

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge

Ole Andreas Danielsen, Nora Gotaas og Trine Monica Myrvold

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Ole Andreas Danielsen
Nora Gotaas
Trine Monica Myrvold

Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og ungdom

NIBR-rapport 2020:22

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2018:16

Bedre Tverrfaglig Innsats. Spørreundersøkelse til HelseDirektoratets samarbeidskommuner

NIBR-rapport 2020:11

Barn, unge og utjevning av sosial ulikhet i helse – en kartleggingsundersøkelse av byomfattende plandokumenter i Oslo kommune

NIBR-rapport 2020:5

Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

NIBR-rapport 2020:18

Evaluering av Opptrappingsplan mot vold og overgrep. Underveisrapport

NIBR-rapport 2013:17

Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer

Tittel: Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverr-sektorielt samarbeid om utsatte barn og unge

Forfatter: Ole Andreas Danielsen, Nora Gotaas og Trine Monica Myrvold

NIBR-rapport: 2020:22

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-320-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201636
Prosjektnavn: Kunnskap om kommuners og fylkeskommuners bruk av støtte- og veiledningsressurser for tverr-sektorielt samarbeid

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Prosjektleder: Trine Monica Myrvold

Referat: Rapporten undersøker kommunenes kjennskap til og bruk av statlige støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid. Analysen viser at de kommunale tjenestene har nytte av ressursene de har tatt i bruk, men virkemiddelapparatet oppfattes som omfattende og sektorspesifikt, slik at det er vanskelig å orientere seg i mangfoldet av virkemidler.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2020

Antall sider: 54
Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>
Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2019

Forord

Forskningsprosjektet som ligger til grunn for denne rapporten er gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Hensikten med prosjektet har vært å frembringe kunnskap om kommunesektorens kjennskap til-, bruk av, og erfaringer med tverrsektorielle pedagogiske virkemidler i samarbeidet om utsatte barn og unge (0-24 år).

Prosjektet har vært gjennomført av en gruppe forskere fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet - storbyuniversitetet. Rapporten er i hovedsak skrevet av Ole Andreas Danielsen. Nora Gotaas har deltatt i gjennomføringen av intervjuene i case-studien. Sigrid Stokstad har bidratt med juridisk kompetanse, særlig i delen om virkemidlenes normeringsgrad. Trine Myrvold har vært prosjektleder og fulgt alle fasene av prosjektarbeidet tett.

Forskerne takker de som har besvart spørreundersøkelsen og informanter som har stilt opp til intervju. Takk også til medlemmene av BTS-gruppa (Bedre tverrfaglig samarbeid), som har bidratt med innspill underveis i prosjektperioden. En særlig takk til Elisabeth Holte, Utdanningsdirektoratet, som har vært en aktiv og entusiastisk representant for oppdragsgiver i kontakten med prosjektet.

NIBR, 15. oktober 2020

Erik Henningsen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
Summary	6
1 Innledning	7
2 Styring gjennom støtte og veiledning: analytiske rammer for å forstå lokale variasjoner i bruken av pedagogiske virkemidler	9
3 Undersøkelsesopplegget	12
3.1 Bearbeiding og analyse av kartleggingsdata	12
3.2 Spørreundersøkelse til kommunale sektorledere	15
3.3 Kvalitative survey-data og intervjuer i utvalgte kommuner	18
4 Støtte og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid: en analyse av virkemidlenes normeringsgrad	21
5 Lokale effekter av støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid: funn fra survey- og intervjuundersøkelsen	25
5.1 Lokale variasjoner i kjennskap til og bruk av sentrale støtte- og veiledningsressurser: en kvantitativ tilnærming	25
5.2 Sentrale støtte- og veiledningsressurser møter lokale forståelser av – og modeller for – tverrsektorielt samarbeid: en kvalitativ tilnærming	32
6 Oppsummering og fortolkning av hovedfunn	41
7 Anbefalinger	43
8 Referanser	45
Appendiks I: Koding av tekstdata til kartleggingsdatasettet	48
Appendiks II: Stillingstyper – spørreskjemaer besvart av andre enn kommunalsjef/direktør	51
Appendiks III: Supplerende analyser	52

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Antall virkemidler inkludert i kartleggingsdatasettet, fordelt på kilde	12
Tabell 3.2: Kodeskjema for vurdering av virkemidlenes normeringsgrad	13
Tabell 3.3: Virkemidler inkludert i surveyen	16
Tabell 3.4: Responstrate og representativitet i forhold til kommunestørrelse	17
Tabell 3.5: Tjenesteområder/oppgaver surveyrespondentene har et hovedansvar for	17
Tabell 3.6: Oversikt over kommentarer/svar på åpne spørsmål i surveyene	18
Tabell 3.7: Oversikt over kvalitative intervjuer (antall informanter)	20
Tabell 4.1: Normspråk og referanser til sentrale lover/økonomiske insentiver i støtte- og veiledningsressursene (gjennomsnittlig antall referanser)	23
Tabell 4.2: Inter-korrelasjoner mellom indikatorer på normeringsgrad (Pearson's R) ¹	24
Tabell A.1: Ulike stillingstyper under kommunaldirektør/sjefsnivå, etter tjenesteområde.	51
Tabell B.1: Bi-variate sammenhenger mellom virkemidlenes normeringsgrad og (i) lokal kjennskap, (ii) opplevd nytte og (iii) opplevd grad av frivillighet mht. lokal implementering	52
Tabell B.2: Variasjoner i lokal kjennskap til ulike støtte- og veiledningsressurser, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R)	52
Tabell B.3: Variasjoner i opplevd nytte av ulike støtte- og veiledningsressurser, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R)	53
Tabell B.4: Variasjoner i oppfattelse av hvor frivillig det er å iverksette anbefalinger i støtte- og veiledningstjenester, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R)	53
Tabell B.5: Variasjoner i opplevd nytte av virkemiddeltyper for å oppnå ulike former for samordning ¹ etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R)	53
Tabell B.6: Variasjoner i opplevd nytte av støtte- og veiledning fra ulike regionale aktører, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R)	54
Tabell B.7: Sammenhenger mellom opplevd nytte av støtte- og veiledning fra ulike regionale aktører og kjennskap til/opplevd nytte av ulike typer virkemidler (Pearson's R)	54

Figuroversikt

Figur 4.1: Type støtte- og veiledningsressurser som listes i kartleggingsmatrisene	21
Figur 4.2: Målgruppen for støtte- og veiledningsressursene som listes i kartleggingsmatrisene	22
Figur 4.3: Hvem som er ansvarlig for støtte- og veiledningsressursene listet i kartleggingsmatrisene	22
Figur 5.1: Lokal kjennskap til støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge	25
Figur 5.2: Opplevd nytte av ulike støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge.....	27
Figur 5.3: Hvorvidt det oppleves som frivillig å iverksette anbefalinger i støtte- og veiledningsressurser	28
Figur 5.4: Om støtte- og veiledningsressurser oppfattes som nyttige for å oppnå ulike typer for samordning	29
Figur 5.5: Opplevd nytte av faglig veiledning og støtte fra regionale aktører	31

Sammendrag

I 0-24 samarbeidet utgjør støtte- og veiledningsressurser et sentralt virkemiddel for å fremme økt tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge på tjenestenivået i kommunene. Denne rapporten undersøker kommuners kjennskap til, og bruk av, slike støtte- og veiledningsressurser. For å forstå bruken av støtte- og veiledningsressurser skisseres et analytisk rammeverk hvor disse virkemidlene forstås som en type eksterne føringer som kommunene forholder seg til. Både trekk ved virkemidlene så vel som kommunene kan betinge hvordan støtte- og veiledningsressurser mottas og legges til grunn for lokale prosesser. Med utgangspunkt i en kartlegging av virkemiddelapparatet på 0-24 sektorene og en survey- og intervju-undersøkelse blant kommunale sektorledere på helse- og omsorgsområdet og oppvekst- og opplæringsområdet, viser undersøkelsen hvordan trekk ved virkemiddelapparatet og den lokale konteksten påvirker hvorvidt og hvordan støtte- og veiledningsressurser benyttes i det tverrsektorielle samarbeidet som finner sted på tjenestenivået i kommunene. Gjennomgangen av virkemiddelapparatet dokumenterer en omfattende og spesialisert tilbudsside, hvor brorparten av virkemidlene produseres og forvaltes innenfor den enkelte sektoren. Analysen av survey-dataene viser at lokal kjennskap til, og bruk av, virkemidlene varierer i forhold til ulike typer støtte- og veiledningsressurser, men at de kommunale tjenestene stort sett har nytte av de ressursene de har tatt i bruk. Ved hjelp av intervjuer og kvalitative survey-data belyser vi nærmere lokale erfaringer med tverrsektorielt samarbeid og bruken av støtte- og veiledningsressurser i dette arbeidet. Et hovedfunn er at virkemiddelapparatet oppfattes både som omfattende og sektorspesifikt, som gjør det vanskelig for de kommunale tjenestene å orientere seg i bredden av det som foreligger av relevante støtte- og veiledningsressurser. Basert på funnene anbefales enkelte justeringer i organiseringen og forvaltningen av virkemiddelapparatet.

Summary

State steering through support, advice and guidance – i.e. pedagogical policy-tools – has been a central component utilized by the “0-24” cross-sector collaborative platform between state agencies, in order to promote increased cross-sectoral cooperation at the local level in questions relating to children and youth at risk. This report assesses the extent to which the relevant municipal welfare services are aware of, and make use of, these policy-tools. In order to understand the use of such policy-tools, the report draws on an analytical framework where pedagogical tools are understood as a type of external expectations or signals that municipalities are exposed to. Features of the policy-tools as such as well as the features of the local government organizations that are expected to implement them both implicate how such tools are received and embedded into local processes. Drawing on a mapping of pedagogical policy-tools in the “0-24 sectors”, a survey- and interview-study among sector-leaders at the municipal level (municipal healthcare and primary education), the study reveals how the combination of key features of the policy-tools and local contextual factors affect the extent to which, and how, such policy-tools are being put to use in cross-sectoral cooperation at the municipal level. The results from the mapping study reveal a comprehensive and specialized supply of relevant resources that can be employed locally, and it is found that the bulk of these cross-sectoral resources are produced and administered primarily within the different sectors. The analysis of the survey-data shows that local knowledge and use of different resources vary with respect to the different types of pedagogical policy-tools that are available. Still, the surveyed municipal services generally report that the resources they are aware of and make use of are useful vis-à-vis local cross-sectoral cooperation. Employing interviews and qualitative survey-data, the report further illuminates local experiences with cross-sectoral cooperation and the use of pedagogical policy-tools in such cooperation. A main finding is that the supply side is found to be both very comprehensive and sectorized, which makes it difficult for the relevant municipal services to orient themselves in the vast amount of resources that are available. Based on the findings, the report points to relevant adjustments in the organization and administration of the existing repertoire of policy-tools devoted to cross-sectoral cooperation relating to children and youth at risk.

1 Innledning

0-24 samarbeidet definerer utsatte barn og unge som en brukergruppe som «har problemer på grunn av dårlig fysisk eller psykisk helse, lærevansker eller språkutfordringer. De kan være født inn i eller havne i vanskelige livssituasjoner på grunn av fattigdom, bosituasjon, helseproblemer, rus eller vold»¹. Som et politikk- og forvaltningsområde er saksfeltet derfor et meget illustrerende eksempel på hva man gjerne omtaler som «wicked problems» (Head 2008) eller «gjenstridige problemer» (Nesheim m.fl. 2019). Fremfor alt er det et komplisert saksfelt som krysser sektorgrenser og hører derfor ikke utvetydig inn under ett bestemt departementsområde². Dels som en konsekvens av problemets sektorovergripende natur, kan det derfor være betydelig usikkerhet og uenighet knyttet til både problemdefinisjonen og hvilken type kunnskap som bør mobiliseres for å løse problemet man står ovenfor.

For å møte slike gjenstridige problemer blir *tverrsektoriell samordning* et sentralt anliggende. Ettersom de konkrete oppgavene må løses på lokalnivået, blir spørsmålet hvordan man fra nasjonalt hold kan stimulere til økt samhandling mellom de relevante kommunale tjenestene. Dette handler også mer grunnleggende om hvordan staten kan (og bør) styre kommunesektoren. Her har det skjedd en markant dreining særlig de siste 10-15 årene ved at tradisjonell styring gjennom juridiske (særlover og tilhørende forskrifter) og økonomiske (rammeoverføringer så vel som øremerking) virkemidler i økende grad har blitt supplert med bruken av såkalte *pedagogiske virkemidler* (jf. bl.a. DIFI 2015). Pedagogiske virkemidler er en samlebetegnelse på ulike former for «mykere» statlig styring av kommunesektoren, og inkluderer alt fra veiledere til opplæringstiltak. Under betegnelsen «støtte- og veiledningsressurser» spiller slike pedagogiske virkemidler en sentral rolle i 0-24 samarbeidets fokus på tverrsektoriell samordning, og denne rapporten sammenstiller funn fra et forskningsprosjekt som undersøker de lokale effektene av dette virkemiddelapparatet.³

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i to overordnede problemstillinger. *For det første* spør vi hva som kjennetegner virkemiddelapparatet langs ulike dimensjoner som er relevante i et styringsperspektiv. Vi retter et særlig fokus på hvorvidt virkemidlene – til tross for at det rent formelt skal være frivillig for kommunene å ta de i bruk – har trekk ved seg som tilsier at de i praksis kan virke førende for de kommunale tjenestene de retter seg mot. *For det andre* spør vi hvorvidt og hvordan de relevante kommunale tjenesteområdene benytter seg av det tilgjengelige virkemiddelapparatet i sitt arbeid opp mot utsatte barn og unge. Spesifikt undersøker vi hvorvidt kommunale tjenester kjenner til de ulike virkemidlene, og hvilke erfaringer de har gjort seg med dette virkemiddelapparatet i møte med det tverrsektorielle samarbeidet som finner sted lokalt.

For å tematisere og forstå bruken av pedagogiske virkemidler i tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge, skisserer vi et analytisk rammeverk hvor vi forstår pedagogiske virkemidler som en flerfoldig kategori av *eksterne føringer* som kommunale tjenester eksponeres for, men som har varierende implikasjoner for lokal praksis. Vi retter spesifikt fokus mot samspillet mellom aktører og prosesser som utspiller seg på tvers av ulike styringsnivåer både hva angår hvordan virkemidlene formuleres og hvordan de mottas, fortolkes og til slutt tas i bruk på tjenestenivået i kommunene. Vi identifiserer noen relevante variabler som kan belyse variasjoner både i forhold til hvordan virkemiddelet er spesialisert så vel som hvordan det «treffer» lokale prosesser, altså hvilke effekter pedagogiske virkemidler har på faktisk tverrsektorielt samarbeid i kommunene. Empirisk er undersøkelsen basert på et fler-metodisk opplegg som kombinerer kvantitative og kvalitative tilnæringer. Spesifikt gjennomføres en strukturert analyse av støtte- og veiledningsressurser som har blitt

¹ <https://0-24-samarbeidet.no/#kort-om-samarbeidet>

² Jf. også <https://0-24-samarbeidet.no/om-oss/>

³ Vi benytter begrepene «pedagogiske virkemidler» og «støtte og veiledningsressurser» synonymt i den videre fremstillingen.

stilt til disposisjon av aktørene som inngår i 0-24 samarbeidet, før vi undersøker nærmere hvordan virkemidlene benyttes lokalt, gjennom survey og intervjuer gjennomført blant kommunale sektorledere på *helse- og omsorgsområdet* og *oppvekstområdet*.

Rapporten fortsetter som følger: I neste avsnitt utbroderes den faglige innrammingen av prosjektet, hvor vi gir en presentasjon av pedagogiske virkemidler som styringsinstrumenter og diskuterer noen variabler som er relevante for analysen av hvordan slike virkemidler tas i bruk lokalt. Vi diskuterer så undersøkelsesopplegget, før den empiriske analysen fortsetter i to steg. Først analyserer vi virkemiddelapparatet, hvor vi retter et særlig fokus mot variasjoner i forhold til i hvor stor grad de kartlagte virkemidlene kan anses som førende for det tverrsektorielle samarbeidet som finner sted på tjenestenivå i kommunene. Deretter benytter vi surveydata og intervjudata for å belyse hva som kjennetegner lokale erfaringer med (utvalgte deler av) dette virkemiddelapparatet. Avslutningsvis oppsummerer og fortolker vi hovedfunnene. På bakgrunn av de observasjonene vi har gjort identifiserer vi så mulige utgangspunkt for en videreutvikling og eventuell justering av det tilgjengelige virkemiddelapparatet innenfor sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet.

2 Styring gjennom støtte og veiledning: analytiske rammer for å forstå lokale variasjoner i bruken av pedagogiske virkemidler

Bedre samarbeid og koordinering på tvers av tjenesteområder som i sitt daglige virke er i befatning med barn og unge, er et hovedsatsningsområde i 0-24 samarbeidet. Koordineringsproblematikken på dette feltet er velkjent, både i faglitteraturen (f. eks. Andersland 2010; Fossum m.fl. 2015) og i ulike utredninger (f. eks. NOU 2009:22; NOU 2016:16; NOU 2017:12; Skog Hansen m.fl. 2020). Som et forvaltningspolitisk konsept har koordinering og samhandling generelt fått et nytt oppsving både nasjonalt og internasjonalt i senere år, som et sentralt element i såkalt «andre generasjons-» eller «post-» New Public Management (NPM) reformer. En har i økende grad rettet fokus mot «forvaltningssiloene» som ble opplevd å følge i kjølvannet av målstyringssystemene som ble innført i NPM-reformenes høytid på 1980- og 90-tallet (Bouckaert m.fl. 2010; Christensen og Lægred 2007, 2011). I forvaltningspolitikken som har blitt ført de siste 10-15 årene, har en derfor sett en sterkere vektlegging av blant annet nettverksstyring og kollegiale forvaltningsstrukturer for å åpne opp sektorsøylene og fremme samordning på tvers (Christensen m.fl. 2012: 368). Organiseringen av 0-24 samarbeidet som en tverretattlig og kollegial arbeidsgruppe, illustrerer i så måte et slikt post-NPM inspirert forsøk på å løse samordningsutfordringer som følger av en tungt sektorisert forvaltningsstruktur.

Den endrede reformpolitiske konteksten som beskrives ovenfor, sammenfaller i tid med en dreining i måten staten styrer kommunesektoren på, hvor særlig pedagogiske virkemidler har fått en stadig mer fremtredende rolle i virkemiddelapparatet (jf. DIFI 2015). Bruken av slike ikke-hierarkiske virkemidler er heller ikke et nytt fenomen. Snarere indikerer den relativt omfattende litteraturen om «styringsverktøy» (jf., f.eks. Acciai og Capano 2020; Ewalt og Jennings 2004; Hood 2007; Howlett 1991; Linder og Peters 1989; Schneider og Ingram 1990) at statlig styring til alle tider har benyttet seg av et flerfoldig virkemiddelapparat. I statkommune relasjonen har imidlertid pedagogiske virkemidler en særlig viktig funksjon, ved at de formodentlig skaper et rom for en nasjonal standardisering av offentlig politikk, samtidig som de ivaretar hensynet til lokal autonomi. Den økte bruken av slike virkemidler kan derfor også sees i sammenheng med at lokalt selvstyre har tiltatt i betydning i senere år, eksemplifisert gjennom den nye kommuneloven samt en generelt sterkere politisk vektlegging av rammestyringsprinsippet som en overordnet rettesnor for hvordan staten skal styre kommunene (Danielsen m.fl. 2019). Statsforvaltningen har formelt sett ingen instruksjonsrett ovenfor kommunene, ettersom statlig styring av kommunene skal ta form av enten konkrete lovkrav eller økonomiske overføringer. Med unntak av lovlighetskontroll via tilsyn, skjer iverksettingen av særlovene derfor utenfor rammene for direkte statlig kontroll. Pedagogiske virkemidler utgjør på den måten det reelt sett eneste tilgjengelige verktøyet statlige fagorganer har til rådighet for å påvirke hvordan kommunene følger opp nasjonale politiske ambisjoner på felter som faller mellom ansvarsområdene som spesifiseres i de enkelte særlovene. Tverrsektoriell samhandling på tjenestenivå i kommunenes arbeid med utsatte barn og unge, er et godt eksempel på et slikt felt.

Til forskjell fra juridiske og økonomiske virkemidler, er pedagogiske virkemidler som nevnt formelt sett å regne som frivillige styringssignaler. Det betyr ikke nødvendigvis at de kan velges bort som sådan. Snarere kan slik «myk» styring legge en rekke detaljerte føringer på kommunal oppgaveløsning som kan gjøre at de fremstår som mer eller mindre obligatoriske å iverksette. Ettersom pedagogiske virkemidler er en relativt bred samlebetegnelse som favner om brorparten av styringstiltak som ikke tar form av lovkrav og økonomiske overføringer, vil det imidlertid kunne forventes å være betydelige variasjoner innad i denne kategorien av styringsverktøy i forhold til i hvor stor grad de oppfattes som nødvendige (eller ønskelige) å

iverksette lokalt. Man vil imidlertid også måtte forvente at effekten av pedagogiske virkemidler vil variere betydelig mellom ulike lokale kontekster og være påvirket av både lokale preferanser så vel som kommunenes kapasitet til å ta bestemte virkemidler i bruk. Til dette kan det også legges til at pedagogiske virkemidler vil gjøres til gjenstand for lokale fortolkninger før de kan tas i bruk, som også vil utgjøre en kilde til variasjon når vi skal vurdere virkemiddelapparatets lokale effekter. For å forstå bruken av pedagogiske virkemidler på sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet trenger vi derfor et rammeverk som gjør det mulig å ta høyde for samtlige av de ovennevnte kildene til variasjon.

I denne undersøkelsen legger vi til grunn at statlig styring av kommunal oppgaveløsning grunnleggende sett handler om (styrings-)relasjoner mellom formelle organisasjoner i en flernivå kontekst (Baldersheim og Ståhlberg 2002). Kommunenes innplassering i dette rammeverket viser til at de har ansvaret for å iverksette nasjonal politikk, men samtidig er de å regne for autonome politiske og administrative «sfærer» adskilt fra statsforvaltningen. Pedagogiske virkemidler blir på denne måten et verktøy som statlige aktører i fravær av instruksjonsmyndighet kan bruke for å trekke kommunene i en bestemt retning. Fra kommunenes ståsted legger vi derfor til grunn at pedagogiske virkemidler fungerer som en type eksterne føringer, «handlingsregler» (March og Simon 1993; March og Olsen 1989), «standarder» (Brunsson og Jacobsson 2000) eller «oppskrifter» (Røvik 1998, 2007, 2016). Kommunene må forholde seg til disse på en eller annen måte, samtidig som de formelt sett står fritt i forhold til hvor langt de går i å tilpasse organiseringen av lokale prosesser til innholdet i slike eksterne føringer. Den analytiske utfordringen blir derfor å identifisere faktorer som fremmer, eventuelt hemmer, lokal tilpasning.

Vi antar at trekk ved både «tilbudssiden», det vil si støtte- og veiledningsressursene som er utviklet og tilbys på sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet, så vel som «mottakssiden», altså kommunene som sådan og de spesifikke tjenestene som eventuelt velger å ta ressursene i bruk, har betydning for hvorvidt sentrale støtte- og veiledningsressurser blir tatt i bruk og hvordan «overføringen» av disse forløper (jf. Røvik 2007).

Gitt at tilgjengelig oppmerksomhet til å oppsøke og sette seg inn i ny informasjon er begrenset (jf. Simon 1976), antar vi generelt at det er en sammenheng mellom hvor tydelige, eller «eksplositte», føringene i et bestemt virkemiddel er og i hvor stor grad kommunene faktisk «henter ned» og tar i bruk det aktuelle virkemiddelet. Virkemidler som er eksplositte har det kjennetegn at det fremgår relativt klart hva slags aktiviteter de relaterer seg til, hvilke deler av virksomheten som berøres og hvordan de skal tas i bruk (jf. Røvik 2016: 301).

Det er flere trekk ved virkemidlenes *organisatoriske spesialisering* som kan tenkes å både fremme og hemme lokal tilpasning. Vi kan eksempelvis anta at en veileder som handler om tverrsektorielt samarbeid på tjenestenivå, og som er utstedt av et enkeltdirektorat, gir tydeligere føringer på hvordan en kommunal tjeneste skal gå frem for å løse en oppgave, enn informasjon som tjenestene må oppsøke selv på en nettside med innhold som produseres av flere ulike organisasjoner. Virkemidlenes *språklige innhold* kan også tenkes å ha betydning for hvorvidt de blir lagt til grunn for tverrsektorielt samarbeid lokalt. Uavhengig av hva slags type virkemiddel det er snakk om, vil en forvente at virkemidler som refererer til kommunenes ansvar og plikter, eller henviser til andre mer formelle virkemidler – det vil si de juridiske og økonomiske – vil ha større sannsynlighet for å bli tatt i bruk. Samlet sett kan altså virkemidlenes organisatoriske spesialisering og språklige innhold si noe om deres *normeringsgrad*. Dette begrepet viser til at virkemidlene – til tross for at de formelt sett er frivillige å ta i bruk – likevel kan ha egenskaper som gjør at de fremstår som mer relevante (eller obligatoriske) å ta i bruk på tjenestenivået i kommunen.

Utover trekk ved virkemidlene som sådan, antar vi også at trekk ved den mangfoldige konteksten virkemiddelapparatet retter seg mot, bidrar til variasjoner i lokal kjennskap og bruk. Både *kapasiteten* til å gjøre seg kjent med og ta i bruk pedagogiske virkemidler, så vel

som *kompatibiliteten* mellom virkemidlene og etablerte måter å løse bestemte problemstillinger på i de berørte kommunale tjenestene, vil påvirke hvordan «overføringsfasen» forløper. *Kapasiteten* til å gjøre seg kjent med og ta i bruk virkemidlene kan tenkes å variere med kommunestørrelse, ettersom store kommuner betjener en større befolkningsgruppe og har dimensjonert tjenestene sine deretter. Stilt ovenfor et flerfoldig tilbud av pedagogiske virkemidler med et potensielt bredt nedslagsfelt kan vi derfor anta at større kommuner kan gjøre andre avveininger mellom «utforsking» og «utnyttelse» (jf. March 1991) enn småkommuner. Store kommuner kan med andre ord tenkes å ha større muligheter til å gjøre seg kjent med bredden av det tilgjengelige virkemiddelapparatet. Samtidig vil større enheter innebære muligheter for tyngre faglig spesialisering, som gjør at de i mindre grad vil se behovet for eksternt støtte og veiledning. Både store og små kommuner må dessuten gjøre avveininger rundt hvorvidt føringene som ligger i eksempelvis en samhandlingsmodell lar seg overføre til måten de arbeider opp mot utsatte barn og unge, både i de enkelte tjenestene og på tvers, altså knyttet til *kompatibiliteten* mellom pedagogiske virkemidler og etablerte (sam-)arbeidsformer. Tjenesteområdene som har ansvar for utsatte barn og unge, forholder seg til ulike formelle føringer i lovverket som korresponderer med ulike policy-tradisjoner og forvaltes av ulike profesjoner. Eksterne føringer kan korrespondere med, og på sett og vis kodifisere, etablerte arbeidsmåter. De kan imidlertid også fremstå som fremmede i møte med innarbeidet lokal praksis. De berørte organisasjonene kan velge å ikke forholde seg til føringene overhodet, altså at de «frastøtes» (Røvik 2007: 336), eventuelt at de inkorporeres på «overflaten», men samtidig holdes mer eller mindre frikoplet den daglige driften (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1977). Når en så har bestemt at en gitt støtte- og veiledningsressurs skal tas i bruk, er det likevel ikke slik at tilpasningen forløper automatisk. Innholdet i anbefalingene som ligger i støtte- og veiledningsressurser må fortolkes, oversettes og eventuelt tilpasses den lokale konteksten før de kan tas i bruk i konkrete arbeidsprosesser (Røvik 2007).

De lokale effektene av pedagogiske virkemidler avhenger derfor ikke bare av hvordan virkemidlene er utformet eller de strukturelle og kulturelle betingelsene for at de skal kunne tas i bruk lokalt. De påvirkes også av hvordan overføringen faktisk finner sted, altså måten eksterne føringer koples til konkrete lokale problemstillinger. For å forstå hvordan støtte- og veiledningsressursene som stilles til disposisjon på 0-24 samarbeidets ansvarsområder blir brukt lokalt, er det derfor nødvendig å ha et fokus på samspillet mellom ulike betingelser for lokal tilpasning som vi har diskutert ovenfor. Dette får også implikasjoner for hvordan vi går frem når vi skal undersøke bruken av støtte- og veiledningsressurser empirisk, som vi nå vil diskutere nærmere.

3 Undersøkelsesopplegget

Datamaterialet som analyseres i de påfølgende kapitlene er en kombinasjon av eksisterende data som vi har bearbeidet og strukturert, i tillegg til data som er samlet inn spesifikt for å besvare problemstillingene skissert innledningsvis. Undersøkelsen er samlet sett basert på tre spesifikke empiriske komponenter: (i) en systematisering og bearbeiding av eksisterende kartleggingsdata, (ii) en survey til 313 kommuner og (iii) intervjuer i 5 kommuner. Prosjektet er derfor forankret i et fler-metodisk eller «mixed methods» opplegg (jf. Brannen 2008). Sentralt for opplegget er at vi benytter kvantitative og kvalitative data som likeverdige datakilder, men som belyser bruken av støtte- og veiledningsressurser fra ulike empiriske innfallsvinkler. Dette gir oss en bredere forståelse av fenomenet vi studerer enn vi ville fått ved å benytte et rendyrket kvalitativt eller kvantitativt undersøkelsesopplegg.

3.1 Bearbeiding og analyse av kartleggingsdata

Direktoratene i 0-24 samarbeidet (og KS) gjennomførte kartlegginger av virkemiddelapparatet på sine respektive områder som lå ferdig høsten 2019. Vi fikk oversendt dette materialet ved prosjektoppstart. Materialet var svært omfattende, og vi bestemte tidlig i samråd med oppdragsgiver at det var mest formålstjenlig å gjøre analyser av det foreliggende materialet snarere enn å supplere de eksisterende kartleggingene. Premisset for denne delen av oppdraget var derfor at de oversendte kartleggingene representerte *populasjonen* av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge på direktoratenes ansvarsområder. Vi samlet kartleggingene og lagde et felles datasett med 124 virkemidler, som vist i Tabell 3.1 nedenfor. Vi gjennomfører en strukturert analyse av dette materialet, med et særlig fokus på virkemidlenes normeringsgrad.

Tabell 3.1 Antall virkemidler inkludert i kartleggingsdatasettet, fordelt på kilde

Arbeids- og velferdsdirektoratet	4
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	56
Helsedirektoratet	31
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	13
Utdanningsdirektoratet	3
Sekretariatet for konfliktrådene	10
KS	7
Totalt	124

Datamaterialet bestod opprinnelig av over 160 ulike virkemidler, men inneholdt en rekke duplikater samt virkemidler som ikke hører inn under hva en konvensjonelt forstår som pedagogiske (eksempelvis støtteordninger og tildelingsbrev), som vi derfor fjernet fra datasettet. I enkelte tilfeller var organisasjoner listet som pedagogiske virkemidler, og de ble nødvendigvis også fjernet. I tillegg fjernet vi virkemidler som per januar 2020 ikke hadde startet opp, eller som var avsluttet (enkelte handlingsplaner og strategier, eksempelvis). For å kunne gjøre noen enkle statistiske analyser av kartleggingsmaterialet (herunder å kople analysen av kartleggingsdata til analysene av surveymaterialet) ga vi de 124 virkemidlene en verdi mellom 0 og 1 langs indikatorene A til F presentert i kodeskjemaet i Tabell 3.2 nedenfor.

Tabell 3.2: Kodeskjema for vurdering av virkemidlenes normeringsgrad

<u>Virkemidlenes organisatoriske spesialisering</u>		<u>Virkemidlenes språklige innhold</u>
<i>A) Type virkemiddel</i>		<i>D) Normspråk</i>
Nettbaserte kunnskapsressurser:	.00	Frekvens på «kan», «bør» og «skal/må» referanser (normalisert 0-1)
Verktøy, opplærings- og utviklingsprogram, strategier og handlingsplaner:	.20	
Læringsnettverk og samhandlingsmodeller:	.40	
Veiledere:	.60	
Retningslinjer:	.80	
Rundskriv:	1.00	
<i>B) Målgruppe</i>		<i>E) Kopling til lovverk</i>
Virkemiddelet er rettet mot både brukere og forvaltning, offentlig og private aktører:	.00	Frekvens på referanser/ henvisninger til relevant lovverk (normalisert 0-1)
Virkemiddelet er primært rettet mot offentlige instanser, statlig og (fylkes)-kommunale:	.50	
Virkemiddelet er primært rettet mot tjenestenivået i (fylkes)kommunen:	1.00	
<i>C) Ansvarlig for virkemiddelet</i>		<i>F) Kopling til økonomiske insentiver</i>
Ikke-offentlige organer/samarbeidspartnere/ andre organer enn direktoratene og underliggende/ tilknyttede kompetansesentre har ansvaret for virkemiddelet:	.00	Frekvens på henvisninger til økonomiske insentiver, støtteordninger m.m. (normalisert 0-1)
Nasjonale og regionale kompetansesentre underlagt/tilknyttet direktoratene har ansvaret:	.33	
Fagdirektorer i samarbeid med kompetanse-sentre/ flere dir. i samarbeid har ansvaret:	.66	
Enkeldirektorer har ansvaret:	1.00	

Som skissert i presentasjonen av det analytiske rammeverket ovenfor, forstår vi virkemidlenes normeringsgrad som å være forbundet med i hvor stor grad de er «eksplisitte» eller «spesifikke». Hva som gjør et virkemiddel mer eller mindre eksplisitt har vi definert dels med utgangspunkt i tidligere studier og dels følger det av hvordan vi teoretisk forstår relasjonen mellom eksterne signaler og lokal respons.

I kodingen av virkemidlenes normeringsgrad, har vi først tatt utgangspunkt i en tidligere studie av statlig styring gjennom veiledere, retningslinjer og rundskriv (Holm m.fl. 2013). I studien til Holm m.fl. (2013) blir rundskriv fremholdt som det pedagogiske virkemiddelet som er mest styrende, etterfulgt av retningslinjer og veiledere (Holm m.fl. 2013: 30). Hva angår de øvrige støtte- og veiledningsressursene, antar vi at læringsnettverk og samhandlingsmodeller gir noe mer konkrete føringer på hvordan en kommune bør gå frem for å organisere prosesser og løse bestemte problemstillinger, sammenlignet med de resterende typene støtte- og veiledningsressurser. Vi anser nettressurser som å være de minst normerende, primært som en funksjon av formatet, etterfulgt av henholdsvis verktøy, opplærings-

programmer (hvor opptil flere tar form av nettbasert undervisning) og strategier/handlingsplaner (som ofte vil omtale organiseringen av lokale prosesser i relativt generelle termer). Når det gjelder målgruppen og hvem som er ansvarlig for virkemiddelet, antar vi at jo mer spesifikt innrettet virkemiddelet er, og jo mer det kan knyttes til en konkret aktør, dess større sannsynlighet har det for å bli tatt i bruk lokalt. I forhold til hvem som er ansvarlig for virkemiddelet, så ser vi dette i sammenheng med den tunge sektorlogikken som kjenner seg sentralforvaltningen, med implikasjoner for forholdet stat-kommune. Selv om fokuset på tverrsektoriell samordning har vært betydelig og vedvarende over tid, er det likevel rimelig å forvente at de ulike tjenestene i kommunen primært vil forholde seg til «sitt» direktorat (jf. også DIFI 2013). I kodingen av innholdet i virkemidlene har vi tatt utgangspunkt i Holm m.fl. (2013: 31) sin observasjon at bruken av bestemte verbformer kan si noe om forventningene som kommuniseres til kommunene i statlige veiledere. Referanser til både hva kommunene «kan», «bør» og «skal» eller «må» gjøre virker normerende i den forstand at det signaliserer en klar forventning til lokal praksis. Vi har også sett det som relevant å inkludere koplinger til juridiske og økonomiske virkemidler – i form av referanser til henholdsvis relevante lover og økonomiske insentiver, slik som støtteordninger – som indikatorer på normerende språkføring.

Selve kodingen av virkemidlene i forhold til de seks indikatorene skissert i tabellen ovenfor var en forholdsvis likefrem jobb i forhold til virkemidlenes *organisatoriske spesialisering*, ettersom kartleggingene allerede inneholdt informasjon om type virkemiddel, målgruppen og hvem som var ansvarlig for virkemiddelet. Virkemidlenes *språklige innhold* ble analysert med det kvalitative tekstanalyseprogrammet NVivo for å gjøre stikkordsøk med henblikk på å kvantifisere forekomster av normerende språkføring, herunder referanser til lovverk og økonomiske insentiver⁴.

Fremgangsmåten vi valgte er basert på en avveining mellom ønsket om å hente ut så mye relevant informasjon som mulig fra kartleggingsdataene og hensynet til å kunne gjøre dette på en måte som kan repliseres. Selv om vi ved prosjektoppstart vurderte alternative fremgangsmåter for å kunne ta stilling til virkemidlenes språklige innhold, inkludert rene kvalitative innholdsanalyser, tilsier tekstmengden som utgjør dette omfangsrike virkemiddelapparatet at valgte tilnærming er å foretrekke av reliabilitetshensyn, selv om vi da ender opp med et noe grovmasket og forenklet bilde på et i virkeligheten svært mangfoldig virkemiddelapparat. I analysen av virkemiddelapparatet ser vi nærmere på hvordan virkemidlene fordeler seg langs de skisserte indikatorene på normeringsgrad, og vi sammenligner de ulike kartleggingene som danner grunnlaget for datasettet i forhold til disse indikatorene. Det er imidlertid viktig å understreke at tallene vi viser til ikke nødvendigvis gir svar på hvor normerende støtte- og veiledningsressursene som produseres av en enkelt *organisasjon* er, ettersom kartleggingene også kan liste virkemidler hvor både oppdragsgiver og ansvarlig etat ligger utenfor sektoren⁵. Det denne sammenligningen mellom de ulike kartleggingene likevel sier noe om, er normeringsgraden til de støtte- og veiledningsressursene som er gjeldende på de ulike *sektorene*, uavhengig av hvor oppdragsgiveren og/eller ansvarlig etat befinner seg. Vi benytter også funn fra kartleggingen til å kaste lys over lokale variasjoner i kjennskap til, og erfaringer med, et utvalg av disse virkemidlene, som vi har søkt å fange opp ved hjelp av survey- og intervjudata hentet fra to kommunale tjenesteområder⁶.

⁴ En nærmere beskrivelse av kodingen av materialet, og korpuset som inngår i tekstanalysen, gjengis i appendiks I.

⁵ I noen tilfeller er også ansvaret for virkemidlene lagt til ikke-offentlige aktører, som frivillige organisasjoner. Når det gjelder virkemidlene som KS står for, vurderer vi både oppdragsgiver og ansvarlig for virkemiddelet (altså KS) som en ikke-offentlig aktør, ettersom dette er kommunenes *interesseorganisasjon*.

⁶ Vi korrelerer indikatorene på normeringsgrad med snittverdier på relevante dimensjoner i surveyen via et eget datasett på N=24 virkemidler og refererer til relevante sammenhenger i teksten. Resultatene fra korrelasjonsanalysene er gjengitt i sin helhet i tabell B1, i appendiks III.

3.2 Spørreundersøkelse til kommunale sektorledere

For å undersøke lokale erfaringer med et utvalg av ulike støtte- og veiledningsressurser, gjennomførte vi en web-basert survey-undersøkelse blant kommunale sektorledere. Det er en velbrukt metode å la ledere besvare på vegne av organisasjonen i survey-baserte studier av offentlige organisasjoner (Hammerschmid m.fl. 2016; Monkerud m.fl. 2016; Verhoest m.fl. 2012). Ideen er at vi på den måten når de personene som har størst kunnskap om sine respektive sektorer samlet sett, samtidig som vi kan anta at (strategisk) oppmerksomhet mot eksterne føringer vil være høyere på toppnivået i organisasjonen. Sektorledere kan derfor bidra med et mer fyllestgjørende bilde av hva slags type støtte- og veiledningsressurser som er i bruk ute i de enkelte tjenestene og erfaringene som er gjort med bruken av disse.

Siktemålet med surveyen var å skaffe til veie innsikt i hvordan kommunene (og fylkeskommunene) forholder seg til støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge, spesifikt hvorvidt de kjenner til relevante ressurser, hvordan de blir brukt i tverrsektorielt samarbeid lokalt og hvor nyttige de blir vurdert å være for dette arbeidet. Tidlig i prosjektet ble det klart at vi måtte gjøre noen vesentlige avgrensninger forut for designet av spørreskjemaet, gitt mengden av støtte- og veiledningsressurser som ble listet i de ulike kartleggingene. Etter å ha gjort en vurdering av hvor mange virkemidler som var praktisk mulig å inkludere i en survey før den blir for komplisert å besvare, bestemte vi oss for å basere undersøkelsen på 24 utvalgte støtte- og veiledningsressurser. Utvalget av virkemidler fra de ulike kartleggingsmatrisene tok utgangspunkt i hvor mange ressurser som var listet i de ulike kartleggingene. Vi gjorde utvelgelsen av de 24 virkemidlene i samråd med direktoratene og KS. Vi ba de ulike aktørene velge ut et angitt antall virkemidler som de selv forventet at var viktige for tverrsektorielt samarbeid på tjenestenivå i kommunene⁷. Tabell 3.3 nedenfor gjengir de resulterende 24 støtte- og veiledningsressursene.

⁷ I e-post utvekslinger og samtaler med direktoratene ble det også klart at mandatet for kartleggingene, som fulgte en mal utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, ble noe ulikt forstått på tvers av direktoratene. I tillegg kom det frem at ikke alle direktoratene hadde inkludert det fullstendige antallet ressurser de hadde tilgjengelig. Som et resultat av denne tilbakemeldingen justerte vi på fordelingen av virkemidler i surveyen mellom Bufdir og Hdir.

Tabell 3.3: Virkemidler inkludert i surveyen

Veiledere, rundskriv og retningslinjer	Opplæringsprogram, nettressurser, verktøy og samhandlingsmodeller
✓ Rundskriv til sosialtjenesteloven (rundskriv, AVdir)	✓ SLT-håndboka (samhandlingsmodell, SfK)
✓ Forebygging av selvskading og selvmord (veileder, Udir, Hdir og FHI)	✓ Veiviser til kriminalitetsforebygging (nettbasert kunnskapsressurs, SfK)
✓ Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger (veileder, IMDi)	✓ Utenfor-regnskapet (verktøy, KS)
✓ Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge (retningslinjer, Hdir)	✓ Folkehelse-programmet (verktøy, KS)
✓ Pårørende-veileder (veileder, Hdir)	✓ NORA (nettbasert kunnskapsressurs, IMDi)
✓ Barn og unge med habiliteringsbehov. Samarbeid mellom helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren om barn som trenger samordnet bistand (veileder, Hdir)	✓ Nettsted om integrasjonsprogrammet på IMDi.no (nettbasert kunnskapsressurs)
✓ Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste (rundskriv, Hdir)	✓ BTI-modellen (nettressurs, Hdir)
✓ Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet (veileder, Bufdir)	✓ Din utvei.no (nettressurs, Hdir)
✓ Veileder for samarbeid mellom skole og barnevern (veileder, Bufdir)	✓ E-læringsprogram om koordinatorrollen og individuell plan (e-læringsprogram, Hdir)
✓ Barn med nedsatt funksjonsevne – veileder barnevern og helse- og omsorgstjenesten (veileder, Bufdir)	✓ Veiviseren.no (verktøy, AVdir, Bufdir, Hdir, lmdi, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet)
✓ Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom (veileder, Bufdir)	✓ SNAKKE (nettbasert kunnskapsressurs, Bufdir/RVTS)
✓ Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV (retningslinjer, Bufdir og AVdir)	✓ Tidlig Inn (opplæringsprogram Bufdir og Hdir/RVTS, KoRus, RBUP/RKBU og Bufetat)

Vi rettet undersøkelsen til samtlige kommuner som ikke var berørt av kommunesammenslåingsprosessen ved årsskiftet (minus Oslo), hvilket tilsier at populasjonen for undersøkelsen er maksimalt 626 sektorledere i 313 kommuner. Etter tre påminnelser hadde totalt 261 sektorledere besvart hele eller deler av spørreskjemaet, hvilket ga en responsrate på 42 %. Da vi hentet ned og skjøttet sammen dataene fra de to surveyene ble det imidlertid klart at en relativt stor andel av survey-respondentene (21 %) kun hadde besvart de første spørsmålene (dvs. spørsmålet om respondentens stilling og hvilke funksjoner som er lagt til stillingen), mens resten av surveyen stod ubesvart. Disse ble fjernet fra datamatrixene, med det resultat at det endelige datasettet består av 205 observasjoner, som gir en samlet responsrate på 33 % (men med svar fra 54 % av kommunene i utvalget)⁸.

⁸ Merk imidlertid at ikke samtlige respondenter har besvart hele spørreskjemaet. Dels som en konsekvens av betingede visninger i det web-baserte spørreskjemaet (for å unngå at respondenter ble spurt om erfaringer med tiltak de tidligere hadde rapportert at de ikke kjente til) og dels som en konsekvens at folk – også i en relativt kortfattet undersøkelse som denne – faller fra eller unnlater å

Ettersom undersøkelsen ble igangsatt i mai, etter en vår preget av korona-nedstengninger og økt press på de kommunale tjenestene, er responsraten for undersøkelsen langt fra dårlig. Datamaterialet er også tilfredsstillende representativt sett i forhold til kommunestørrelse. Tabell 3.4 nedenfor viser hvordan survey-responsen er fordelt i forhold til tre størrelses-kategorier sammenlignet med populasjonen, det vil si de kommunene som ikke ble berørt av kommunesammenslåingene ved årsskiftet⁹.

Tabell 3.4: Responsrate og representativitet i forhold til kommunestørrelse (%)

	Populasjonen	Survey
Kommuner med under 5000 innbyggere	54	48
Kommuner med 5000-20000 innbyggere	33	33
Kommuner med over 20000 innbyggere	13	19
(N: 100 %)	(313)	(205)

Surveyen var som sagt rettet mot kommunalsjefer/direktører med hovedansvaret for helse- og omsorgsområdet og oppvekst/opplæringsområdet i sin kommune. Oppgaveporteføljen til respondentene vil imidlertid variere, ettersom kommunene har organisert disse områdene ulikt, noe vi tok høyde for ved å inkludere et spørsmål i surveyen hvor vi ba respondentene oppgi hvilke tjenesteområder eller funksjoner de hadde et hovedansvar for. Ettersom vi rettet undersøkelsen mot en gruppe respondenter med stor arbeidsbelastning, la vi opp til at surveyen kunne besvares av andre enn sektorlederen. Rundt ¼ av respondentene kommer derfor fra andre (og ofte lavere) ledd i kommuneorganisasjonen, hvilket tilsier at vi også får verdifull informasjon fra mer spesialiserte deler av kommuneadministrasjonen¹⁰. I Tabell 3.5 nedenfor viser vi hvordan respondentene fordeler seg i forhold til ansvarsområder og stillingsnivå.

Tabell 3.5: Tjenesteområder/oppgaver surveyrespondentene har et hovedansvar for (%)

	Kommunalsjef/direktør eller tilsvarende	Annen stilling
Barnevern	45	43
Sosialtjenesten	25	6
Helsetjenesten (inkl. skolehelsetjenesten)	49	47
Grunnskole	52	24
Barnehage	51	20
Integrering/flyktningetjenesten	38	8
Habiliteringstjenesten	27	12
PPT	42	35
Annet	38	53
(N: 100 %)	(151)	(51)

I surveyen spurte vi respondentene blant annet om de kjente til de listede støtte- og veiledningsressursene og, hvis så, hvor nyttige de vurderte disse som å være for det

besvare enkeltspørsmål underveis, varierer derfor også tallgrunnlaget. I sum har vi imidlertid tilstrekkelig dekning til å si noe om kommunenes erfaringer med de støtte- og veiledningsressursene vi har inkludert i surveyen.

⁹ Tallene for populasjonen er omregnet fra KS' «Status kommune 2019 – der folk bor», s. 30. (<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf> - lastet 03.09.2020).

¹⁰ En forenklet oversikt over ulike stillingstyper utover kommunalsjef/direktør gis i appendiks II.

tverrsektorielle samarbeidet i kommunen, hvordan de ble brukt og i hvor stor grad de oppfattet det som frivillig å iverksette anbefalingene som ligger i disse føringene. Sistnevnte synes vi var særlig relevant å få belyst også i en bredere styringspolitisk kontekst, ettersom slike formelt sett frivillige virkemidler utgjør en stadig større komponent av statens løpende styring av kommunesektoren. Endelig inkluderte vi også et spørsmål om den erfarne nytten av støtte og veiledning som tilbys av regionale aktører.

Vi hadde også i utgangspunktet lagt opp til å sende en tilsvarende survey til fylkeskommunene. Etter at vi i samråd med oppdragsgiver hadde blitt enige om hvilke støtte- og veiledningsressurser vi skulle ta med i surveyen, ble det klart for oss at brorparten av disse rettet seg mot det kommunale nivået. Vi valgte derfor å sende ut en forenklet versjon av surveyen til fylkeskommunene (minus Oslo) mot slutten av prosjektet, rettet mot de i fylkeskommunen som hadde et overordnet ansvar for henholdsvis opplæring (videregående skole) og folkehelse. 5 av 20 respondenter svarte på surveyen, som gir en responsrate på 25 % (men fra 5 av 10 fylkeskommuner). Ettersom dette i utgangspunktet er et lite datamateriale har vi valgt å referere til funn fra denne surveyen i teksten der dette er relevant, fremfor å gjøre egne analyser på dette begrensede tallmaterialet.

I analysen av dataene fra kommune-surveyen har vi valgt en primært deskriptiv tilnærming, men vi gjennomfører også enkle bi-variate analyser for å synliggjøre variasjoner i forhold til kommunestørrelse og sektor, samt forskjeller i svarene som registreres fra henholdsvis kommunaldirektør-nivået og andre ansatte som har besvart spørreskjemaet på vegne av sektoren. Av hensyn til fremstillingen, har vi plassert tabellene med de enkelte korrelasjonsanalysene i appendiks III, og refererer til (hovedtrekk ved) resultatene i teksten.

3.3 Kvalitative survey-data og intervjuer i utvalgte kommuner

Undersøkelsen har også en viktig kvalitativ komponent, i form av tekstdata fra åpne spørsmål i surveyen og intervjuer gjennomført i fem utvalgte kommuner. I surveyen hadde vi lagt til kommentarfelt ved flere av spørsmålene, i tillegg til at vi stilte to åpne spørsmål hvor vi ba respondentene reflektere over hva som etter deres vurdering er (i) sentrale forutsetninger eller betingelser for, eller (ii) hindre og barrierer mot å ta støtte- og veiledningsressurser i bruk lokalt. Inkluderingen av disse åpne spørsmålene resulterte i at vi kunne hente ut et rikt kvalitativt materiale i form av både korte og lengre frie refleksjoner rundt bruken av støtte- og veiledningsressurser på tjenestenivået i kommunene. I Tabell 3.6 nedenfor gis en oversikt over hvordan dette materialet fordeler seg i forhold til kommunestørrelse og tjenesteområde.

Tabell 3.6: Oversikt over kommentarer/svar på åpne spørsmål i surveyene (antall "utsagn")

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Over 20000 innbyggere	Totalt
Helse og omsorg	27	21	11	59
Opplæring/oppvekst	29	24	16	69
Totalt	56	45	27	128

Vi har ikke hatt muligheten til benytte dette materialet i sin helhet, men bruker sitater som er særlig illustrerende for de avveiningene og vurderingene som gjør seg gjeldende på sektorene i møte med et flerfoldig virkemiddelapparat, og begrensede kapasiteter til å skaffe seg oversikten over og ta i bruk alt som potensielt kan være relevant. Vi bruker derfor sitater som er hentet fra disse åpne spørsmålene og kommentarfeltene parallelt med – og i forhold til å belyse betingelser og utfordringer tillegges de tilsvarende vekt som – data fra intervjuundersøkelsen vi gjennomførte i forlengelsen av surveyen.

Kommunene vi gjorde intervjuer i ble valgt ut med utgangspunkt i en case-orientert tilnærming. Vi ønsket å belyse lokale erfaringer med sentrale støtte- og veiledningsressurser fra ulike ståsted, hvor da kommunestørrelse og geografi ble ansett som særlig relevante kilder til variasjon. Vi henvendte oss derfor til fem kommuner – to store og tre små – på Østlandet og i Nord-Norge, med forespørsel om å delta i undersøkelsen. De inkluderte kommunene varierer også med henblikk på hvordan de har organisert tjenestene generelt og tverrsektorielle ansvarsområder spesielt. I noen kommuner lå ulike tverrfaglige møtefora til grunn for samordningen, hvor både ledere og ansatte i tjenestene deltok, mens i andre var det tverrsektorielle eksplisitt uttrykt gjennom formell organisering ved at det var etablerte egne organisasjonsenheter hvor flere av tjenestene som har ansvaret for barn og unge var samlet under ett tak. Noen av kommunene var organisert etter en tradisjonell modell med kommunaldirektører som har ansvar for helse og omsorg eller oppvekst og opplæring, mens andre hadde lagt ansvaret for funksjoner som barnehage og grunnskole til to forskjellige sektorledere underlagt rådmannen. I sum sørget vi derfor for at vi fikk en relevant spredning i forhold til både kommunestørrelse, geografi og organisering av tjenesteområdene, som vi antok at kunne ha betydning for den lokale forståelsen og bruken av støtte- og veiledningsressurser.

Vi tok kontakt med de utvalgte kommunene i begynnelsen av juni. Samtlige kommuner stilte seg positive til å delta, og det ble gjennomført til sammen 15 intervjuer i de fem kommunene mellom juni og september. Intervjuene ble gjennomført via Microsoft Teams. Selv om vi i utgangspunktet hadde lagt opp til å gjennomføre ansikt-til-ansikt intervjuer, hvilket de spesielle omstendighetene våren 2020 gjorde umulig å gjennomføre, er det ikke vårt inntrykk at formatet har hatt nevneverdig betydning for mengden eller kvaliteten på de dataene intervjuene resulterte i. Dette har nok også sammenheng med at informantene var svært positive til å la seg intervjuer, og delte meget raust av sine erfaringer fra de respektive tjenesteområdene. Intervjuene varte om lag 1 time, og ble gjennomført av to av prosjektteamets forskere, hvorav den ene transkriberte samtalen fortløpende. I intervjuene fulgte vi dels opp spørsmålene som ble stilt i surveyen, ved at vi oversendte informantene en liste over aktuelle støtte- og veiledningsressurser forut for samtalen. Denne listen inneholdt de samme 24 virkemidlene som var inkludert i surveyen. I intervjuene fokuserte vi imidlertid også på hvordan kommunene hadde organisert det tverrsektorielle samarbeidet og hvilke erfaringer de hadde gjort seg med tverrsektorielt samarbeid generelt, som en inngang til å undersøke nærmere kommunenes erfaringer med utvalgte støtte- og veiledningsressurser.

I utvalget av informanter fulgte vi en tilsvarende logikk som i survey-undersøkelsen, ved at vi primært henvendte oss til sektorledere i de kommunene vi hadde valgt ut. Dels som en «kryss-sjekk» på observasjonene vi kunne hente ut fra intervjuene med sektorlederne, og dels på grunn av variasjoner i hvordan tjenesteområdene er organisert i de ulike kommunene, gjennomførte vi også et fåtalls supplerende intervjuer med ansatte på lavere nivåer i tjenestene¹¹. I Tabell 3.7 nedenfor gis en oversikt over informantene.

¹¹ I vurderingen av hvor mange informanter som er hensiktsmessig å intervjuer for en studie som dette så er det relevant å påpeke at vi opplevde at feltet ble lukket relativt tidlig i intervjurunden. De vi snakket med hadde relativt like erfaringer med støtte- og veiledningsressurser og pekte ofte på de samme momentene i forhold til muligheter for, og utfordringer med, å ta de i bruk. I tillegg opplevde vi ved flere anledninger at informantene hadde innhentet synspunkter og erfaringer fra kolleger og ansatte ute i tjenestene i forkant av intervjuet. Vi vurderte det derfor dit hen at ytterligere intervjuer ikke ville tilføre nevneverdig ny informasjon.

Tabell 3.7: Oversikt over kvalitative intervjuer (antall informanter)

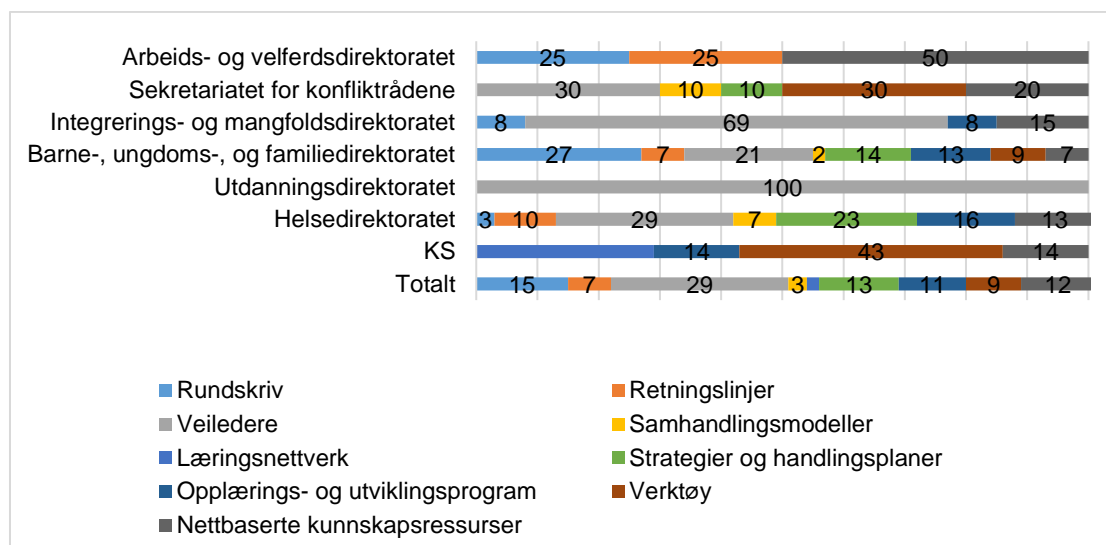
	Sektorledere	Andre	Totalt
«Liten kommune på Østlandet»	4		4
«Liten kommune på Østlandet»	2	1	3
«Stor kommune på Østlandet»	2		2
«Stor kommune i Nord-Norge»	2	2	4
«Liten kommune i Nord-Norge»	2		2
Totalt	12	3	15

Som nevnt benytter vi kvalitative survey-data og intervjuene parallelt for å belyse ytterligere hvordan sentrale støtte- og veiledningsressurser «slår ut» i det lokale tverrsektorielle samarbeidet. Denne typen data er også vesentlig bedre egnet enn standardiserte survey-spørsmål til å kaste lys over hvordan sentrale støtte- og veiledningsressurser fortolkes, oversettes og tilpasses før de eventuelt tas i bruk på konkrete lokale problemstillinger, og hvilke dynamikker som aktiveres i slike prosesser. De kvalitative surveydataene og især intervjuene gjør det mulig å studere hvordan trekk ved både «tilbudssiden» og «mottaks-siden» betinger og/eller modifierer hvordan «overføringen» av eksterne føringer til lokal praksis forløper, og slutter derfor ringen i vårt tredelte empiriske opplegg. Med dette som utgangspunkt skal vi nå se nærmere på de støtte- og veiledningsressursene for tverr-sektorielt samarbeid som stilles til disposisjon for kommunene på sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet.

4 Støtte og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid: en analyse av virkemidlenes normeringsgrad

Hva kjennetegner så støtte- og veiledningsressursene som er utviklet i sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet, og i hvor stor grad kan vi forvente at virkemiddelapparatet blir benyttet lokalt? I Figur 4.1 nedenfor ser vi først hva slags typer pedagogiske virkemidler som er inkludert i 0-24 kartleggingene.

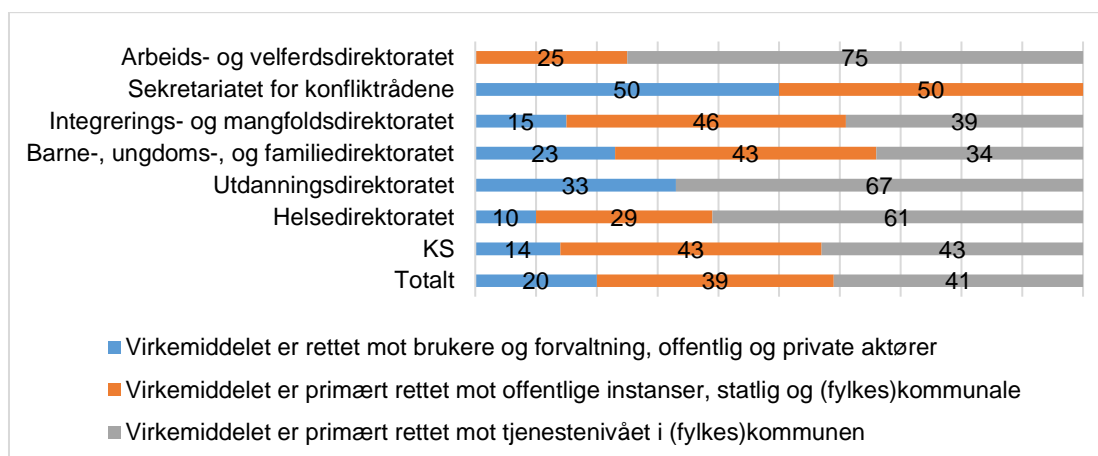
Figur 4.1: Type støtte- og veiledningsressurser som listes i kartleggingsmatrisene (%)



(N: 124)

Som figuren ovenfor viser, er det klare variasjoner mellom de ulike direktoratene i forhold til spesialiseringen av virkemiddelapparatet. Som vi kan se er *rundskriv*, *retningslinjer* og *veiledere* den største kategorien av støtte- og veiledningsressurser, og utgjør over halvparten av det kartlagte virkemiddelapparatet. Som vi har argumentert for tidligere, forventer vi at slike støtte- og veiledningsressurser har større lokale effekter, ettersom de gjerne relaterer seg til saksområder og problemstillinger som kommunene pålagt å håndtere gjennom lov. Når denne typen ressurser utgjør en såpass stor andel av virkemiddelapparatet, får dette også implikasjoner for variasjoner langs de øvrige dimensjonene vi benytter for å måle virkemidlenes normeringsgrad. Figur 4.2 viser målgruppene for de kartlagte støtte- og veiledningsressursene, og bekrefter til dels dette inntrykket.

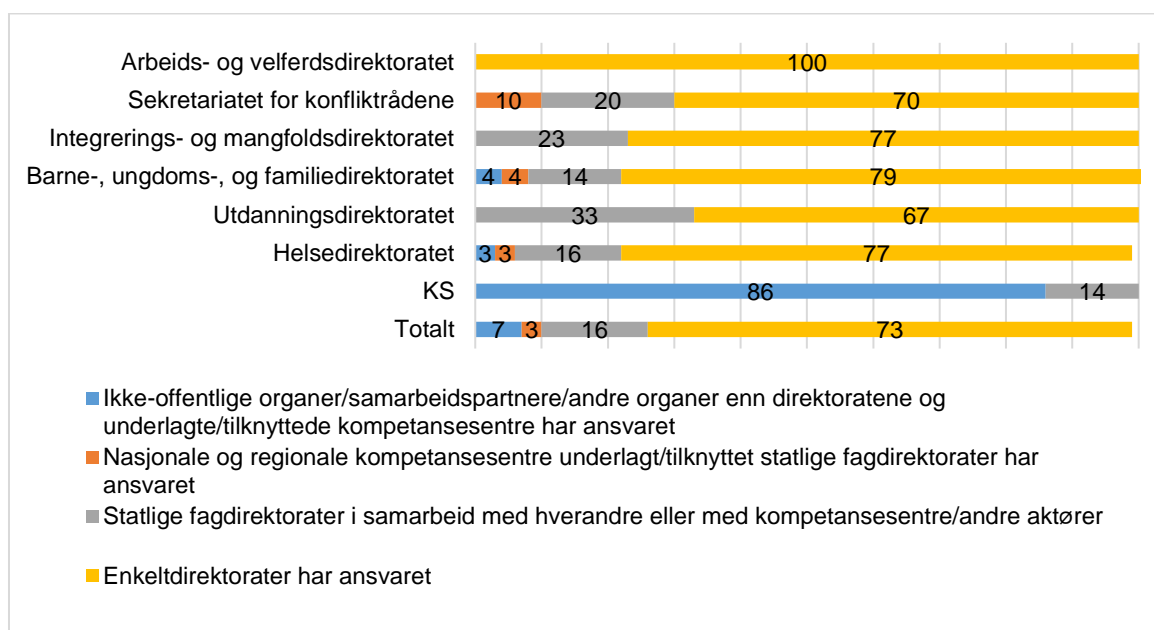
Figur 4.2: Målgruppen for støtte- og veiledningsressursene som listes i kartleggingsmatrisene (%)



(N: 124)

Som vi kan se av Figur 4.2, er hele 80 prosent av virkemiddelapparatet rettet inn mot organisasjoner i offentlig sektor (de oransje og grå søylene), mens omlag 4 av 10 retter seg direkte mot tjenestenivået. Virkemiddelapparatet som listes i kartleggingene synes derfor samlet sett å være relativt spisset. Dette inntrykket forsterkes når vi ser nærmere på hvem som har ansvaret for de tilgjengelige støtte- og veiledningsressursene, som vist i Figur 4.3.

Figur 4.3: Hvem som er ansvarlig for støtte- og veiledningsressursene listet i kartleggingsmatrisene (%)



(N: 124)

I tråd med vårt rammeverk blir en tydelig avsender å forstå som en form for «eksplisitering» som i utgangspunktet kan forventes å virke klargjørende og derfor høyne oppmerksomheten rundt virkemiddelet lokalt. Som vi ser av figuren ovenfor, forvaltes altså om lag ¾ av virkemiddelapparatet av enkeltdirektorater, som fra vårt ståsted representerer en klart normerende egenskap ved virkemiddelapparatet. At ansvaret for virkemidlene fremstår som såpass konsentrert, må imidlertid sees i sammenheng med tallene vi presenterte tidligere, hvor vi ser at størsteparten av virkemiddelapparatet utgjøres av typisk lov-fortolkende

ressurser, altså rundskriv, retningslinjer og veiledere. Dette er da også styringsdokumenter som typisk utstedes av direktoratene for å gi veiledning til hvordan kommunene skal forstå og anvende særlovene med tilhørende forskrifter.

Hva kjennetegner så *innholdet* i virkemidlene? Hvorvidt og på hvilken måte inneholder de føringer på eller henvisninger til kommunenes ansvar og plikter? Som tidligere skissert, antar vi at referanser til kommunenes ansvar eller, eventuelt i kombinasjon med, referanser til sentrale lover og økonomiske insentiver vil kunne virke «disiplinerende» for de berørte kommunale tjenesteområdene, i den forstand at de anser det som relevant – eller nødvendig – å forholde seg til en bestemt støtte- og veiledningsressurs. I Tabell 4.1 nedenfor gjengir vi resultatene fra en kvantitativ innholdsanalyse av støtte- og veiledningsressursene i vårt materiale, hvor vi sammenligner forekomsten av slike normerende referanser på tvers av kartleggingsmatrisene som inngår i datasettet.

Tabell 4.1: Normspråk og referanser til sentrale lover/økonomiske insentiver i støtte- og veiledningsressursene (gjennomsnittlig antall referanser)

	AVdir	SfK	IMDi	Bufdir	Udir	Hdir	KS	Alle
<i>Normerende språk</i>								
«Kan»-ref.	.00	.50	8.85	1.14	1.33	3.13	.86	2.35
«Bør»-ref.	.00	.10	1.38	.29	2.67	2.03	.29	.87
«Skal/må»-ref.	.25	.40	12.00	2.54	4.67	5.71	1.29	4.06
<i>Lovverk og økonomiske insentiver</i>								
Ref. sentrale lover	1.75	1.70	46.85	27.82	19.67	36.71	3.57	27.52
Ref. øk. insentiv	2.25	.00	12.77	6.59	.33	5.61	1.14	5.86

(N: 124)

Flere interessante observasjoner kan hentes ut av tabellen ovenfor. Først og fremst ser vi at det hyppigst forekommende «styringssignalet» er koplingen mellom virkemidlene og sentrale lover. Tallene for øvrig gir inntrykk av at forekomsten av normerende språkføring ikke er spesielt dominerende. Samtidig ser vi at det er til dels store variasjoner mellom de ulike sektorkartleggingene og til dette kan vi legge til at det også er store variasjoner mellom virkemidlene innad i hver enkelt kartlegging. Tallene ovenfor maskerer dessuten den variasjonen som gjør seg gjeldende mellom ulike typer virkemidler, eller mellom virkemidler med ulik målgruppe. Som Tabell 4.2 nedenfor indikerer, opptrer det vi forstår som normerende språkføring oftere jo mer eksplisitt virkemiddelet er – altså vil referanser til hva kommunene skal eller må foreta seg opptre oftere i virkemidler som har som formål å presisere eller utdype lovverket. Det ser vi også av sammenhengene mellom forekomsten av normerende verbformer og referanser til sentrale lover, som derfor heller ikke er spesielt overraskende. Det generelle inntrykket vi kan hente ut av analysen nedenfor er at indikatorene vi benytter i all vesentlighet er svakt til moderat korrelert. Mer interessant er det å merke seg at referanser til hva kommunene *kan* foreta seg i forhold til det saksområde eller problemkompleks som virkemidlene omhandler ser ut til å opptre samtidig med referanser til hva de *bør* eller *må* gjøre, som på sin side også er høyt korrelert.

Tabell 4.2: Inter-korrelasjoner mellom indikatorer på normeringsgrad (Pearson's R)¹

	Virke- midde- ltype	Mål- grupp e	Ansva- rlig etat	«Kan »-ref.	«Bør» -ref.	«Skal/ må»- ref.	Lov- ref.	Øk. insent iv
Virkemiddeltype	§	.26***	.25***	.16*	.15*	.18**	.41***	-.04
Målgruppe		§	.08	.10	.17*	.15*	.27***	-.13
Ansvarlig etat			§	.09	.12	.15	.15	.04
«Kan»-referanser				§	.54***	.88***	.52***	.33***
«Bør»-referanser					§	.62***	.50***	.22**
«Skal/må»- referanser						§	.63***	.34***
Lov-referanser							§	.12
Økonomiske insentiv								§

***: signifikant på .01-nivå * : signifikant på .05-nivå †: signifikant på .10-nivå (to-halet test). ¹ For verdier på variablene som inngår i korrelasjonsanalysen, se Tabell 3.2. (N: 124)

Oppsummert så har vi i analysen ovenfor vist hvordan de kartlagte støtte- og veiledningsressursene fordeler seg langs et knippe indikatorer som vi mener gir et relevant utgangspunkt for å vurdere pedagogiske virkemidlers normeringsgrad. Innplasseringen av virkemiddelapparatet i forhold til indikatorene vi har benyttet som mål på normeringsgrad viser at støtte- og veiledningsressursene som listes i de ulike sektorkartleggingene er relativt spisset, langs flere dimensjoner. Hvis formålet med organiseringen, og den innholdsmessige spesialiseringen, av et bestemt virkemiddel skal være å høyne bevisstheten om at virkemiddelet er noe som bør tas i bruk, vil en slik spissing av virkemiddelapparatet være formålstjenlig. Dersom formålet med disse støtte- og veiledningsressursene samlet sett er å motivere eller stimulere økt tverrsektoriell samordning på lokalt nivå, blir inntrykket imidlertid et annet. Tallene i Figur 4.3 ovenfor viser som kjent at støtte- og veiledningsressursene primært følger sektorlinjene. Det er ikke nødvendigvis en fordel for tverrsektorielt samarbeid at brorparten av virkemidlene som skal understøtte slike aktiviteter knyttes til enkeltorganisasjoner, ettersom kommunene da kan forventes å måtte forholde seg til et omfattende tilbud av støtte- og veiledningsressurser innenfor den enkelte sektor som ikke nødvendigvis er koordinert mellom sektorene. Kartleggingsdataene viser eksempelvis også at kun om lag 4 av 10 virkemidler *involverer* minst én aktør utenfor sektorlinjen. Samtidig befinner *oppdragsgiverne* for rundt 8 av 10 virkemidler innenfor én og samme sektor¹², hvilket innebærer at de ulike tjenestene i kommunene eksponeres for et rikt virkemiddelapparat innenfor sektorsøylene, men få virkemidler som eksplisitt går på tvers av disse. Dette appellerer ikke nødvendigvis til tverrsektorielt samarbeid lokalt, ettersom kommunene samlet sett får for mange eksterne signaler å forholde seg til. Her er det imidlertid relevant å bemerke at kartleggingene vi har analysert også inkluderer virkemidler som omhandler tverrsektorielt samarbeid, men som likevel kun retter seg mot enkeltsektorer¹³. Sett i lys av denne brede forståelsen av tverrsektorielle pedagogiske virkemidler som ligger til grunn for de enkelte kartleggingene, er derfor ikke den sektoriseringen vi antyder ovenfor nødvendigvis så overraskende. Som vi nå likevel skal se, er nettopp måten de berørte tjenestene må forholde seg til (for mange) eksterne signaler en av hovedutfordringene kommunene erfarer i møtet med støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge.

¹² Jf. informasjon om «oppdragsgiver» og «andre involverte» i matrisene vi fikk oversendt ved prosjektoppstart.

¹³ Jf. «Kartlegging av tverrsektorielle pedagogiske virkemidler i 0-24 direktoratene, SfK og KS» - forklaringskriv til kartleggingene utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

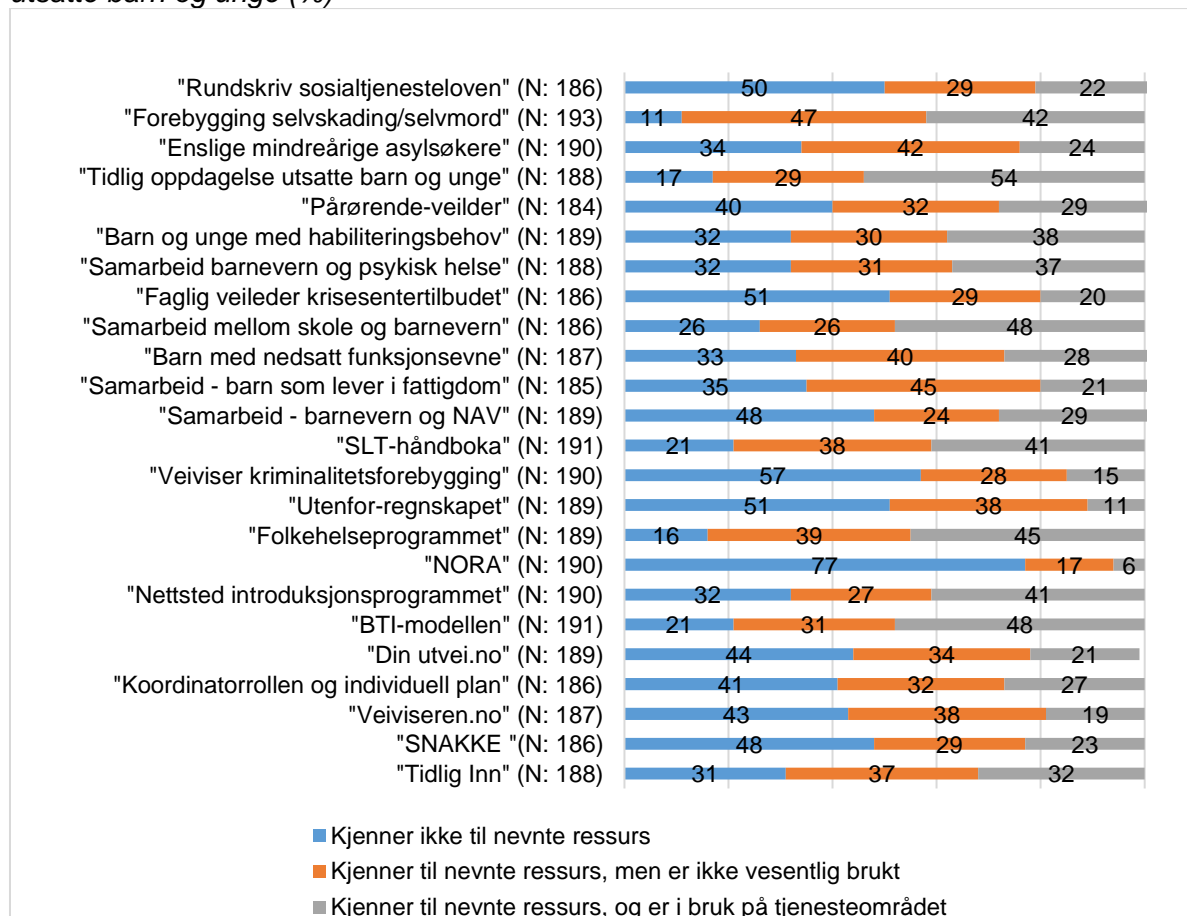
5 Lokale effekter av støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid: funn fra survey- og intervjuundersøkelsen

Vi vil nå se nærmere på hvilke erfaringer kommunene har gjort seg med støtte- og veiledningsressursene som tilbys på sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet. Først vil vi presentere tall som gir et generelt inntrykk av hvordan virkemiddelapparatet fremstår for de relevante kommunale tjenestene, før vi benytter oss av kvalitative data for å belyse nærmere hvordan virkemiddelapparatet «treffer» det tverrsektorielle samarbeidet lokalt.

5.1 Lokale variasjoner i kjennskap til og bruk av sentrale støtte- og veiledningsressurser: en kvantitativ tilnærming

I hvor stor grad kjenner så kommunene til, og benytter, utvalgte støtte- og veiledningsressurser, og hva kan eventuelt bidra til å forklare lokale variasjoner? I Figur 5.1 nedenfor ser vi i første omgang hvorvidt kommunene kjenner til de 24 støtte- og veiledningsressursene vi inkluderte i surveyen til kommunale sektorledere.

Figur 5.1: Lokal kjennskap til støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge (%)



Spørsmål: Kjenner du til følgende faglige støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge?

Som figuren ovenfor viser, er det store variasjoner mellom de ulike støtte- og veiledningsressursene i forhold til hvorvidt de blir tatt i bruk lokalt. Interessant nok ser det ikke ut til å være en systematisk sammenheng mellom formatet på ressursen og lokal kjennskap – både *nettressurser* som NORA og blant annet *rundskrivet* til sosialtjenesteloven er ukjent for store deler av survey-responentene¹⁴ og, motsatt, *nettressursen* BTI-modellen og *veilederen* for samarbeid mellom skole og barnevern benyttes på tjenestenivået i en tilsvarende stor andel kommuner. Generelt ser det imidlertid ut til å være en sammenheng mellom hvor spisset virkemiddelet er i forhold til målgruppe, og i hvor stor grad kommunene kjenner til og tar det i bruk (jf. tabell B.1 i appendiks III). Det er imidlertid også interessante variasjoner på tvers av ulike kommuner så vel som innad i kommunene i forhold til den lokale kjennskapen til, og bruken av, ulike støtte- og veiledningsressurser (jf. tabell B.2 i appendiks III).

Kommunestørrelse har, som forventet, betydning for *bredden* av ulike støtte- og veiledningsressurser de kommunale tjenestene har oversikt over og tar i bruk lokalt. Dette illustrerer kapasitetsargumentet skissert tidligere, men har antagelig også sammenheng med at problemkomplekset også er mer mangfoldig i større kommuner og derfor gjør det relevant å orientere seg mot et bredere tilfang av ulike støtte- og veiledningsressurser. Vi ser også at sektorvariasjoner slår tydelig ut langs flere av de listede virkemidlene. Dette illustrerer det vi tidligere har påpekt i forbindelse med presentasjonen av indikatorene på normeringsgrad, altså at den tunge sektorspesialiseringen av sentralforvaltningen medfører at de kommunale tjenestene primært forholder seg til det som kommer fra «sine» respektive direktorater. Mer spesifikt kommer dette til uttrykk ved at de som har besvart surveyene som gikk til oppvekst- og opplæringsområdet i mindre grad kjenner til eller benytter seg av virkemidler som hører til andre sektorer og tilknyttede statlige fagdirektorater. Endelig ser vi at den lokale kjennskapen til ulike støtte- og veiledningsressurser også varierer i forhold til hvor i den kommunale tjenesten personen som har besvart spørreskjemaet sitter. Som det imidlertid også fremkommer av tabellen, utgjør ikke stillingsnivået til respondentene noen systematisk skillelinje i materialet, da det kun er tale om et fåtall virkemidler hvor stillingsnivå er en signifikant forklaringsfaktor. Det gjelder også for observasjonene som nå følger, hvor vi har spurt respondentene om hvor nyttig de føler at de oppgitte støtte- og veiledningsressursene har vært for det lokale tverrsektorielle samarbeidet.

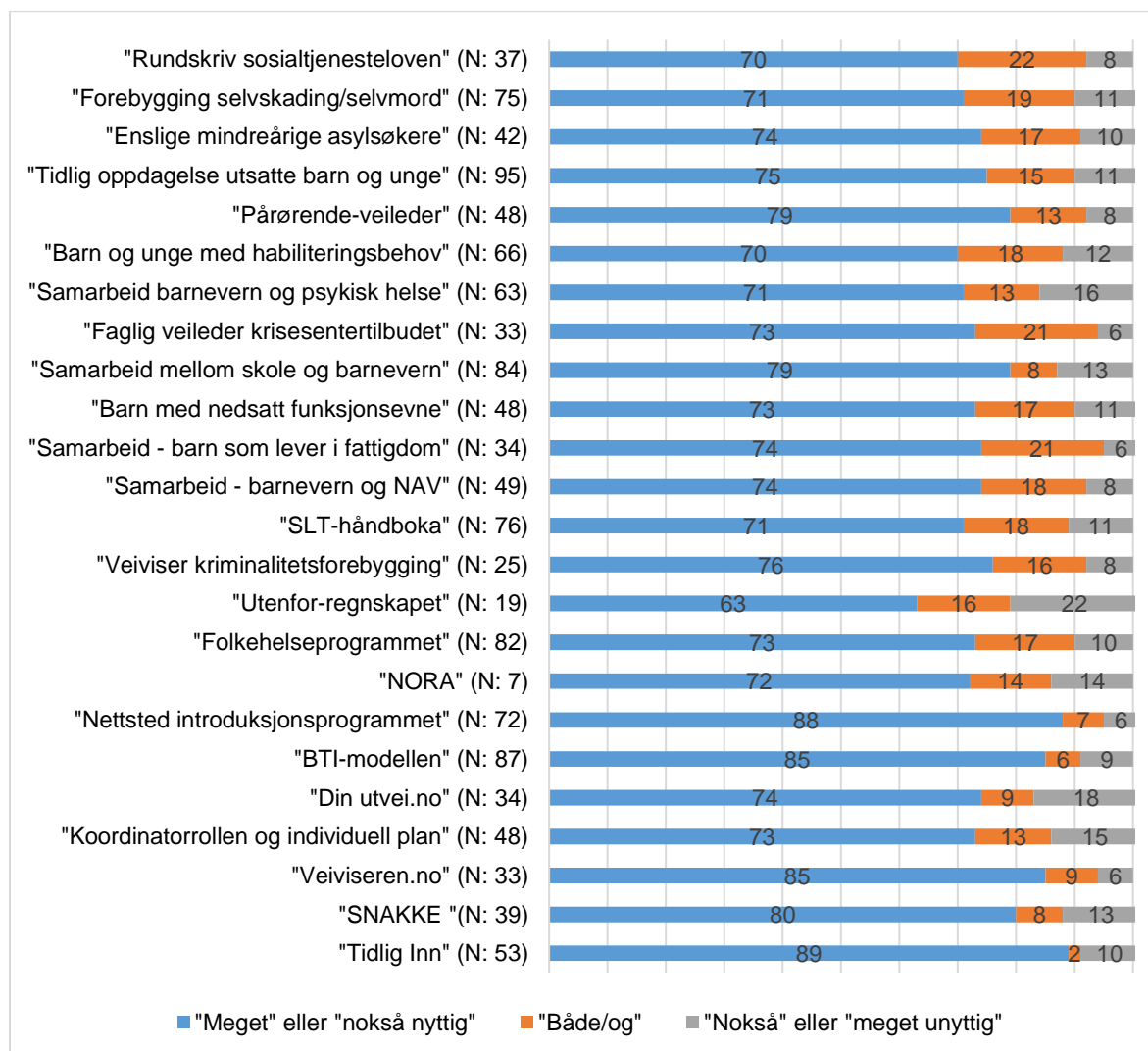
I Figur 5.2 nedenfor viser vi først hvordan surveyresponentene sett under ett vurderer nytten av de 24 utvalgte virkemidlene. Det første vi kan bemerke i tilknytning til tallene presentert ovenfor er at antall observasjoner er vesentlig lavere enn i foregående figur og tabell. Dette skyldes hovedsakelig at vi i lys av det relativt store antallet virkemidler som ble inkludert i surveyen, valgte å kun stille oppfølgende spørsmål om lokale erfaringer med de ulike virkemidlene til de av respondentene som rapporterte at virkemidlene faktisk var i bruk på tjenesteområdet i deres kommune. Det er grunn til å anta at de som har besvart spørreskjemaet derfor også har gjort seg opp, eller gjort seg kjent med, konkrete praktiske erfaringer med virkemiddelet.

Som vi kan se av tallene nedenfor, blir samtlige virkemidler vurdert som mer nyttige enn unyttige, med til dels meget klare marginer. Sett i forhold til hvordan vi vurderte de ulike virkemidlene i kartleggingsdatasettet i forhold til normeringsgrad, finner vi også her en sammenheng mellom hvorvidt de er spesifikt rettet inn mot tjenestenivået og opplevd nytte. Mer spissede virkemidler oppfattes altså som mer nyttige for det tverrsektorielle samarbeidet, og vi ser at jo mer tydelig ansvaret for virkemiddelet er plassert sentralt, dess mer nyttig fremstår det for de berørte tjenestene (jf. tabell B.1, appendiks III). Det er også enkelte signifikante forskjeller mellom små og større kommuner, samt mellom sektorene og stillingsnivåene som har besvart undersøkelsen (jf. tabell B.3, appendiks III). Spesifikt ser vi at det er flere signifikante utslag av stillingsnivå, men interessant nok går disse effektene i en

¹⁴ Det er imidlertid verdt å merke seg at det antagelig er få av surveyresponentene som har ansvaret for NAV, hvilket nok forklarer (manglende) kjennskap til og bruk av rundskrivet til sosialtjenesteloven.

annen retning enn hva en kanskje ville ha forventet. Ettersom disse respondentene har mer spesialiserte ansvarsområder og sitter tettere på tjenestene, er det derfor interessant å merke seg at nytteverdien til flere relevante støtte- og veiledningsressurser tilsynelatende er mindre jo nærmere respondenten befinner seg de konkrete tjenestene og problemområdene hvor ressursene skal komme til anvendelse. Igjen er det viktig å merke seg at dette kun gjelder enkeltvirkemidler, og effektene er moderate, så funnet bør ikke tolkes som noen generell tendens som sådan.

Figur 5.2: Opplevd nytte av ulike støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge (%)

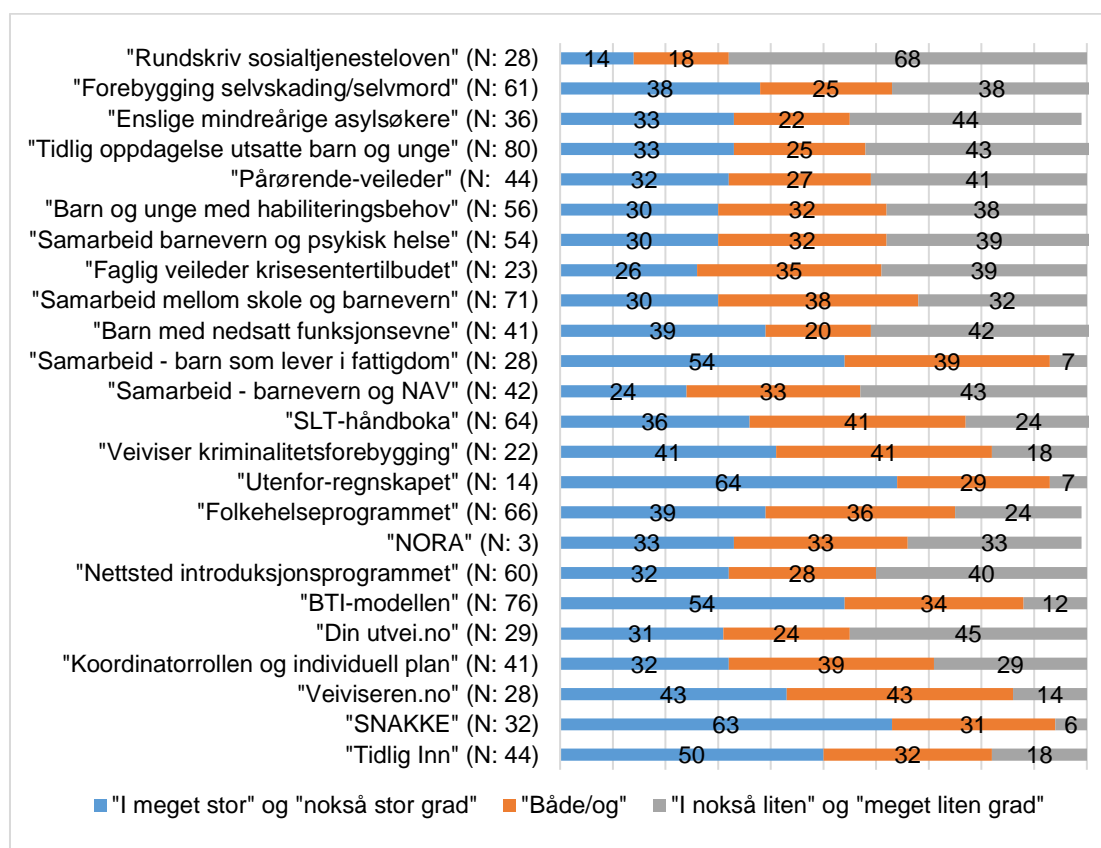


Spørsmål: Hvor nyttig eller unyttig vil du si at følgende faglige støtte- og veiledningsressurser er for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge i din kommune? Spørsmålet er kun stilt til de kommunene som benytter virkemiddelet på tjenestenivået.

Hittil har vi argumentert for at selv om støtte- og veiledningsressurser formelt sett er frivillige å tilpasse seg for kommunene, så kan det være trekk ved dem som likevel gjør at kommunene anser dem som mer obligatoriske enn hva deres rettslige status skulle tilsi. Empirisk har vi søkt å fange opp dette ved å se nærmere på den organisatoriske og innholdsmessige spesialiseringen av virkemidlene. I surveyen fant vi det imidlertid også relevant å spørre de kommunale tjenestene mer direkte om de følte at de virkemidlene de hadde kjennskap til faktisk er frivillige å tilpasse seg. Inkluderingen av dette spørsmålet er interessant av flere årsaker, først og fremst fordi det er viktig å avklare forholdet mellom et styringstiltaks formelle status og hvordan det faktisk fremstår for de som eksponeres for det.

Når vi vet at pedagogiske virkemidler utgjør en betydelig – og voksende – andel av styringsinstrumentene staten har til rådighet ovenfor kommunesektoren, har data som kan si noe om forholdet mellom formell status og faktisk virkning en verdi i seg selv. Hva angår virkemidlene vi undersøker, viser tallene i Figur 5.3 nedenfor at det ikke nødvendigvis er et entydig forhold mellom et virkemiddels formelle status og hvorvidt tilpasning oppfattes som frivillig. Et skille i materialet går likevel mellom *ulike* pedagogiske virkemidler. Virkemidler som er knyttet til lovverket (veiledere, rundskriv og retningslinjer) fremstår som mer obligatoriske å tilpasse seg lokalt (jf. også tabell B.1, appendiks III). Til dette kan vi også legge til at jo tettere kopleingene er mellom virkemidlene og direktoratene, og jo oftere det refereres til sentrale lover, dess mindre frivillig blir lokal tilpasning oppfattet å være (tabell B.1, appendiks III). Disse indikatorene er imidlertid tett korrelert, og viser derfor først og fremst at det er en vesensforskjell mellom de ulike kategoriene av pedagogiske virkemidler som inngår i virkemiddelapparatet vi undersøker¹⁵. Vi registrerer også at større kommuner oppfatter enkelte av virkemidlene som mer obligatoriske enn småkommuner, men dette kan antagelig sees i sammenheng med at førstnevnte også i større grad benytter seg av de relevante virkemidlene på tjenestenivået og derfor har bedre forutsetninger for å mene noe om hvor førende de er (jf. tabell B.2 vs. B.4 i appendiks III).

Figur 5.3: Hvorvidt det oppleves som frivillig å iverksette anbefalinger i støtte- og veiledningsressurser (%)

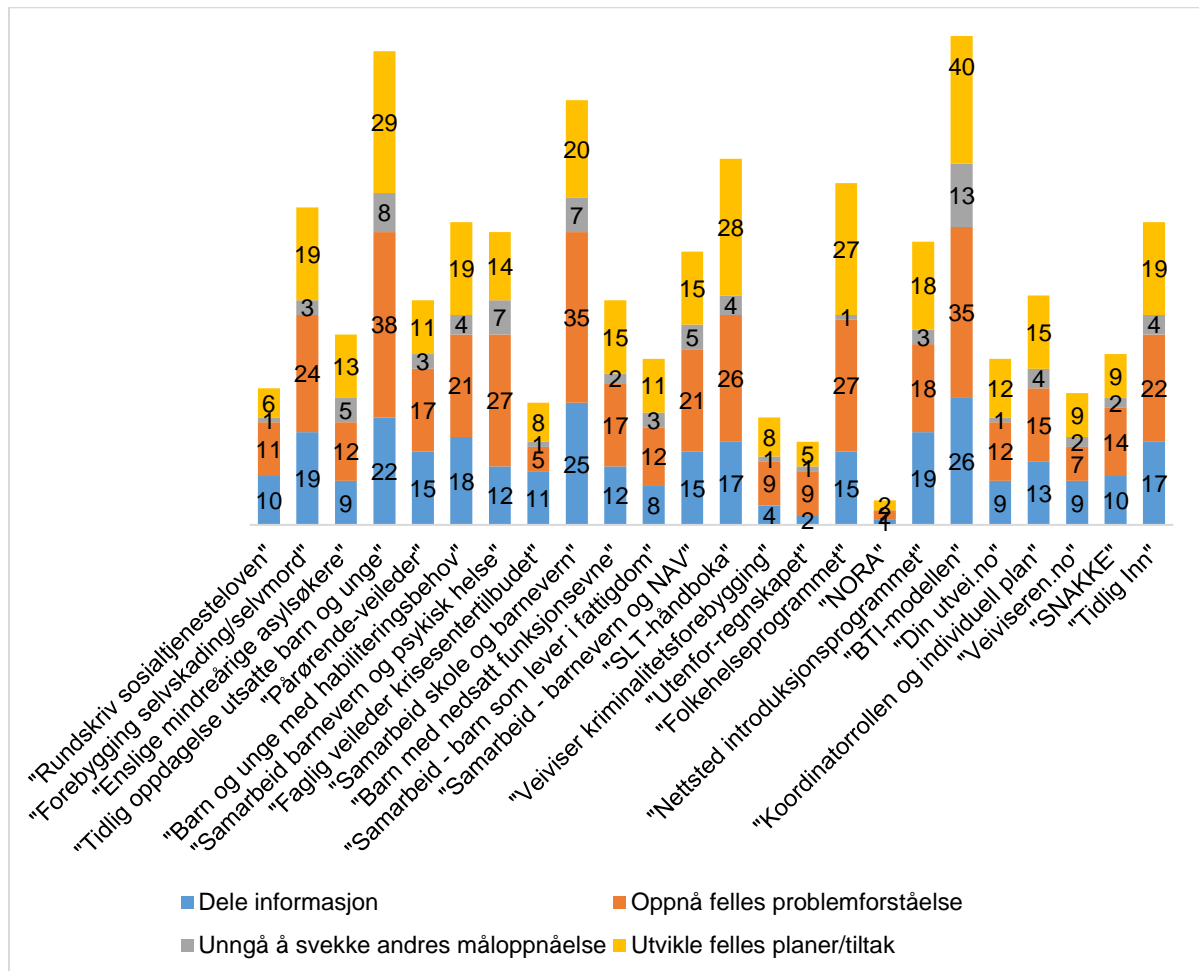


Spørsmål: I hvor stor eller liten grad oppfatter du at det er frivillig for kommunen å iverksette anbefalinger eller føringer i følgende faglige støtte- og veiledningsressurser? Spørsmålet er kun stilt til de kommunene som benytter virkemiddelet på tjenestenivå.

¹⁵ Ettersom vi her som kjent korrelerer snittverdier fra surveyen med kartleggingsanalysene, skal vi være forsiktige med å tolke for mye ut av funnene, gitt det meget lave antallet observasjoner for enkelte av virkemidlene (eks. «NORA» og «Utenfor-regnskapet»).

Ettersom støtte- og veiledningsressursene ovenfor altså i varierende grad oppfattes som obligatoriske å innrette lokal praksis etter, er det relevant å se nærmere på hva slags aktiviteter eller prosesser som virkemidlene typisk kommer til anvendelse på. Med utgangspunkt i den såkalte «samordningsstigen» (DIFI 2014: 16) spurte vi respondentene om hvorvidt de 24 ulike virkemidlene har vært nyttige for å oppnå en av fire ulike former for samordning (med stigende ambisjonsnivå). Resultatene er gjengitt i Figur 5.4 nedenfor.

Figur 5.4: Om støtte- og veiledningsressurser oppfattes som nyttige for å oppnå ulike typer for samordning (%)



Spørsmål: Tverrsektorielt samarbeid kan involvere ulike former for samordning mellom tjenesteområder i kommunen. Vi ber deg om å vurdere hvorvidt støtte- og veiledningsressursene nevnt nedenfor har vært nyttige for å oppnå en eller flere av de fire formene for samordning som er listet nedenfor. Spørsmålet er kun stilt til kommuner som benytter virkemiddelet på tjenestenivå.

Det første som er verdt å merke seg her, er at respondentene har kunnet krysse av for flere samordningsformer på tvers av de ulike virkemidlene, slik at prosentene som gjengis derfor viser til andelen av respondentene samlet sett som rapporterer at et virkemiddel har vært nyttig for å oppnå en bestemt form for samordning. Variasjonene her sier derfor også noe om hvorvidt og i hvor stor grad de benyttes på de ulike tjenesteområdene. Som figuren viser er da også samordningseffektene større for de virkemidlene vi tidligere har sett at blir aktivt benyttet.

«BTI-modellen» og «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge» skiller seg ut ved at det er disse som i størst grad fremstår som nyttige for å oppnå de mer ambisiøse samordningsformene, altså de som handler om klargjøring av grenseoppgangen mellom ulike tjenester og utviklingen av felles tiltak på tvers av tjenesteområdene. Vi så for øvrig også i Figur 5.1 og

Figur 5.2 ovenfor at av de støtte- og veiledningsressursene som retter seg mot å gi veiledning til konkrete tverrsektorielle samhandlingsprosesser, så var disse også særlig høyt rangert både i forhold til lokal kjennskap og opplevd nytte. Undersøkelsesopplegget og datamaterialet vårt gir kun begrensede muligheter til å peke på generelle kjennetegn ved virkemidler som fremmer lokal kjennskap og bruk utover det vi tidligere har anført om virkemidlenes normeringsgrad. I forhold til BTI-modellen mer spesifikt er det imidlertid nærliggende å anta at en del av forklaringen på at dette virkemiddelet både er godt kjent og oppfattes som nyttig for å oppnå konkrete samordningsgevinster har å gjøre med at den har blitt iverksatt lokalt under tett oppfølging av de ansvarlige statlige og regionale fagetatene. Implementeringen av modellen har også blitt ledsaget av forskningsoppdrag som har sett spesifikt på erfaringer og utfordringer i de 8 kommunene som Helsedirektoratet opprinnelig startet utviklingen av modellen i samarbeid med (Helgesen 2013, 2015, 2018). Foruten å heve oppmerksomheten omkring modellen i de 8 samarbeidskommunene antar vi at en slik vedvarende oppmerksomhet omkring implementeringen av et pedagogisk virkemiddel gir et viktig kunnskapsgrunnlag i forhold til hvordan virkemiddelet bør utformes og tilpasses lokale forhold mer generelt. Dette kan da også være en forklaring på at BTI-modellen scorer såpass høyt, især på spørsmålet ovenfor om konkrete samordningsformer¹⁶. Generelt er det imidlertid også interessant å merke seg at en betydelig andel av respondentene mener at også flere av virkemidlene vi inkluderte i surveyen har vært nyttige for å oppnå mer krevende samordningsformer.

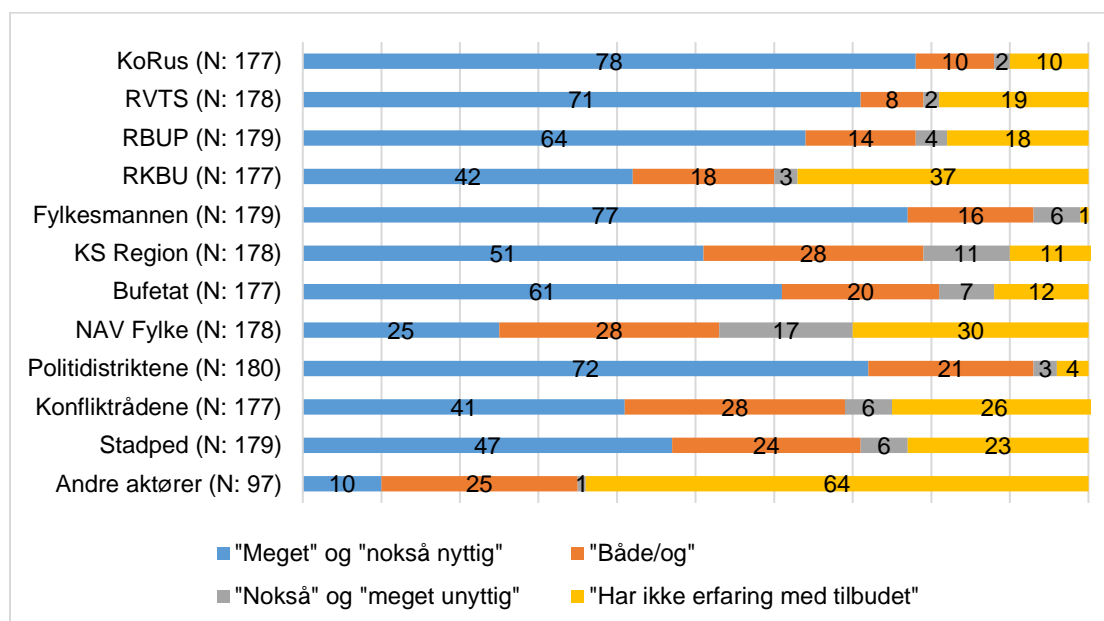
I analysen av hvordan *lokale variasjoner* slår ut langs denne dimensjonen har vi sett det som relevant å komprimere tallene noe. Ved å skille mellom veiledere, rundskriv og retningslinjer på den ene siden, og de øvrige virkemidlene på den andre, får vi et mer oversiktlig grunnlag for å gjøre noen sammenligninger mellom blant annet kommunestørrelse og sektor (tabell B.5, appendiks III). Som analysen viser, synes større kommuner å ha størst nytte av begge kategoriene av virkemidler for de ulike samordningsformene. Dette kan ha sammenheng med den andre siden av kapasitetsargumentet som ble nevnt tidligere, ved at store kommuner ofte har et større og mer spesialisert tjenesteapparat, som i seg selv kan avstedkomme samordningsutfordringer. Det gir derfor mening at større kommuner har mer nytte av virkemidlene for å oppnå konkrete samordningsformer. Samtidig har vi også vist at de større kommunene generelt har mer kjennskap til og bruker ressursene oftere, og effekten av kommunestørrelse kan derfor også være en konsekvens av at de mindre kommunene har hatt mindre konkrete erfaringer å melde om. De som har besvart surveyen som gikk til oppvekst- og opplæringsområdet i kommunene, ser ut til å ha noe mindre nytte av rundskriv, retningslinjer og veiledere for å oppnå informasjonsdeling og utvikling av felles problemforståelser. Selv om det kan være flere årsaker til at akkurat denne effekten gjør seg gjeldende, er det likevel verdt å påpeke at slike støtte- og veiledningsressurser jo per definisjon er mer spisset mot de enkelte tjenestene som berøres av et gitt lovverk. Interessant er det også å merke seg at de som har svart på vegne av kommunalsjefen/direktøren, og som derfor befinner seg nærmere de kommunale tjenestene hvor virkemiddelapparatet skal komme til anvendelse, ser større nytte av støtte- og veiledningsressursene både for informasjonsdeling, men også for utarbeidelse av felles tiltak.

I surveyen stilte vi også spørsmål om tjenestene hadde erfaring med faglig veiledning og støtte fra ulike regionale aktører. Regionale aktører utgjør et viktig bindeledd mellom tjenestene og virkemiddelapparatet, og er også ofte involvert i forvaltningen og

¹⁶ Jf. NIBRs tilbud inkluderer populasjonen for surveyen de 8 opprinnelige samarbeidskommunene. Ettersom vår survey retter seg mot topledere på to sektorer, og kun én av to sektorer er representert i materialet fra de 7 av 8 samarbeidskommunene som besvarte spørreundersøkelsen, blir tallgrunnlaget for lite og for overordnet til å forfølge dette resonnetet mer i detalj. Vi merker oss likevel at «BTI-kommunene» - kanskje ikke så overraskende – har mer kjennskap til denne modellen (Pearson's r : .15, $p < .05$), vurderer den som mer nyttig for tverrsektorielt samarbeid generelt (Pearson's r : .22, $p < .05$) og for å utvikle felles planer/tiltak spesielt (Pearson's r : .21, $p < .05$) enn de øvrige kommunene i datamaterialet.

kommunikasjonen av virkemiddelapparatet overfor kommunene. I Figur 5.5 nedenfor ser vi hvordan respondentene vurderer nytten av faglig veiledning og støtte fra regionale aktører.

Figur 5.5: Opplevd nytte av faglig veiledning og støtte fra regionale aktører (%)



Spørsmål: Hvor nyttig eller unyttig vil du si at faglig veiledning og støtte fra følgende regionale aktører er for det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge i din kommune?

Som figuren ovenfor viser, er det betydelige variasjoner i hvor nyttig kommunene oppfatter de ulike regionale tilbudene å være. Det er også noe varierende i hvor stor grad de kommunale tjenestene faktisk kjenner til eller har erfaring med ulike tilbud¹⁷, men i all hovedsak ser vi at av de som har erfaring med tilbudet så oppfattes veiledningen som nyttig, med enkelte signifikante variasjoner i forhold til kommunistørrelse, sektor og hvem som har besvart spørreskjemaet (tabell B.6, appendiks III). I lys av at regionale aktører forventes å fungere som et bindeledd, er det derfor mer interessant å observere om faglig veiledning og støtte som tilbys av disse aktørene gjør virkemiddelapparatet som sådan mer kjent og aktuelt å ta i bruk for tjenestenivået lokalt (tabell B.7, appendiks III). Vi ser spesielt at surveyrespondentene som vurderer tilbudet til KoRus¹⁸, RVTS og RKBU som nyttig, også har større kjennskap til, og mer nytte av, flere ulike typer støtte- og veiledningsressurser. Dette siste funnet illustrerer et mer generelt aspekt ved hvordan støtte- og veiledningsressurser kommer til anvendelse i det lokale tverrsektorielle arbeidet.

Oppsummert gir analysene ovenfor et overordnet inntrykk av hvilke erfaringer kommunene har gjort seg med støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Resultatene vi har gjennomgått viser at det er til dels betydelige variasjoner i hvilke typer støtte- og veiledningsressurser kommunene kjenner til og har tatt i bruk på tjenestenivået. Vi ser samtidig at de virkemidlene som benyttes stort sett oppfattes som relevante for de som tar de i bruk. Vi ser også at flere av dem blir vurdert som å være nyttige verktøy for å oppnå konkrete former for samordning. Langt på vei illustrerer resultatene også virkemidlenes formelle status, men vi ser at anbefalinger som ligger i de virkemidlene som er

¹⁷ For kategorien «andre aktører» hadde det selvsagt vært nyttig å vite mer om hvilke aktører dette gjelder, for så å kunne si noe om hva som kan forklare variasjonen. Vi har imidlertid ikke gode nok data til å si noe mer generelt om dette, ettersom kommentarfeltet til spørsmålet kun ble benyttet av et fåtalls respondenter.

¹⁸ Som vi skal se i analysen av intervjudataene, har KoRus spilt en særlig viktig rolle i implementeringen av BTI-modellen. At en såpass stor andel kommuner vurderer støtten fra KoRus som nyttig kan derfor også sees i sammenheng med de lokale erfaringene med BTI-modellen, som vist i figur 5.1, 5.2 og 5.4.

tettest koplet til lowverkene oppfattes som mindre frivillige å iverksette lokalt. Endelig viser analysene at kommunene også i varierende grad har nytte av faglige råd og støtte fra ulike regionale aktører. Observasjonene indikerer også at disse aktørene kan være et viktig bindeledd mellom virkemiddelapparatet og de lokale tjenestene som skal ta dette i bruk.

Analysene presentert hittil gir kun et oversiktsbilde og sier lite om prosessene hvor støtte- og veiledningsressurser hentes ned og legges til grunn for lokale prosesser. Tidligere har vi argumentert for at verken «nedlastningen» eller implementeringen av støtte- og veiledningsressurser skjer automatisk. Støtte- og veiledningsressurser som skal tas i bruk lokalt må ofte tilpasses i lys av både de forutsetningene og tradisjonene kommunene har for tverrsektorielt samarbeid. Funnene referert ovenfor indikerer som sagt at regionale aktører kan ha en viktig rolle i å øke kjennskapen og tilgjengeligheten til støtte- og veiledningsressurser. Det er imidlertid flere faktorer som kan påvirke hvorvidt og hvordan støtte- og veiledningsressurser kommer til anvendelse lokalt. For å belyse dette på en fullgod måte må vi konsultere data som gir oss mer informasjon om hvordan selve «overføringen» forløper, og hvordan støtte- og veiledningsressurser fortolkes og forstås i lys av de muligheter og begrensninger som kjennetegner det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge lokalt.

5.2 Sentrale støtte- og veiledningsressurser møter lokale forståelser av – og modeller for – tverrsektorielt samarbeid: en kvalitativ tilnærming

I de neste avsnittene tar vi et lite dykk ned i det tverrsektorielle samarbeidet som finner sted i utvalgte kommuner. Ved hjelp av intervjuer belyser vi de erfaringene kommunene har gjort seg med tverrsektorielt samarbeid og gir en beskrivelse av den konteksten virkemiddelapparatet skal komme til anvendelse i. Vi benytter så intervjudata i kombinasjon med kvalitative data fra surveyen, for å belyse nærmere hva som motiverer – så vel som hindrer – lokal tilpasning til sentrale støtte- og veiledningsressurser. Vårt sentrale anliggende er å få frem kommunenes egne erfaringer, og vi benytter oss derfor i stor grad av sitater fra intervjuene i fremstillingen av materialet som nå følger.

Lokale modeller for tverrsektorielt samarbeid: muligheter og utfordringer i sektortradisjoner og tverrsektorielle innovasjoner

Støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge handler grunnleggende sett om hvordan ulike organisasjoner skal organisere relasjonene seg imellom, for å løse problemer som berører flere, men som ingen «eier». Hvordan man løser slike problemstillinger organisatorisk, er opp til den enkelte kommune. Resultatet er at det har vokst frem ulike lokale modeller for tverrsektorielt samarbeid.

Samtalene vi hadde med sektorledere og andre ansatte i fem kommuner bekrefter inntrykket av at det finnes flere distinkte lokale modeller for det tverrsektorielle samarbeidet. I samtlige kommuner fremstår tverrsektorielt samarbeid som et område som gis høy prioritet på sektorene. Kommunene vi gjorde intervjuer i, har imidlertid valgt ulike løsninger når det gjelder å forankre det tverrsektorielle samarbeidet organisatorisk. Samtlige har etablert faste møtepunkter på leder- og lavere nivåer spesifikt innrettet mot tverrsektorielt samarbeid, mens enkelte i tillegg har valgt å fysisk samlokalisere tjenester som har et overlappende ansvar for barn og unge. Med benevnelser som «instansmøter», «koordinerende enhet», «koordinerende team» og lignende fremstår de tverrsektorielle møtepunktene som ulike eksempler på nettverksadministrative strukturer som skal understøtte tverrsektorielt samarbeid, hvor de fleste tjenestene med ansvar for barn og unge er representert.

Strukturene vi har fått kjennskap til har kommet på plass både som følge av tilpasninger til spesifikke samordningsmodeller – slik som BTI-modellen – og som resultatet av lokale prosesser for å dekke konkrete behov. De tverrsektorielle arenaene vi fikk presentert i intervjuene, kombinerte flere funksjoner. De fungerte både som forum for informasjonsutveksling, for samordning av tiltak som iverksettes i de ulike tjenestene og i varierende grad også som arenaer for utmeisling av felles tiltak i møte med problemstillinger som krysser sektorgrensene. Temaene som tas opp i disse foraene spenner fra diskusjoner rundt generelle tema, gjerne med utgangspunkt i anonymiserte case, til samhandlingsdiskusjoner knyttet til konkrete enkeltsaker basert på samtykke fra foresatte¹⁹.

Samarbeidsforaene er vanligvis sentrert rundt et knippe faste deltagere – typisk skoler, barnehager, barnevern, skolehelsetjeneste og PPT – men suppleres med nye deltagere etter behov, eksempelvis dersom det er personer i andre tjenester som sitter med relevant kompetanse eller informasjon. Det nettverksadministrative i disse strukturene kommer derfor til uttrykk ved at samarbeidsforaene kombinerer regularitet og fleksibilitet i sammensetningen. I tillegg er det tverrsektorielle samarbeidet sammenkoplett på flere nivåer, hvor også ledelsen deltar, dette fordi spørsmål om samordning og arbeidsdeling også dreier seg om disponering av tilgjengelige ressurser²⁰. Fellesnevneren for de tverrsektorielle samarbeidsformene i kommunene vi har undersøkt, er at de springer ut av en erkjennelse av at sektorspesialiseringen gjør det vanskelig å håndtere de problemstillingene som utkrySTALLISERER seg i grenseflaten mellom de ulike tjenestene, og hvor det derfor er uklart hvor det formelle ansvaret ligger eller bør ligge.

Selv om de vi snakket med i all hovedsak hadde positive erfaringer med samarbeidsformene som er etablert og ser at de har oppnådd klare gevinster, ble det klart at det tverrsektorielle samarbeidet er en pågående prosess. I det tverrsektorielle samarbeidet har derfor sektorgrensene fremdeles betydning, i den forstand at deltagerne bringer med seg inn i samarbeidet spesifikke perspektiver, arbeidsmåter og forventninger til hvordan oppgaver bør løses. Dette synes å prege både forutsetningene for samarbeidsformene og dynamikken i det faktiske samarbeidet som finner sted, hvilket de følgende intervjuutdragene illustrerer:

«Jeg tror kanskje at måten vi er organisert på, i forskjellige seksjoner, kan være en hindring (...) Jeg tror nok at organiseringen kan bety at det kan bli en del silotenkning og man er opptatt av å gjøre det man primært har ansvar for, på en riktig måte og etter lovverket. Vi kan da tenke at opplæringssektoren er veldig styrt av opplæringsloven og så ser vi at helse og velferd da ofte må ta resten, altså det som faller utenfor, for vi må sikre at dette fungerer» (intervju med sektorleder på helse- og omsorgsområdet, stor kommune på Østlandet)

«Jeg opplever at man skyver lovverkene foran seg – et eksempel er IP-koordinatorer. Det står uttrykt i opplæringsloven at dette ikke er skolens ansvar, men at det tilhører helselovgivningen. I praksis er jo dette noe skolene allerede gjør. Så fort det får betegnelsen IP-koordinator sier de imidlertid nei (...) Det er tydeliggjort i lovverket at skolene ikke skal ha ansvaret for dette, men som en bisetning står det likevel at kommunene kan organisere dette som de vil. Profesjonene mener de har mer enn nok å gjøre og vil gjerne henvise til hva loven konkret sier om ansvaret til skolene»

¹⁹ Samtykke ligger til grunn for brorparten av de samarbeidsformene vi fikk et innblikk i gjennom intervjuene. Flere av de vi snakket med poengterte viktigheten av å innhente samtykke på et tidlig tidspunkt, også for å kunne involvere foresatte. Nettopp på grunn av den utstrakte praksisen med å hente inn samtykke tidlig, var det få som mente at taushetsplikten skapte hindre for tverrsektorielt samarbeid. Der dette skapte utfordringer, var det som regel relatert til informasjonen barnevernstjenestene sitter med (jf. også nedenfor).

²⁰ Det varierte mellom kommunene hvilke av tjenestene som hadde ansvaret for, eller «holdt tak i», de tverrsektorielle arenaene, uten at vi kan se at dette avstedkommer nevneverdig variasjon i hvilke erfaringer informantene hadde gjort seg med samarbeidet.

(intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, stor kommune på Østlandet)

Sektorlederen som er sitert ovenfor, peker på et gjengangstema i flere av intervjuene, nemlig at de ulike profesjons- og etatskulturene setter et bestemt preg på hvordan de ulike tjenestene arbeider, og derfor også preger forutsetningene for tverrsektorielt samarbeid. Dels handler dette om måten tjenesteområdene tradisjonelt har arbeidet på og de formelle rammene som ligger til grunn for dette arbeidet, hvor eksempelvis deling av relevant informasjon med tilgrensende tjenesteområder betinges av taushetsplikt. Men det handler også om hvordan de ulike tjenesteområdene forvaltes av profesjoner og innarbeidede tilnærminger som i varierende grad er åpne for ekstern påvirkning. Sitatene nedenfor illustrerer noen av problemstillingene som oppstår i disse grenseflatene:

«(N)år barneverntjenestene er inne og oppretter en aktiv sak så er de interessert i å holde i saken før det gjøres avklaringer om saken skal videre, hvilke tiltak som skal inn og så videre. De jobber jo mer uten at alle vet hva de gjør, vi har ikke noe med hva slags tiltak som skal iverksettes med mindre de involverer barnehagen (...) Utfordringen er kulturen på at «vi gir råd, og dere gjør», men så er vi ikke enige i rådene vi får og så vet vi ikke helt hva de andre gjør» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune på Østlandet)

«Profesjonskampene som skjer her har vi sett en del av. Noen ganger blir det litt kunstige skiller og av og til trenger man å få vite om hva slags tiltak som er satt i verk for å kunne hjelpe barnet fra sitt ståsted (...) Det er forskjellig lovverk, og man må gå opp noen stier her – noe fungerer nok ikke, og det er barnet det går ut over til slutt. Taushetsplikten holder en også litt igjen» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune i Nord-Norge)

Det er interessant å merke seg at måten spesifikke arbeidsformer i ulike etater – spesifikt barnevernet – skaper utfordringer for det tverrsektorielle samarbeidet på, også observeres i kommuner som har valgt å gi tverrsektorielt samarbeid en organisatorisk overbygning ved å samlokalisere de relevante tjenestene:

«Utfordringen er at ikke alle instanser får til å møtes. Det har særlig vært utfordrende i forhold til barnevernet, som i for stor grad har uteblitt på disse møtene, og det er særlig barnevernet vi har behov for at møter opp når det er bekymringer knyttet til barn. Vi har nå fått «beordret» at dette er noe som skal prioriteres og ikke kan velges bort. Dette skal de være med på, og det er veldig viktig å delta» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, stor kommune på Østlandet)

«Det er for dårlig samarbeid mellom familietjenesten og barnevernet, til tross for at de sitter i samme hus. Det blir ofte slik at barnevernet ikke prioriterer møtene. Familietjenesten på sin side mener de må gjøre noe og starter opp tiltak som barneverntjenesten ikke nødvendigvis er enig i, og så videre (intervju med sektorleder på helse- og omsorgsområdet, stor kommune i Nord-Norge)

Som vi kan se fra sitatene ovenfor, synes det ofte å være barnevernsområdet som fremheves som den delen av tjenesteapparatet som er vanskeligst å få «innrullert» i det tverrsektorielle samarbeidet. Dette må imidlertid også sees i sammenheng med at barnevernet som institusjon skiller seg ganske vesentlig fra øvrige tjenester som har oppgaver opp mot barn og unge, både med henblikk på myndigheten de er tillagt i lovverket – herunder beslutninger om omsorgsovertagelse – og tilhørende strenge saksbehandlingsregler. Det generelle poenget vi kan hente ut av beskrivelsene ovenfor er derfor først og fremst at sektorielle skillelinjer ikke lar seg viske ut gjennom tverrsektorielle organisatoriske

innovasjoner, all den tid de ulike tjenestene som inngår i samarbeidet vil ha sine primære oppgaver og ansvarsområder definert av ulike særlover. Tverrsektorielt samarbeid rokker således ikke ved de mer grunnleggende betingelsene som ligger til grunn for kommunens tjenestetilbud på ulike sektorer. Samarbeidsformene som har blitt etablert, bidrar derfor først og fremst til å «dempe» effektene av kombinasjonen mellom tematisk overlapp og faglig spesialisering på hvordan kommunens samlede tjenestetilbud fremstår utad, som sitatet nedenfor illustrerer:

«Vi har vært opptatt av å unngå at en mamma som sitter på et ansvarsgruppemøte skal måtte høre på at de ulike tjenestene dytter ansvaret mellom seg. Ansvarsforskyvningen skjer i så fall i koordinerende enhet og ikke i møter hvor foreldrene sitter og hører på» (intervju med sektorleder på helse- og omsorgsområdet, liten kommune på Østlandet)

Selv om samtlige av de vi snakket med som sagt hovedsakelig uttrykte positive erfaringer med samarbeidsformene som var etablert, fremhever samtidig flere at det tverrsektorielle samarbeidet også er en pågående organiseringsprosess hvor mye av fokuset derfor også dreier seg om hvordan man kan få på plass stabile rutiner og strukturer for fremtidig samarbeid:

«(V)i har foræene, men det er først når vi kommer til de vanskelige enkeltsakene at vi virkelig får testet ut hvorvidt det fungerer etter hensikten. Én ting er at vi som ledere kan si at «sånn er/skal det være», men det blir noe annet når en kommer to nivåer ned i organisasjonen til de som faktisk arbeider med de konkrete sakene og som har et annet perspektiv på dette. Det fordrer en kultur og holdningsendring, og dette er en stor jobb. Det holder ikke bare å beslutte at det skal samhandles (...) Det vi strever med er å få dette på plass i systemet og at vi har gode systemer for samhandling slik at vi ikke blir for avhengig av enkeltpersoner. Det å finne en god, overordnet systematikk og tydelig rollefordeling er viktig» (intervju, sektorleder for oppvekst- og opplæringsområdet, stor kommune på Østlandet)

Ettersom en stor del av støtte- og veiledningsressursene for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge nettopp involverer ulike modeller og prosesser for slik samhandling, vil vi nå se nærmere på hvordan både informantene sitert ovenfor og de som besvarte surveyen vurderer betingelser for – og barrierer mot – å legge dette virkemiddelapparatet til grunn for det lokale tverrsektorielle samarbeidet.

Lokale vurderinger av betingelser for, og barrierer mot, bruk av støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge

Som analysene av surveydataene viser, har de relevante kommunale tjenestene hatt nytte av støtte- og veiledningsressursene som vi inkluderte i spørreskjemaet. Ettersom disse kun utgjør en begrenset del av det tilgjengelige antallet støtte- og veiledningsressurser, har vi i prosjektet vært opptatt av å få frem hvordan kommunene vurderer (valget om) bruk og praktisering av støtte- og veiledningsressurser mer generelt, herunder hvilke faktorer som påvirker hvorvidt et virkemiddel «hentes ned» og legges til grunn for lokale prosesser.

I surveyen inkluderte vi som nevnt tidligere et par åpne spørsmål som inviterte respondentene til å reflektere over henholdsvis *betingelser for* og *barrierer mot* at en tar i bruk relevante støtte- og veiledningsressurser. I intervjuene fulgte vi dette opp nærmere og spurte blant annet om hvordan de gjorde seg kjent med ulike ressurser, hvordan de i en valgsituasjon vurderte mengden tilgjengelige ressurser, om det var bestemte formater på ressursene som de foretrekker, og hvorvidt og hvordan tjenestene kommuniserer erfaringer

med virkemidlene. Når vi sammenstiller informasjonen fra informantintervjuene med svarene på de åpne surveysspørsmålene, kan vi identifisere et knippe gjennomgangstemaer som både informantene og respondentene refererer til når de reflekterer rundt hvorfor, og eventuelt hvorfor ikke, støtte- og veiledningsressurser tas i bruk lokalt. Det vises både til trekk ved virkemidlene så vel som den lokale konteksten informantene svarer ut fra og som virkemidlene retter seg mot. Informantene trekker særlig frem *samordning*, *tilgjengeliggjøring* og *tilpasningsmuligheter* som faktorer som påvirker hvorvidt virkemidler søkes opp, hentes ned og tas i bruk lokalt. Når det gjelder trekk ved den lokale konteksten som fremmer eller hemmer bruk av støtte- og veiledningsressurser, ser vi at flere peker på betydningen av *organisering og forankring av tverrsektorielt samarbeid* og tilgjengelige ressurser lokalt.

Hva angår *samordningen* av støtte- og veiledningsressursene, synes det klart at de kommunale tjenestene anser det tilgjengelige apparatet av støtte- og veiledningsressurser som å være meget tallrikt. Som vi også påpekte som et ikke usannsynlig scenario da vi tidligere analyserte virkemiddelapparatet, vurderer flere av de vi intervjuet og som besvarte surveyen virkemiddelapparatet som å være for sektororientert og derfor fragmenterende:

«En utfordring med veiledere er at de ikke alltid veileder i samme retning. Det at veilederne, og direktoratene, kan bli mer enhetlige, er et forbedringspunkt. Ofte ser vi at de sender ting ned til kommunene med sine egne perspektiver, men når det oppstår målkonflikter på grunn av motstridende føringer, så må dette løses av kommunene. Det er veldig viktig å få til en bedre samordning av dette her (...) Det er en fallgrube for en stor kommune at ulike deler av tjenestene velger å forholde seg til ulike strategier. Det kan bety at man velger strategier ut fra det svaret en ønsker, og det er uheldig, for da bruker de ulike profesjonene de strategiene som passer dem best. Strategiene er for fagspesifikke. Det virker fragmenterende.» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, stor kommune på Østlandet)

«Det er underlig at Udir, Helsedir og Bufdir setter i gang nesten parallelle prosjekter/satsninger, utredninger og informasjonsmateriell, uten faglig samarbeid eller koordinering. Hver kommunal sektor forholder seg da til «sitt» direktorat. Statlig engasjement framstår som ressursløsning» (surveyrespondent, sektorleder for oppvekst- og opplæring i en liten kommune)

Det at de kommunale tjenestene har mye å velge mellom, fra ulike avsendere, trenger imidlertid ikke i seg selv være en ulempe. Flere av de vi intervjuet i kommunene stilte seg sågar positive til å ha så vidt mye å velge mellom. Det avgjørende synes heller å være at virkemiddelapparatet fremstår som *tilgjengeliggjort* for de det retter seg mot og som skal ta det i bruk. Dette handler både om at virkemidlets eksistens, bruksområde og relevans for tjenesten er godt kommunisert:

«Det er så mye informasjon i dag (...) Det hadde vært fordelaktig å gjøre det mer oversiktlig. Jeg kan ikke forvente at en pedagogisk leder leter frem en rapport for å se om det står noe om barnehagene (...) Vi opplever at det i mange sammenhenger er rapporter og tilsvarende hvor det står om skoler og barnehager, men så gjelder 80-90 % av rapporten elever og lærere i skolen. Vi må lese 50 sider for å finne 3 relevante, det er problematisk» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune på Østlandet)

«Det slår meg litt når vi snakker om 0-24 samarbeidet, og jeg kjenner ikke til dette, at det er veldig stort. Er det rettet mot det ene barnet på 10 år som de forskjellige veilederne på ulikt vis tar stilling til? Det er jo litt slik at vi plukker fra de ulike departementene og direktoratene. Vi går mest til Utdanningsdirektoratet, og de har jo

ofte linker til fagsider og så blir man sluset videre til andre, og hvis de ikke har slike sluser så er det relevant at de får det, slik at man blir kjent med det som er tilgjengelig på andre områder. Det er tilsvarende med barnevernet, de må jo gjøres oppmerksom på at mye hører inn under opplæringsloven» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune i Nord-Norge)

Vurderinger av tilgjengeligheten til en støtte- og veiledningsressurs kan imidlertid også ha sammenheng med individuelle preferanser knyttet til de ulike formatene slike ressurser kommer i:

«Jeg synes at de støttesystemene som det er vist til som er godt digitalisert, i all hovedsak er veldig gode og brukbare. Det er mer snakk om at det er mange ulike systemer med til dels overlappende bruksområder. Retningslinjer og veiledere med mye tekst er generelt sett mindre tilgjengelige og blir mindre brukt. Dess mer konkret nyttig for en ansatt i hverdagen, dess lettere er det å få tatt det i bruk» (surveyrespondent, enhetsleder familie og helse, i en mellomstor kommune)

«Personlig liker jeg små brosjyrer, men nå er det vel slik at det meste bør ligge på nett. Man oppsøker imidlertid ikke den informasjonen man trenger på nettet, det er mer slik at man kan få tilsendt noe som man finner interessant og så leter man eventuelt videre. Men når du ser hvor mange e-poster som ligger og venter på deg etter ferien, så er det kanskje ikke den beste måten å gjøre dette tilgjengelig på» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune på Østlandet)

Det som er avgjørende for at en støtte- og veiledningsressurs blir lagt til grunn for faktiske samhandlingsprosesser mellom kommunale tjenester, er at kommunene opplever at de har anledning til å *tilpasse* virkemidlene til lokale forhold. Dette handler om noe litt annet enn hvorvidt det er frivillig for kommunene å implementere virkemidlene, slik vi forsøkte å fange opp i surveyen. Det handler mer om «elastisiteten» i virkemidlene samt hvorvidt kommunene har den nødvendige kompetansen til å tilpasse virkemiddelapparatet til lokale forhold:

«Tilbud som inneholder mange formalkrav som er basert på tilbyders premisser (man gir det man synes at kommunen burde få, man har noen krav fra et politisk vedtak som skal svares ut at det er gjort, det er betingelser som ikke samsvarer med behov) eller som er pakker som man enten får eller ikke får uten noen form for tilpasninger, fungerer dårligere» (surveyrespondent, enhetsleder på helse- og omsorgsområdet i en mellomstor kommune)

«Det er viktig med «oversettelseskompetanse». En må kunne ta det i bruk i den konteksten det skal komme til anvendelse i, og vi må kunne hente ut det som passer oss. Vi opplevde at KoRus var veldig opptatt av at dette skulle bli «vår» BTI-modell og være tilpasset vår kontekst» (intervju med sektorleder på oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune på Østlandet)

Sitatet ovenfor illustrerer betydningen av å søke bistand fra eksterne aktører generelt, og de regionale aktørene spesielt, når støtte- og veiledningsressurser skal nedfelles i lokal praksis. Sektorlederen som er sitert ovenfor, viser ganske bokstavelig til det Røvik (2007: 320-322) betegner som *translatørkompetanse*, som fremstår som en forutsetning for at organisasjoners inkorporering av eksterne modeller skal få konsekvenser for driften utover rent symbolske endringer i organisasjonskartene. Dette innebærer imidlertid en betydelig investering, og som sitatet ovenfor antyder kan det være formålstjenlig å basere seg på at denne kompetansen hentes utenfra, og da fortrinnsvis fra organisasjoner tilknyttet de organene som produserer støtte- og veiledningsressursene. Ettersom vi i analysen av

surveydataene viser at de regionale aktørene bidrar til å styrke den lokale kjennskapen til aktuelle støtte- og veiledningsressurser, synes forutsetningene å være til stede for at disse aktørene kan anta en viktig rolle når disse ressursene skal overføres og legges til grunn for lokale prosesser²¹.

«Tilpasning» kan imidlertid også dreie seg om at kommunene forsøker å påvirke innholdet i støtte- og veiledningsressurser for å sørge for at de passer bedre overens med lokale behov og forutsetninger for å ta de i bruk. Enkelte survey-respondenter nevnte spesifikt involvering av kommunene i utformingen av støtte- og veiledningsressurser som en sentral forutsetning for at virkemiddelapparatet blir tatt i bruk lokalt. Dette fordrer imidlertid tilstedeværelsen av kontaktpunkter mellom de kommunale tjenestene og de som utvikler virkemiddelapparatet sentralt, men ingen av de vi intervjuet hadde vært i kontakt med de relevante direktoratene for å kommunisere erfaringer med støtte- og veiledningsressurser²².

Flere fremhever som nevnt også hvordan lokal *organisering og forankring* av det tverr-sektorielle samarbeidet er en betingelse for at støtte- og veiledningsressurser skal kunne tas i bruk lokalt. Dels handler dette om å sørge for god tidsbruk og en balanse mellom å søke opp nye impulser og ordinær drift, eller som vi med March (1991) tidligere omtalte som forholdet mellom utforskning og utnyttelse. Samtidig fremstår organisatorisk forankring av støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid som sentralt for at de blir fulgt opp og brukt i det daglige:

«Det er ekstremt viktig at det er forankret på ledernivå. Når vi satte i gang med BTI-modellen så hadde vi veldig dårlige erfaringer med at dette ble holdt tak i fra et kontor uten at noen hadde eierskap til det (...) Derfor er det veldig viktig at ledelsen holder tak i dette – prosessledelse er viktig her» (intervju med sektorleder for oppvekst- og opplæringsområdet, liten kommune på Østlandet)

«En forutsetning er forankring på ledernivå. Ledelsen må arbeide proaktivt med implementering av støtte- og veiledningsressursen og kjøre internkontroll på at den aktivt brukes i arbeidet på tjenestenivå. Det må legges til rette for kompetanseutvikling ved behov hvor støtte- og veiledningsressursen inngår som et vesentlig verktøy ved for eksempel det å styrke psykisk helsekompetanse i barneverntjenesten eller det å styrke kompetanse i å avdekke vold og overgrep hos fagpersoner som er inne i barnas hverdag på skole og barnehage» (surveyrespondent, rådgiver forebyggende helsetjenester/barnevern i en stor kommune)

En siste faktor som fremheves dreier seg om spørsmål knyttet til *ressurser*, nærmere bestemt hvorvidt og i hvor stor grad kommunene har anledning til å prioritere tilpasning til støtte- og veiledningsressurser når de ikke har en plikt til å gjøre dette, sett i lys av at store deler av kommunens samlede ressurser bindes opp av oppgaver som følger av særlovene og tilhørende forskrifter (jf. også Danielsen m.fl. 2019):

²¹ Både i surveyen og i intervjuene fremheves relevansen av ulike regionale aktører. I flere av intervjuene fikk vi også inntrykk av at kommunene ønsker at Fylkesmannsembetene burde ta en mer aktiv rolle i forhold til å blant annet samle erfaringer fra kommuner som benytter seg av tilsvarende støtte- og veiledningsressurser for på den måten å styrke det faglige utviklingsarbeidet i kommunene. I intervjuene vi gjennomførte, spurte vi ikke direkte om hvilke forventninger tjenestene hadde til *fylkeskommunen* i forhold til (tilrettelegging av/for) tverrsektorielt samarbeid. I surveyen til fylkeskommunene som vi gjennomførte i prosjektets avslutningsfase fremkommer det imidlertid av enkelte av svarene at fylkeskommunene – særlig innenfor folkehelsearbeidet – ser veiledning av kommunene også hva angår tverrsektorielt samarbeid som en del av deres ansvar.

²² Antagelig kan imidlertid regionale aktører fungere som et bindeledd også her.

«Det er et misforhold mellom statlige forventninger og ressurser, sett opp mot det kommunale handlingsrommet og ressursituasjonen der. Hvis ikke dette rettes opp, så blir det utført mye bortkastet statlig arbeid» (surveyrespondent opplærings- og oppvekstområdet i en liten kommune)

«I en liten kommune har ofte en ansatt flere roller og ansvarsområder, noe som i det daglige medfører prioritering av ressursbruk. Dette kan medføre at viktige oppgaver og fokusområder må vente til annet arbeid er gjennomført. Man klarer ikke å ivareta alt samtidig. Det er også avgjørende at vi har fagkompetanse som ser behov og mulighet for å benytte tilgjengelige støtte- og veiledningsressurser. Det er ressurskrevende å sette seg inn i og ha oversikt over alle tilbud som eksisterer» (surveyrespondent opplærings- og oppvekstområdet i en liten kommune)

Det at tverrsektorielt samarbeid mangler en konkret lovregulering, og de virkemidlene som stilles til disposisjon for å fremme slikt samarbeid i utgangspunktet er frivillige å følge, er antagelig det største hinderet. Dette er fordi koplingen mellom ressurser og lovpålagte plikter er nedfelt i tunge styringssystemer som – lik de særlovsområdene som skal skjøttes – primært fremmer et «sektorinternt» fokus:

«Vi er mål- og rammestyrte også innad i kommunen. Vi måler ledere på om de klarer å holde budsjettet. Dette ser vi at begrenser den reelle samhandlingen vi kan få til mellom tjenestene, fordi vi ser at en krangler om hvem som skal betale regningen (...) Man skal måles på nøkkeltall og resultater. Effekten av dette er dårligere samhandling, for da krangler vi om – eller bruker mye tid på diskutere – feil ting (...) Så er det jo også slik at kommunen ikke har uendelig med penger, men når dette blir en hemske mot å finne gode løsninger er vi litt på feil spor» (intervju med sektorleder på opplærings- og oppvekstområdet, stor kommune på Østlandet)

«Det at vi sitter som ledere på hvert vårt sted (er) noe som kan føre til at man tenker i siloer. Ingen kan «tas» ettersom alle har oppfylt de konkrete forpliktelsene man har i forhold til den enkelte etter loven, men så har man likevel ikke løst problemet for brukeren» (intervju med sektorleder på helse- og omsorgsområdet, stor kommune på Østlandet)

Oppsummert gir de kvalitative dataene vi har analysert ovenfor et innblikk i hvordan støtte- og veiledningsressurser «treffer» det lokale tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge. Som den første delen av analysen viser, gis tverrsektorielt samarbeid høy prioritet i de kommunene vi har gjort intervjuer i. Den organisatoriske forankringen til det tverrsektorielle samarbeidet varierer mellom kommunene vi har undersøkt, men i samtlige av de undersøkte kommunene registrerer vi at tverrsektorielt samarbeid er en pågående prosess som både har oppnådd vesentlige resultater, men som også står ovenfor visse utfordringer. Disse utfordringene er blant annet en konsekvens av sektorielt betingede perspektiver og arbeidsmåter. Slike kontekstuelle betingelser setter også sitt preg på hvordan støtte- og veiledningsressurser oppfattes, fortolkes og legges til grunn for lokale prosesser. Som analysen illustrerer, kan trekk ved de lokale strukturene og utformingen og kommunikasjonen av virkemiddelapparatet både virke fremmende og hemmende for at støtte- og veiledningsressurser tas i bruk på tjenestenivået lokalt. Sektorføringene som preger det tverrsektorielle samarbeidet lokalt setter også sitt preg på kommunenes møte med det tilgjengelige tilbudet av støtte- og veiledningsressurser. Et viktig tema som kommer opp i både intervjuene og de kvalitative survey-dataene dreier seg om hvordan virkemiddelapparatet – selv om det er relevant for de det retter seg mot – samlet sett fremstår som omfattende og lite samordnet. Endelig illustrerer intervjuene gjengitt over noen av de mer grunnleggende utfordringene som hefter ved det tverrsektorielle samarbeidet. Vi tar med oss disse observasjonene når vi avslutningsvis skisserer noen

anbefalinger til hvordan virkemiddelapparatet kan videreutvikles, i lys av de lokale erfaringene vi har dokumentert i rapporten.

6 Oppsummering og fortolkning av hovedfunn

I denne rapporten har vi stilt to overordnede spørsmål for å belyse kommuners kjennskap til og bruk av støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. For det første har vi spurt om hva som kjennetegner støtte og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge, både med henblikk på dets organisatoriske og innholdsmessige spesialisering. For det andre har vi spurt om hvorvidt kommunene kjenner til det tilgjengelige virkemiddelapparatet, om de benytter det i lokalt tverrsektorielt samarbeid og hvilke erfaringer de har gjort seg med virkemidlene i så måte. Vi skisserte et analytisk rammeverk hvor vi vektla hvordan trekk ved både virkemiddelapparatet og de kommunale tjenestene det retter seg mot, kan ha innvirkning på hvorvidt og hvordan støtte- og veiledningsressurser legges til grunn for lokale prosesser.

Analysen av virkemiddelapparatet illustrerer hvordan pedagogiske virkemidler representerer en flerfoldig kategori av ulike styringsverktøy som kan virke mer eller mindre førende for de kommunale tjenestene de retter seg mot. Etter å ha analysert ulike dimensjoner ved virkemiddelapparatet, konkluderte vi med at det samlet sett fremstår som relativt spisset, hvilket vi forventet at ville kunne øke sannsynligheten for at de relevante lokale tjenestene ville gjøre seg kjent med og benytte seg av dem. Samtidig påpekte vi at sektorspesialiseringen av virkemiddelapparatet kunne ha negative konsekvenser for målet som ligger til grunn for støtte- og veiledningsressursene, som jo er økt tverrsektoriell samhandling på tjenestenivå lokalt. Med utgangspunkt i survey-data analyserte vi så kommunenes kjennskap til og bruk av 24 utvalgte støtte- og veiledningsressurser, for å belyse hvordan trekk ved virkemidlene så vel som kommunene og de ulike tjenestområdene betinger hvorvidt og hvordan virkemidlene tas i bruk lokalt. Informantintervjuer og kvalitative surveydata ble så benyttet for å ytterligere belyse lokale erfaringer med støtte- og virkemiddelapparatet, inkludert hva som betinger eller hindrer lokal tilpasning.

Analysene viser at både variasjoner i støtte- og veiledningsressursenes spesialisering og variasjoner i lokale kapasiteter til å ta dem i bruk, er med på å forklare de lokale effektene av virkemiddelapparatet samlet sett. Årsakssammenhengene er imidlertid kompliserte, og analysene gir ikke grunnlag for å identifisere entydige enkeltfaktorer som kan forklare hvorfor en støtte- og veiledningsressurs (ikke) tas i bruk. Snarere ser mye av forklaringen på hvordan lokal tilpasning til virkemiddelapparatet forløper ut til å ligge i måten det mottas, fortolkes og koples på konkrete problemstillinger lokalt (jf. Røvik 2007).

Analysene indikerer at virkemidler som er mer spissede har en tendens til også å bli hyppigere brukt, og også fremstår som mer «obligatoriske» å forholde seg til lokalt, slik vi også forventet når vi teoretiserte betydningen av trekk ved «tilbudssiden». Likevel viser særlig den kvalitative analysen at den formelle statusen til disse virkemidlene gjør tilpasningen sårbar for variasjoner som følge av ulik lokal kapasitet til, så vel som interesse av, å ta de i bruk. Samtidig ser vi at spissingen av ressursene gjør at den lokale tilpasningen til virkemiddelapparatet sett under ett primært følger sektorlinjene. Slike «skjevheter» kan ha vesentlige implikasjoner for hvorvidt virkemiddelapparatet oppnår de tiltenkte effektene. Dette har nødvendigvis også sammenheng med at virkemidlene formelt sett er frivillige. Når det tverrsektorielle samarbeidet ikke følger av plikter nedfelt i lovverket som regulerer sektorene, blir det også sårbart for variasjoner som ikke nødvendigvis kan knyttes til lokale prioriteringer, men som henger sammen med de sektorbandene med tilhørende tradisjonelle arbeidsformer som de lokale tjenestene inngår i. Analysene viser at sektordynamikken også preger de ulike tverrgående organisasjonsstrukturene som kommunene har etablert for å løfte tverrsektorielt samarbeid opp på agendaen, slik sitatene fra intervjuene vi gjorde i utvalgte kommuner illustrerer.

I møtet med et omfattende tilbud av formelt sett frivillige modeller og metoder for tverrsektorielt samarbeid, setter de sektorielle bindingene nødvendigvis sitt preg på hvordan en fortolker slike eksterne føringer. I beslutningssituasjoner preget av både knappe økonomiske ressurser og begrensede muligheter til å tilegne seg og prosessere ny informasjon, betyr dette også at de oppgavene tjenestene er pålagt å gjøre gis prioritet. Terskelen for å ta i bruk støtte- og veiledningsressurser kan således være høy, ettersom de ofte er formulert i generelle termer og det er transaksjonskostnader forbundet både med å sette seg inn i virkemiddelet og nedfelle det i konkrete prosesser. Virkemidlene må være tilpasset lokale behov, og som analysene viser, er det høyst variabelt hvorvidt de kommunale tjenestene rapporterer om at så er tilfelle. Samtidig må virkemidlene kunne tilpasses lokale forutsetninger. Utviklingen av, eller tilgangen på, det Røvik (2007) omtaler som translasjonskompetanse synes derfor å være en særlig viktig faktor som kan betinge hvorvidt støtte- og veiledningsressurser hentes ned og legges til grunn for lokale prosesser.

7 anbefalinger

Resultatene i undersøkelsen gir grunnlag for å peke på enkelte trekk ved både *utformingen* og *forvaltningen* av virkemiddelapparatet som bør sees nærmere på i det videre arbeidet med en eventuell revisjon av støtte- og veiledningsressursene som er utviklet på sektorene som inngår i 0-24 samarbeidet.

Det er for det første grunn til å påpeke at virkemiddelapparatet ikke nødvendigvis appellerer til økt tverrsektorielt samarbeid, gitt at brorparten av virkemidlene springer ut av enkeltsektorer og kun i begrenset grad involverer eller inkorporerer aktører utover sektorgrensene. Resultatet er at kommunene forholder seg til et virkemiddelapparat som kan være relevant og for så vidt også gir konkrete styringssignaler for den enkelte sektoren, men som samlet sett er lite samordnet og gir fragmenterte effekter. Dette er som tidligere påpekt en velkjent problemstilling, og knytter seg til de samordningsutfordringene som følger av en sterkt sektorisert statsforvaltning. En hovedutfordring som følger av dette er etter vår vurdering at tverrsektorielle satsninger som 0-24 samarbeidet kan fremstå som diffuse og fjerne for de relevante tjenestene i kommunene, sammenlignet med de enkeltdirektoratene samarbeidet består av. Selv om 0-24 samarbeidet er en midlertidig konstruksjon, er tverrfaglig samarbeid og samordning en vedvarende utfordring både statlig og lokalt. Dersom en samordning av de statlige virkemidlene skal ha noe for seg, er det etter vårt syn viktig at strukturene som eventuelt avløser 0-24 samarbeidet fremstår som en *kollektiv aktør* utad og især i møtet med de berørte (fylkes-)kommunale tjenestene.

I tilknytning til dette ser vi også at de lokale aktørene virkemidlene retter seg mot, blir til dels overveldet av omfanget, og rapporterer om betydelige problemer med å orientere seg i det som er tilgjengelig av støtte- og veiledningsressurser. Det er et utstrakt ønske fra kommunene at det gjøres mer for å samordne ressursene, som i lys av ovennevnte også vil kunne innebære å samle alt på ett (nett-)sted parallelt med at de enkelte organene erstatter det relevante innholdet på sine respektive nettsider med en lenke som tar den besøkende til en samleside med gjeldende støtte- og veiledningsressurser for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge.

En bedre samordning av virkemiddelapparatet fordrer etter vårt syn en klarere overordnet styring av tverrfaglig samarbeid på statlig nivå. Det er ulike måter å organisere slikt nettverkssamarbeid på, og det er formelt ikke noe i veien for at den *primus inter pares* modellen som tilsynelatende ligger til grunn for direktoratsamarbeidet per nå justeres i retning av en nettverksmodell som går lengre i å klargjøre arbeids- og ansvarsfordelingen mellom deltagerne (jf. også Provan og Kenis 2008). Dette kan eksempelvis innebære at ett direktorat får et hovedansvar for å drive frem samordningen av de relevante ressursene, herunder å forvalte kommunikasjonen rundt det samordnete virkemiddelapparatet utad. Til dette vil vi legge til at det vil være særlig relevant om samordningen av tilgjengelige ressurser også resulterer i en rasjonalisering av det eksisterende virkemiddelapparatet. Det er overlappende tematikk på mye av det som direktoratene produserer, særlig av veiledere, som både i innhold og antall sider legger sitt beslag på oppmerksomheten til de som eventuelt skal ta de i bruk. Som analysene også viser utgjør nettopp veiledere, rundskriv og retningslinjer de virkemidlene som kommunene ser som mest førende (sammenlignet med andre støtte- og veiledningsressurser), og ettersom disse også utgjør den største kategorien av støtte- og veiledningsressurser er det derfor på dette feltet en slik rasjonalisering bør etterstrebes i første omgang. Å redusere valgmulighetene ved å samkjøre mye av det som per nå eksisterer på veiledningsfronten i et mindre antall eksplisitt tverrsektorielle veiledere utarbeidet av flere direktorater i fellesskap, vil etter vårt syn både kunne høyne oppmerksomheten om tverrfaglig samarbeid som et selvstendig fagområde og øke sannsynligheten for at støtte- og veiledningsressursene som kommer ut av dette samarbeidet i

større grad blir sett som relevant å anvende lokalt. Vi vil også anbefale at det gjøres et tilsvarende arbeid med å samkjøre og eventuelt rasjonalisere bruken av samhandlingsmodeller, e-læringsprogram og lignende, med det formål å gi ressursene et tydeligere tverrsektorielt avtrykk på statlig nivå.

Det slår oss også at det tilsynelatende gjøres få forsøk på å redusere avstanden mellom de statlige fagbyråkatiene som utformer virkemidlene og de lokale kontekstene de skal komme til anvendelse i. Når vi samtidig ser at flere som besvarer spørreskjemaene våre melder om dårlig tilpassede løsninger som fremstår som lite relevante for de konkrete problemene kommunene står ovenfor, synes det etter vårt skjønn å være et åpenbart behov for økt kontakt mellom nivåene. Dels kan dette løses ved hjelp av strukturer som allerede foreligger, hvor da særlig de regionale aktørene allerede oppfattes å ha en viktig funksjon i å bistå kommunene med å «oversette» og tilpasse eksterne modeller til lokal bruk. Flere av de vi snakket med uttrykte også et ønske om at godt plasserte regionale aktører – spesifikt Fylkesmannen – burde gjøre mer for å samle erfaringer blant kommuner som har tatt i bruk tilsvarende modeller for samhandling mellom kommunale tjenester, som et utgangspunkt for erfaringsutveksling, læring og samordning av lokal tilpasning til relevante støtte- og veiledningsressurser.

En mer ambisiøs involvering vil innebære å trekke kommunene mer direkte inn i selve utformingen av støtte- og veiledningsressursene. For å oppnå dette, kunne en eksempelvis trukket på de regionale aktørene, eller etablert møtepunkter mellom kommunene og den statlige sektorforvaltningen via det regionale statlige nivået. Dette kan være en velegnet fremgangsmåte for å hente erfaringer og innspill til hvordan for eksempel veiledere eller samhandlingsmodeller bør utformes for at de skal være relevante å ta i bruk lokalt. I litteraturen knyttes det store forventninger til politikktutforming gjennom «samskaping» generelt, blant annet fordi det gir flere aktører eierskap til de resulterende produktene (jf. Torfing m.fl. 2019). Overført til vår kontekst, forventer vi derfor at de kommunale tjenestene i langt større grad vil se seg tjent med, og faktisk benytte, støtte- og veiledningsressurser de har vært med på – eller fått anledning til å være med på – å påvirke utformingen av.

Et mer grunnleggende spørsmål er imidlertid om det er tilstrekkelig å basere seg på virkemidler som er frivillige å ta i bruk hvis og når en ønsker å modifisere, eller bygge ned, de tunge sektorielle føringene som for alle praktiske formål fremstår som den viktigste barrieren mot tverrsektorielt samarbeid på tjenestenivå i kommunene. Et samordnet og rasjonalisert veiledningsapparat fungerer formodentlig enda bedre dersom lovverket man veileder i forhold til også er tilsvarende samordnet og rasjonalisert. I den anledning vil vi påpeke at tverrsektorielt samarbeid i prinsippet også kan gjøres til gjenstand for «hard» regulering, gjennom lovfesting av en samarbeidsplikt og ved økte overføringer eller endog øremerking av ressurser til å drifte de strukturene som må etableres for å få gjennomført et slikt samarbeid i praksis. Gitt at samordningsutfordringer har sitt primære opphav nettopp i den tradisjonelle sektorreguleringen, bør en derfor i den fremtidige styringen av tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge også vurdere nærmere å lovfeste tverrsektorielt samarbeid, i kombinasjon med målrettede økonomiske overføringer, for å løse de samordningsutfordringene som oppstår i grenseflatene mellom de kommunale velferds-tjenestene.

8 Referanser

- Acciai, C. og G. Capano (2020): «Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications». *Public Administration*, doi: 10.1111/padm.12673.
- Andersland, G. K. (2010): «Bedre samordning av tjenester for barn og unge». *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 8, 01-02, s. 81-96.
- Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (2002): «From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries». *Local Government Studies*, 28, 3, s. 74-90.
- Bouckaert, G., B. G. Peters og K. Verhoest (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Brannen, J. (2008): «The Practice of a Mixed Methods Research Strategy: Personal, Professional and Project Considerations». In: Bergmann, M.M. (ed.): *Advances in Mixed Methods Research*. London: SAGE Publications.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Brunsson, N. og B. Jacobsson (2000): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, D. A., T. Christensen, P. Lægreid og T. Midtbø (2012): «Cross-Border Coordination Activities in Central Government Administration – Combining Organizational Conditions and Individual Features». *Public Organization Review*, 12, s. 367-382.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007): «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform». *Public Administration Review*, 67, 6, s. 1059-1066.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2011): «Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches as a New Trend». I: S. Groeneveld og S. Van De Walle (red.): *New Steering Concepts in Public Management*. Bingley: Emerald Publishing.
- Danielsen, O. A., J.E. Klausen og S. Stokstad (2019): *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. NIBR-rapport 2019: 12. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Difi-rapport 2013: 14. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014: 07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2015): *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-Rapport 2015: 19. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Ewalt, J. A. og E. T. Jennings (2004): «Administration, Governance, and Policy Tools in Welfare Policy Administration». *Public Administration Review*, 64, 4, s. 449-462.

- Fossum, S., C. Lauritzen, S. A. M. Vis, A. Ottosen og K. B. Rustad (2015): «Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – en litteraturgjennomgang». *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 4, 92, s. 282-297.
- Hammerschmid, G., S. van de Walle, R. Andrews og P. Bezes (red.) (2016): *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Head, B. W. (2008): «Wicked Problems in Public Policy». *Public Policy*, 3, 2, s. 101-118.
- Helgesen, M. (2013): *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Følgeevaluering*. NIBR-rapport 2013: 23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helgesen, M. (2015): *Bedre Tverrfaglig Innsats. 2. runde av en følgeevaluering*. NIBR-rapport 2015: 24. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helgesen, M. (2018): *Bedre Tverrfaglig Innsats. Spørreundersøkelse til Helsedirektoratets samarbeidskommuner*. NIBR-rapport 2018: 16. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holm, A., M. K. Helgesen, L. C. Risan (2013): *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*. NIBR-rapport 2013: 17. Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hood, C. (2007): «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades». *Governance*, 20, 1, s. 127-144.
- Howlett, M. (1991): «Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice». *Policy Studies Journal*, 19, 2, s. 1-21.
- Linder, S. H. og B.G. Peters (1989): «Instruments of Government: Perceptions and Contexts». *Journal of Public Policy*, 9, 1, s. 35-58.
- March, J. G. (1991): «Exploration and Exploitation in Organizational Learning». *Organization Science*, 12, 1, s. 71-87.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis for Politics*. New York: The Free Press.
- March, J. G. og H. A. Simon (1993): *Organizations*. (2. utgave). Cambridge: Blackwell Publishers.
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1977): «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83, 2, s. 340-363.
- Monkerud, L. C., M. Indset, S. Stokstad og J. E. Klausen (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016: 20. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Nesheim, T., L. J. Gressgård, K. Hansen, S. Neby (2019): «Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35, 1, 28-50.
- NOU 2009: 22: *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Oslo: Departementenes servicesenter.

- NOU 2016: 16: *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.*
- NOU 2017: 12: *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.* Oslo: Departementenes servicesenter.
- Provan, K. G. og P. Kenis (2008): «Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, s. 299-252.
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2016): «Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrument Theory». *International Journal of Management Review*, 18, s. 290-310.
- Schneider, A. og H. Ingram (1990): «Behavioral Assumptions of Policy Tools». *The Journal of Politics*, 52, 2, s. 510-529.
- Simon, H. A. (1976): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* (3. utgave). New York: The Free Press.
- Skog-Hansen, I. L., R. S. Jensen og T. Fløtten (2020): *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge.* FAFO-rapport 2020: 2. Oslo: Fafo.
- Torfig, J., E. Sørensen og A. Røiseland (2019): «Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward». *Administration & Society*, 51, 5, s. 795-825.
- Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert og P. Lægreid (red.) (2012): *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.* Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Appendiks I: Koding av tekstdata til kartleggingsdatasettet

Forut for tekstanalysen måtte vi gjøre noen avgrensninger i forhold til hvor mye tekst vi skulle ta inn i analyseprogrammet. Når det gjaldt veiledere, rundskriv og retningslinjer så ble disse tatt inn i analysen i sin helhet. Tilsvarende ble gjort for handlingsplaner og strategier, ettersom disse også som regel var tilgjengelige på nettet som nedlastbare dokumenter. I forhold til verktøy, opplæringsprogrammer, samhandlingsmodeller og KS sine læringsnettverk, konsulterte vi de relevante nettsidene og hentet ned den informasjonen vi kunne finne om virkemidlene som var relevant for å få en dekkende beskrivelse av hva virkemiddelet bestod i, hvilket bruksområde det hadde og hvordan det er ment å tas i bruk – altså den informasjonen en kommune vil måtte forholde seg til forut for en beslutning om å eventuelt ta virkemiddelet i bruk.

En tilsvarende logikk ble også lagt til grunn for tekstutvalget fra nettressursene. Her var det imidlertid nødvendig å sette noen begrensninger på hvor langt inn vi gikk på de respektive nettsidene. For å holde fremgangsmåten noenlunde konsistent ble det hentet ned tekst fra artikler eller innhold på nettsidene inntil «to klikk» forbi forsiden, ettersom vi da i all hovedsak klarte å hente ut den vesentligste informasjonen om virkemiddelet, dets bruksområder og eventuelt hvilke føringer legger på de relevante tjenestene i kommunen. Det må her også nevnes at enkelte nettsider tar form av generelle informasjon- og statistikkbanker, eller lenker primært til andre sider med relevant informasjon for tjenestenivået i kommunen, uten at de nødvendigvis har et selvstendig innhold. Selv om slike nettsider kan være en viktig ressurs for kommunene anser vi de ikke som normerende som sådan (dvs., de kodes som «0»).

Når korpuset for analysen forelå, gjennomførte vi stikkordsøk på (referanser til) relevante begreper og uttrykk som kunne fange opp ulike typer «styringssignaler» og gjorde opptellinger av forekomsten til et av de relevante stikkordene. Søkene foregår altså slik at tekstmaterialet sees i forhold til hvor ofte et av flere søkeord er representert, som er tilstrekkelig for å si noe om den relative forekomsten av referanser til lover og økonomiske insentiver. Frekvensene ble så normalisert slik at de fikk verdier mellom «0» og «1», for å kunne koples til de øvrige indikatorene for påfølgende analyser.

Vi benyttet følgende enkle tekstsøk for å fange opp henholdsvis henvisninger til verbformene «kan», «bør» og «skal/må»:

«Kan»-referanser	«Kommune kan/kommunen kan/kommuner kan/kommunene kan/fylkeskommune kan/fylkeskommunen kan/fylkeskommuner kan/fylkeskommunene kan»
«Bør»-referanser	«Kommune bør/kommunen bør/kommuner bør/kommunene bør/fylkeskommune bør/fylkeskommunen bør/fylkeskommuner bør/fylkeskommunene bør»
«Skal/må»-referanser	«Kommune skal/kommunen skal/kommuner skal/kommunene skal/fylkeskommune skal/fylkeskommunen skal/fylkeskommuner skal/fylkeskommunene skal Kommune må/kommunen må/kommuner må/kommunene må/fylkeskommune må/fylkeskommunen må/fylkeskommuner må/fylkeskommunene må»

For å fange opp henvisninger til relevante lover, valgte vi å søke på lovene som er kartlagt og gjennomgått i presentasjonen «Regelverket for barn og unge «sett tvers»», som vi lastet

ned fra 0-24 samarbeidets nettsider (<https://0-24-samarbeidet.no/dokumenter/>). Vi valgte denne tilnærmingen fremfor å kode hver enkelt tekst induktivt for å kartlegge forekomsten av referanser til ulike relevante lover, dels fordi presentasjonen etter vår vurdering gir et autoritativt referansepunkt for hvilke lover vi bør være spesielt oppmerksomme på henvisninger til samt at en induktiv koding av materialet ikke ville vært formålstjenlig rent tids- og personellmessig, som også ville hatt konsekvenser for reliabiliteten i kodingsbeslutningene. Tilsvarende vurderinger lå til grunn for fremgangsmåten i forhold til økonomiske insentiver, hvor vi gjorde tekstsøk i NVivo på et utvalg ord og begrep som vi anser som relevante for å kunne fange opp ulike typer økonomiske insentiver. Nedenfor listet søkeordene som har blitt benyttet for å fange opp henholdsvis lov-referanser og referanser til økonomiske insentiver:

Lovverk:

«FNs barnekonvensjon»	«Barneloven»
«Lov om barn og foreldre»	«Lov om barn og foreldre (barnelova)»
«Barnevernloven»	«Lov om barneverntjenester»
«Lov om barneverntjenester (barnevernloven)»	«Barnehageloven»
«Lov om barnehager»	«Lov om barnehager (barnehageloven)»
«Opplæringsloven»	«Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen»
«Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven)»	«Pasient- og brukerrettighetsloven»
«Lov om pasient- og brukerrettigheter»	«Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)»
«Adopsjonsloven»	«Lov om adopsjon»
«Lov om adopsjon (adopsjonsloven)»	«Friskoleloven»
«Lov om frittstående skolar»	«Lov om frittstående skolar» (friskoleloven)
«Abortloven»	«Lov om svangerskapsavbrudd»
«Lov om svangerskapsavbrudd (abortloven)»	«Familievernkontorloven»
«Lov om familievernkontorer»	«Forvaltningsloven»
«Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker»	«Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)»
«Kommuneloven»	«Lov om kommuner og fylkeskommuner»
«Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)»	«Grunnloven»
«Kongeriket Noregs grunnlov»	«Vergemålsloven»
«Lov om vergemål»	«Lov om vergemål (vergemålsloven)»
«Sosialtjenesteloven»	«Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»
«Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)»	«Helse og omsorgstjenesteloven»
«Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester»	«Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)»
«Spesialisthelsetjenesteloven»	«Lov om spesialisthelsetjenesten»
«Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)»	«Lov om spesialisthelsetjenesten (spesialisthelsetjenesteloven)»
«Folketrygdloven»	«Lov om folketrygd (folketrygdloven)»
«Lov om folketrygd»	«Krisesenterloven»
«Krisesenterlova»	«Lov om kommunale krisesentertilbud»
«Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)»	«Introduksjonsloven»
«Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)»	«NAV-loven»
«Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen»	«Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)»

«Psykisk helsevernloven»

«Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern»

«Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven)»

Økonomiske insentiv:

«Økonomisk støtte»

«Økonomisk tilskudd»

«Tilskuddsordninger»

«Tilskuddsordning»

«Tilskuddsordningen»

«Tilskuddsmidler»

«Tilskuddsmidlene»

«Tilskudd»

«Tilskuddet»

«Støttemidler»

«Støttemidlene»

«Finansieringskilde»

«Finansieringsordning»

«Støtteordning»

«Støtteordningen»

«Støtteordninger»

«Prosjektmidler»

«Prosjektmidlene»

Appendiks II: Stillingstyper – spørreskjemaer besvart av andre enn kommunalsjef/direktør

Tabell A.1: Ulike stillingstyper under kommunaldirektør/sjefsnivå, etter tjenesteområde.

	<u>Helse- og omsorg</u>	<u>Oppvekst-/opplæring</u>
Sektorleder under toppnivået	48	41
Avdelingsleder/enhetsledere	36	9
Rådgiverstillinger	3	32
Ansatte ute i tjenestene	13	18
(N: 100 %)	(31)	(22)

Appendiks III: Supplerende analyser

Tabell B.1: Bi-variate sammenhenger mellom virkemidlenes normeringsgrad og (i) lokal kjennskap, (ii) opplevd nytte og (iii) opplevd grad av frivillighet mht. lokal implementering.

Type virkemiddel	Kjennskap	Nytte	Frivillighet
Målgruppe	.52***	-.49**	.52***
Ansvarlig for virkemiddelet		-.38*	.43**
«Kan»-referanser			
«Bør»-referanser			
«Skal/må»-referanser			
Ref. til sentrale lover			.41**
Ref. til øk. insentiver			

***: Signifikant på .01-nivå *: signifikant på .05-nivå **: signifikant på .10-nivå (to-halet test). ¹ Korrelasjonsanalysen benytter data på N: 24 virkemidler fra kartleggingsdatasettet og snittverdier fra surveyen til kommunale sektorledere. NB: kun signifikante korrelasjonskoeffisienter er gjengitt i tabellen. Merk at spørsmålene i spørreskjemaet har noe ulik verdirangering: høye verdier på «kjennskap» tolkes rett frem, mens høye verdier på «nytte» og «frivillighet» betyr at virkemidlene oppfattes som mindre nyttige og mindre frivillige. Det innebærer at den negative korrelasjonen mellom «målgruppe» og «nytte» ovenfor kan tolkes som at virkemidler som har en tydeligere definert målgruppe sammenfaller med økt vurdert nytte lokalt.

Tabell B.2: Variasjoner i lokal kjennskap til ulike støtte- og veiledningsressurser, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R).

	Kommune- størrelse	Sektor (helse=0)	Stilling (kom.sjef=0)
«Rundskriv sosialtjenesteloven»		-.35***	
«Forebygging selvsikading/selvmord»	.26***	-.25***	
«Enslige mindreårige asylsøkere»	.21***		
«Tidlig oppdagelse utsatte barn og unge»	.15**	-.14*	
«Pårørende-veileder»		-.53**	
«Barn og unge med habiliteringsbehov»		-.23**	
«Samarbeid barnevern og psykisk helse»	.31***	-.14*	
«Faglig veileder krisesentertilbudet»		-.39***	
«Samarbeid mellom skole og barnevern»	.29***	.29***	
«Barn med nedsatt funksjonsevne»	.17**	-.17**	.13*
«Samarbeid - barneverntjenesten og NAV»	.25***	-.13*	
«SLT-håndboka»	.40***		
«Veiviser kriminalitetsforebygging»	.32***		
«Utenfor-regnskapet»	.31***		-.15**
«Folkehelseprogrammet»	.15**		
«Nettsted introduksjonsprogrammet»			-.21***
«BTI-modellen»	.23***		
«Din utvei.no»		-.28***	
«Koordinatorrollen og individuell plan»		-.36***	
«Veiviseren.no»		-.30***	
«SNAKKE»	.17**		.21***

***: Signifikant på .01-nivå **: signifikant på .05-nivå *: signifikant på .10-nivå (to-halet test). Verdiene på virkemidlene er de samme som i Figur 5.1 – det vil si, høye verdier angir større kjennskap og bruk. NB: Kun virkemidler med signifikante bi-variate korrelasjoner opp mot en eller flere av de utvalgte dimensjonene er inkludert i tabellen.

Tabell B.3: Variasjoner i opplevd nytte av ulike støtte- og veiledningsressurser, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R).

	Kommune- størrelse	Sektor (helse=0)	Stilling (kom.sjef=0)
«Forebygging selvskading/selvmord»	.22*		.22*
«Enslige mindreårige asylsøkere»		.31**	
«Barn med nedsatt funksjonsevne»	.27*		
«Utenfor-regnskapet»		.43*	
«BTI-modellen»			.23**
«Koordinatorrollen og individuell plan»			.32**
«Veiviseren.no»			
«SNAKKE»			.28*
«Tidlig Inn»			.36***

***: Signifikant på .01-nivå ** : signifikant på .05-nivå * : signifikant på .10-nivå (to-halet test). «Nytte» har følgende verdier; 1: meget nyttig, 2: nokså nyttig, 3: både/og, 4: nokså unyttig og 5: meget unyttig. NB: kun virkemidler med signifikante bivariate korrelasjoner er tatt med i tabellen.

Tabell B.4: Variasjoner i oppfattelse av hvor frivillig det er å iverksette anbefalinger i støtte- og veiledningstjenester, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R).

	Kommune- størrelse	Sektor (helse=0)	Stilling (kom.sjef=0)
«Tidlig oppdagelse utsatte barn og unge»	.20*		
«Samarbeid mellom skole og barnevern»	.20*		
«Samarbeid - barn som lever i fattigdom»		.34*	
«Veiviser kriminalitetsforebygging»		.44**	
«Utenfor-regnskapet»			.57**
«Nettsted introduksjonsprogrammet»	-.25*		
«SNAKKE»	.41**		
«Tidlig Inn»	.36**		

***: Signifikant på .01-nivå ** : signifikant på .05-nivå * : signifikant på .10-nivå (to-halet test). «Frivillig» har følgende verdier: 1: i meget stor grad; 2: i nokså stor grad; 3: både/og; 4: i nokså liten grad, 5: i meget liten grad.

Tabell B.5: Variasjoner i opplevd nytte av virkemiddeltyper for å oppnå ulike former for samordning¹ etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R).

	Kommune- størrelse	Sektor (helse=0)	Stilling (kom.sjef=0)
<i>Rundskriv, retningslinjer og veiledere</i>			
Dele informasjon		-.15**	.12*
Utvikle felles problemforståelse	.25***	-.13*	.12*
Unngå å svekke andres måloppnåelse	.16**		
Utvikle felles planer/tiltak	.22***		.12*
<i>Samhandlingsmodeller, verktøy, nettressurser og opplæringstiltak</i>			
Dele informasjon	.15**		.15**
Utvikle felles problemforståelse	.25***		
Utvikle felles planer/tiltak	.21***		.12*

***: Signifikant på .01-nivå ** : signifikant på .05-nivå * : signifikant på .10-nivå (to-halet test). ¹ Nyttien av ulike kategorier støtte- og veiledningsressurser er en opptelling av hvor mange veiledere, samhandlingsmodeller etc. som oppleves som nyttige for ulike former for samordning, ref. Figur 5.4. NB: kun signifikante korrelasjoner tatt med i tabellen. Merk at ettersom dette er opptellinger tolkes korrelasjonene rett frem: den positive verdien mellom kommunestørrelse og utvikling av felles problemforståelse under kategorien «rundskriv, retningslinjer og veiledere» tolkes derfor dit hen at større kommuner har mer nytte av rundskriv, retningslinjer og veiledere generelt for å utvikle felles problemforståelse.

Tabell B.6: Variasjoner i opplevd nytte av støtte- og veiledning fra ulike regionale aktører, etter kommunestørrelse, sektor og stilling (Pearson's R).

	Kommunestørrelse	Sektor (helse=0)	Stilling (kom.sjef=0)
KoRus		.20**	
RBUP		.15*	-.14*
Fylkesmannen	.24***		
KS Region	.18**		
NAV Fylke		.18**	
Statped	.15*		

***: Signifikant på .01-nivå **: signifikant på .05-nivå *: signifikant på .10-nivå (to-halet test). «Nytte» har følgende verdier; 1: meget nyttig, 2: nokså nyttig, 3: både/og, 4: nokså unyttig og 5: meget unyttig (verdi 6: «har ikke kjennskap til tilbudet» er utelatt fra analysen). NB: kun signifikante korrelasjoner er tatt med i tabellen.

Tabell B.7: Sammenhenger mellom opplevd nytte av støtte- og veiledning fra ulike regionale aktører og kjennskap til/opplevd nytte av ulike typer virkemidler (Pearson's R).

	Rundskriv, veiledere og retningslinjer		Samhandlingsmodeller, verktøy, nettressurser og opplæringstiltak	
	«Kjennskap»	«Nytte»	«Kjennskap»	«Nytte»
KoRus			.14*	.18**
RVTS	.19**	.19**	.22***	.23***
RBUP		.23***		
RKBU	.17*	.29***	.18*	.24***
Fylkesmannen	-.13*		-.18**	
NAV Fylke		.17*		

***: Signifikant på .01-nivå **: signifikant på .05-nivå *: signifikant på .10-nivå (to-halet test). Opplevd nytte av ulike regionale aktører er omkodet fra Figur 5.5, og har følgende verdier: meget nyttig og nokså nyttig (verdi 1), både/og, nokså og meget unyttig (verdi 0). «Kjennskap» og «nytte» er opptellinger av antall virkemidler innenfor hver kategori kommunene rapporterer at er i bruk på tjenesteområdene, og finner «nokså» eller «meget nyttig» for det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen. NB: kun signifikante korrelasjoner er tatt med i tabellen. Merk at vi her har omkodet verdiene fra de opprinnelige variablene. Den positive korrelasjonen mellom for eksempel nytte av KoRus og kjennskap til samhandlingsmodeller, verktøy, nettressurser og opplæringstiltak tolkes derfor som at de kommunene som har mye nytte av råd og veiledning fra KoRus også har større kjennskap til samhandlingsmodeller osv.