

Anne Skevik Grødem

Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon

Hvordan fungerer de lokalt?



Anne Skevik Grødem

Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon

Hvordan fungerer de lokalt?

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-887-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-888-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	13
Kapittel 1 Innledning	19
Fattigdom og sosial eksklusjon i Norge	20
Problemstillinger og bakgrunn	22
Tiltakene mot fattigdom	26
Gangen i rapporten	35
Kapittel 2 Data og metode	37
Litteraturgjennomgangen	37
Den kvantitative datainnsamlingen	38
Kvalitative intervjuer i casekommuner	48
Forskningsetiske perspektiver	55
Oppsummering	56
Kapittel 3 Hva har evalueringer av enkelttilskudd sagt om sammenheng, forankring og samarbeid?	57
Evalueringene	57
Sammenheng versus fragmentering	60
Forankring versus opportunisme	67
Samarbeid versus innadvendthet	75
Oppsummering	82
Kapittel 4 Ses tilskuddene i sammenheng?	85
Sammenheng mellom ulike tilskudd fra AVdir	85
Økt innsats og økt koordinering	89
Ulike tilskudd, samme brukere?	92
Tverretatlig samarbeid	93
Samordning av tilskudd fra andre finansieringskilder	94
Barnevernet så ikke fattigdommen – NAV så ikke barna	96
Hvordan jobber fylkesmannsembetene for å skape bedre samordning?	98

Sammenheng på flere nivåer	99
Oppsummering.....	100
Kapittel 5 Lokal forankring og relevans	103
Er tilskuddsarbeidet forankret i lokale planer?	103
Hvor involverte er lokalpolitikkerne?	107
Hvorfor søker kommunene tilskudd?	110
Videreføring utover tilskuddsperioden	115
Oppsummering.....	118
Kapittel 6 Samarbeidet med Fylkesmannen og ønsket om faglig utvikling	121
Hva sier ansatte hos Fylkesmannen om sitt arbeid?	121
Hvordan bidrar Fylkesmannen i arbeidet med tilskuddene?	124
Metodeutvikling og ønsket om feedback	129
Fagutvikling: HUSK	132
Oppsummering.....	135
Kapittel 7 Hvordan fungerer tilskuddene i kommunehverdagen?	137
Største fordeler med å motta tilskudd	137
Største utfordringer med å motta tilskudd	140
Midlertidighet og usikkerhet om videreføring.....	142
Hva tilskuddene bidrar med	145
Oppsummering.....	148
Kapittel 8 Oppsummering og veien videre	151
Oppsummering av hovedfunn	151
Kan tilskuddsordningene gjøres bedre?.....	157
Avslutning.....	164
Litteratur	167
Vedlegg A: Kommunene, og hvilke tilskudd de mottar – 2011	171
Vedlegg B: Innbyggertall i kommuner som mottar, og ikke mottar, tilskudd	178
Vedlegg C: Frafallsanalyse med data fra rapporteringen om barnefattigdomsmidlene.....	179
Vedlegg D: Informantbrev survey/case	181
Vedlegg E: Intervjuguider	184

Forord

Rapporten inneholder hovedfunnene fra prosjektet «Kunnskapsinnhenting om hvordan tilskuddsmidlene mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt», som har vært finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Datamaterialet i prosjektet kommer fra en nettbasert survey gjennomført i februar/mars 2012 og kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter i utvalgte kommuner. I tillegg er det gjennomført en litteraturstudie som gjennomgår tidligere evalueringer av de relevante tilskuddene.

Bodil Storm-Olsen har vært kontaktperson hos oppdragsgiver og har vært tilgjengelig for avklaringer og diskusjoner gjennom hele prosjektperioden. Takk for godt samarbeid! Takk også til deltakerne i arbeidsgruppen Arbeids- og velferdsdirektoratet opprettet i forbindelse med prosjektet, og til deltakerne på møtet i prosjektets slutfase for interessante innspill.

En særlig stor takk til alle respondentene i kommunene, som i en hardt presset arbeidssituasjon tok seg tid til å fylle ut spørreskjemaet. En ekstra takk til informantene i den kvalitative delen av undersøkelsen – ansatte i kommuner, hos Fylkesmennene og representanter for brukerorganisasjonene – som velvillig stilte opp til intervju og på den måten ga innsikt i de tanker og vurderinger som gjøres lokalt. Uten deres deltakelse ville ikke undersøkelsen blitt gjennomført.

Anne Skevik Grødem har vært prosjektleder og har gjennomført prosjektet og skrevet rapporten. Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen har utgjort en intern referansegruppe. Takk til begge for gode diskusjoner underveis, særlig i forbindelse med utarbeiding av det kvantitative spørreskjemaet. Særlig takk til Inger Lise Skog Hansen som har vært kvalitetssikrer av rapporten og gitt svært nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Takk også til Vidar Bakkeli for praktisk hjelp til gjennomføring av surveyen og til Anne Hege Strand for å ha stilt data til disposisjon slik at det ble mulig å gjøre en begrenset frafallsanalyse.

Fafo, 24. april 2012
Anne Skevik Grødem

Sammendrag

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter ti tilskuddsordninger innenfor temaområdet fattigdom og sosial eksklusjon. Sju av disse er rettet mot kommunene og tildeles etter søknad. De sju aktuelle tilskuddene er tilskudd til oppfølgingstjeneste i egen bolig, tilskudd til innsats mot barnefattigdom, høyskole- og universitetssosialkontor, fra fengsel til kvalifiseringsprogram, økonomisk rådgivning, helhetlig innsats overfor utsatt ungdom og kvalifiseringsprogram (tilskudd til økt innsats for ungdom). De fleste av disse tilskuddene har tidligere vært evaluert enkeltvis, eller de er underlagt evalueringer som pågår parallelt med denne kunnskapsinnhenting. I denne rapporten diskuteres tilskuddene langs tre hoveddimensjoner: sammenheng versus fragmentering, lokal forankring versus «opportunisme» og samarbeid versus innadvendthet mellom administrative nivåer. Evner kommunene å se sammenhengen i det arbeidet de gjør mot fattigdom og sosial eksklusjon, eller blir innsatsen fragmentert mellom ulike tiltak og ulike instanser? Er den lokale innsatsen forankret i lokale behov og prioriteringer, eller er det en tendens til at kommunene «løper etter penger» når staten oppretter et tilskudd? Og hvordan fungerer samarbeidet med Fylkesmannen, som har en omfattende rolle i forbindelse med flere av tilskuddene?

Data er blitt samlet inn gjennom en surveyundersøkelse sendt til rådmennene i alle kommunene som mottok minst ett tilskudd i 2011, og kvalitative intervjuer i fire casekommuner. Svarprosenten i surveyen ble relativt lav – i underkant av 50 prosent. Svarprosenten er særlig lav blant kommuner som kun har mottatt tilskudd som deltaker i et interkommunalt samarbeid, og i de tre nordligste fylkene. Svarene kommunene oppga, ble sammenholdt med opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilke tilskudd de ulike kommunene mottok, noe som avslørte en betydelig diskrepans mellom hva kommunene oppga at de hadde mottatt, og hva direktoratet faktisk hadde tildelt. Det er vanskelig å tolke dette som annet enn mangel på oversikt hos den eller de personene som fylte ut skjemaet. Dette tolkes i seg selv som en indikasjon på manglende koordinering i mange kommuner.

Tilskuddene som tildeles kommunene, er øremerkede bidrag til aktivitet som kommer i tillegg til den vanlige driften. De bærer med seg en del føringer, og de skal rapporteres separat. Det er derfor lett å tenke seg situasjoner der tilskuddsmottak fører til økt fragmentering. Tilbakemeldingene fra kommunene i denne undersøkelsen tyder likevel ikke på det, snarere tvert imot. På spørsmål om tilskuddsmidlene har ført til økt aktivitet, bedre koordinering mellom aktiviteter eller begge deler, svarer et klart flertall

av kommunene begge deler. Informasjonen fra casekommunene bekreftet og forsterket dette inntrykket. Særlig tilskuddet til innsats mot barnefattigdom lot til å inspirere til samordning. Noe av det første mange av kommunene hadde gjort etter at de mottok dette tilskuddet, var å gjennomføre en form for kartlegging av området og hvilke tiltak de allerede hadde rettet mot de aktuelle brukerne. Deretter la de opp tilskuddsarbeidet som et supplement til det eksisterende, på en måte som ofte involverte aktivt samarbeid med eksisterende tiltak. Dermed ble nye arbeidsmåter, og ikke minst nye møteplasser, skapt. Noen av de tilskuddsfinansierte tiltakene involverte brukermedvirkning og tett oppfølging av brukere, som betydde at prosjektmedarbeiderne kom i kontakt med de etatene brukerne var i kontakt med. Dette synliggjorde behovet for samordning og samarbeid på tvers.

De aller fleste kommunene har forankret tilskuddsarbeidet i lokale planer, og så å si alle bidrar med egne midler til iallfall noen av prosjektene som er finansiert av tilskudd. Et klart flertall av kommunene oppgir at de har konkrete planer for videreføring av tilskuddsfinansierte prosjekter. For de to store tilskuddene, tilskudd til boligsosialt arbeid og til innsats mot barnefattigdom, er det et krav for å få tilskudd at man har planforankring, planer om videreføring og at kommunene bidrar med egenfinansiering. At dette stort sett er på plass i kommunene, er derfor lite overraskende, selv om noen av informantene hos Fylkesmennene har opplyst at disse kravene praktiseres lempelig hvis det er gode argumenter for det. Det er særlig en del av de mindre kommunene som mangler forankring i kommunale planer.

Lokalpolitikernes engasjement i tilskuddsarbeidet varierer mellom kommunene. Det vanligste er at politikerne diskuterer tematikken tilskuddene retter seg mot, på generelt grunnlag og blir orientert om hvordan tilskuddet brukes. Det er få kommuner som sier at politikerne har lagt direkte føringer på bruken av tilskuddene, og også få som sier at politikerne ikke holdes informert. Politisk nivå i kommunen later ikke til å spille noen hovedrolle i tilskuddsforvaltningen, men politikerne følger med og er interessert. Alle informantene i casekommunene, med delvis unntak for den minste kommunen, la vekt på å ansvarliggjøre politikerne. Dette gjorde de ikke minst med tanke på videreføring.

Initiativet til å søke tilskudd kom fra kommunenes egne erfaringer og prioriteringer. På spørsmål om hva som var bakgrunnen for at kommunene søkte tilskudd første gang, var de vanligste svarene at kommunen hadde gjennomført en kartlegging eller gjort erfaringer gjennom praksis, som viste behov for en ekstra innsats. Kun et svært lite antall kommuner sa at de hadde søkt midler primært for å få et tilskudd til en stram økonomi. Kommunene opplever også at tilskuddene er relevante for de utfordringene de har – rimelig nok, for som en informant påpekte, man må jo ikke søke tilskudd om man ikke har bruk for dem. Casekommunene ble spurt om hvorfor de ikke søker enda flere tilskudd enn de allerede har. Informantene syntes dette var en lite interessant problemstilling: De hadde allerede flere prosjekter på gang, organisasjonen(e) gikk allerede «i hundre». Fra deres perspektiv var det ikke spørsmål om å bare søke penger

for pengenes skyld, det å få et tilskudd forpliktet også kommunen til å ha et prosjekt og gjennomføre dette på en god måte. Da måtte det prioriteres, man kan ikke gjøre alt på en gang.

Fylkesmannsembetene legger ned en betydelig innsats for å informere om tilskuddene, på ulike måter og i ulike fora, og i å være tilgjengelige for kommunene når de har spørsmål eller ønsker veiledning. Dette framheves av informanter både i kommunene og hos Fylkesmannen. Fylkesmannsembetene kan oppmuntre bestemte kommuner til å søke tilskudd, men de ønsker ikke å legge press på noen: Informantene hos Fylkesmannen la vekt på at kommunene har selvstyre, og, dessuten, hvis kommunen ikke ønsker et prosjekt, har det ingen hensikt å presse dem til å søke et.

Flere av informantene gir uttrykk for at de ønsker seg mer kontakt med Fylkesmannen og mer engasjement i de prosjektene de driver. Spørsmålet om metodeutvikling, og tilskuddenes plass i dette, var i utgangspunktet ikke et kjernetema i kunnskapsinnhenting, men temaet kom opp i flere informantintervjuer og også i fritekstfeltene i det elektroniske spørreskjemaet. Mange av kommunene bruker tilskuddsmidler til å utvikle innovative arbeidsmåter, ikke minst på barnefattigdomsfeltet, og de ønsker seg feedback på det arbeidet de gjør. Dette ønsket rettes i stor grad mot Fylkesmannen, all den tid Fylkesmannen driver et omfattende kompetansehevingsarbeid på andre områder. Fylkesmannsembetenes institusjonaliserte samarbeid med Husbanken for nettverksbygging og kompetanseheving ble framhevet av flere som en god mal. Kommunene etterspurte et liknende engasjement på barnefattigdomsfeltet, og noen av dem stilte seg undrende til at en såpass prestisjetung satsing som satsingen mot barnefattigdom framsto som så lite styrt fra sentralt hold.

I surveyundersøkelsen svarer et stort flertall av kommunene at tilskuddene i stor, eller svært stor, grad har bidratt til å øke kommunens kompetanse på å avhjelpe fattigdom og sosial eksklusjon, og også at de har bidratt til å øke innsatsen. Interessant nok sier et klart flertall også at de politikkområdene tilskuddene retter seg mot, «helt sikkert ikke» eller «sannsynligvis ikke» ville blitt prioritert hvis tilskuddene ikke hadde vært øremerkede, men ble gitt som en del av rammetilskuddet. Dette kan oppfattes som en nyansering av bildet som ble gitt i diskusjonen om lokal forankring: Lokalpolitikere kan sette pris på økt aktivitet og engasjere seg i arbeidet som gjøres, samtidig som de vet at dette arbeidet neppe ville blitt prioritert i en anstrengt økonomisk situasjon.

Alt i alt gir surveyen et klart bilde av at tilskuddsmidlene gjør det mulig å gjennomføre aktivitet som ellers ikke ville vært gjennomført. Dette er også det svaralternativet som får størst oppslutning når kommunene spørres om hva som er de største fordelene ved å motta tilskudd: «Tilskuddsmidlene har gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville bli gjennomført». På andre- og tredjeplass blant de forhåndskodede alternativene kom «Tilskuddsmidlene har bidratt til mer tverretattlig samarbeid» og «Tilskuddsmidlene har bidratt til større oppmerksomhet om fattigdom og sosial eksklusjon i kommunen/bydelen». Dette understreker konklusjonene fra diskusjonen

om fragmentering versus sammenheng: Tilskuddsmidlene bidrar til identifisering av utfordringer i samhandling og økt innsats for å overkomme disse.

Intervjuene i casekommunene utdyper hva som ligger i at prosjekter blir gjennomført som ellers ikke ville vært mulige. Dette dreier seg ikke bare om økt aktivitet, men også om muligheten til nettopp å jobbe på tvers, prøve ut innovative grep, utvikle metodikken. Det fantes flere eksempler på at kommunene hadde brukt prosjektmidler til å hyre inn ekstern kompetanse, enten forskere eller lokale entreprenører som drev med metodeutvikling, og hadde gode erfaringer med dette. Selv om samarbeidet ble avsluttet etter hvert, ble det understreket at dette «utenfrablikket» hadde vært viktig i en periode. Men det å leie ekstern kompetanse er kostnadskreven og ville vært uaktuelt hvis ikke tiltaket hadde hatt eksterne midler. En viktig beskjed fra kommunene er at tilskuddene styrker mulighetene til å drive utviklingsarbeid.

Kommunene ble også spurt om hva som er den største utfordringen med å motta tilskudd. «Tilskuddsmidlene er midlertidige og bidrar ikke til det langsiktige arbeidet», var det klart vanligste svaret, fulgt av «Rapporteringsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende» og «Søknadsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende». Disse tre er de eneste utfordringene som får oppslutning fra mer enn en håndfull kommuner i surveyen. I casekommunene ble særlig midlertidigheten av tilskuddene framhevet som et betydelig problem. Da siktet de ikke til at prosjektene en gang skulle ha en avslutning, men snarere til at midlene ble bevilget for ett år av gangen, og at de kom sent på året. Dette gjorde planlegging vanskelig, det var en utfordring når det gjaldt ansettelses, det var et stressmoment for prosjektmedarbeidere og administrasjon og en irritasjon for kommunepolitikerne. Problemene med dette ble framhevet med engasjement i flere intervjuer med informanter som hadde personal- og budsjettansvar.

Avslutningsvis i rapporten diskuterer vi noen innebygde problemer i tilskuddsordningene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og noen svakheter i måten tilskuddene forvaltes på. Vi identifiserer tre grunnleggende spenningsdimensjoner i tilskuddsordningene. Den første er (1) statlig versus kommunal styring. Kommunene gir et klart inntrykk av at beslutningen om å søke tilskudd springer ut av lokale behov, og de avviser at statlig overstyring er et problem. Samtidig uttrykker de frustrasjon over at tilskuddsmidlene er fragmentert, i den forstand at flere statlige etater forvalter ulike tilskuddsmidler på nært beslektede områder. Grunnen til at det er slik, er nettopp at de statlige etatene ønsker at kommunene skal iverksette målrettede satsinger på deres områder. Det er mulig å forenkle de mange statlige tilskuddsordningene, for eksempel slå alle tilskuddene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, sammen til ett tilskudd merket «innsats mot fattigdom», men dette innebærer at tilskuddsyterne gir fra seg et styringsverktøy og overfører noe definisjonsmakt til kommunene. Den andre dimensjonen er (2) gode prosjekter versus behov. I dag tildeles tilskuddene kommuner som skriver gode søknader. I og med at egenfinansiering og videreføring er krav for tildeling, er tilskuddene i prinsippet utilgjengelige for kommuner med

svært dårlig økonomi. Hvilke behov kommunene har, er altså i utgangspunktet ikke relevant. Det kan argumenteres for at kommunenes behov burde trekkes sterkere inn. Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som er et langsiktig samarbeid mellom den statlige fagetaten og kommuner med særlige utfordringer, kunne være en modell også for innsats rettet mot barnefattigdom og utsatte unge. Den tredje spenningsdimensjonen har vi kalt (3) innovasjon eller langsiktighet. Tilskuddsmidler er i sin natur midlertidige, og mange kommuner har lagt vekt på å utvikle innovative prosjekter. Tre år er imidlertid relativt kort tid til å utvikle, implementere og forankre et prosjekt. Særlig en av casekommunene formidlet at det de trengte, i den fasen de var, ikke var stadig nye prosjekter, men snarere midler til å videreutvikle og styrke det de alt hadde etablert. Det kan vurderes om tilskuddene i noen tilfeller kan brukes til slike formål, for eksempel til å videreføre særlig lovende prosjekter i kommunene.

Endelig diskuteres noen områder der forvaltningen av tilskuddene har forbedringspotensial. Mange kommuner bruker tilskuddsmidlene til å kartlegge problemområdet og utvikle samarbeidsformer på tvers av etablerte etater. På denne måten identifiserte de en del strukturelle problemer, knyttet til fragmentering av tjenesteapparatet både i kommunen og på sentralt nivå, og etablerte prosjekter for bedre å håndtere disse strukturproblemene. Det er likevel usikkert hva som skjer etter tilskuddsperioden, og flere uttrykte bekymring for at de nye samarbeidsforaene i for stor grad var person-avhengige. Institusjonaliseringen av samarbeidet om kommunal fattigdomsbekjempelse later til å mangle, også i kommuner som har mottatt ulike tilskuddsmidler over lang tid.

Kommunene uttrykte frustrasjon over at tilskuddsmidlene bare tildeles for ett år av gangen, og at de kommer sent på året. Direktoratet og departementet bør i samarbeid vurdere om det er mulig å endre praksis slik at kommunene spares for den belastningen dette utgjør.

De små kommunene oppgir oftere enn de større at tilskuddsarbeidet mangler forankring i lokale planer. Dette innebærer i så fall at kommunepolitikere er mindre involvert, og kanskje også at den sentrale kommuneadministrasjonen er lite orientert. Færre enn halvparten av småkommunene som deltok i surveyundersøkelsen, leverte svarskjema uten avvik fra direktoratets opplysninger, noe som peker i samme retning. Funnene kan tyde på at ledere for sosialetatene i små kommuner har for lett for å stole på at små forhold i seg selv sikrer at «alle» har oversikt, og at det er behov for å jobbe mer målrettet med forankring også i små kommuner.

Et viktig funn i denne undersøkelsen er at tilskuddene setter kommunene i stand til å drive aktiv fag- og metodeutvikling, og at dette er noe som vurderes høyt av de ansatte som jobber med dette. Økonomisk tilskudd fra eksterne kilder kan se ut til å være en forutsetning for å komme over noen av de barrierene som skapes av kommunal organisering og stram kommuneøkonomi. Prosjektmedarbeiderne etterspør mer oppmerksomhet omkring metodeutviklingen de driver, i form av feedback og konstruktiv kritikk. Samtidig etterspør kommuner som ikke har kommet i gang med

prosjekter, inspirasjon og gode eksempler. Det mangler en form for koordinerende instans som kan jobbe sammen med kommunene, skape diskusjonsfora og fungere som en idébank. Husbankens samarbeid med Fylkesmennene om kompetanseheving og nettverksbygging innenfor boligsosialt arbeid ble framhevet som en god mal av flere, kanskje bør man søke å etablere et tilsvarende samarbeid mellom Fylkesmenn og en statlig fagetat på andre områder som det ytes tilskudd til.

Summary

The Norwegian Directorate of Labour and Welfare administers ten grants targeted at combating poverty and social exclusion. Seven of the ten are made available to municipalities, and are distributed among municipalities that apply for them. The targeted areas for the seven grants in question are (1) social work in housing, (2) combating child poverty, (3) social work development (cooperation between municipalities and colleges/universities), (4) from prison to work qualification services, (5) financial advisory services, (6) programs targeting vulnerable young people, (7) work qualification services targeted at young people. Most of these grants have been evaluated previously, or they are being evaluated at the time of writing. This report examines the grants along three main dimensions: cohesion v. fragmenting; local anchoring v. “opportunism”; and cooperation v. introversion between different administrative levels. Are municipalities able to see their efforts against combating poverty and social exclusion as a whole, or are the efforts fragmented between different measures and administrative bodies? Are local efforts anchored in local needs and priorities, or do municipalities to some extent “go where the money are”? And how does cooperation with the County Governors work, given that County Governors play an extensive role in the administration of several grants?

Data have been collected through a survey sent to Heads of Administration in all the municipalities that received one or more grants in 2011, and through qualitative interviews in selected case municipalities. The response rate in the survey was relatively low, at just under 50 per cent. It is particularly low among municipalities that only receive grants as participants in inter-municipal cooperative projects, and among municipalities in the three northern-most counties. The responses from the municipalities were matched with administrative data from the Directorate of Labour and Welfare about which grants each municipality received. This matching revealed considerable discrepancy between what the municipalities reported receiving, and what the Directorate had awarded. This in itself indicates a lack of coordination and holistic overview in many municipalities.

The awards granted from the Directorate fund projects that are run in addition to the work that is ordinarily done in the municipalities. They carry with them certain formal requirements, and are to be reported on separately. It can thus easily be imagined that grants will lead to increased fragmentation in the municipalities. The information given however indicates that this is not the case, in fact, the opposite is reported. When

asked if the grants have lead to more acticity, better coordination of activity, or both, a clear majority of municipalities say they have lead to both. Information from case interviews confirmed this impression; in particular, the grant targeted at combating child poverty appeared to inspire better coordination. One of the first steps many municipalities took upon receiving this grant, was to map the issue at the local level of how many children were in the target group, and what measures the families affected were receiving. Having done this, they developed projects that would supplement what was already there, in ways that involved active cooperation with existing measures. In this way new modes of work, and new meeting places, were created. Some of the activities funded by grants involved participation by users, and close cooperation with users, which implied that the project workers came into contact with all the units involved with each user. This clarified the need for coordination and cooperation across sectors.

Most municipalities anchored their grant-financed activities in local plans, and practically all supplement at least some of the projects with means from their own funds. A large majority of municipalities report that they have concrete plans for continuation of the projects beyond the grant-financed period. Writing grant activities into plans, supplying own funding and committing to continuation are all requirements for being awarded the two larger grants, social work in housing and grant to combat child poverty. It therefore does not come as a surprise that this is being taken care of in the vast majority of municipalities, even though some informants at District Governor offices indicated that these requirements could be applied flexibly if there were good reasons for doing so. Small municipalities are more likely to lack anchoring in plans than the larger municipalities.

The involvement of local politicians in grant-financed activities varies between municipalities. The most common form of involvement is that politicians discuss the issues the grants address in a general way, and are informed about how the grants are used. Few municipalities report that politicians have determined how grants should be used, and few say that politicians are not informed. Politicians appear not to play a main role in the use of grants, but they pay attention and show an interest. All the informants in the case study, with a partial exception for informants in the smallest municipality, placed major emphasis on making politicians feel responsible, and feel a certain ownership, to the projects funded by state grants. This was seen as particularly important with regard to continuation beyond the grant period.

Why do municipalities apply for grants? In almost all cases, the willingness to apply is rooted in local experiences and priorities. When ask why they applied the first time, the most common responses are that the municipality had undertaken a formal review of the issue locally, or that experiences through practical social work had revealed the need for increased efforts. Only a small minority of municipalities responded that they had applied primarily to get access to extra money to improve a strained financial situation. The grants are seen as relevant to the challenges municipalities face – unsur-

prisingly, since, as one informant pointed out, one does not have to apply if one does not see the need. The informants in the case study were asked why they did not apply for even more grants than those they already had. The informants found this question uninteresting: they already had several projects to administer, and their organisations were running at full speed as it was. From their perspective, they could not apply for a grant just for the sake of the money; receiving a grant placed them under an obligation to develop a project and run it in a satisfactory way. In order to do that, the issue would need to be prioritized, and one cannot give priority to everything at the same time.

The District Governors put in a lot of work in informing municipalities about available grants. They convey this information in different ways and in different forums. In addition, they make themselves available when municipalities have questions or need advice. This is highlighted by informants both in the municipalities and among those employed at the District Governors' offices. District Governors can encourage selected municipalities to apply for grants, but they do not wish to apply pressure: the informants at the District Governor emphasised that the municipalities rule themselves, and besides, if the municipality did not want the project it was pointless to pressure them into applying for one.

Several informants indicate that they would like more contact with the District Governor, and more involvement in the projects they are running. The issue of developing methods in social work through grant-funded projects was not initially part of the inquiry, but the topic came up in interviews with informants as well as in "free text"-sections in the web-based questionnaire. Many municipalities use grants to develop innovative modes of work, especially in the field of child poverty, and they are looking for feedback on the work that they do. Since the District Governor does extensive work to increase competence in other areas, municipalities in the case studies look to the District Governor also in this context. The District Governors' long-running and institutionalised co-operation with the State Housing Bank in developing networks and increasing competence in housing-related social work was highlighted as a good model. The municipalities called for a similar involvement in the field of child poverty, and some expressed their surprise that a prestigious initiative like the policies to combat child poverty appeared to be implemented with so little involvement from the top.

In the survey, a clear majority of municipalities express that the grants have contributed to increasing municipalities' efforts, and competence, in combatting poverty and social exclusion. Interestingly, a majority also indicate that the issues in questions would probably not be given priority had they not been targeted by earmarked grants. This can be seen as a nuancing of the image painted above: local politicians appreciate increased activity, and they are interested in the work undertaken in their local community, but they know that this might not be given priority in a strained financial situation.

All in all, the survey suggests that the grants allow for certain activities and initiatives that would not be carried out without the grants. That is also the most common

response when municipalities are asked about the biggest advantages of receiving grants: “The grants make it possible to carry out projects that would otherwise not be given priority”. Second and third most common responses are “Grants have contributed to more cooperation across different units”, and “Grants have contributed to more attention being paid to poverty and social exclusion in our municipality”. This underlines the conclusion from the discussion of cohesion v. fragmenting: grants contribute to the identification of challenges in cross-sectorial cooperation, and increased efforts to overcome the obstacles.

The case study interviews provide a more in-depth understanding of what this implies. It is not only about increasing activity, but also about the opportunities to cooperate across institutional barriers, try and test innovative approaches, and develop better methods. There were examples of municipalities that successfully used grants to hire external expertise, either researchers or local entrepreneurs who worked with innovation in social work. Even when this cooperation had been suspended after a while, informants emphasised that this “view from the outside” had been invaluable in a period. But hiring experts is expensive, and would have been out of the question without external funding. An important message from the municipalities is that grants improve their ability to engage in social work innovation.

Municipalities were also asked about the biggest challenges associated with receiving grants. “The grants are temporary and do not contribute to longer-range work” was the most common response, followed by “the reporting process is demanding” and “the application process is demanding”. Those three pre-coded responses are the only ones that are highlighted by more than a handful of respondents. In the case study, the time-limited nature of the grants was seen as a major obstacle. Not because the projects had an end date, that was something they were used to handling, but because the grants are awarded for one year at the time, and the money is often granted relatively late in the budget year. This made planning difficult, it was a problem when staff was to be hired, it was stressful for project managers and annoying to local politicians. The problems created in this way were highlighted, with feeling, by informants who were responsible for staff and budget in grant-funded projects.

The final chapter of the report discusses some inherent problems in the grants administered by the Directorate for Labour and Welfare, and some problems with the way the grants are administered. We identify three basic tensions in the grants, the first being (1) state v. municipal governance. The municipalities clearly indicate that the decision to apply for grants is rooted in local needs, and they reject the notion that state control is a problem. At the same time, they express frustration because grants are fragmented, in the sense that several state bodies administer separate grants targeted at areas that are closely related. The reason for this pattern is that different state bodies want municipalities to implement targeted projects in “their” area. It would be possible to reduce the number of grants, for instance by merging all the several

grants administered by the Directorate of Labour and Welfare into one grant labeled “projects to combat poverty”, but that would imply relinquishing power and give more autonomy to municipalities, allowing them more freedom to define their own problems within the broad area “poverty”. The second dimension is (2), solid projects v. local need. Under present rules, grants are awarded to municipalities that write good applications. Given that supplementary funding by own means, and commitment to continuation beyond the grant period are requirements for being awarded a grant, the grants are unavailable for municipalities in a very poor financial situation. What needs the municipality may have, is normally not seen as relevant. It can be argued that more emphasis should be placed on need. The State Housing Bank’s development program in social housing, which is a longer-term cooperation between the responsible state body and targeted municipalities with extra challenges in the housing area, might be a model for state-municipality cooperation also in the fields of child poverty and youth projects. The third dimension is (3), innovation of longer-term commitment. Grants are, by nature, limited in time, and many municipalities have emphasised the development of innovative projects. Three years is however a relatively short time to develop, implement and fully establish a project. One of the municipalities in particular maintained that what they needed, in the phase they were currently in, was not ever new projects, but rather the means to develop and strengthen what they already had. It may be worth discussing if grants could sometimes be used for such means, for instance to continue selected promising projects in the municipalities.

Finally the report discusses some areas in which there is room for improvement in the administration of grants. Many municipalities use grants to map local problem areas and develop cooperation between administrative bodies. Through this process a series of structural challenges were identified, linked to fragmentation of efforts both at the municipal and state level, and municipalities developed projects to overcome these challenges through cooperation. It is not given that these modes of cooperation will survive beyond the project period, and informants often were concerned that cooperation was dependent on the individual case workers getting to know each other. There appears to be a lack of institutionalisation of cooperative routines in municipal work to combat poverty and social exclusion, even in municipalities that had received different grants over time.

Municipalities express frustration over grants being awarded for only one year at the time, and then only late in the year. The Directorate and the Ministry have a joint responsibility for figuring out if this practice can be changed, in order to avoid the strain on municipalities.

Small municipalities are more likely than the larger to lack anchoring in local plans. This implies that their local politicians, and perhaps central municipal administrators, lack knowledge of on-going work. The fact that fewer than half of the smallest municipalities submitted survey responses that did not deviate from information given by the

Directorate, suggests the same – a lack of overview. These findings suggest that leaders of social work bodies in small municipalities to easily trust that “everyone knows everything here”, and that they may need to work more purposefully to anchor the efforts.

An important finding in this project is that grants make room in municipalities to undertake active development of social work and social work methods. This is highly appreciated by the employees working in the field. Financial aid from external sources appears to be a necessary condition for overcoming the barriers created by rigid organisational structures and a strained economy. Employees in projects are looking for more feedback and constructive criticism of the work they do. At the same time, municipalities who have not yet started their grant-financed work are looking for inspiration and good examples. There is a demand for a forum that can work with municipalities, create forums for discussion and function as a “bank of ideas”. Informants highlighted the cooperation between the State Housing Bank and the District Governors as a model, so perhaps one way forward could be to develop a similar cooperation between a state expert body and the District Governors in other areas covered by grants.

Kapittel 1 Innledning

Alle som er bosatte i Norge, er bosatte i en kommune. Kommunene har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd, blant annet gjennom drift av grunnskole, primærhelse-tjeneste og en rekke sosiale tjenester. Statlige satsinger på det sosialpolitiske området må i stor grad implementeres gjennom kommunene. En av flere måter dette kan gjøres på, er at staten stiller midler til rådighet for kommuner som ønsker å gjøre en ekstra innsats på et gitt område som politikere på nasjonalt nivå ønsker å satse på. Kommunene får et tilbud, men står fritt til å bestemme om de vil søke disse midlene eller ikke. Temaet for denne rapporten er hvordan slike statlige tilskuddsmidler til innsats mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt. Mer spesifikt studeres de tilskuddene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), som fordeles etter søknad til kommuner som ønsker å øke innsatsen på gitte områder. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i de senere årene hatt om lag 150 millioner kroner til fordeling til innsats i kommunene mot fattigdom og sosial eksklusjon. De to største tilskuddene er tilskudd til oppfølgings-tjenester i egen bolig og tilskudd til økt innsats mot barnefattigdom, men rapporten omhandler i alt sju tilskudd til ulike formål i kommunene. Hovedproblemstillingene i rapporten er om det er en sammenheng mellom innsatsen finansiert av tilskudd og den øvrige aktiviteten de driver, om arbeidet med tilskuddsmidlene er forankret lokalt i kommunene, og hvordan samarbeidet med andre administrative nivåer – mest opplagt Fylkesmannen – fungerer.

Fattigdom og sosial eksklusjon sto høyt på den politiske agendaen i Norge det første tiåret på 2000-tallet. I dette tiåret ble det presentert tre nasjonale handlingsplaner mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002–2003); Vedlegg til St. Prp. nr. 1 (2006–2007) – statsbudsjettet 2007; Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – Statsbudsjettet 2009), som hver inneholdt både en gjennomgang av situasjonen og identifisering av prioriterte innsatsområder. Parallelt ble det presentert en rekke forskningsarbeider som kartla omfanget av fattigdom i Norge, hvem den rammet, og hvilke tiltak man kunne sette inn for å bekjempe fattigdom (se for eksempel Harsløf & Seim 2008; Fløtten 2009; Sandbæk & Pedersen 2010; Fløtten et al. 2011).

Tiltakene for å bekjempe fattigdom kan deles i tre hovedkategorier: fattigdoms-forebyggende tiltak, fattigdomsreduserende tiltak og avhjelpende tiltak (Fløtten et al. 2011). Typiske forebyggende tiltak er oppvekst- og utdanningspolitikk, arbeidsmar-kedpolitikk og økonomisk politikk. Direkte fattigdomsreduserende tiltak omfatter tiltak som påvirker inntektsfordelingen direkte, som skatte- og trygdepolitikk. De

avhjelpende tiltakene er politiske tiltak som griper direkte inn i fordelingen av sentrale levekårsgoder, og som bidrar til at personer og familier som har svært lave inntekter, likevel får tilgang til de godene som anses som nødvendige for å leve et verdig liv. Politiske tiltak av denne typen har til hensikt å bryte sammenhengen mellom lav inntekt og dårlige levekår og på denne måten demme opp for de negative konsekvensene som kan følge av å leve med lav inntekt over tid.

Oppmerksomheten om fattigdom i Norge i 2000-årene har ført til tiltak langs alle de tre linjene. Arbeidslinja, og den store vekten på å føre en politikk for lav arbeidsledighet, kan begrunnes i et ønske om å forebygge fattigdom. Endringer i skatte- og trygdesystemet, og introduksjonen av kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsprogrammet, har hatt til hensikt å redusere risikoen for fattigdom og sosial eksklusjon. Denne rapporten skal dreie seg om tiltak som faller inn under den tredje kategorien, nemlig avhjelpende tiltak. Det dreier seg om tiltak som hjelper bostedsløse å etablere seg i egen bolig, tiltak som gir barn i lavinntektsfamilier anledning til å delta i fritidsaktiviteter, og tiltak som gir tilbud til ungdom som har droppet ut av videregående skole. Dette arbeidet gjøres i kommunene – der folk bor – men med tilskudd fra statlige midler.

I dette kapitlet gis først et kort overblikk over hva vi vet om fattigdom og sosial eksklusjon i Norge i dag. Deretter presenteres rapportens problemstillinger, med en kort diskusjon om bakgrunnen for at akkurat disse problemstillingene tas opp. I tredje avsnitt gjennomgås de aktuelle tilskuddene.

Fattigdom og sosial eksklusjon i Norge

Det finnes minst to forståelser av begrepet fattigdom, som ofte er vanskelige å skille fra hverandre i den offentlige debatten: Den første er fattigdom som sosial elendighet, sult og nød. Denne formen for fattigdom forbindes først og fremst med land i den tredje verden. For det andre har vi fattigdom som et relativt begrep, der det legges vekt på at man er fattig i forhold til det samfunnet man lever i. Svært få innbyggere i Norge har så lite penger at de ikke får dekket grunnbehov, men en relativt stor gruppe er fattige i den forstand at de har mindre penger enn det som er standarden i samfunnet.

Når Statistisk sentralbyrå måler antallet fattige i Norge, tar de utgangspunkt i et relativt fattigdomsbegrep. Mer presist brukes den definisjonen som er etablert av EUs statistikk-kontor Eurostat: Fattige er de som har inntekter lavere enn 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet. Medianinntekten er den inntekten som ligger midt i inntektsfordelingen; median foretrekkes framfor gjennomsnitt fordi medianen er mindre sårbar for ekstremverdier. «Forbruksenhet» angir hvor mange personer som skal leve av inntekten, justert for stordriftsfordeler (se Kirkeberg, Epland & Normann 2012 for detaljer om dette). Ofte beregnes andelene for over en treårsperiode, for å

unngå at statistikken blir for påvirket av tilfeldige svingninger i enkelte inntektsår. Siden «fattigdom» er et begrep som trekker assosiasjonene i retning av sosial elendighet, brukes ofte begrepet «lavinntekt» framfor «fattigdom» når denne typen beregninger presenteres.

Målt på denne måten, etter Eurostats målemetode, var 9,5 prosent av befolkningen i Norge fattige i 2009 (Kirkeberg et al. 2012:18), som er det siste året det foreligger data fra. Denne andelen har vært relativt stabil over tid, hvis man måler med utgangspunkt i årlige medianinntekter. Den relative inntektsfordelingen er altså ganske lik i Norge over tid. Legger man lavinntektsgrensen i 2000 til grunn og lar en prisjustert versjon av denne være lavinntektsgrense i alle år fram til og med 2009, synker andelen med lavinntekt ganske betydelig. Også lavinntektsgruppene har altså nytt godt av den generelle inntektsveksten i perioden 2000–2009, selv om de relativt sett har lavere inntekter enn andre.

Andelen med lav inntekt er høyere blant enslige forsørgere, personer som mottar ulike trygdeytelser, langtidssyke og langtidsledige, sosialhjelpsmottakere og personer med innvandrerbakgrunn (Kirkeberg et al. 2012:24). Aller høyest er den blant aleneboende minstepensjonister, noe som har sammenheng med at minstepensjonen for en enslig ligger like under 60 prosent av medianinntekten.

Barnefattigdom har vært et særlig sensitivt tema i den norske (og internasjonale) debatten (Vleminckx & Smeeding 2001; Fløtten 2009). Dette har flere årsaker, den mest nærliggende er vel at det oppleves som spesielt uakseptabelt at barn skal leve i fattigdom. Barn har små muligheter til å endre på situasjonen de er i, og de kan ikke tillegges ansvar for at familien er i en vanskelig situasjon. Samtidig er det en økende bevissthet om at det å la barn vokse opp med lav inntekt er dårlig samfunnsøkonomi (Heckman 2006; Mogstad & Rege 2009). Fattigdom har en tendens til å gå i arv, slik at fattige barn vokser opp og blir fattige voksne. På denne måten blir de mindre produktive samfunnsborgere enn de kunne ha vært om de hadde fått bedre oppfølging i barndommen. Kamp mot barnefattigdom er dermed ikke bare omtanke for barna her og nå, man kan også tenke at samfunnet har mye å vinne på sikt på å forebygge, redusere og avhjelpe barnefattigdom.

I treårsperioden 2007–2009 levde 8 prosent av alle barn i Norge i familier som hadde inntekt under lavinntektsgrensen (Kirkeberg et al. 2012:50). Dette er en relativt betydelig økning siden perioden 1999–2001, da andelen var 3 prosent. Økningen har kommet i de gruppene som tradisjonelt har vært overrepresentert i lavinntektsgruppen, altså blant barn av enslige forsørgere, barn i store familier, barn av foreldre med svak yrkestilknytning og barn med innvandrerbakgrunn (Epland & Kirkeberg 2009). Mellom disse gruppene er det også mye overlapp. Årsakene til økningen er sammensatte, men Epland og Kirkeberg (op.cit.) påpeker at samlivsbrudd ser ut til å være en av de viktigste forklaringene på hvorfor noen barn faller ned i lavinntektsgruppen, mens økt yrkestilknytning blant de voksne er den sikreste veien ut av fattigdom.

Levestandarden i Norge er generelt høy, og den har økt år for år. Det er ingenting som tyder på at de fattigste blir hengende etter – også husholdningene i bunnen av inntektsfordelingen har bedret inntektene sine gjennom 2000-årene. Relativt sett er likevel andelen med lavinntekt stabil, og blant barn under 18 år øker den. Altså er det et behov for en fortsatt innsats i Norge for å bekjempe fattigdom. I tillegg kommer de gruppene som er for marginale til å fanges opp i generelle oversikter over levekår i Norge, men som har svært dårlige levekår: Dette gjelder bostedsløse, rusmiddelavhengige, personer med alvorlige psykiske lidelser og personer som samtidig har rus- og psykiatrilidelser. Disse gruppene har problemer som går langt utover det å ha lav inntekt, og mange av disse trenger vedvarende oppfølging. Innsatsen mot fattigdom og sosial eksklusjon retter seg også mot disse.

Problemstillinger og bakgrunn

Denne rapporten tar for seg tilskuddsordningene mot fattigdom og sosial eksklusjon som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og som tildeles kommunene etter søknad. Som gjennomgangen i neste avsnitt vil vise, dreier dette seg om sju enkelttilskudd: Fire av dem har vært evaluert tidligere, mens to har evalueringsprosjekter på gang parallelt med denne kunnskapsinnhenting. Oppdragsgiveren ønsker derfor ikke en kunnskapsinnhenting om hvordan enkelttilskuddene brukes lokalt, hvilke tiltak som iverksettes med videre, men en samlet gjennomgang av hele tilskuddspakken og hvordan denne fungerer lokalt. Mer presist er oppdraget avgrenset til å behandle tre hoveddimensjoner og et sett av underproblemstillinger knyttet til hver dimensjon. De aktuelle dimensjonene, og problemstillingene knyttet til dem, er:

- Sammenheng versus fragmentering
 - I hvilken grad klarer kommunene å se de ulike tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i sammenheng?
 - I hvilken grad settes tiltakene i sammenheng med kommunenes egen aktivitet og med andre former for tilskuddsordninger?
 - I hvilken grad ser kommunene, Fylkesmannen og direktoratet tilskuddene i sammenheng med hverandre og med andre tilskudd/tiltak som skal bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon?
- Lokal forankring versus «opportuniste»

- Er tiltakene forankret lokalt, i lokale strategier, eller er tendensen snarere at kommunene søker på tilgjengelige midler uten å ha klare planer for hvordan bevilgningene skal inngå i en mer overordnet strategi?
- I den grad kommunene utvikler lokale strategier, i hvilken grad og på hvilken måte er disse forankret i kommunenes politiske organer?
- Opplevs tilskuddene som relevante for kommunenes utfordringer?
- Samarbeid versus «innadvendthet» mellom lokale og regionale nivå (kommuner og Fylkesmenn)
 - Hvordan bruker kommunene Fylkesmannens kompetanse i arbeidet med tilskuddsordningene (initiering, utvikling og gjennomføring)?
 - I hvilken grad bidrar Fylkesmannen til å se ulike tilskudd i sammenheng?
 - Hva gjør Fylkesmannen for å spre kunnskap om tilskuddsordningene, og i hvilken grad tar Fylkesmannen selvstendig initiativ til å oppfordre kommuner til å søke, hjelpe til med utforming av tiltak mv.?

Nedenfor utdypes de tre dimensjonene nærmere.

Sammenheng versus fragmentering av innsatsen

Dimensjonen sammenheng/fragmentering tar opp spørsmålet om kommunene klarer å se sammenheng mellom de ulike tiltakene. Alle tiltakene dreier seg om innsats mot fattigdom og sosial eksklusjon, men målgruppene varierer, selv om også målgruppene for enkelte tiltak er overlappende. Tiltakene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet kommer i tillegg til andre former for øremerkede tilskudd til sosialt arbeid i kommunene og som tillegg til kommunenes egne tiltak. Det er en fare for at dette feltet blir svært fragmentert: at ulike deler av kommuneadministrasjonen ikke er tilstrekkelig klar over hva andre deler driver med, at samarbeidet halter, og at brukere må forholde seg til mange ulike kontorer.

At dette er et reelt problem, viser seg blant annet i evalueringen av fattigdoms-tiltakene innenfor tilskuddsordningen barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Nuland et al. 2010): Her foreslo forskerne at kommunene burde vurdere å opprette en stilling som barnefattigdomskoordinator. Dette behovet kom opp fordi mange kommuner iverksetter svært mange ulike prosjekter og tiltak innenfor flere ulike tilskuddsordninger med ulikt sektoransvar, samtidig som det foregår et viktig arbeid innenfor de etablerte tjenestene. Evalueringen påpekte at mangfoldet av prosjekter og tiltak gjør det krevende for ansatte i kommunene å vite hva som faktisk pågår av tiltak,

og mangfoldet kan være til hinder for at aktuelle personer i målgruppen henvises til de tiltakene de kunne nytt godt av.

Det er grunn til å tro at problemene med fragmentering og manglende indre sammenheng øker når vi løfter blikket utover satsingen på barnefattigdom og inkluderer andre poster. Evalueringen av kommunale strategier i arbeidet med å bekjempe fattigdom (Hansen et al. 2008), som inkluderte hele tjenestefeltet i kommunene, formidlet at koordinering ble oppfattet som et hovedproblem. Det ble lagt stor vekt på samarbeid innen kommunen, men praktiske forhold innebar likevel at dette var vanskelig å gjennomføre på gode måter. Flere hevdet at samarbeidet i for stor grad bygget på personkjerne og enkeltindividers engasjement, og at de savnet en institusjonalisering av samarbeidet om den kommunale fattigdomsbekjempelsen (Hansen et al. 2008:69). I noen sammenhenger strandet samarbeidsforsøk på at etatene var uenige om hvem som skulle ta regningen for innsatsen. I andre sammenhenger har viljen vært sterk, men det har manglet midler til å gjennomføre tiltak «på tvers». Stram kommuneøkonomi er altså en reell utfordring for samarbeidet, som også kan påvirke hvilke samarbeidsformer som er mulige å få til i implementering av statlige tiltak.

Lokal forankring versus «opportunisme»

«Opportunisme» er ikke et svært godt begrep i denne sammenhengen, men brukes til å betegne en strategi der kommunene søker om tilgjengelige midler hovedsakelig fordi midlene er der. Mange kommuner opplever å ha en presset økonomi og har et legitimt behov for å øke inntektene sine. Kombinasjonen av økonomisk pressede kommuner og øremerkede prosjektmidler innebærer en fare for at kommunene iverksetter tiltak fordi det var dette de kunne få penger til, uten at tiltaket er forankret i lokale ønsker eller behov.

Spørsmålet om forankring berører kontinuitet/videreføring, inkludering i lokale handlingsplaner og involvering av lokalpolitikere. Spørsmålet om kontinuitet har kommet opp flere ganger i de foreliggende evalueringene. En vanlig tilbakemelding fra kommunene er nettopp at prosjektmidlene er tidsbegrensede, og at det er usikkert om tiltakene kan videreføres innenfor en stram kommuneøkonomi. Noen har brukt begrepet «prosjekttyranni»: Det gis støtte til prosjekter, men det mange ønsker seg, er midler til alminnelig drift og videreføring av prosjekter (Hansen et al. 2008). Nuland et al. (2010) fant i sin evaluering av barnefattigdomsmidlene at bare 4 prosent av casekommunene hadde konkrete planer for videreføring av alle tiltakene, mens to av tre hadde planer for videreføring av noen. Nuland et al. (2009) fant at 80 prosent mente det var aktuelt å videreføre tiltakene, men bare 35 prosent ville videreføre arbeidet hvis tiltaksmidlene forsvant. Den høye andelen som ønsker å videreføre tiltakene, tyder klart på at behovet fortsatt oppleves som reelt. Mange oppgir også at det er kommuneøkonomien som setter grenser for videreføringen.

Dette setter spørsmålstegn ved forankringen i lokale strategier og planer. Evalueringen av innsats for barn og unge fant også at 44 prosent av mottakerne av midler sa at disse midlene var forankret i en vedtatt strategi, mens 8 prosent sa de var forankret i en strategi som var til politisk behandling (Nuland et al. 2009:41). I realiteten var det imidlertid ytterst få eksempler på kommuner som hadde utarbeidet handlingsplaner mot fattigdom. Snarere var realiteten at kommunene, etter å ha arbeidet med tilskuddsordningene, inkluderte noe om dette arbeidet i de helhetlige kommunale arbeidsplanene. Denne evalueringen konkluderte også med at manglende forankring ikke skyldtes mangel på interesse. Mer enn 80 prosent av kommunene formidlet at de anså det som svært viktig at arbeidet mot barnefattigdom var forankret i en kommunal handlingsplan eller strategi. Samtidig var det altså bare så vidt over halvparten som sa at de faktisk hadde denne forankringen, og da som regel i generelle handlingsplaner (Nuland et al. 2009:79).

Bildet er litt annerledes i evalueringen av de boligsosiale ordningene (Hansen et al. 2007). For disse midlene var det en forutsetning for tildeling at tiltakene hadde lokal forankring i kommunale planer og politisk vedtak. I disse tiltakene var det også krav om kommunal delfinansiering. 70 prosent av kommunene hadde videreført tiltakene for bostedsløse med egne midler, uendret eller med små endringer, mens 15 prosent hadde videreført mindre deler av tiltaket. Tre av fire kommuner som ikke hadde videreført tiltak, oppga at årsaken var mangel på ressurser.

Tidligere evalueringer av prosjektmidler til tiltak mot barnefattigdom, både av midlene fra AVdir (Nuland et al. 2009) og liknende midler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) (Nuland, Reegård & Sandlie 2010) har konkludert med at prosjektmidlene har vært svakt forankret i politisk ledelse i kommunen. Det lokalpolitiske nivået har vært lite involvert i vurderings- og søkeprosessene. Sosialtjenestene og barnevernstjenestene har søkt og fått tilsagn og midler direkte fra AVdir og/eller BLD og har ikke vært avhengige av et spesielt mandat fra kommunepolitikere. I de fleste tilfellene begrenset politikernes involvering seg til at de ble orientert om tiltakene. Igjen er dette annerledes for de boligsosiale virkemidlene (Hansen et al. 2007), hvor det forelå et krav om at tiltakene skulle være forankret i kommunale vedtak. Søknader hvor dette kravet ikke var oppfylt, ble avslått, og det foregikk et betydelig arbeid i forkant av søkeprosessen med å forankre tiltakene (Hansen et al. 2007:25).

Samarbeid versus «innadvendthet» mellom ulike nivåer

Fylkesmannen har tilsynsmyndighet overfor kommunene på helse- og sosialfeltet og kan fungere som en koordinerende instans mellom kommunene i fylket og sentrale organer. Fylkesmannsembetene bes gjennom embetsoppdragene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet om å se ulike tilskudd fra disse myndighetene i sammenheng.

De ulike tilskuddene som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten, har ulike krav til innsats fra Fylkesmannen. I tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig har Fylkesmannen en sentral rolle: Embetet har ansvar for å gjøre tilskuddet kjent, ta imot søknadene, vurdere søknadene og lage en prioritert innstilling til det ansvarlige direktoratet. I neste omgang får Fylkesmannen belastningsfullmakt for utsendelse av midlene til kommunene i sitt fylke og har ansvar for innhenting av rapporter fra tiltakene. Fylkesmannsadministrasjonen har også i en del kommuner vært en viktig samarbeidspartner i arbeidet med å utforme gode søknader. I deler av tilskuddsperioden har Fylkesmannen også hatt en tilsvarende rolle for barnefattigdomsmidlene.

Fylkesmannens formelle rolle er dermed eksplisitt og, i noen av tilskuddsordningene, betydelig. Samtidig er det flere andre tilskudd der Fylkesmannen ikke har noen direkte rolle å spille. Man kan likevel tenke seg at Fylkesmannens engasjement «smitter»: Der Fylkesmannen jobber godt med en eller flere kommuner omkring de tilskuddene der Fylkesmannen er gitt en konkret rolle, kan man tenke seg at samarbeidet videreføres på andre områder der Fylkesmannen har kompetanse, men der fylkesmannsnivået ikke har en formell rolle i tilskuddsforvaltningen. Dette kan man i så fall tenke seg vil være en hjelp til å se ulike områder/tilskudd i sammenheng.

Tiltakene mot fattigdom

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter ti tilskuddsordninger mot fattigdom. Disse er blitt opprettet på ulike tidspunkter. Flere av dem har eksistert siden før Arbeids- og velferdsdirektoratet ble etablert, og ble da forvaltet av Sosial og helsedirektoratet. En oversikt over de ti tilskuddene er vist i tabell 1.1, rangert etter størrelse (nærmeste hele million) i 2011.

Av disse ti tiltakene er sju helt eller delvis rettet mot kommunene, mens tre retter seg mot andre mottakere: NAV, frivillig sektor, utdanningssektoren (se nedenfor). Nedenfor gjennomgås kort hvert enkelt av tilskuddene. Gjennomgangen forholder seg til regelverket slik det var i 2011, hvis ikke annet er presisert. En oversikt over tilskuddene og hvilke kommuner som mottok dem i 2011, er vist i vedlegg A.

Tabell 1.1 Tilskuddene som forvaltes av Arbeid- og velferdsdirektoratet. Navn, hovedformål og budsjett 2011 (millioner kroner)

Tiltak	Formål	Budsjett 2011 (millioner kr, avrundet)
Tilskudd til oppfølgings- tjeneste i egen bolig	Styrke og ivareta de ordinære tjenestene i kommunene for å bedre ivareta bostedsløse og rusmiddelmisbrukeres behov for oppfølging i bolig.	62
Barnefattigdom	Forebygge og redusere fattigdom blant barn i familier som mottar sosialhjelp.	26
Høgskole- og universi- tets-sosialkontor (HUSK)	Bedre tjenester til brukere gjennom utvikling av samarbeid om kompetanse. Fire likeverdige partnere: brukere, praksis, utdanning og forskning.	19
Fag-, metode- og kunn- skapsforankring (HPMT)	Bidra til økt kompetanse, kvalitet og effektivitet i arbeidet med brukere i NAV som har redusert arbeidsevne og behov for tett individuell oppfølging.	11
Fra fengsel til KVP	Prøve ut modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgang fra fengsel til frihet, og tilbakeføring i arbeid/tiltak ved løslatelse.	10
Økonomisk rådgivning	Styrke kompetansen på utenomrettslig økonomisk rådgivning. Kommuntalt/interkommuntalt samarbeid.	8
Helhetlig innsats overfor utsatt ungdom	Prioritere forebyggende ungdomsarbeid, utvikle modeller for samarbeid, styrke koordinering, samordning og kjeding av tiltak, utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler, styrke det oppsøkende og utadrettede arbeidet, sikre tett individuell oppfølging, løsfunksjon.	8
Kvalifiseringsprogram- met	Tilbakeføring av personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- eller inntektsevne og begrensede ytelser til livsopphold.	5
Handlingsplan mot men- neskehandel	Bistand og beskyttelse til ofre / antatte ofre for menneskehandel.	4
800Gjeld	Lavterskel gjeldsrådgivning.	2

Tilskudd til oppfølgingstjeneste i egen bolig

Tilskudd til oppfølgingstjeneste i egen bolig er klart det største av tilskuddene som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter i denne tiltakspakken, med en bevilgning på 62 millioner kroner i 2011. Hovedformålet med tilskuddet er å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan bidra til å dekke den enkeltes

behov for oppfølging i bolig. Tilskuddet tildeles for ett år av gangen og kan mottas i til sammen tre år.¹ I tildelingen av tilskuddene forutsettes det at stillinger knyttet til tjenesteutøving videreføres etter endt tilskuddsperiode, da med bruk av kommunens egne midler.

Tilskuddet har eksistert siden 2003, og bruken av det har økt markant over tid. I 2003 fikk 16 kommuner tilskudd gjennom ordningen, i 2010 hadde tallet økt til 112. Den foreløpig siste rapporteringen om bruken av tilskuddsmidlene oppsummerer budsjettåret 2010 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). I 2010 finansierte tilskuddet 122 årsverk i de 104 kommunene som rapporterte om bruken. Dette kom i tillegg til de 217 årsverkene kommunene disponerte med finansiering fra andre kilder. Det ble anslått at i underkant av 3600 brukere fikk bistand i 2010 som følge av tilskuddsmidlene til oppfølgingstjenester. Brukerne er fordelt over hele landet, men den klart største enkeltgruppen (19 prosent av alle brukere) befinner seg i Oslo (AVdir. 2011).

Tiltakene som finansieres av tilskuddsmidlene, retter seg både mot personer uten fast bosted og personer som trenger oppfølging i en eksisterende bolig. En del av brukerne av tiltaksmidlene har ikke stabil bosituasjon ved oppstarten av tiltaket. Disse har bodd i midlertidige husvære, kommet fra fengsel eller institusjon eller vært bostedsløse. Enkelte har bakgrunn som flyktninger eller har flyttet ut av familiehjemmet. Disse får bistand til å anskaffe bolig eller til å skaffe midlertidig husvære (hospits, hybelhus eller liknende). Andre trenger hjelp til å etablere seg i boligen eller praktisk hjelp / miljøtiltak knyttet til det å bo. Videre trenger en del brukere hjelp til helsetjenester og/eller økonomisk rådgivning. Alle disse formene for bistand kan gis, og har vært gitt, som tiltak finansiert av tilskuddsordningen.

Tilskuddet tildeles etter søknad fra kommunene. Søknaden sendes til Fylkesmannen i det aktuelle fylket, som gjør en vurdering av søknadene og videresender dem, sammen med sin vurdering, til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tildelinger drøftes i felles møter mellom Fylkesmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet, men det endelige vedtaket gjøres i møtet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet sender fullmaktsbrev til Fylkesmannen, som sender tilskuddsbrev til den enkelte kommunen.

Tilskudd til oppfølgingstjeneste i egen bolig er evaluert av Fafo og NOVA i samarbeid, se Ytrehus et al. (2007a og b) og Hansen et al. (2007). Tilskuddene rapporteres årlig til Arbeids- og velferdsdirektoratet. De siste rapporteringene er Hyggen (2010) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011).

Barnefattigdom

Tilskuddsordningen mot barnefattigdom er den nest største satsingen blant Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskuddsordninger, målt i kroner og øre. I 2011 var det satt av 26

¹ Det vil si inntil tre års effektivt arbeid. Kommuner som starter opp sent og overfører beløpet fra første år til neste, kan få tilskudd for fire år.

millioner kroner til denne satsingen. Dette er omtrent på samme nivå som i 2009 og noe lavere enn i 2010 (Lescher-Nuland 2011). I 2011 er det foretatt om lag 90 tildelinger under denne tilskuddsordningen, noen av disse omfatter flere enn én kommune. Bruken av tilskuddsordningen har økt over tid, fra 39 kommuner og bydeler i 2006 til altså rundt 90 i 2011. Tilskuddene var forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet før de ble overtatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008.

Tilskuddsordningen mot barnefattigdom har hatt som formål å redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge gjennom å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene. Videre målsettinger for tilskuddsordningen har vært å utvikle nye tiltak overfor målgruppen, bedre samordningen av lokale tiltak og styrke og utvikle kompetanse blant aktørene i lokalsamfunnet. Målgruppen er barn og unge i familier som mottar støtte fra sosialtjenesten, og retningslinjene framhever at barn av foreldre som deltar i kvalifiseringsprogrammet, skal prioriteres. Det er en forutsetning at tiltaket er forankret i kommunens handlingsplaner, og at den kommunale egenandelen utgjør minst 20 prosent av summen man søker om fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Midlene kan brukes til tiltak som sikrer at barn og unge inkluderes på viktige arenaer som barnehage, SFO og ferie- og fritidsaktiviteter, tiltak overfor ungdom opp til 24 år som ikke er i arbeid eller utdanning, eller tiltak overfor familien i sin helhet i form av motivasjon, råd, veiledning og aktiviteter. Tilskuddsmidlene kan også brukes til kompetanseheving blant ansatte og frivillige aktører i lokalmiljøet eller til å utvikle og forankre en kommunal handlingsplan for å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier. Rapporteringen fra 2010 viste at den største gruppen av tiltak, drøyt en tredjedel av alle tiltakene, var rettet mot ungdom (12–24 år). Den nest største andelen, 21 prosent, var rettet mot familier (Lescher-Nuland 2011:24). Bare 10 prosent av tiltakene var rettet spesielt mot familier med innvandrerbakgrunn, mens 90 prosent var rettet mot barn, unge og familier generelt.

Tilskuddet gis etter søknad fra kommunen. Som for midlene til oppfølgingstjeneste i egen bolig skal søknaden sendes til Fylkesmannen, som sender en prioritert oversikt til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tildeling skjer i møte mellom Fylkesmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Denne involveringen av Fylkesmennene ble først innført i 2010.

Tilskuddsmidlene mot barnefattigdom er evaluert av Nuland et al. (2009) i en gjennomgang som også inkluderte midler til kommunal bekjempelse av barnefattigdom fra Barne- og likestillingsdepartementet. Som for tilskuddsmidlene til oppfølging i egen bolig rapporterer kommunene årlig til Arbeids- og velferdsdirektoratet om bruken av midlene. Den foreløpig siste sammenfatningen av rapporteringen finnes hos Lescher-Nuland (2011).

Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)

HUSK har fått avsatt 19 millioner kroner i budsjettet for 2011. Siktemålet til HUSK er å utvikle kunnskap og kvalitet i sosialtjenesten ved å utvikle likeverdige samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, sosialtjenesten og sosialtjenestenes brukere. Tiltaket er et femårig forsøksprosjekt og er inndelt i fire lokale prosjekter:

- HUSK Stavangerregionen, ledet av Universitetet i Stavanger (UiS). Inkluderer kommunene Randaberg, Sola, Sandnes og Stavanger.
- HUSK Midt-Norge, ledet av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST). Inkluderer kommunene Kristiansund, Namsos, Verdal, Midtre Gauldal, Surnadal og Trondheim.
- HUSK Osloregionen, ledet av Høgskolen i Oslo (HiO) og Diakonhjemmets sosialhøgskole (Diasos). Inkluderer Bærum kommune og bydelene Bjerke, Sagene og St. Hanshaugen i Oslo kommune.
- HUSK Agder, ledet av Universitetet i Agder (UiA). Inkluderer kommunene Flekkefjord, Søgne, Kristiansand, Mandal, Songdalen og Lillesand.

Hvert lokale prosjekt har en prosjektleder og en styringsgruppe, flere har også etablert brukerforum. Sentralt ledes prosjektet av en ledergruppe, en ekspertgruppe og et kontaktmøte. Hvert av de lokale prosjektene har igangsatt ulike underprosjekter, og det varierer i hvilken grad disse retter seg primært mot praktikere eller brukere (Gjernes et al. 2010).

HUSK har tre strategiske mål:

1. Å fremme strukturer og arenaer for forpliktende og likeverdig samarbeid mellom forskning, utdanning, sosialtjenesten og bruker
2. Styrke praksisbasert forskning i tjenesten
3. Undersøke om kunnskap som grunnlag for praksisutøvelse er styrket

Evalueringen av HUSK tyder på at særlig brukerorganisasjoner har opplevd læring gjennom prosjektene, samtidig som utdannings- og forskningssida opplever at de blir bedre oppdatert på hvordan sosialtjenesten faktisk jobber, og hvordan brukerne opplever tjenestene. Praktikerne sliter på sin side med å forankre prosjektet i organisasjonen de jobber i, på grunn av mangel på tid og ressurser samt usikkerhet om varigheten av prosjektet og nytteverdien av HUSK-prosjektene (Gjernes et al. 2010). Når det gjelder delmål to, påpeker evalueringen at mengden av praksisbasert forskning har økt som følge av HUSK, at HUSK har drevet fram en del prosjekter som ellers neppe ville vært gjennomført, samtidig som det gjennomføres flere kartleggingsundersøkelser av praksisbasert kunnskap. Angående delmål tre kan det oppfattes som en styrke dersom

sosialt arbeid i praksis er basert på forskningsbasert kunnskap, men det er uklart i hvilken grad HUSK bidrar til å fremme dette målet. Tidspresset på praktikere i NAV-systemet er så stort at det er lite rom for faglig oppdatering, og praktikerne framhever også erfaringsbasert kunnskap som den viktigste kilden til kunnskap i det praktiske arbeidet.

For å legge til rette for et likeverdig samarbeid mellom de fire partene i prosjektet har HUSK i regionene Stavanger, Agder og Oslo forsøkt å praktisere prinsippet om at hver av partene skal være representert i samtlige delprosjekter. Det har vært noe varierende i hvilken grad dette prinsippet har latt seg gjennomføre. HUSK Midt-Norge har lagt mindre vekt på å involvere brukerne i alle delprosjektene, men har hentet dem inn i den grad dette har virket nødvendig og relevant.

HUSK evalueres av Nordlandsforskning. To evalueringsrapporter er publisert så langt: Gjernes et al. (2008) og Gjernes et al. (2011). Sluttrapporten fra evalueringen ventes i løpet av 2012.

Fra fengsel til kvalifiseringsprogram

10 millioner kroner var avsatt til prosjektet Fra fengsel til kvalifiseringsprogram i budsjettet for 2011. Prosjektet er treårig og løper fra 2009 og ut 2012. Det overordnede målet for prosjektet er å få flere innsatte i arbeid og aktivitet etter løslatelse. Kontakten etableres mens den innsatte fortsatt er i fengsel, og målet er at den innsatte skal møte en mest mulig trygg og forutsigbar hverdag etter endt soning. Programmet skal være individuelt tilpasset og baseres på forpliktende bistand og oppfølging. Formålet er å finne fram til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Forsøket skal prøve ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunene kan ivareta en samordningsfunksjon av sosiale tjenester mellom ansvarlig fengslingskommune og eventuell tilflyttingskommune ved løslatelse.

Prosjektet Fra fengsel til KVP er etablert i alle kriminalomsorgsregionene. Sju kommuner er involvert, og hver av disse kommunene er knyttet til et fengsel som ligger i kommune. De sju prosjektene er

- Gjøvik kommune og Vest-Oppland fengsel
- Stavanger kommune og Stavanger fengsel
- Vindafjord kommune og Sandeid fengsel
- Fræna kommune og Hustad fengsel
- Horten kommune og Bastøy fengsel
- Trondheim kommune og Trondheim fengsel (Leira-Tunga)
- Sarpsborg kommune og Ravneberget fengsel

Hvert prosjekt har to NAV-veiledere. Aktiviteter som kan inngå i kvalifiseringsprogrammet, er statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunal arbeidstrening og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. I tillegg kan det settes av tid til helsehjelp og opptrening.

En foreløpig oppsummering av erfaringene fra programmet framhevet den tette individuelle oppfølgingen og det at innsatte føler seg sett og hørt, som positive utfall av prosjektet.² Videre har prosjektet ført til bedre tverrfaglig samarbeid og en større forståelse mellom lokale NAV-kontor og kriminalomsorgen. Det framheves også at 30 prosent av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har gått videre til fast arbeid. Som utfordringer påpekes haltende informasjonsflyt mellom fengslene og NAV, det å nå fram til de riktige innsatte, innsattes rusproblemer og det at det kan ta lang tid å utrede de innsatte for ADHD / psykiatriske problemer. Mangel på bolig nevnes også som et problem for innsatte på vei ut av fengsel.

Arbeidsforskningsinstituttet har fått i oppdrag å evaluere prosjektet. Evalueringen foregår i perioden 2011–2014, og første delrapport kommer etter planen i april 2012.³

Økonomisk rådgivning

Åtte millioner kroner var satt av i 2011 til interkommunale prosjekter for økonomisk rådgivning. Begrunnelsen for dette tiltaket kan finnes i lov om sosiale tjenester fra 1993, som pålegger alle kommuner å ha et økonomisk rådgivningstilbud. Dette har vært vanskelig å få til i mange kommuner og særlig i mindre kommuner der saksmengden er begrenset og ressursene små. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor laget en stønadsordning som oppmuntrer til interkommunalt samarbeid.

En studie av tilskuddet til interkommunal gjeldsrådgivning påpeker at midlene ikke er en formell tilskuddsordning, men snarere en sekkepost i NAVs budsjett som blant annet kan brukes til å støtte denne typen lokale prosjekter (Poppe 2010b:20). En konsekvens av dette er at midlene ikke har vært utlyst og dermed heller ikke er knyttet til formaliserte regler og retningslinjer, og at kommunene har stått svært fritt til å bruke midlene slik de ønsker. Dette innebærer også at kommunene må vite om at midlene finnes, og søke på eget initiativ. Mottakskommunene plikter imidlertid å rapportere årlig om bruken av tilskuddet. Tilskuddet gis for ett år av gangen i inntil tre år.

Da studien av tilskuddsmidlene ble foretatt, i 2009–2010, var det åtte samarbeidsprosjekter som hadde fått midler gjennom ordningen. I 2011 fikk sytten samarbeidsprosjekter tilskudd, i tillegg ble det satt av midler til to prosjekter som skal starte opp i

² Informasjon fra presentasjonen «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram», datert NAV 25.10.2010, tilgjengelig på http://www.rusfeltet.no/filestore/Automatisk_opprettede_filer/kvalifiseringsprogram.pdf

³ Mer om evalueringen finnes på <http://kommune.nav.no/Sentralt/Sosiale+tjenester/Tjenester+og+tak+mot+fattigdom/Fra+fengsel+til+kvalifiseringsprogram.271815.cms?bkdzgnj>

2012. Bruken av midlene later altså til å ha økt noe over tid. Vedlegg A gir en oversikt over kommuner som har deltatt: Vertskommunene er markert med store kryss, samarbeidskommunene med små. Samarbeidskommunene befinner seg stort sett i samme fylke som vertskommunene.

Midlene brukes på to prinsipielt forskjellige måter: enten til å opprette en øremerket stilling til gjeldsrådgivning som betjener brukere i alle samarbeidskommunene, eller til å opprette prosjektgrupper. Prosjektgruppene inkluderer flere personer som har en stillingsbrøk som gjeldsrådgivere (Poppe 2010b). Kommuner som sammen oppretter prosjektgrupper, bidrar også ofte med stillingsandeler og andre ressurser i tillegg til de midlene de får fra staten, og får ofte en sterkere vektlegging av metodeutvikling og teamstyring. Evalueringen påpeker svakheter og styrker med begge tilnærmingmåtene, men bemerker at saksbehandlere i øremerkede stillinger ofte blir stående alene, slik at satsingen blir svært personavhengig og dermed sårbar. Ansatte i gjeldsrådgiverstillinger vil gjerne ha en betydelig arbeidsbelastning og dermed lite kapasitet til å bygge kompetanse i organisasjonen som helhet. Prosjektorganiseringen er mindre sårbar og har klare fordeler når det gjelder kompetansebygging og kompetanseoverføring.

Studien fra 2009–2010 var en gjennomgang av erfaringer snarere enn en evaluering av resultater. Det påpekes likevel at de ansatte både i øremerkede stillinger og i prosjekter gjennomgående framsto som faglig dyktige og ofte hadde lang tjenesteerfaring (Poppe 2010b:26). Flere av kommunene som hadde hatt prosjektmidler, valgte også å videreføre tjenesten etter at de sluttet å motta de statlige midlene. Deltakelse i interkommunalt samarbeid løste et problem for kommunene: De var pålagt å tilby en økonomisk rådgivningstjeneste,⁴ og dette hadde de nå fått mulighet til.

Fylkesmennenes rolle med hensyn til disse tjenestene var begrenset. Kommunene søkte midler direkte fra NAV, drev tjenestene og rapporterte tilbake til NAV. Siden januar 2010 har imidlertid fylkesmennene hatt tilsynsoppdrag med rådgivningstjenesten. Fylkesmennene står dermed fritt til å velge i hvilken grad de involverer seg, og hvilken rolle de eventuelt ønsker å innta. En del fylkesmannsembeter legger til grunn at så lenge de ikke hører noe fra rådgivere eller NAV-ledere i de involverte kommunene, og så lenge publikum ikke klager, er det ikke behov for Fylkesmannens engasjement. Andre tar en mer aktiv rolle, i noen tilfeller har de opptrådt som pådrivere for interkommunalt samarbeid og aktivt oppmuntret kommunene til å søke støtte (Poppe 2010b, kapittel 6).

Helhetlig innsats overfor utsatt ungdom

Åtte millioner var satt av i 2011 til prosjekter innenfor området «helhetlig innsats overfor utsatt ungdom». Samme år ble det bevilget penger til tretten prosjekter innenfor dette temaområdet. Fire av disse var interkommunale, åtte av dem inkluderte

⁴ Lov om sosiale tjenester i NAV, § 17, se også <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/%C3%98konomisk+r%C3%A5dgivning>

én kommune, mens ett var lokalisert i en bydel i Oslo. De av prosjektene som angir en avgrenset aldersgruppe, retter seg hovedsakelig mot ungdom mellom 18 og 24 år: Noen inkluderer unge ned til 16 år, ett prosjekt inkluderer 25-åringer. Ser vi på målformuleringene i stikkordene for prosjektene kommunene har formidlet til NAV, er de hyppigst forekommende «kompetansebygging»/«samordning»/«helhet» samt formuleringen «utvikle modeller for samarbeid». Tiltaksmidlene rettes dermed inn slik de er ment: mot helhetlig innsats, samordning av tjenester og felles kompetansebygging. Mer substansielt har prosjektene målsettinger som «å utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom (økonomisk sosialhjelp)», «økt deltakelse i arbeid og aktivitet for ungdommer», «fange opp alle mellom 16–25 år som faller utenfor arbeid og utdanning», «styrke oppsøkende og utadrettet arbeid med ungdom i risiko».

Det foreligger ingen samlet oversikt over hvilke typer prosjekter tiltaksmidlene har finansiert, men noen eksempler antyder at variasjonen er betydelig. For eksempel driver Molde kommune prosjektet «Ung kvalifisering» delvis finansiert av tilskuddsmidlene. Dette er et prosjekt der ungdom uten arbeid eller annen aktivitet får tilbud om avklaringskurs og arbeidspraksis. Prosjektet samarbeider tett med det lokale næringslivet og oppfølgingstjenesten (Årsrapport for Molde kommune 2010, s. 18). Kommunene i Midtre Namdal samarbeider om et prosjekt med navnet «Vi bære gjør det ...», som blant annet har opprettet «Kulturpatruljen», et tiltak som «omdefinerer [...] arbeidsledige ungdommer til gledesspredere og viktige bidragsytere i lokalsamfunnet»⁵. Gruppen har blant annet spilt det selvlagede skuespillet «Klompe fra Bjørumsklommen» i en rekke barnehager.⁶ Begge prosjektene har til felles at de retter seg mot ungdom mellom 18 og 24 år som ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet, og søker å gi dem et motiverende tilbud. Innfallsvinkelen er likevel forskjellig.

Det foreligger ingen samlet framstilling eller evaluering av tilskuddene innenfor temaområdet «helhetlig innsats overfor utsatt ungdom». En evaluering i regi av Arbeidsforskningsinstituttet ble igangsatt i november 2011 og skal ferdigstilles i 2015.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er en av regjeringens viktigste satsinger for å bekjempe fattigdom. Programmet retter seg i første rekke mot personer som har mottatt sosialhjelp over lang tid. Programmet er individuelt tilrettelagt og har som målsetting å legge til rette for at deltakerne skal bli i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Deltakelse i programmet gir rett til kvalifiseringsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden (2 G). Deltakerne betaler skatt av stønaden som lønnsinntekt, de kommer i aktivitet, og de får en mer forutsigbar økonomisk situasjon enn

⁵ <http://www.nav.no/Lokalt/Nord-Tr%C3%B8ndelag/Kulturpatruljen+til+tjeneste!.293675.cms>

⁶ <http://www.nav.no/Lokalt/Nord-Tr%C3%B8ndelag/Kulturpatruljen+til+tjeneste!.293675.cms>. Kulturpatruljen har også en blogg på <http://kulturpatruljen.blogg.no/>

de hadde som sosialhjelpsmottakere. Mottak av stønaden er betinget av full deltakelse i programmet. Siden januar 2010 har alle kommuner hatt en lovfestet plikt til å tilby kvalifiseringsprogram.

I statsbudsjettet for 2011 var det satt av 1,24 milliarder kroner til kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet. For 2011 ble det i tillegg gitt 2,4 millioner kroner til fire prosjekter, med 600 000 til hvert (Arendal, Elverum, Horten og Gjøvik). Alle prosjektene dreier seg om styrking av Kvalifiseringsprogrammet, knyttet til KVP og ungdom. Bare prosjektene i Arendal og Elverum er videreført i 2012.

NAV Arendal fikk innvilget 1,2 millioner kroner for å videreutvikle arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet for ungdom under 25 år. Arendal ønsker å fokusere på denne målgruppen, utvikle og forbedre tverrfaglig samarbeid mellom Kvalifiseringsprogrammet og ungdomsteamet i kommunene samt etablere et eget NAV-lokale tilpasset denne satsingen. Hovedmålet er at ungdom skal i aktivitet fra første dag. NAV Elverum fikk innvilget 675 000 kroner til videreføring av «KVP-losen». Dette NAV-kontoret er særlig opptatt av at man ved omfattende kartlegging ofte avdekker problemstillinger knyttet til rus og/eller psykiatri. Dette arbeidet skal gjennom tiltaksmidlene ses i sammenheng med nytenkning og forbedring av tiltakstilbudet for ungdomsgruppen.

Tiltaksmidlene AVdir forvalter til tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet, er som nevnt små, gitt den totale innsatsen i programmet, og det foreligger ingen evaluering av disse midlene særskilt.

Tiltak som ikke inkluderes i evalueringen

Fag- metode og kunnskapsforankring (HPMT) er et metodeutviklingsprosjekt som løper fram til 2013. Høgskolen i Oslo ivaretar forskningsdelen, mens ulike NAV-kontorer har bidratt i prosessen. *800Gjeld* er en informasjonstelefon som eies og drives av NAV. Tiltaket er evaluert av Poppe (2010a). *Handlingsplan mot menneskehandel* har fordelt penger til frivillige aktører som jobber med prostitusjon og menneskehandel (som Kirkens Bymisjon og PROsenteret), og til ett NAV-kontor i Oslo som har et særlig ansvar for denne tematikken. Ikke i noen av disse tiltakene er kommunene involvert. Siden denne evalueringen dreier seg om kommunenes håndtering av tilskuddene, med særlighensyn på forankring, helhetstenkning og samarbeid med andre institusjoner, holdes disse tre – som ikke retter seg mot kommuner – utenfor.

Gangen i rapporten

Dette innledende kapitlet har redegjort kort for bakgrunnen for undersøkelsen, presentert noen nøkkeltall for fattigdom i Norge og gitt en kort presentasjon av de aktuelle tilskuddsordningene. I neste kapittel gjennomgås den metodiske tilnærmingen.

Kapittel 3 inneholder en litteraturgjennomgang, der tidligere evalueringsrapporter er oppsummert med henblikk på hva de sier om kjernetemaene i denne undersøkelsen: sammenheng, forankring og samarbeid mellom administrative nivåer. Kapittel 4 til 7 presenterer kvalitative og kvantitative funn fra denne kunnskapsinnhenting. Kapitlene er organisert rundt de tre kjernetemaene, i tillegg diskuterer kapittel 7 hvilken forskjell disse tilskuddsordningene gjør i de kommunene som mottar dem. Kapittel 8 oppsummerer undersøkelsen og identifiserer noen hovedutfordringer ved tilskuddene slik de fungerer i dag.

Kapittel 2 Data og metode

Denne undersøkelsen anvender tre datakilder. For det første gis en relativt detaljert gjennomgang av tidligere undersøkelser av de relevante tilskuddsordningene, med vekt på hva disse sier om de temaene som særlig diskuteres her: sammenheng i arbeidet, lokal forankring og samarbeid med Fylkesmannen. For det andre er det gjennomført en survey blant alle kommunene som hadde aktivitet dekket av tilskudd i 2011. For det tredje ble det valgt ut fire casekommuner der det ble gjennomført intervjuer med kommunale ledere og kommunalt ansatte og med Fylkesmennene i de (tre) aktuelle fylkene. Det ble også gjennomført et mindre antall intervjuer med representanter for brukerne. I tillegg har vi deltatt som observatør på ett tildelingsmøte (møte mellom tilskuddsansvarlige i et fylkesmannsembete og Arbeids- og velferdsdirektoratet).

Oppdragsgiver arrangerte et møte i Oslo om lag tre måneder etter prosjektstart, der resultatene fra prosjektet ble lagt fram. På møtet deltok representanter fra kommuner, Fylkesmenn, KS og brukerorganisasjoner i tillegg til representanter for oppdragsgiver. Ingen av casekommunene eller representanter for fylkesmannsembeter som deltok i undersøkelsen, var til stede på dette møtet, slik at diskusjonen på møtet representerte «friske» innspill. Erfaringene fra tildelingsmøtet, og fra møtet med kommunene, bidrar til å informere om tolkningene av resultatene fra de kvalitative og kvantitative intervjuene.

I dette kapitlet redegjøres nærmere for hvordan de ulike delene av undersøkelsen ble gjennomført.

Litteraturgjennomgangen

Flere av de tilskuddsordningene som diskuteres her, er evaluert tidligere. For andre pågår evalueringer parallelt med denne undersøkelsen, som vist i kapittel 1. Flere av disse evalueringene har vært gjennomført av Fafo og har dermed vært lett tilgjengelige. Øvrige evalueringsrapporter er funnet gjennom litteratursøk på Internett, eller de er funnet i forbindelse med å få oversikt over arbeidet med tilskuddene. Endelig ble det sjekket med oppdragsgiver om Arbeids- og velferdsdirektoratet var kjent med andre evalueringer eller relevante studier enn de som var identifisert.

I en litteraturstudie er man begrenset til å se på de dimensjonene og temaene den foreliggende litteraturen faktisk omhandler. Evalueringene dekker de ulike temaene ulikt og noen ganger på en indirekte måte. De tidligere rapportene er lest med blikk på de dimensjonene som dekkes her, i den hensikt å systematisere den kunnskapen som foreligger. Dette dannet også et utgangspunkt for innsamlingen av nye data til denne kunnskapsinnhenting.

Den kvantitative datainnsamlingen

Arbeids- og velferdsdirektoratet skaffet prosjektet oversikter over hvilke kommuner og bydeler (i Oslo) som hadde mottatt de ulike tilskuddene. Disse oversiktene er ikke konfidensielle, og noen av dem ligger åpent tilgjengelig på Internett. Det manglet likevel en samlet oversikt der alle tilskuddene inngikk. Som utgangspunkt for datainnsamlingene, og for å få en samlet oversikt over feltet, ble det laget en matrise som viste alle tilskuddskommunene og alle tilskuddene (vedlegg A). Denne ble brukt som utgangspunkt for utsending av spørreskjema. Alle kommunene/bydelene som hadde mottatt minst ett tilskudd i 2011, har fått spørreskjemaet tilsendt; dette gjaldt 218 kommuner og bydeler. Det ble brukt en nettbasert løsning levert av Opinio.⁷

Spørreskjemaet ble sendt til rådmennene i de aktuelle kommunene eller, i de kommunene som har en parlamentarisk organisasjonsform, til kommunaldirektørene. Før spørreskjemaet ble sendt ut, fikk alle en mail med et brev som redegjorde for undersøkelsens formål, finansiering og personvern hensyn (vedlegg D). Informantbrevet presiserte at deltakelse i denne typen undersøkelser er frivillig, men at informasjon fra kommunene var helt nødvendig for å frambringe nyttig kunnskap. Informantbrevet ble sendt til rådmennene/kommunaldirektørene på en fredag, mens selve undersøkelsen ble sendt ut mandagen etterpå. E-posten med undersøkelsen besto av en lenke som førte til Opinios skjema. Påfølgende mandag ble det sendt en purring, også denne via Opinio. Svarfrist var satt til onsdagen en og en halv uke etter at den første mailen med lenke til spørreskjema ble sendt ut.

På det tidspunktet fristen gikk ut, hadde vi mottatt svar fra drøyt 30 kommuner, som var et kritisk lavt antall. Det ble derfor sendt personlige mailer til rådmennene i alle kommunene som ikke hadde svart. I motsetning til massemailene som hadde gått ut tidligere, ble disse stilet direkte til hver mottaker med navn, og det ble presisert hvilke(t) tilskudd hans/hennes kommune hadde mottatt. Svarfristen ble forskjøvet med en uke, og kommunene ble bedt om å ta kontakt hvis denne fristen ikke var mulig for dem å

⁷ <http://www.objectplanet.com/opinio/>. Opinio erstatter QuestBack som Fafos samarbeidspartner om nettbaserte spørreundersøkelser fra 1.1.2012.

imøtekomme. I tillegg ble spørreskjemaet i pdf-versjon lagt ved denne mailen, og kommunene fikk tilbud om å sende inn skjemaet i papirversjon eller å ringe inn svarene.

Vi forsøkte også å ta kontakt med et mindre utvalg rådmenn per telefon, men dette viste seg å være svært tidkrevende: Tre oppringninger til åtte personer i løpet av en dag resulterte i kontakt med to, de øvrige hadde blokkert telefonen på grunn av møter eller annet fravær. Gitt tidsfristene i dette prosjektet ble telefonpurring som metode derfor oppgitt.

Svarprosent og frafall

Datainnsamlingen ble avsluttet drøyt tre uker etter den opprinnelige fristen, to uker etter den utsatte fristen. På dette tidspunktet var det mottatt 107 svar. Noen av disse var svært ufullstendige; 87 skjemaer var fullstendig utfylt. Gitt at skjemaet ble sendt til 217 kommuner, har vi dermed en svarprosent på 50 eller 40, avhengig av hvordan vi behandler de ufullstendige skjemaene.

På et tidlig tidspunkt etter utsendelse fikk vi tilbakemelding fra rundt ti kommuner om at de hadde mottatt midler i 2011, men overført disse i sin helhet til 2012. Altså hadde de ikke hatt aktivitet i 2011 og tilhørte ikke målgruppen for undersøkelsen. Disse kan altså trekkes fra bruttoutvalget. Sannsynligvis er det noen flere kommuner i denne situasjonen, som ikke har tatt kontakt. I tillegg fikk vi en påminning om at noen av oversiktene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet inneholdt alle kommuner som på noe tidspunkt hadde fått tilskudd – noen av disse hadde fått sine siste tilskudd i 2010, men hadde likevel fått tilsendt spørreskjemaet som omhandlet 2011. Disse var heller ikke i målgruppen for undersøkelsen. Det reelle bruttoutvalget kan altså reduseres noe, kanskje ned mot 200 kommuner som faktisk hadde aktivitet i 2011. I tillegg fikk vi svar fra et interkommunalt samarbeidsprosjekt, der seks kommuner hadde felles NAV-kontor, og tilskuddsaktiviteten var lagt til NAV. Her svarte NAV-kontoret på vegne av alle seks kommunene.

Gitt at antallet kommuner som har svart fullstendig, kan justeres noe opp, fordi en besvarelse representerer seks kommuner og bruttoutvalget kan justeres noe ned, estimerer vi at den reelle svarprosenten (fullstendige svar) er om lag 50 prosent. Dette er på nivå med, eller noe høyere enn, det man etter hvert forventer å få i meningsmålingsundersøkelser med individuelle respondenter, men det er lavt sammenliknet med andre undersøkelser som inkluderer kommuner og andre offentlige instanser. For eksempel oppnådde andre runde av evalueringen av tilskuddet til oppfølgingstjenester i bolig en svarprosent på 78, som beskrives som «ikke dårlig for denne typen undersøkelser» (Hansen et al. 2007:85), mens evalueringen av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn oppnådde svar fra hele 90 prosent (Nuland et al. 2010:46).

Så hva var problemet i denne datainnsamlingen? Det må først presiseres at sammenlikningen med de to nevnte evalueringene ikke er helt rettfærdig: For det første var disse vesentlig mindre, med bruttoutvalg på henholdsvis 82 og 30. Dette gir langt større muligheter til å følge opp og purre på hver enkelt respondent. Disse evalueringene hadde videre større ressurser, noe som også bedrer mulighetene til å følge opp respondentene. For det tredje omhandlet disse innsamlingene kun én tilskuddsordning, slik at spørreskjemaene kunne sendes til kontaktpersonene for disse tilskuddene i kommunene. Kontaktpersonene må antas å kjenne «sine» tilskudd godt og hadde dessuten allerede et forhold til tilskuddsforvaltningen gjennom rapporteringene. Dette siste er antakelig den viktigste forskjellen.

Det dukket opp et problem i denne undersøkelsen som ikke rapporteres i noen av de tidligere evalueringene: I etterkant av at de personlige, «siste purring»-mailene ble sendt ut, ble vi oppringt av to rådmenn som lovet å ta tak i undersøkelsen umiddelbart, men som begge bedyret at de ikke hadde hørt om dette tidligere. Tre tidligere mailer skulle altså ha blitt oversett. En av dem følte seg sikker på hva som hadde skjedd: De tidligere mailene var masseutsendelser, og slike pleide å bli fanget opp av spamfilteret på hans e-postkonto. At mailer har gått i spamfilteret, kan ha skjedd i flere kommuner, og det finnes ingen mulighet til å anslå hvor mange. Vi må imidlertid anta at den siste, personlige mailen nådde alle respondentene, slik at alle adressatene har hatt en mulighet – om enn noe sen – til å gripe tak i undersøkelsen. Denne mailen åpnet som nevnt også for å skyve på svarfristen, om nødvendig.

Spørreskjemaene i denne undersøkelsen ble sendt til rådmennene ut fra en antakelse om at rådmenn har et generelt overblikk over aktiviteten i kommunen og kunne svare ut fra et mer overordnet perspektiv enn det den enkelte tilskuddsansvarlige kunne. Spørsmålene var også stilt slik at de ikke gikk på aktiviteten under hvert enkelt tilskudd, men på den samlede forvaltningen av tilskuddene – på ansvarsforhold i kommunen, forankring/planarbeid og kontakten med andre forvaltningsnivåer. Det ble presisert i informantbrevet at vi helst ville at spørreskjemaet ble besvart av en person som satt høyere opp i den kommunale forvaltningen, ikke av prosjektledere for enkeltprosjekter. Dette later til å ha skapt en del problemer. Vi designet undersøkelsen ut fra en antakelse om at en person i kommuneadministrasjonen satt med et slags overordnet ansvar for aktiviteten på det sosiale området, som også omfattet tilskuddsforvaltningen. Om det ikke var rådmannen selv, antok vi at rådmannen ville vite hvem dette var (for eksempel NAV-leder eller sosialsjef). I mange av kommunene, kanskje de fleste, har dette ikke vært tilfellet. Fra flere kommuner, særlig fra de større kommunene og fra kommuner med mye aktivitet, fikk vi tilbakemeldinger om at skjemaet fordret at man fant et møtetidspunkt og «satte seg ned sammen». Hvor mange som stilte på disse møtene, vet vi ikke, men måten dette ble snakket om på, antydte at det var flere enn to. Det er grunn til å tro at dette er hovedårsaken til den relativt lave svarprosenten: Under-

søkelsen hadde ingen klar adresse i kommunen. Kombinert med stor arbeidsmengde hos mange kommunale ledere og en utbredt skjematretthet kan dette ha ført til at undersøkelsen er blitt nedprioritert.

En annen tilbakemelding gikk på måten undersøkelsen var satt opp på: Default-setting i Opinio, som ble beholdt i denne undersøkelsen, er at kun én person kan åpne undersøkelsen gjennom å klikke på lenken. Hvis en person, for eksempel rådmannen, var inne i skjemaet og fylte ut ett eller to spørsmål før han/hun fant ut at lenken skulle videresendes, ville lenken være blokkert for nestemann. Noen tok kontakt og ba om å få lenke på nytt, som de selvfølgelig fikk, mens andre kan ha gitt opp. Dette kan være noe av bakgrunnen for de relativt mange ufullstendige skjemaene som ble returnert. Skjemaene til kommunene som ikke har svart, later imidlertid ikke til å ha vært åpnet overhodet, så dette har neppe vært et hovedproblem. Det har vært en irritasjon, likevel, for kommuner som tok besvarelsene på alvor og hadde behov for å trekke inn ansatte i ulike deler av administrasjonen. Disse har ønsket at lenken kunne brukes av flere, slik at ulike ansvarspersoner kunne fylle ut ulike deler av skjemaet.

Endelig skapte det forvirring i noen kommuner at denne undersøkelsen falt så å si samtidig i tid med rapporteringen på barnefattigdomsmidlene. Aktiviteten under tilskuddene til barnefattigdom og boligsosialt arbeid skal rapporteres årlig, med frist 1. mars. Rapporteringen i forbindelse med barnefattigdomsmidlene administreres av Fafo og ble gjennomført via Opinio. Mange av kommunene fikk dermed to Opinio-lenker fra Fafo, begge knyttet til midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og med liknende svarfrister.⁸ Ansvarlige både for denne undersøkelsen og for rapporteringen fikk tilbakemeldinger fra enkelte kommuner om at denne undersøkelsen hadde de da nettopp svart på. Dermed kan det også ha bidratt til lavere svarprosent: Kommunene kan ha trodd de har svart – eller de kan ha tenkt, i en travel hverdag, at det fikk holde med én Fafo-undersøkelse i måneden.

Undersøkelsen lot altså ikke til å ha noen klar adresse i kommunen. Hvem har så fylt ut de skjemaene som faktisk ble returnert?

Hvem har fylt ut skjemaet?

Skjemaene er sendt til rådmennene i kommunene, men det er altså ofte andre enn rådmannen som har fylt dem ut. Det første spørsmålet i skjemaet er nettopp «hvor i kommunen er du ansatt?» Svarfordelingen for de fullstendig utfylte skjemaene, etter kommunestørrelse, er vist i tabell 2.1 (neste side).

⁸ Til overmål hadde de ansvarlige for disse to undersøkelsene samme fornavn.

Tabell 2.1 Hvor i kommunen spørreskjemaet er utfyllt, etter kommunestørrelse.

	Færre enn 6000	6000–20 000	Flere enn 20 000
Rådmannskontoret	13	22	23
Fagetat	30	25	16
NAV	43	41	42
Annet	13	13	20
(N =)	(23)	(32)	(31)

Blant dem som har svart «annet», er utdypinger ofte «bydelsadministrasjon» eller varianter av «rådmannens fagstab», eventuelt avdelinger med stikkordene helse, omsorg, levekår. Slike finnes, ikke overraskende, særlig i de største kommunene. Det enkeltalternativet som er vanligst, er at skjemaet er fylt ut på NAV-kontoret. Dette gjelder for i overkant av 40 prosent av respondentene, uavhengig av kommunestørrelse. I de minste kommunene er 30 prosent av skjemaene utfyllt av ulike fageter, mens dette bare er tilfelle i 16 prosent av de største kommunene. Rådmannskontoret har fylt ut flere skjemaer i store enn i små kommuner, noe som muligens gjenspeiler at rådmannskontoret er større i større kommuner. Gjennomgående er likevel inntrykket at forskjellene etter kommunestørrelse er ubetydelige.

Denne rapporten kommer til å vise en rekke fordelinger etter kommunestørrelse. Da er det viktig å vite at det ikke er systematiske forskjeller i hvordan små og store kommuner har behandlet skjemaet. Tabell 2.1 tyder på at dette i liten grad er tilfellet.

Det er verdt å kommentere inndelingen i ulike kommunestørrelser i denne undersøkelsen. Av Norges 430 kommuner hadde 60 prosent færre enn 6000 innbyggere i 2011, 28 prosent hadde mellom 6000 og 20 000 innbyggere, og 12 prosent hadde 20 000 innbyggere eller flere.⁹ Inndelingen i denne undersøkelsen er dermed svært skjev – men det er også bruken av tilskudd (se vedlegg B). Det er flere store enn små kommuner som mottar de ulike tilskuddene. Som tabell 2.1 viser, har denne inndelingen gitt tre omtrent jevnstore grupper, noe som gjør det mulig å gjøre sammenlikninger på tvers. Inndelingen er gjort med utgangspunkt i hvordan tilsvarende inndelinger i tidligere studier har fungert (jf. kapittel 3).

Vi hadde ønsket en høyere svarprosent enn 50, men gitt de spesielle trekkene ved denne undersøkelsen kan vi også si oss glade for at svarprosenten ikke ble lavere. Neste spørsmål er om frafallet er systematisk. Dette diskuteres i avsnittet nedenfor.

Skjevhet i frafallet?

De aller fleste kommunene leverte sine svar via det nettbaserte spørreskjemaet. Åtte kommuner sendte utfylte papirskjemaer i posten, og én kommune ringte inn svarene.

⁹ Statistisk sentralbyrå: Statistikkbanken, KOSTRA grunnlagsdata, tabell 04682B

I de aller fleste tilfellene vet vi hvilke kommuner som har svart, men fire skjemaer er ikke identifisert med kommunenavn. Disse holdes utenfor diskusjonen av strukturen i svarinngangen. I beregningen av svarprosjenter legges også det totale antallet kommuner som mottok skjemaet, til grunn, uten drøfting av om dette utgjorde et reelt bruttoutvalg (se ovenfor). Som nevnt var nok det reelle bruttoutvalget noe lavere, og svarprosjentene kan justeres tilsvarende.

Det mest oppsiktsvekkende skillet i undersøkelsen når det gjelder svarprosjenter, går mellom kommuner som kun mottar tilskudd som deltakere i interkommunalt samarbeid, og dem som mottar på selvstendig grunnlag. Blant de 218 kommunene som har mottatt spørreskjemaet, er det 40 som kun er deltakere i interkommunale samarbeid, og 178 som mottar tilskudd på selvstendig grunnlag. Svarprosjentene blant dem som har mottatt skjemaet i de to gruppene, er henholdsvis 18 og 47. Vi ble også kontaktet av enkelte slike deltakere i interkommunalt samarbeid – de fleste av disse var interkommunale samarbeid om økonomisk rådgivning – som avviste at de overhodet hadde mottatt tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette tyder på at de interkommunale samarbeidene må studeres på en annen måte, og at denne undersøkelsen i liten grad har klart å fange dem opp.

Svarprosjenten varierer betydelig mellom fylker. Høyest er den for bydelene i Oslo (69 prosent) og for kommunene i Rogaland (63 prosent). Klart lavest er den for de nordligste fylkene, Nordland, Troms og Finnmark, med 20 prosent. Dette gir grunn til å lure på om det har skjedd noe spesielt i de nordligste fylkene – for eksempel at de har særlig fintfølende spamfiltre – men noen kommuner i nord har tross alt svart. To kommuner tok kontakt i etterkant av at datainnsamlingen var avsluttet og beklaget at de ikke hadde fått respondert, noe som viste at de hadde mottatt undersøkelsen, men ikke prioritert den.

Man kunne tenke seg at det ville vært mer frafall blant kommuner som mottok ett tilskudd, enn blant dem som mottok tre eller flere. Det er en tendens i denne retningen, men ikke svært sterk: Svarprosjentene er på henholdsvis 42, 43 og 52 blant kommuner som mottar ett, to eller tre eller flere tilskudd (beregnet kun for kommuner som mottar på selvstendig grunnlag). Vi har altså noe flere svar fra kommuner som mottar mange tilskudd og dermed har en relativt betydelig aktivitet, enn fra kommuner som kun har aktivitet på ett område.

Ovenfor ble det påpekt som et problem at datainnsamlingen til denne undersøkelsen pågikk samtidig med rapporteringen på barnefattigdomsmidler, som også går til Fafo. Dette gir imidlertid også en fordel: I og med at rapporteringen er obligatorisk for mottakerkommunene, kan data fra denne brukes til å se på om kommunene som har svart på kunnskapsinnhenting, skiller seg fra dem som ikke har gjort det.¹⁰ Vi fikk tilgang til rapporteringen gjennom ansvarlige for denne. Vi beholdt alle data fra

¹⁰ Rapporteringen er obligatorisk, men tre uker etter rapporteringsfristen manglet fortsatt svar fra ti kommuner. Disse er av naturlige årsaker ikke inkludert i frafallsanalysen.

rapporteringen og plottet inn manuelt i denne datafilen om kommunene hadde deltatt i kunnskapsinnhenting eller ikke (1 eller 0). Alt i alt hadde 74 kommuner rapportert på barnefattigdomsmidlene: 39 (53 %) av disse hadde også deltatt i kunnskapsinnhenting, mens 35 (47 %) ikke hadde gjort det. Et sett av tabeller som viser fordelingen på deltakende / ikke-deltakende kommuner på utvalgte utfallsvariabler, er vist i vedlegg C, her gjennomgås bare noen hovedtrekk.

Et første, slående funn er at kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, mottar større tilskudd enn dem som ikke gjør det. Gjennomsnittlig mottatt beløp er mer enn 100 000 kroner høyere, men gjennomsnittet er sterkt påvirket av at tre kommuner – tre av de store – mottar en million kroner eller mer. Alle disse tre kommunene har deltatt i kunnskapsinnhenting og trekker dermed gjennomsnittet opp. Også medianen er imidlertid nesten 40 000 kroner høyere blant kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting.

Det er også relativt klare forskjeller for spørsmålet om arbeidet er forankret i en lokal plan eller strategi. 54 prosent av kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, svarer at arbeidet er forankret i en vedtatt plan, mens 39 prosent av dem som ikke har deltatt, sier det samme.

Rapporteringen inneholder også noen indikatorer på hvordan kommunene arbeider med tilskuddene. En indikator på aktiviteten er antallet tiltak. Her er kontrasten markant mellom kommuner som har deltatt i kunnskapsinnhenting, og dem som ikke har deltatt: Hele 54 prosent av kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, har kun ett tiltak finansiert av tilskuddet mot barnefattigdom, mens det samme bare gjelder 26 prosent av kommunene som ikke har deltatt. 21 prosent av kommunene som ikke har deltatt i kunnskapsinnhenting, drev seks prosjekter eller mer med tilskuddsmidler mot barnefattigdom, mot bare 3 prosent av kommunene som har deltatt. De kommunene som har spredt aktiviteten på mange områder, har vært langt mindre tilbøyelige til å delta i kunnskapsinnhenting enn de som setter inn (barnefattigdoms-)midlene ett sted. Dette styrker den antakelsen vi gjorde ovenfor, om at en hovedårsak til at svarprosenten i denne undersøkelsen er blitt såpass lav, er at kunnskapsinnhenting manglet en opplagt adressat i kommuneadministrasjonen. De kommunene som har samlet aktiviteten, iallfall under denne tilskuddsordningen, har en klart høyere svartilbøyelighet enn andre.

Hvor godt opplever kommunene at de lykkes i tilskuddsarbeidet? Rapporteringen ber om vurderinger av hvorvidt det ble satt mål for tilskuddsarbeidet som ikke ble nådd, og om tiltakene har nådd de målgruppene de var ment å nå. På begge disse spørsmålene skårer kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, bedre enn de som ikke har deltatt. Mest slående sier 47 prosent av kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, at alle tiltakene nådde sine målgrupper, mens bare 38 prosent av dem som ikke har deltatt, sier det samme. Tallgrunnlaget er lite, og forskjellene kan ikke sies å være dramatiske, men det er en klar tendens for begge disse spørsmålene.

På spørsmål om kommunene har tiltak som tidligere var finansiert av tilskudd, men som nå er finansiert som en del av det ordinære tjenestetilbudet, svarer 13 prosent av kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting «ja, flere», mens 6 prosent av dem som ikke har deltatt, gir dette svaret.

Oppsummert må det dermed sies at det er en tendens til at kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, og som mottar midler til innsats mot barnefattigdom, framstår som litt mer vellykkede enn kommunene som ikke har deltatt. Det sterkeste utslaget er likevel for antallet aktiviteter tilskuddet til innsats mot barnefattigdom finansierer, her er det en klar tendens til at de kommunene som har samlet aktiviteten i kun ett tiltak, oftere har deltatt i kunnskapsinnhenting. Dette styrker hypotesen om at den lave svarprosenten skyldes mangel på en klar adressat i kommunen.

Lav svarprosent – har det en substansiell tolkning?

Det kan være at den relativt lave svarprosenten i denne undersøkelsen skyldes tekniske forhold: mailer som har forsvunnet, dårlig timing, uheldig oppsett av spørreskjema etc. Slike forhold vil alltid spille en rolle, men de utgjør sjelden hele historien. Det er mulig å se på ikke-svar også som en meningsbærende respons: Kommunene som ikke har deltatt i undersøkelsen, sender også en beskjed. Beskjeden innebærer enten at de ikke har valgt å prioritere undersøkelsen, eller at de faktisk ikke ønsker å svare.

Hvis kommunene nedprioriterer undersøkelsen, kan det være fordi de synes tilskuddsordningene fungerer helt greit. De har ikke noe å si, de har ikke noe spesielt budskap de ønsker å sende Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hadde det vært en utstrakt irritasjon i kommunene over et eller flere trekk ved disse tilskuddene, ville dette vært en kjærkommen anledning til å si fra. At mange kommuner ikke svarer, kan tolkes som uttrykk for at det ikke er nevneverdige problemer med disse tilskuddene. I så fall er den relativt lave svarprosenten et godt tegn og en indikasjon på at ting går som de skal.

Men det kan også være at kommunene ikke ønsker å svare, fordi de ikke ønsker å gå inn i materien. I kommuner der tilskuddsarbeidet er blitt et ømt punkt – der man har satt i gang tiltak som ikke fungerer, som ikke når brukerne, der det er store konflikter omkring satsinger og prioriteringer, eller der ulike etater ikke klarer å samarbeide – vil det føles ubehagelig å skulle svare på en slik undersøkelse. Ikke-responsen kan også skyldes at rådmannen er lite orientert: at tiltakene er svakt forankret, og at kommunene ikke ønsker å synliggjøre dette. I så fall uttrykker ikke-responsen aktiv unngåelse snarere enn nedprioritering. Den relativt lave svarprosenten er i så fall et dårlig tegn, som indikerer at kommunene sliter, men ønsker å holde dette skjult for instansen som formidler tilskuddene.

Begge forklaringene er plausible, og vi har ikke data til å framheve den ene framfor den andre. Forklaringene er heller ikke gjensidig utelukkende: Det at det går greit, kan være noe av grunnen til at rådmannen er lite orientert.

Hvor god oversikt har kommunene?

Så langt har vi konkludert med at kommunene sjelden har en person som har et overordnet blikk på aktiviteten på tilskuddsfeltet, og som kan svare på et skjema som omhandler alle tilskuddene under ett. Hvor god oversikt har så personene som har svart? Det er flere måter å teste dette på. Kommunene er spurt, tidlig i det kvantitative spørreskjemaet, hvor mange tilskudd de har mottatt. I dette spørsmålet er de sju aktuelle tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet listet opp, slik at sammenblanding med tilskudd fra andre kilder skulle unngås. I neste omgang stilles ja/nei-spørsmål for hvert enkelt tilskudd: Har kommunen mottatt tilskudd X? Antallet ja-svar er summert slik at dette også gir en indikasjon på hvor mange tilskudd kommunene mener at de mottar. 64 kommuner oppgir at de mottar N antall tilskudd, og krysser av for samme antall i de sju oppfølgingsspørsmålene. 10 kommuner oppgir N tilskudd totalt og krysser av for færre enn N, mens 13 kommuner oppgir N tilskudd og krysser av for flere. Hver fjerde kommune er altså ikke helt «enig med seg selv» om hvor mange tilskudd som egentlig mottas. Et klart flertall, tre av fire, svarer likevel på en slik måte at disse spørsmålene stemmer overens.

Allerede her kan det slås fast at det er en ikke ubetydelig usikkerhet i kommunene om hvilke tilskudd de egentlig mottar fra ulike kilder. Inntrykket av usikkerhet forsterkes når tilskuddsmottaket i kommunene holdes opp mot opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Her ser vi på hvilke tilskudd kommunene oppgir at de har mottatt, og sammenlikner dette med opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hva kommunene mottar. Kommunene kan «feile» på to måter: gjennom å oppgi at de har tilskudd de ifølge tilskuddsyteren ikke har (falske positive), og gjennom å oppgi at de ikke har tilskudd som tilskuddsyteren opplyser at de har (falske negative). Tabell 2.2 gir en oversikt over andelen svar som er i overensstemmelse med opplysningene fra direktoratet, og antallet falske positive og falske negative svar for hver tilskuddsordning.

Tabell 2.2 Samsvar mellom kommunenes opplysninger og opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilke tilskudd kommunene mottar. Antall overensstemmelse, falske positive og falske negative for sju tilskuddsordninger.

	Overensstemmelse	Falske positive	Falske negative
Boligsosialt	47	2	7
Barnefattigdom	41	2	8
Økonomisk rådgivning	10	4	4
Ungdomsprosjekt	5	4	3
Fra fengsel til KVP	2	0	0
Kvalifiseringsprogram	1	19	1
HUSK	6	1	4

Særlig Kvalifiseringsprogrammet har mange falske positive treff. Som vist i kapittel 1 er tilskudd til Kvalifiseringsprogram en liten tilskuddspott som ble mottatt kun av to

kommuner i 2011. Alle kommuner er pålagt å ha Kvalifiseringsprogram, men *dette* tilskuddet mottas altså kun av to. Vi forsøkte å få denne forskjellen godt fram i en forklaringstekst til spørsmålet, men 19 kommuner har likevel ikke oppfattet distinksjonen. I tillegg oppgir en av de to kommunene som faktisk mottok dette tilskuddet i 2011, at de ikke hadde det. I ettertid er det åpenbart at dette tilskuddet burde vært holdt utenfor det generelle spørreskjemaet: Med kun to mottakere ville vi uansett ikke fått fram særlig nyttig informasjon, samtidig som inkluderingen av dette tiltaket skapte helt unødvendig forvirring i mange andre kommuner.

«Bare» 52 av 87 besvarelser er i ett og alt i overensstemmelse med opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Da er «falske positive» opplysninger om kvalifiseringsprogrammet holdt utenfor. Ovenfor ble det påpekt at også opplysningene fra direktoratet inneholdt noen unøyaktigheter, disse er i størst mulig grad tatt høyde for i utarbeiding av tabellen. Blant annet er de «falske positive» er gjennomgått med Arbeids- og velferdsdirektoratet, for å sikre at dette ikke dreier seg om kommuner som har overført midler fra tidligere år til bruk i 2011. Det kan likevel ikke utelukkes at det i noen av tilfellene der det er uoverensstemmelse mellom direktoratets oversikter og kommunens opplysninger, er kommunen som har rett, og at misforholdet skyldes kommunikasjonssvikt mellom direktoratet og kunnskapsinnhenting. Dette vil nok likevel være unntakstilfeller. Andre plausible forklaringer er at kommuner som oppgir at de mottar barnefattigdomsmidler eller tilskudd til boligsosialt arbeid, enten har mottatt slike midler tidligere eller mottar dem nå fra andre kilder (som Husbanken eller Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).

Som antydnet ovenfor later interkommunale samarbeid til å skape størst usikkerhet i kommunene. Blant annet er fire av de åtte «falske negative» for barnefattigdom – altså kommuner som mottar tilskudd, men oppgir at de ikke gjør det – kommuner som deltar i interkommunale samarbeider som mottar tilskudd. Siden det er få interkommunale samarbeid om barnefattigdom, innebærer dette at ingen av kommunene som deltar i undersøkelsen, og som får midler til barnefattigdom gjennom et slikt samarbeid, har krysset av for at de får disse midlene. Det samme gjelder ungdomsprosjektene. Her er det tre kommuner som mottar midler, men sier at de ikke gjør det: Samtlige tre mottar midler som deltakere i interkommunale samarbeidsprosjekter. Tilsvarende gjelder ikke de interkommunale samarbeidene om økonomisk rådgivning, der er det ikke påfallende mange deltakere som oppgir at de ikke deltar. Disse prosjektene er imidlertid, som påpekt, sterkt underrepresentert i undersøkelsen – og en årsak til dette kan være at samarbeidskommunene ikke er kjent med at de mottar tilskudd. Faktisk er det bare to av kommunene¹¹ som har svart, som kun er inne i undersøkelsen som deltakere i

¹¹ En tredje kommune oppgir at de kun har mottatt tilskudd til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning, men dette er en av kommunene som leverte papirskjema uten å oppgi kommunenavn, og det er dermed umulig å se dette opp mot Arbeids- og velferdsdirektoratets lister.

interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning, og begge disse to «tror» de har mottatt midler til Kvalifiseringsprogram og rapporterer om det.

Er det systematikk i at noen kommuner har færre avvik enn andre? Vi har begrenset bakgrunnsinformasjon om kommunene i denne undersøkelsen, men vi vet som nevnt hvor i kommunen skjemaet er fylt ut, og hvor mange innbyggere kommunene har. Ser vi kun på de skjemaene som er fullstendig utfylt, finner vi høyest andel skjemaer uten avvik blant skjemaer som er utfylt enten i en fagetat i kommunen eller på NAV-kontoret. Her er henholdsvis 65 og 64 prosent av skjemaene helt i overensstemmelse med opplysningene fra direktoratet. Bare 53 prosent av skjemaene som er utfylt av en ansatt på rådmannskontoret, er uten avvik. Videre er det ganske betydelige forskjeller etter kommunestørrelse blant de kommunene som har levert fullstendige besvarelser: 77 prosent av kommunene med flere enn 20 000 innbyggere, 62 prosent av kommunene med 6000–20 000 innbyggere og 43 prosent av kommunene med færre enn 6 000 innbyggere har levert skjemaer uten avvik. Avvikene er dermed klart flest i de minste kommunene.

Kvalitative intervjuer i casekommuner

I tillegg til litteraturgjennomgangen og surveyundersøkelsen ble det gjennomført kvalitative intervjuer i fire kommuner. I denne studien ble det ansett som viktig å få kommunenes egne perspektiver på hvordan de statlige tilskuddene fungerer. Kvalitative intervjuer gir en mulighet for i større grad å få innblikk i kommunenes egne perspektiver, vurderinger og erfaringer enn en rent kvantitativ design.

Utvelgelse av casekommuner

Hovedkriteriet for utvelgelse av casekommunene var at de skulle ha mottatt minst tre tilskudd, og da over noe tid. I tillegg skulle kommunene ha ulik størrelse og ligge i ulike deler av landet. Det var avtalt at utvalget av casekommuner skulle skje i dialog med oppdragsgiver.

Som del av prosjektet hadde vi oversikt over alle kommuner som har mottatt tilskudd. Konkret skjedde valget av casekommuner gjennom at vi satte opp et forslag, på bakgrunn av de skisserte kriteriene, og presenterte dette for oppdragsgiveren. Oppdragsgiver kjente ikke til grunner til at disse kommunene ikke burde inngå (slike grunner kunne for eksempel vært nylig utskifting av nøkkelpersonell eller store interne konflikter). De fire kommunene inkluderte en stor og en mellomstor kommune i østlandsregionen samt en mellomstor og en liten kommune i Midt-Norge. Oppdragsgiver

ga oss tilgang til alle søknadene om tilskudd fra de fire kommunene for 2011 og i de fleste tilfeller også for 2010.

Rekruttering av informanter i kommunene

Den første henvendelsen til de utvalgte kommunene var et brev, sendt som vedlegg til e-post, med forespørsel om intervju og informasjon om prosjektet (se vedlegg D). To av casekommunene hadde egne etater som arbeidet spesielt med levekår. I disse kommunene ble lederne for de aktuelle etatene kontaktet med forespørsel om intervju. I de to andre kommunene fantes ikke slike etater, men alle søknadene vi hadde tilgang til, hadde samme person som søker/kontaktperson. Det var dermed naturlig å kontakte disse, som i begge tilfeller var de lokale NAV-lederne. I tillegg kontaktet vi NAV-lederen i en av kommunene som hadde en kommunal levekårsetat; dette var også begrunnet i at hoveddelen av arbeidet med tilskuddene lot til å ligge hos NAV i denne kommunen.

I tre av fire kommuner sa personen som ble invitert, seg villig til å bli intervjuet. I den fjerde kommunen videresendte den inviterte lederen invitasjonen til den personen i staben, med tittelen fagrådgiver, som jobbet mest konkret med tilskuddene fra kommunens side.

Etter denne første runden hadde vi en kontaktperson i hver av de fire kommunene. Alle fire anbefalte kollegaer som jobbet med tilskuddene, og som enten var tettere inne i den daglige driften av prosjektene enn de selv var, eller jobbet med andre tilskudd. Denne rekrutteringsmåten er ikke ideell, i og med at den innebar at vi fikk tilgang til de informantene kontaktpersonene mente var de mest hensiktsmessige, men som ikke nødvendigvis dekket alle sider ved tilskuddsarbeidet i kommunene. Etter at intervjuene var gjennomført, ble det klart at informantene hadde mest kunnskap om barnefattighedsprosjektene, og at perspektivene fra det boligsosiale arbeidet i mindre grad er dekket i intervjuene. Dette vil i noen grad prege perspektivene i rapporten. Framgangsmåten ble valgt fordi den var tidsbesparende, og dette prosjektet hadde korte frister.

I alt ble det gjennomført intervjuer med tre NAV-ledere, to NAV-ansatte, en kommunal leder og tre kommunalt ansatte. De som ikke hadde ledertitler, både i NAV og i kommunene, var prosjektledere eller hadde særlig oppfølgingsansvar for de relevante prosjektene.

I tillegg tok vi kontakt med fylkesmannsembetene i de relevante fylkene. Her ba vi om intervjuer med den personen i staben som hadde særlig ansvar for tilskuddsforvaltningen. Hvem dette var, framgikk av nettsidene til Fylkesmennene i to av fylkene, i det tredje fikk vi denne informasjonen av sentralbordet. De aktuelle informantene ble kontaktet direkte. To av dem sa seg villige til å bli intervjuet, den tredje opplyste at hun hadde kort fartstid i jobben, og anbefalte at vi heller kontaktet forgjengeren. Dette var en person som var i permisjon for å fungere i en annen stilling, men som hadde vært ansvarlig for tilskudd hos Fylkesmannen i dette embetet gjennom flere år,

og som også hadde deltatt i behandlingen av søknadene for 2011. Denne personen sa seg villig til å bli intervjuet.

To av intervjuene med ansatte hos Fylkesmannen ble gjennomført per telefon, for øvrig ble alle intervjuene gjort ansikt til ansikt. Vi har besøkt alle casekommunene, og intervjuene ble gjennomført der – enten på informantens kontor eller på et møterom på informantens arbeidsplass. De fleste ble gjennomført med enkeltinformanter, men noen ble også intervjuet to og to. De fleste intervjuene med ansatte i kommuneadministrasjonen/NAV varte mellom én og én og en halv time. Alle intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en intervjuguide (vedlegg E) som anslo hvilke temaer som skulle dekkes, men informantene ble likevel invitert til å snakke mest mulig fritt. Det viste seg å ligge mye informasjon i hvilke temaer og perspektiver informantene introduserte på eget initiativ, versus hvilke som måtte bringes inn av intervjueren. Informantene var engasjert i temaene undersøkelsen tar opp, og det var lett å få fram gode refleksjoner i intervjuene.

Representanter for brukerorganisasjoner

Det var avtalt med oppdragsgiver at det skulle gjennomføres intervjuer med representanter for brukerorganisasjoner i casekommunene. Her fulgte vi ulike strategier for å rekruttere informanter. De kommunene som opplyste at de hadde brukerpaneler eller liknende, ble bedt om å formidle kontakt med en deltaker i dette. For øvrig kontaktet vi relevante organisasjoner direkte. Én informant trakk seg på kort varsel, dermed ble det gjennomført tre intervjuer med representanter fra brukerorganisasjoner. En informant ble rekruttert fra en lokal forening med tilknytning til Velferdsalliansen, en annen ble anbefalt av den regionale lederen for Mental Helse.

Denne undersøkelsen har kommunal organisering og forholdet mellom forvaltningsnivåer som hovedtema. Hensikten med å intervju brukerrepresentanter var å få en idé om hvordan det er å være bruker i en kommune som mottar tilskudd, og som har relativt mye aktivitet finansiert av tilskudd. Brukerrepresentantene kunne likevel ikke forholde seg til hva som er tilskuddsfinansiert aktivitet, og hva som er ordinær drift, og ingen av dem hadde oversikt over temaer såpass forskjellige som innsats mot barnefattigdom, boligsosialt arbeid, ungdomsprosjekter og økonomisk rådgivning. Intervjuene med representanter for brukerorganisasjoner er dermed i liten grad utnyttet direkte i rapporten, og rapporten inneholder ingen direkte sitater fra disse intervjuene. Disse intervjuene ga imidlertid både kontekst og dybdeforståelse og supplerte det inntrykket de offentlig ansatte ga på noen områder.

Intervjuet med representanten fra kommunens brukerpanel ble avsluttet etter en knapp halvtime på grunn av språkproblemer. Det aktuelle brukerpanelet var knyttet til kommunens barnefattighedsprosjekt, og representanten var en bruker av prosjektet. Brukerens kontaktperson i prosjektet deltok under intervjuet og fungerte delvis som

tolk. Brukerrepresentanten snakket om hvordan prosjektet hadde hjulpet familien, og la særlig vekt på muligheten til å få hjelp til å tolke brev fra offentlig etater. På grunn av språkproblemer og måten brevene, særlig fra NAV, var formulert på, opplevde denne representanten at brevene kunne være angstskapende. Prosjektet hjalp representanten med å finne fram i det offentlige systemet, både i kommunen og i statlige etater, og hadde hjulpet til med å løse en del praktiske problemer.

De to andre brukerintervjuene varte lenger, rundt 45 minutter. Den ene informanten viste seg å ha relativt kort botid i den kommunen vi skulle snakke om, men kjente likevel godt til en del av de problemene kommunen hadde. Interessant nok var denne brukerrepresentantens perspektiv relativt likt de kommunalt ansattes: Kommunen hadde et betydelig innslag av sosiale problemer, mange «stusslige folk», som brukerrepresentanten formulerte det, men det hadde skjedd en forbedring i den senere tida. Særlig ble et prosjekt for å forbedre bomiljøet i kommunale boliger framhevet – dette hadde etter informantens oppfatning vært svært vellykket i et boligområde og skulle nå repeteres i et annet. Informanten understreket at dette var nødvendig i det aktuelle boområdet, og formidlet samtidig en optimisme med hensyn til å gjenta suksessen. For øvrig snakket denne informanten med entusiasme om den omfattende frivillige aktiviteten som foregikk i kommunene: Denne var knyttet til ulike distrikter eller bydeler, og informanten mente at de fungerte identitetsskapende og inkluderende. Informanten var likevel usikker på hvor godt de mange arrangementene fungerte for personer med lav inntekt, gitt at all aktiviteten kostet penger. Kommunen hadde etter denne brukerrepresentantens oppfatning ingen særlig rolle i dette, aktiviteten var drevet på frivillig basis. På spørsmål om informanten oppfattet at politikerne i den aktuelle kommunen var opptatte av å motarbeide fattigdom, var svaret «ja, det tror jeg», men informanten utdypet ikke dette og skiftet raskt tema. Denne brukerrepresentanten var opptatt av hvordan det var å leve i kommunen, men var ikke spesielt interessert i kommunens innsats som sådan.

Den tredje informanten hadde hatt en relativt omfattende kontakt med kommuneadministrasjonen i sin kommune, både som organisasjonsmenneske og, i perioder, som bruker. Denne informanten var den som klart formidlet mest frustrasjon av de tre, aller mest knyttet til mangel på samordning innad i kommunen. Særlig ble en situasjon som nylig hadde oppstått, framhevet, der informantens organisasjon hadde henvendt seg til kommunen fordi de ønsket kommunens støtte til en søknad om statlige midler. Henvendelsen var blitt sendt fra en etat til en annen, mange hadde vært vanskelige å få kontakt med, og ingen kunne gi et entydig svar på hvem organisasjonen kunne henvende seg til. Til slutt hadde søknadsfristen kommet og gått uten at organisasjonen fikk sendt noen søknad. Informanten var irritert over denne historien, men formidlet samtidig at dette var representativt for kontakten med kommunen: Det var vanskelig å finne fram og vanskelig å få hjelp til å finne ut av ting. Informanten kom tilbake til dette flere ganger i løpet av samtalen og ga inntrykk av å være svært frustrert – og sliten – av at kommunen

gang på gang framsto som en hindring og ikke som en hjelper. Informanten bodde i en kommune som drev et relativt ambisiøst prosjekt på barnefattigdomsområdet, men var helt ukjent med dette prosjektet. Dette til tross for at når informanten snakket om sin organisasjon og aktiviteten de drev, var det rimelig å tro at de kom i kontakt med en del familier som klart var i dette prosjektets målgruppe. Informanten hadde en oppfatning om at kommunen var opptatt av fattigdom og levekår, men mente at innsatsen likevel ikke sto i forhold til de utfordringene kommunen hadde på området.

Utvalgskriteriene innebar at vi har intervjuet i kommuner som har mye aktivitet basert på statlige tilskuddsmidler. Informasjonen som kommer fram gjennom de kvalitative intervjuene med kommunale ledere og ansatte, er dermed de aktive kommunenes perspektiv, sett i lys av de prosjektene de hadde gående på intervjudtidspunktet. Denne «slagsida» ble i noen grad nyansert av intervjuene med ansatte hos Fylkesmennene, som hadde et bredere perspektiv og kjente alle kommunene i fylket. I tillegg minnet intervjuene med brukerrepresentantene, og særlig det sist omtalte intervjuet her, om at det også i kommuner med mye aktivitet kunne være store utfordringer og mange brukergrupper som var vanskelige å nå. Den sist omtalte brukerrepresentanten hadde erfaringer fra en kommune der de kommunalt ansatte snakket med entusiasme om de gode samarbeidsrutiner de hadde utviklet; intervjuet med brukerrepresentanten minnet sterkt om at det ikke dermed var gitt at kommunen hadde like gode informasjonssystemer i hele organisasjonen.

Casekommunene

Dette avsnittet gir en kort presentasjon av de fire casekommunene. Kommunene presenteres etter innbyggertall, med den største først. Én av kommunene deltok i HUSK-samarbeid, men i gjennomgangen nedenfor er det ikke oppgitt hvilken. Dette er for å bedre ivareta hensynet til anonymitet.

Casekommune 1

Casekommune 1 er en kommune i østlandsområdet med mer enn 50 000 innbyggere. Kommunen har relativt betydelige utfordringer på det sosialpolitiske området, blant annet med en høy andel innvandrere, og har over tid hatt mye aktivitet på dette området. I 2011 hadde kommunen tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til boligsosialt arbeid, innsats mot barnefattigdom og ungdomsprosjekt. De tre tilskuddene finansierte tiltak som var uavhengige av hverandre, skjønt barnefattigdom og ungdomsprosjekt sorterte under samme kommunale enhet.

Ungdomsprosjektet var det enkeltprosjektet som hadde gått lengst i denne kommunen. Dette var forankret på høyt nivå i kommuneadministrasjonen og var innrettet mot å aktivere ungdom under 25 år som mottok sosialhjelp.

Barnefattigdomsprosjektet i kommunen gikk inn i sitt siste år i 2012. Dette var «eid» av NAV, men prosjektledelsen var ansatt i kommunen og forholdt seg til kommuneadministrasjonen. Prosjektet rettet seg mot barnefamilier som mottok tiltak fra både barnevernet og NAV (økonomisk sosialhjelp).

Prosjektet rettet mot boligsosialt arbeid var i denne kommunen forankret i NAV. Kommunen hadde mottatt en søknad fra en frivillig organisasjon om tilskudd til å finansiere et prosjekt denne organisasjonen drev, og søkte midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å kunne imøtekomme denne søknaden. Flere andre offentlige etater var også inne som bidragsytere til dette prosjektet, som rettet seg særlig mot bostedsløse med bakgrunn som rusmiddelavhengige eller innsatte i fengsel. Kommunen har hatt en aktiv innsats på det boligsosiale området gjennom flere år, men søkte i 2011 altså kun midler til å støtte et arbeid som ble drevet av en annen aktør.

Alle de tre prosjektene i denne kommunen må kunne beskrives som innovative, og intervjupersonene i kommunen snakket om dem som prosjekter i skjæringspunktet mellom drift og fagutvikling.

Casekommune 2

Casekommune 2 ligger i Midt-Norge og har rundt 20 000 innbyggere. Kommunen har over tid hatt en del utfordringer på levekårsområdet og har økt aktiviteten på dette området de senere årene. Blant annet har kommunen etablert et eget prosjekt, med en egen prosjektleder, som skal jobbe systematisk over tid for å bedre levekårene i byen. Dette prosjektet tar sikte på å motarbeide tendenser til sosial eksklusjon, men har ambisjoner om å bedre forholdene for hele byens befolkning. Kommunen mottok i 2011 tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom, i tillegg deltok kommunen i et interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. De tre prosjektene var organisert uavhengig av hverandre, men både barnefattigdomsmidlene og økonomisk rådgivning var forankret i NAV.

Midlene til boligsosialt arbeid i denne kommunen var forankret i en kommunal etat. Prosjektmidlene gikk til å finansiere to hele stillinger som arbeidet med oppfølging, med vekt på oppfølging av personer med rusproblemer og psykiske lidelser.

Tilskuddet til innsats mot barnefattigdom ble forvaltet av NAV-kontoret. Prosjektet rettet seg mot familier som hadde økonomisk sosialhjelp som viktigste inntektskilde, og som hadde hjemmeboende barn under 18 år.

Kommunen deltok i et interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning som omfatter til sammen fem kommuner i samme region. Tilskuddet ble brukt til å finansiere en 50-prosentstilling for en økonomisk rådgiver, i tillegg betalte kommunene selv 50 prosent av stillingen slik at de til sammen fikk en person i full stilling. Denne rådgiveren reiste mellom kommunene og bidro med ekspertkompetanse i vanskelige saker som involverte gjeldsrådgivning.

Casekommune 3

Casekommune 3 er en kommune i østlandsregionen med 10 000–15 000 innbyggere. Også dette er en kommune som selv opplever å ha utfordringer på levekårsområdet utover det kommuner flest på denne størrelsen har, og kommunen har gjennom flere år hatt en til dels svært aktiv bruk av offentlige prosjektmidler. En leder som ble intervjuet i denne kommunen, ga uttrykk for at det hadde vært for mye, og for dårlig koordinert, aktivitet, og at det for et par år siden ble gjort en opprydding slik at innsatsen nå er mer begrenset. Ikke desto mindre mottok kommunen i 2011 tilskudd til innsats mot barnefattigdom, til boligsosialt arbeid, ungdomsprosjekter og økonomisk rådgivning. Alle disse tilskuddene var forankret på NAV-kontoret.

Barnefattigdomsprosjektet rettet seg mot deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som hadde barn, familier som mottok økonomisk sosialhjelp, og familier med sammensatte behov som mottok offentlige stønader. Målsettingen med prosjektet var å bedre levekårene for familiene, fortrinnsvis gjennom å hjelpe foreldrene ut i arbeid, men også gjennom å bedre koordinere innsatsen mot familiene.

Tilskuddet til boligsosial oppfølging gikk til tiltak rettet mot personer med store atferdsproblemer og dobbeltdiagnoser. Kommunen arbeidet med å bosette slike brukere i spesialtilpassede boliger og med å gi dem et tilbud i hverdagen. Tilskuddet gikk til å finansiere en stilling knyttet til oppfølging av denne gruppen.

Ungdomsprosjektet i denne kommunen var rettet mot ungdom som hadde droppet ut av skolen, eller som sto i fare for å droppe ut. Prosjektet la vekt på å være til stede der disse ungdommene var, for eksempel i gangene på skolen, og fange opp aktuelle brukere. Ungdom som hadde behov, ble gitt et tilbud gjennom prosjektet tilpasset de behovene de hadde.

Endelig mottok denne kommunen tilskudd til å ansette en økonomisk rådgiver i full stilling. Rådgiveren skulle særlig prioritere personer som sto i fare for å miste boligen sin på grunn av økonomisk mislighold (tvangsutkastelser), personer som gikk fra sykepengen til arbeidsavklaringspenger, og personer som nylig hadde mistet jobben.

Casekommune 4

Casekommune 4 er en liten kommune i Midt-Norge, med om lag 2000 innbyggere. Kommunen skilte seg fra de andre casekommunene ved at den var en utpreget utkantkommune, og ved at sosiale problemer ikke sto høyt på agendaen i kommunen: Næringsutvikling og ulike andre tiltak for å hindre fraflytting ble oppfattet som viktigere. I forbindelse med barnefattigdom og ungdomsarbeid påpekte informantene for eksempel at det ikke er videregående skoler i kommunen, slik at unge som ønsker videregående utdanning, flytter på hybel når de er 16. Dette skapte noen særegne utfordringer – både når det gjaldt foreldrenes muligheter til å følge opp, og når det gjaldt ungdommene som ikke klarte overgangen og kom tilbake til hjemkommunen uten noen form for formelle kvalifikasjoner. Kommunen mottok tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats

mot barnefattigdom og deltok i interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Alle tre var forankret på NAV-kontoret.

Tilskuddet til boligsosialt arbeid hadde i stor grad gått til arbeid med å utvikle en boligsosial plan. Kommunen hadde tidligere ikke hatt en plan for dette området. Prioriterte områder i planen var blant annet å utvikle bedre rutiner for tildeling av boveiledning og bolig, gjennomgå retningslinjer for tildeling av startlån og gjennomgå leiekontrakter for kommunale boliger. Tilskuddet ble også brukt til kompetanseheving og til å bedre samarbeidet mellom ulike involverte etater.

Prosjektet med tilskudd til innsats mot barnefattigdom rettet seg i utgangspunktet mot barn og unge i familier som mottok en eller annen tjeneste fra NAV-kontoret. Målgruppen var imidlertid vidt definert, og kommunen gjennomførte en kartlegging der de også kontaktet skole og helsetjenester og ba dem identifisere mulige utsatte barn og unge. En sentral del av prosjektet var dermed å kartlegge problemområdet i den lille kommunen. Hensikten med prosjektet videre var å sikre de aktuelle barna tilgang til fritidsaktiviteter.

Kommunens deltakelse i interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning innebar at kommunen jevnlig fikk besøk av en rådgiver som bisto i krevende saker. Dette ble organisert gjennom NAV-kontoret.

Forskningsetiske perspektiver

Alle forskningsprosjekter må gjøre etiske vurderinger av hvordan spørsmålsstillinger, metodiske tilnærminger og presentasjon av funn bør utformes med respekt for undersøkelsens informanter. Det har ikke vært noen spesielle utfordringer i dette prosjektet, utover å sikre hensynet til anonymitet. Både kommunene og informantene er anonymisert i dette prosjektet, og det er ikke samlet inn data om brukerne av de ulike tiltakene i kommunene. De fire casekommunene vil kunne være gjenkjennbare for lesere som kjenner feltet godt, men informantene er anonymisert så godt det lar seg gjøre. En konsekvens av dette er at det ikke skilles mellom informanter som var ansatte/ledere i NAV, og de som var ansatte/ledere i kommunen utenfor NAV, med mindre det er nødvendig å presisere det ene eller det andre. Kommunestørrelse og landsdel er også tonet ned med mindre det er grunn til noe annet.

Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er personvernombud for Fafo.

Oppsummering

Undersøkelsen bygger på en gjennomgang av foreliggende evalueringer, en kvantitativ undersøkelse sendt til alle kommuner som mottok minst ett tilskudd i 2011, og kvalitative intervjuer i fire casekommuner. Den kvantitative undersøkelsen har et relativt betydelig frafall; i dette kapitlet er det brukt ulike tilnærminger for å se på om det er systematikk i frafallet eller andre systematiske feilkilder i datamaterialet. For det første har vi sett på frafall etter om kommunen har vært selvstendig mottaker eller deltaker i interkommunale samarbeid, etter antall mottatte tilskudd og etter landsdel/fylke. Det er klart flere kommuner som har svart blant dem som mottar som selvstendige kommuner, enn som deler av interkommunalt samarbeid, noe flere svar blant dem som mottar flere tilskudd, enn blant dem som bare mottar ett; det er høyest svarprosent i Oslo og Rogaland og lavest i de tre nordligste fylkene. For det andre er rapporteringen fra barnefattigdomsmidlene brukt til en mer inngående frafallsanalyse. Denne gjennomgangen viste at kommunene som har deltatt i kunnskapsinnhenting, mottar noe større tilskudd enn andre, de konsentrerer oftere innsatsen på kun ett tiltak, og de opplever oftere at de målene som settes, blir nådd.

Det er også gjort en gjennomgang av forholdet mellom hvordan kommunene svarer om mottaket av tilskudd, og hva opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet sier om tilskuddsmottaket. Også denne gjennomgangen viste at kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid, oftere enn andre ikke vet at de mottar tilskuddsmidler, eller at de deltar i prosjekter som har tilskudd. Også blant kommuner som mottar tilskudd på selvstendig grunnlag, er det imidlertid en del uoverensstemmelser mellom kommunenes og direktoratets opplysninger om hvem som mottar hva.

Casekommunene ble valgt med utgangspunkt i antall mottatte tilskudd, innbyggertall og landsdel. Designen innebar at prosjektet har fått et utvalg av aktive kommuner med mye tilskuddsfinansiert aktivitet, noe som kan komme til å prege hvilke fordeler og ulemper med tilskuddene kommunene opplever. I alle kommunene ble ledere og ansatte i kommunen/NAV intervjuet, i tillegg intervjuet vi ansatte hos Fylkesmannen som jobber med tilskudd, og enkelte representanter for brukerorganisasjoner.

Kapittel 3 Hva har evalueringer av enkelttilskudd sagt om sammenheng, forankring og samarbeid?

Sju ulike tilskudd inngår i denne evalueringen. Som gjennomgått i kapittel 1 foreligger det evalueringsrapporter for fire av disse tilskuddene, mens to andre evalueringer er underveis. De foreliggende evalueringene har tatt opp temaer som er relevante for denne gjennomgangen, altså i hvilken grad kommunen evner å se tiltakene i sammenheng, i hvilken grad tiltakene er forankret lokalt, og samarbeidet med Fylkesmannen og andre forvaltningsnivåer. Dette kapitlet gjennomgår hva de foreliggende evalueringene har sagt om disse temaene.

Gjennomgangen er strukturert etter de tre dimensjonene som ble presentert i kapittel 1: sammenheng versus fragmentering, forankring versus opportuniste, samarbeid versus innadvendthet. I praksis er det vanskelig å skille klart mellom «sammenheng» og «forankring», og de foreliggende evalueringene har også en litt ulik språkbruk her. I dette kapitlet er inndelingen som følger:

- Sammenheng vs. fragmentering: i hvilken grad kommunene mottar flere tilskudd, om de ulike tilskuddene blir sett i sammenheng, og hvordan og i hvilken grad tilskuddsforvalterne samarbeider med det øvrige kommunale tjenesteapparatet
- Forankring vs. opportuniste: Om det finnes en kommunal plan, i hvilken grad kommunepolitikerne viser interesse for tilskuddet og tilskuddsforvaltningen, kommunens økonomiske egeninnsats i tiltakene, og planene for videreføring
- Samarbeid vs. innadvendthet: Fylkesmannens rolle i de ulike tilskuddene, hvordan Fylkesmannen forvalter sin rolle, og kommunenes tilfredshet med samarbeidet både med Fylkesmannen og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Evalueringene

Det foreligger ferdige evalueringer av de to største tilskuddsordningene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet: midlene til oppfølging i egen bolig og

barnefattigdomsmidlene. I tillegg er tilskuddsordningen til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning evaluert. I stor grad er det evalueringene av disse tre tilskuddene som ligger til grunn for dette kapitlet. HUSK er også evaluert, men HUSK er en annen type tiltak som hovedsakelig forankres i universiteter og høyskoler, og evalueringen har i liten grad tematisert de områdene vi er interessert i her. Evalueringer av tilskuddene Fra fengsel til kvalifiseringsprogram, tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet og Ungdomsprosjektene foreligger ikke.

Fra tilskuddsordningen Oppfølgingstjenester i egen bolig foreligger tre evalueringsrapporter. Alle er basert på et evalueringsprosjekt som pågikk i to år i perioden 2006–2007, og som ble gjennomført av Fafo og NOVA i samarbeid. Evalueringen besto av fire deler:

- En spørreskjemaundersøkelse som omfattet alle tiltakene som hadde fått tilskudd, sendt ut i to omganger: en i oppstarten og en i siste fase av evalueringsperioden
- En caseundersøkelse av ti tiltak
- En studie av hvordan organiseringen av tiltaket foregikk hos direktorat og Fylkesmann
- En brukerundersøkelse med vekt på hvordan brukerne vurderte det tilbudet som var utviklet

Den første evalueringsrapporten kom i januar 2007 (Ytrehus et al. 2007a) og baserte seg på den første spørreskjemaundersøkelsen. Denne ble gjennomført ved telefonintervjuer på våren/forsommeren 2006. Den andre evalueringsrapporten (Ytrehus et al. 2007b), fra juli 2007, rapporterer om caseundersøkelsen av ti kommuner. Rapporten består nesten utelukkende av kommunebeskrivelser, men oppsummerer hovedfunn i et eget kapittel. Den tredje og siste rapporten (Hansen et al. 2007) rapporterer om organiseringen av tiltaket hos direktoratet og Fylkesmannen, brukerundersøkelsen og funnene i den andre spørreskjemaundersøkelsen. Denne andre spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført på høsten i 2007. Gjennomgangen nedenfor trekker veksler på de to spørreskjemaundersøkelsene og undersøkelsen av organiseringen, men går i liten grad inn på casestudien av ti kommuner og brukernes oppfatninger.

Tilskuddsordningen mot barnefattigdom ble evaluert i 2008–2009, også denne som et samarbeidsprosjekt mellom Fafo og NOVA (Nuland et al. 2009). Evalueringen omfatter to tilskudd, et fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og et fra Barne- og likestillingsdepartementet, som til sammen utgjorde tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*. I rapporten skilles det gjennomgående mellom kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet, selv om de to tilskuddene hele tida ses i sammenheng.

Evalueringen tok opp kommunenes problemforståelser («er fattigdom et problem her?»), organisering og samarbeid i kommunene, utforming av tiltak samt videreføring og måloppnåelse. For gjennomgangen her er det særlig spørsmålene om organisering, samarbeid og videreføring som er sentrale.

I tillegg til denne evalueringen av de to beslektede tilskuddsordningene foreligger det to andre relevante rapporter som gir informasjon om kommunenes arbeid mot fattigdom. Den ene dreier seg om kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom (Hansen et al. 2008), et strategisk arbeid der statlige tilskudd spiller en rolle, men der initiativet ligger hos kommunene. Rapporten er basert på et prosjekt gjennomført i 2008, som omfattet seks kommuner. Rapporten handler om kommunenes strategier og problemoppfatninger på fattigdomsområdet, og forholdet til statlige satsinger er diskutert i et eget kapittel. En del av tematikken som tas opp i denne rapporten, hentes fram igjen i en evaluering av en annen tilskuddsordning, Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Nuland et al. 2010). Tilskuddsordningen ble forvaltet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og hadde eksistert siden 2003. Den ga tilskudd til fattigdomstiltak rettet mot barn, unge og barnefamilier i 23 kommuner og 7 prioriterte bydeler i Oslo. Evalueringen baserer seg på dokumentstudier, kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter og en kvantitativ spørreundersøkelse til involverte kommuner. Også denne evalueringen tar opp problemforståelse, utvikling av tiltak, organisering og samarbeid, måloppnåelse og planer for videreføring. I tillegg diskuteres forholdet mellom stat og kommune i et eget kapittel. Tilskuddsordningen er i sin natur annerledes enn den som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og departementet er en annen samarbeidspartner for kommunene enn det direktoratet er. Vi trekker likevel veksler på funn fra denne evalueringen i diskusjonen nedenfor der det er relevant, og særlig der denne evalueringen har stilt spørsmål som mangler i evalueringen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskuddsordning.

I tillegg til evalueringene gjennomføres årlige rapporteringer fra tilskuddsordningene til oppfølgingstjenester og til arbeid mot fattigdom. Informasjon fra disse årlige rapportene (for eksempel Lescher-Nuland 2011; Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011) trekkes også inn i diskusjonen i dette kapitlet der det er relevant.

Evalueringen av tilskuddsordningen til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning ble gjennomført av Statenes institutt for forbruksforskning i 2009–2010 (Poppe 2010) og inkluderte samtlige prosjekter som hadde fått tilskudd gjennom ordningen i 2009. Dette dreide seg om åtte prosjekter fordelt på seks fylker. Evalueringen er basert på intervjuer med nøkkelinformanter: prosjektledere, NAV-ledere, kreditorer (lokale banker) og ansatte hos Fylkesmannen. Intervjuene med lokale banker viste seg å gi lite nyttig informasjon, fordi misligholdte lån hos disse rutinemessig ble overført til sentrale enheter i bankkonsernet eller overlatt til profesjonelle innkrevere (Poppe 2010:63). Den lokale banken var dermed som regel ikke lenger part i saken når problematikken kom til de kommunale rådgiverne. Hovedinformantene er dermed i denne

evalueringen, som i de andre rapportene som diskuteres her, kommunalt ansatte og ansatte hos Fylkesmannen. Evalueringen har en litt annen form enn evalueringene av de to andre tilskuddene det foreligger studier av: Den presenterer ingen prosenttall, men går tettere inn på forskjeller i prosjektorganisering og arbeidsrutiner. Den går også lenger i å presentere konkrete anbefalinger til oppdragsgiveren for hvordan tilskuddet kan bli bedre.

Tilskuddsordningene forandres over tid. Evalueringsrapportene fra tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig er fem år gamle, og det er fare for at en del av funnene her har «gått ut på dato». Evalueringen av tilskuddsmidlene mot barnefattigdom er fra 2009 og har bare så vidt registrert Fylkesmannens utvidede rolle med hensyn til dette tilskuddet (som ble innført fra 1. januar 2010). Evalueringen av interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning ble gjennomført da ordningen omfattet åtte prosjekter fordelt på 26 kommuner; i 2011 var antallet prosjekter med dette tilskuddet mer enn fordoblet (17 prosjekter) og antallet involverte kommuner økt til 62. Gjennomgangen nedenfor blir dermed en kunnskapsoversikt basert på de foreliggende studiene, men det er et åpent spørsmål om alle konklusjonene fortsatt er like gyldige.

Sammenheng versus fragmentering

Det finnes en rekke tilskuddsordninger som er tilgjengelige for kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter sju av dem, mens andre forvaltes av andre direktorater, Husbanken og ulike departementer. I tillegg kommer at kommunene har sine egne innsatser mot fattigdom og sosial eksklusjon i ulike grupper. Til sammen kan dette gi et fragmentert bilde, der det er vanskelig for kommunalt ansatte å samordne innsatsen på en effektiv måte. Samtidig kan det være vanskelig for kommunepolitikere å få oversikt over hvilket arbeid som faktisk drives i kommunen de er valgt til å styre, mens brukere kan ha vanskelig for å orientere seg. Mangel på sammenheng og samordning er dermed en utfordring på flere nivåer.

Mottar kommunene flere tilskudd på samme område?

Mange kommuner mottar flere tilskudd fra ulike statlige aktører. Ikke alle disse har noe med hverandre å gjøre, for eksempel vil det som regel være lite relevant å trekke inn tilskudd til istandsetting av kulturminner i en diskusjon av tilskuddene til oppfølging i egen bolig. Flere tilskudd på samme, eller tilstøtende, område er det derimot rimelig å diskutere i sammenheng, og flere av de foreliggende evalueringene tematiserer dette.

Oppfølgingstjenester i egen bolig: mange aktuelle tilskudd

Innsatsen for bostedsløse har involvert flere statlige tilskudd, hvorav Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester i egen bolig bare er ett. Fram til 2006 ble dette tilskuddet forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. I 2005 ble det gitt tilskudd til 60 tiltak gjennom Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning, av disse fikk flere enn halvparten tilskudd også gjennom andre ordninger (Ytrehus et al. 2007a). Det vanligste var å kombinere tilskuddet fra Sosial- og helsedirektoratet med kompetansetilskudd fra Husbanken, noe 20 prosent av tiltakene gjorde. 12–14 prosent mottok andre tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet, som tilskudd til rusmiddeltiltak og tilskudd til psykisk helsearbeid. Dette gjenspeiler at de fleste bostedsløse ble vurdert som personer med rus- eller psykiatrilidelser.

Et år senere hadde bildet endret seg noe (Hansen et al. 2007). I 2006 mottok 105 tiltak tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i egen bolig. 56 prosent av disse mottok støtte fra andre tilskuddsordninger under Sosial- og helsedirektoratet til samme målgruppe. I denne studien ble det ikke spurt om tilskuddsordninger forvaltet av andre enn Sosial- og helsedirektoratet, slik at informasjon om tilskudd fra aktører som Husbanken ikke er inkludert. Andelen som har hatt flere tilskudd, varierer klart med kommunestørrelse, og særlig de store kommunene skiller seg ut: Åtte av ti storbykommuner (med mer enn 40 000 innbyggere) har mottatt slik støtte, mot bare fire av ti i de andre kommunegruppene. Forfatterne av evalueringen foreslår at dette har sammenheng med at storbyene var omfattet av Prosjekt Bostedsløse fra 2000 og dermed var kommet lenger i arbeidet og var flinkere til å utnytte ulike finansieringskilder da tilskuddet til oppfølgingstjenester ble innført i 2003.

Forholdet mellom de to evalueringene tyder på at andelen tilskuddsmottakere som også mottok ulike andre tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet, hadde økt betydelig på bare ett år. Dette kan skyldes ren feilmåling – at kommunene ikke har oppfattet at de ble spurt kun om mottak av tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og derfor har oppgitt tall for tilskuddsmottak generelt. Men økningen kan også være reell, fordi tiltakskommunene deltar i kommunenettverk i regi av Fylkesmannen og Husbankens regionale kontor. Gjennom disse nettverkene kan de ha fått bedre kjennskap til mulige tilskuddsordninger forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet og blitt flinkere til å søke midler. Evalueringen antyder begge forklaringer, men går ikke nærmere inn på spørsmålet (Hansen et al. 2007).

I hvilken grad de ulike tilskuddene ses i sammenheng, er i liten grad tema i disse rapportene, men sluttevalueringene slo fast at «På et oppfølgingsspørsmål til de som mottok tilskudd fra flere ordninger, svarte ni av ti at midlene fra disse tilskuddsordningene ble sett i sammenheng» (Hansen et al. 2007:88).

Barnefattigdom: mange tilskudd og forsøk på koordinering

Også på tiltaksområdet barnefattigdom finnes det ulike tilskudd som kommunene kan søke. Arbeids- og velferdsdirektoratets midler mot barnefattigdom er evaluert sammen med Barne- og likestillingsdepartementets fattigdomsmidler (Nuland et al. 2009). Denne evalueringen fant, med tall fra perioden 2006–2008, at til sammen 86 enheter hadde fått tilskudd fra én eller begge ordninger. 44 prosent av disse hadde midler fra både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet. 24 prosent hadde midler fra minst én av disse satsingene og i tillegg midler fra tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Bare 23 prosent av tilskuddsmottakerne mottok kun ett tilskudd, fra enten Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Barne- og likestillingsdepartementet (Nuland et al. 2009:25).

Selv om denne evalueringen finner at flertallet av kommuner mottar tilskudd fra mer enn én tilskuddspott, er ikke sammenheng mellom tilskuddene et tema i rapporten. Dette kommer derimot opp i evalueringen av barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Nuland et al. 2010, se ovenfor). Flere av mottakerne av dette tilskuddet hadde også mottatt midler til kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten. 12 av de 20 kommunene som oppga at de hadde mottatt mer enn ett tilskudd, oppga at de så de ulike tilskuddene i sammenheng. 4 kommuner som mottok tilskudd, svarte at dette ikke skjer, mens 4 andre var usikre. Informantene som ble intervjuet i kommunene, ga også ulike svar på om, og i hvilken grad, innsatsen under de ulike tilskuddene ble koordinert. «I en slik stor kommune som her er det vanskelig å ha en veldig helhetlig, både oversikt og struktur på det, men vi forsøker gjennom samarbeid å se ting i sammenheng», sier en informant fra en kommune forskerne mener har lyktes i å få til samordning. «Nei, vi har ikke samordnet med andre ordninger. Det er faktisk noe som har blitt etterlyst tidligere. Det er en ulempe i den kommunale sektoren at man driver med forskjellige ting, og så driver man med de samme tingene fra forskjellige kanter», sier en annen, denne gangen fra en kommune som i mindre grad har lyktes med samordning (Nuland et al. 2010:58). Forskerne bak studien formidler at kommuneansatte føler frustrasjon over at ordningene forvaltes av ulike departementer og direktorater, noe som fører til sektorinndeling av arbeidet lokalt i kommunen. Samtidig er kommunene oppmerksomme på forventningene som er rettet mot dem: «Du kan godt si at vi burde ta oss i nakken og satt oss ned og fått alt dette her under en paraply. Men i og med at de kommer fra forskjellige departementer, inn under forskjellige ordninger og på forskjellige tidspunkt, så blir det en utfordring for oss» (kontaktperson for tilskudd, sitert i Nuland et al. 2010:136). En av hovedanbefalingene i denne evalueringen er da også at departementet i større grad ser tilskuddsordningen i sammenheng med andre tilskuddsordninger og utlyser den sammen med disse. Forskerne påpeker at det for mange kommuner og tiltaksutøvere blir arbeidskrevende å rapportere om en rekke ulike tilskuddsordninger som i stor grad har dekket samme målgruppe og samme mål.

Økonomisk rådgivning

Evalueringen av interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning tar ikke opp spørsmålet om mottak av flere tilskudd i kommunene.

Integrering av tilskuddene og samarbeid mellom aktører i kommunen

Oppfølgingstjenester i egen bolig: forankring i sosialetaten og utstrakt samarbeid

Flere av tilskuddene har som eksplisitt målsetting å bedre samarbeidet mellom ulike etater i kommunen. Evalueringen av tilskuddet til oppfølging i egen bolig viste at kontaktpersonene som regel var personer i kommunale lederstillinger, noe som viser at tilskuddet forvaltes på et relativt høyt nivå i kommunen (Ytrehus et al. 2007a). Tilskuddet ble som regel håndtert samlet, enten i en etat eller som helhet lagt til en eksisterende etat. Mer enn fire av fem tilskuddsmottakere hadde valgt å samle ansvaret for hele tilskuddet på ett sted. I den grad tilskuddsarbeidet ble integrert i en eksisterende tjeneste, var dette som regel sosialetaten. Sosialetaten hadde hovedansvaret i nesten halvparten av kommunene.

Sluttevalueringen av tilskuddet til oppfølgingstjenester stilte spørsmålet om forvaltningen av tilskuddet på en litt annen måte og la vekt på om tiltakene var organisert som egne prosjekter eller integrert i det ordinære tjenesteapparatet (Hansen et al. 2007:90). 39 prosent av dem som svarte, hadde organisert tiltakene som eget prosjekt, mens 61 prosent hadde integrert dem i det ordinære tjenesteapparatet. Av dem som hadde valgt å integrere aktiviteten i en eller flere eksisterende tjenester, dominerte også denne gangen sosialtjenesten. Da kommunene ble bedt om å krysse av for hvilke enheter som var involvert i tilskuddsforvaltningen, oppga 70 prosent at tiltakene hadde tilknytning til sosialtjenesten, 39 prosent merket av for rusomsorgen, 20 prosent for psykisk helsevern og 16 prosent for boligkontoret. Sosialkontor og psykisk helsevern dominerte i de små kommunene, mens de store kommunene oftere la forvaltningen til boligkontor eller helsetjenester. Nesten ingen tiltak var organisert under hjemmetjenesten. I og med at tilskuddene i all hovedsak finansierer booppfølgingstjenester, altså tjenester som utføres i mottakerens bolig, er den beskjedne rollen til hjemmetjenestene verdt å merke seg (Hansen et al. 2007:91). Dette ble også påpekt i den første delevalueringen (Ytrehus et al. 2007a). I denne sammenhengen er det likevel mest sentralt å merke seg at aktiviteten stort sett ble lagt til eksisterende tjenester, og at disse ble tilført ressurser gjennom tilskuddet. Det er likevel stor variasjon, og så mange som 39 prosent av kommunene hadde organisert tiltakene som egne prosjekter på det siste evalueringstidspunktet.

Informantene i evalueringen, som var kontaktpersoner for tiltakene tilskuddet finansierte, ble bedt om å vurdere samarbeidet med andre instanser i og utenfor kommuneadministrasjonen. Tilbakemeldingene var blandede: Ses alle kommunene

under ett, var 90 prosent fornøyde med samarbeidet med sosialtjenesten, 79 prosent var fornøyde med samarbeidet med den psykiske helsetjenesten, og 75 prosent var fornøyde med samarbeidet med bolig tjenesten. Minst fornøyde var kontaktpersonene med samarbeidet med frivillige organisasjoner (34 prosent fornøyde), statlige etater utenom Husbanken (39 prosent fornøyde) og hjemmetjenesten (53 prosent fornøyde). Forfatterne av evalueringen anfører at det «er grunn til å merke seg» den manglende tilfredsheten med samarbeidet med statlige etater, som omfatter andrelinjetjenesten innenfor rus- og psykiatrisorgen (helseforetakene), trygde- og arbeidsmarkedsetatene (senere NAV) og kriminalomsorgen. Alle disse er sentrale aktører i arbeidet med de brukerne som omfattes av tiltakene for bostedsløse. Innen kommunen rapporteres det likevel om gode samarbeidsrelasjoner, med et unntak for hjemmetjenestene, der flere kontaktpersoner beskriver samarbeidsforholdene som direkte dårlige (Hansen et al. 2007:100).

Barnefattigdom: variert praksis

Også forvaltningen av barnefattigdomsmidlene er i de fleste tilfeller lagt til en person i en kommunal lederstilling (Nuland et al. 2009:50). Denne løsningen er likevel mer vanlig for tilskuddene fra Barne- og likestillingsdepartementet enn for tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er større variasjon i hvordan tilskuddet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltes, og det var flere eksempler på at dette tilskuddet ble brukt til å finansiere en prosjektlederstilling. Dette ble antatt å ha sammenheng med at disse midlene i større grad åpnet opp for å bruke tilskuddsmidlene til lønn. Det er likevel relativt sett få kommuner som valgte å opprette prosjektstillinger til å forvalte satsingen, noe som tyder på at arbeidet foregikk nært opptil ordinær drift og i liten grad ble drevet som prosjekter på utsida av barneverns- eller sosialtjenesten. At ansvaret så ofte plasseres på ledernivå i kommunene, tyder på at arbeidet ble prioritert høyt.

Ser man på hvilke instanser som er involvert i driften av tiltakene som finansieres gjennom tilskuddsordningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet, er de klart vanligste sosialkontor og barnevernskontor. Disse er involvert i henholdsvis 75 og 73 prosent av tilskuddskommunene og i enda større grad i de kommunene som mottar mer enn ett tilskudd (Nuland et al. 2009:52). Tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er særlig ofte lagt til sosialtjenesten, mens tilskuddet fra Barne- og likestillingsdepartementet oftere knyttes til barnevernstjenesten. Mellom 30 og 40 prosent involverer også NAV-kontor, kulturetaten, helsestasjon og utdanningsetat, og 44 prosent har samarbeid med frivillige organisasjoner. Derimot er det bare 29 prosent som involverer innvandrings-/flyktningkontor, og 15 prosent har samarbeid med det private næringslivet. Som Nuland et al. (2009:53) påpeker, er det overraskende at etaten som jobber særlig med innvandrere og flyktninger, i så liten grad trekkes inn i arbeidet med barnefattigdomsmidlene, gitt at barn med innvandrerbakgrunn utgjør en stor, og økende, andel av fattige barn i Norge (Fløtten et al. 2011).

Inntrykket av hvilke institusjoner som trekkes inn i arbeidet med tilskuddet, bekreftes i evalueringen av storbymidlene (Nuland et al. 2010), som også framhever sosialkontor/NAV og barnevern, mens lokalt næringsliv i liten grad trekkes inn. Denne rapporten viser likevel at næringslivet spiller en viss rolle for det tilskuddet som retter seg mot arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning; i arbeidet med dette tilskuddet samarbeider 29 prosent av kommunene med næringslivet. Næringslivet kan altså trekkes inn i sammenhenger der dette framstår som særlig relevant.

Det er stor variasjon i hvordan kommunene organiserer arbeidet med tilskuddsmidlene. Organisasjonsformen varierer blant annet med størrelsen på kommunene og med hvordan etatene i kommunene var organisert i utgangspunktet. I små kommuner har barnevern og sosialkontor ofte bare to–tre ansatte hver, og etatene samarbeider nært med hverandre. I større kommuner er enhetene store og har mange ansatte. Inntrykket som formidles gjennom kvalitative intervjuer, er at organiseringen av prosjektarbeidet følger av organisasjonskartet i kommunen.

Respondentene i evalueringen av midlene mot barnefattigdom er spurt om hvor viktig de synes det er at sosialkontoret/barnevernstjenesten samarbeider med ulike andre etater. Et overveldende flertall av respondentene sier at det er viktig at etaten som forvalter tilskuddet – altså som regel sosialkontor eller barnevernskontor – samarbeider med skolen, innvandrings-/flyktningkontor og helsestasjon (Nuland et al. 2009). Mer enn 80 prosent svarer at samarbeid med disse etatene er «svært viktig», og nesten ingen sier at dette er «ikke viktig». Samarbeidet mellom tilskuddsforvalterne og kulturetaten og frivillige organisasjoner anses som mindre viktig, og svært få vektlegger samarbeid med lokalt privat næringsliv. Andelene som sier at de har lyktes i å etablere gode samarbeidsrelasjoner til de instansene som vurderes som viktige, er noe lavere. 77 prosent sier det er gode samarbeidsrelasjoner mellom sosialkontor og barnevern, 74 sier det samme om barnevern/sosialkontor og helsestasjon, 71 prosent sier det er gode relasjoner mellom barnevern/sosialkontor og innvandrers-/flyktningkontor. I den andre enden av skalaen sier 35 prosent at samarbeidet mellom sosialkontor/barnevern og frivillige organisasjoner er godt, og bare 18 prosent sier det samme om privat næringsliv.

Økonomisk rådgivning: søker å finne sin plass i kommunen

Evalueringen av interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning skiller mellom fysisk lokalisering og organisatorisk forankring (Poppe 2010b). Fordi samarbeidet involverer flere kommuner, må samarbeidspartnerne aktivt ta stilling til hvor tjenesten fysisk skal være lokalisert. Neste spørsmål er hvor i kommunenes organisasjon tjenesten skal innlemmes. Fysisk lokalisering påvirkes av praktiske hensyn, som rådgiverens bosted og preferanser. For øvrig er det vanligste at vertskommunen stiller lokaler til disposisjon. I de fleste prosjektene er tjenestene lokalisert hos NAV-kontoret, slik at prosjektlederens nærmeste overordnede er NAV-lederen i vertskommunen. Som nevnt i forrige kapittel varierer det mellom kommunene om prosjektmidlene brukes til å

ansette en prosjektleder (saksbehandlingsmodellen), eller om midlene spres på flere personer i deltidsstillinger (prosjektmodellen). Uavhengig av dette får medarbeiderne i prosjektet et ansvar for å «invitere seg inn» i det løpende arbeidet i kommunale avdelinger som jobber med relevant problematikk (Poppe 2010b:46), men måten å invitere seg inn på blir forskjellig. Hvis tjenesten er organisert etter saksbehandlermodellen, trekkes saksbehandleren inn når andre kommunale avdelinger støter på tilfeller der økonomisk rådgivning er aktuelt. Der tiltakene er organisert etter en prosjektmodell, opprettholder prosjektdeltakerne større distanse til andre avdelinger og arbeider i større grad som et separat team. I disse tilfellene legges det større vekt på skjemabruk og rutiner for registrering og diagnostisering av problemet. Uansett organisering rapporterer kommunene jevnt over at de er fornøyde med de samarbeidsformene som er valgt. Disse modellene er også konstruert ut fra lokale muligheter og behov. Evalueringen antyder likevel at mangel på formalisering og tydelig arbeidsdeling ikke nødvendigvis gir bedre samarbeid, men i noen tilfeller skaper uklare ansvarsforhold og lite effektiv informasjonsflyt.

Oppsummering

Det finnes flere tilskuddsordninger som retter seg mot tiltak til boligløse og også mot å bekjempe barnefattigdom. Mange av kommunene som mottar tilskudd på disse områdene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, mottar også tilskudd fra andre kilder. Evalueringene antyder at kommunene ser behovet for å se disse tilskuddene i sammenheng, og på et generelt spørsmål i spørreskjema sier de også at dette i noen utstrekning blir gjort. Når kommunalt ansatte inviteres til å reflektere omkring helhetstenkning og samordning, dannes likevel et inntrykk av at kommunene opplever dette som utfordrende.

Gjennomgangen av samarbeidet om tilskuddsarbeidet mellom ulike etater i kommunene gir inntrykk av stor variasjon og av at kommunestørrelse spiller inn på hvordan og i hvilken grad etatene samarbeider. Samarbeidet ser ut til å være enklere i små kommuner med få kommunalt ansatte (og få brukere) enn i større kommuner. Så å si alle kommunene anser samarbeid mellom ulike etater som sentralt, og noen etater oppfattes som mer sentrale enn andre. I hvilken grad kommunene makter å etablere gode samarbeidsrutiner, er mer uklart og later til å variere. Ser man bort fra arbeidet med økonomisk rådgivning, som i sin natur er interkommunalt, er det interkommunale samarbeidet svært begrenset. Evalueringene påpeker særlig fraværet av to etater: Når det gjelder oppfølgingstjenester i egen bolig, har de færreste kommunene plassert ansvaret i hjemmetjenesten, og påfallende mange kommuner rapporterer også om manglende eller dårlig samarbeid med hjemmetjenestene. Tilsvarende har få kommuner gitt innvander-/flyktningkontoret en framtrædende plass i forvaltningen av tilskuddet mot barnefattigdom, til gjengjeld uttrykker mange at de oppfatter denne

etaten som en viktig samarbeidspartner og en de også har gode samarbeidsrelasjoner med i de fleste tilfellene. I og med at oppfølgingstjenestene er tjenester som utføres i mottakernes boliger, stiller evalueringen spørsmål om den manglende inkluderingen i, og det manglende samarbeidet med, hjemmetjenestene. Tilsvarende påpekes det med hensyn til barnefattigdomsmidlene at barn med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av barn i lavinntektsfamilier i Norge, slik at innvandrere etatene vil være en naturlig samarbeidspartner i arbeidet mot barnefattigdom.

Forvalterne av tilskuddet til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning er i en litt annen situasjon, fordi arbeidet med dette tilskuddet må finne sin plass både i vertskommunen og i samarbeidskommunene. Inntrykket fra evalueringen er at saksbehandlerne som finansieres av dette tilskuddet, jobber aktivt for å «invitere seg inn» i kommunens sosiale arbeid, og samtidig at de leverer en tjeneste som kommunen faktisk ser behov for. Hvilken form samarbeidet med kommunens øvrige sosiale arbeid har, varierer, men evalueringen etterlater inntrykk av at man i alle kommunene har funnet måter å jobbe sammen på som fungerer.

Forankring versus opportuniste

Den andre sentrale dimensjonen i studien av kommunenes håndtering av tilskuddene dreier seg om lokal forankring versus «opportuniste». Lokal forankring innebærer at kommunene opplever tiltakene tilskuddsmidlene finansierer, som sine egne og ikke som påklistret aktivitet som gjennomføres fordi man kom over en finansieringsmulighet. Dette dreier seg blant annet om hvorvidt det eksisterer en kommunal plan som tilskuddsaktiviteten forankres i, om kommunen går inn i tiltakene med egne midler i tillegg til tilskuddsmidlene, om tiltakene er diskutert av lokalpolitikkerne, og om det finnes planer om videreføring av tiltakene etter at tilskuddsperioden er over.

Kommunal plan og samfinansiering

Oppfølgingstjenester i egen bolig: tilskudd og strategi i samspill

For tildeling av midler til oppfølgingstjenester i egen bolig er det en forutsetning at bruken av midlene er forankret i en lokal plan, at kommunene har gjort et forarbeid, og at kommunene gir et eget økonomisk tilskudd til aktiviteten. Dette er et krav som ligger til grunn, og variasjoner mellom kommuner er dermed lite fremme i omtalen av tilskuddene. Verken evalueringsrapportene (Ytrehus et al. 2007a og b; Hansen et al. 2007) eller rapporteringene (Hyggen 2010; Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011) diskuterer dette spørsmålet.

Hansen et al. (2007:114) viser at 21 prosent av kommunene som fikk tilskuddsmidler, hadde utarbeidet en strategi for arbeidet mot bostedsløshet, og at denne strategien ikke var endret som følge av tilskuddsbevilgningen. Strategi må i denne sammenhengen forstås som noe annet enn en kommunal plan; konkret kan det være snakk om boligsosiale handlingsplaner, med varierende forankring i kommuneplanen. 38 prosent av de spurte kommunene hadde en strategi, som ble endret i forbindelse med tilskuddsordningen, mens nye 25 prosent ikke hadde noen strategi i utgangspunktet, men utarbeidet en i forbindelse med tilskuddet. Bare 8 prosent hadde ingen bestemt strategi i utgangspunktet og utviklet heller ingen slik strategi i forbindelse med tiltaksmidlene. Det var en klar tendens til at de største kommunene oftere enn de mindre hadde ferdige strategier i utgangspunktet, mens de mindre kommunene utviklet en strategi i forbindelse med at de fikk tilskuddsmidler. Ingen av de største kommunene (med mer enn 40 000 innbyggere) var helt uten en strategi for arbeidet mot bostedsløshet.

I retningslinjene for tildeling av tilskudd til oppfølging i egen bolig var det, på det tidspunktet evalueringene ble gjennomført, forutsatt at kommunene skal bidra til et «spleiselag» og finansiere tiltakene med et beløp som er minst like stort som det de mottar som statlig tilskudd (dette kravet er senere tonet ned). 95 prosent av tiltakene ble i 2006 gjennomført med et betydelig kommunalt tilskudd: 38 prosent av kommunene bidro med midler som var mindre enn tilskuddet, mens 56 bidro med midler som tilsvarte, eller var større enn, tilskuddet. Bare 3 prosent sa at de ikke bidro med egne midler. Det var en relativt klar forskjell etter kommunistørrelse, slik at andelen som bidro med høye andeler av totalsummen, er høyere i de største kommunene.

Barnefattigdom: tilskudd først, planarbeid senere

Evalueringen av midlene mot barnefattigdom, som tok opp satsingen både fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fra Barne- og likestillingsdepartementet, fant betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjaldt graden av forankring av tiltakene i kommunale planer (Nuland et al. 2009). 44 prosent av kommunene som deltok i evalueringen, oppga at arbeidet med fattigdom blant barn og unge var forankret i en plan eller strategi som var politisk vedtatt, og ytterligere 8 prosent sa at arbeidet var forankret i en plan eller strategi som var til behandling. Den andre halvparten av kommunene (48 prosent) hadde ikke forankret arbeidet i en lokal plan eller strategi (Nuland et al. 2009). Det var likevel svært sjelden at de aktuelle planene var egne planer mot fattigdom eller sosial eksklusjon. Snarere var det slik at noen av kommunene inkluderte noe om arbeidet de gjorde mot barnefattigdom i de generelle kommunale plandokumentene. Denne evalueringen etterlater et inntrykk av at prosjektmidlene fra staten og tiltakene disse finansierte, kom først, og at arbeidet på dette feltet ble inkludert i den kommunale planen først etterpå. I så fall var det ikke den kommunale satsingen/planen som motiverte søknad om midler og iverksetting av tiltak, men tilskuddsmidlene og tiltakene motiverte en endring i den kommunale planen.

Det at de fleste kommunene kan knytte arbeidet med fattigdomsbekjempelse til en vedtatt plan, påpekes også i studien av kommunale strategier for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon (Hansen et al. 2008). Denne rapporten knytter seg ikke til barnefattigdom spesielt, men til kommunenes generelle arbeid med fattigdom. Konklusjonene er likevel relevante. Også her kommer det fram at det mest gjennomgående er at kommunene har indirekte planer knyttet til fattigdomsbekjempelse. Drammen og Oslo, som er to store kommuner med betydelige utfordringer på levekårsområdet, har utviklet egne fattigdomsplaner, og slike planer var under utvikling i ytterligere to kommuner. I de øvrige kommunene inngikk arbeidet mot fattigdom i generelle planer. Hvordan planarbeidet foregår i kommunene, blant annet i hvilken grad det involverer politikere og brukerorganisasjoner, varierer. Det at kommunen ikke utarbeidet egne planer mot fattigdom, kan ha sammenheng med at kommunepolitikere og -administrasjon ikke opplever «fattigdom» som et relevant tema, men likevel utarbeider planer som retter seg mot grupper som er særlig utsatte for fattigdom (som rusmisbrukere, langtids sosialhjelpsmottakere og ungdom som faller ut av skolen). Forfatterne av denne evalueringen påpeker dermed at det ikke er noen entydig tendens til at de kommunene som har utarbeidet eksplisitte fattigdomsplaner, også er de som har det mest omfattende tiltaksapparatet (Hansen et al. 2008:56).

Spørsmålet om egen finansiering blir mindre relevant for barnefattigdomsmidlene, fordi kommunene allerede hadde tiltak på plass rettet mot barnefamilier med lav inntekt. Som vist i avsnittet ovenfor har de fleste kommunene forankret tilskuddsmidlene i sosial- eller barnevernstjenesten, som er etablerte tjenester som alt i utgangspunktet arbeidet med utsatte familier. På denne måten kom tilskuddsmidlene som et tilskudd til etablert aktivitet og gjorde det mulig å øke innsatsen på enkelte områder der kommunene så et behov.

Økonomisk rådgivning: lovfestet plikt

Interkommunalt samarbeid med økonomisk rådgivning kommer i en litt annen posisjon enn de andre tilskuddene, fordi dette tilskuddet i sin natur skal gå til grupper av samarbeidende kommuner. Om tiltaket inngår i planene i de involverte kommunene, er ikke tema i denne evalueringen (Poppe 2010). På en måte kan det også sies at det ikke er behov for å utvikle kommunale planer på dette området, fordi kommunene har en lovpålagt plikt til å ha en slik rådgivningstjeneste. Utformingen av den interkommunale tjenesten skjer iallfall delvis i interkommunale fora og er dermed lite avhengig av forankring i planer i de enkelte kommunene. Derimot bidro kommunene i realiteten med egne midler, som beskrevet i forrige avsnitt: Der tilskuddsmidlene ble brukt i en prosjektorganisering, deltok kommunalt ansatte i deltidsengasjementer, og kommunene brukte egne midler til å finansiere denne innsatsen.

Involvering fra lokalpolitikere

Oppfølgingstjenester i egen bolig: økende lokalpolitisk interesse, særlig i byer

Det at tilskuddsarbeidet er nevnt i lokale planer, innebærer ikke nødvendigvis et sterkt engasjement i sakene fra lokalpolitikernes side. Som vist i avsnittet ovenfor kan tiltak som finansieres av tilskuddene være skrevet inn i lokale planer som relativt små punkter, og ofte har inkluderingen i planen kommet etter at tiltaksarbeidet er implementert. Evalueringen av tilskuddsordningen til oppfølging i egen bolig presenterer likevel tall som tyder på at lokalpolitikere er blitt mer engasjert i arbeidet for å redusere bostedsløsheten (Ytrehus et al. 2007a:97): 11 prosent av kommunene i evalueringen mener at tilskuddet «i svært stor grad» har ført til økte forpliktelser blant kommunepolitikere, mens 41 prosent mener at dette har skjedd «i ganske stor grad». Samtidig sier 21 prosent at dette har skjedd i liten grad, og 14 prosent sier at politikernes interesse har økt «i svært liten grad». 13 prosent vet ikke. Det er særlig i de store byene at politikernes forpliktelser antas å ha økt, her sier hver tredje spurte at forpliktelsene er økt i svært stor grad. Respondentene i de mindre kommunene er mer forbeholdne og sier også langt oftere at de ikke vet. Denne forskjellen kan muligens ses i lys av hvor lenge kommunene har hatt en eller annen form for satsing på bostedsløshet – de større byene har hatt tilskudd lenger – men evalueringen finner ingen slik sammenheng. Utvalget er uansett for lite til å gjøre mer inngående analyser av årsaksforhold.

Det er også de større kommunene som oftest sier at situasjonen til bostedsløse var på den politiske dagsordenen før tilskuddsordningens tid: 42 prosent av de største kommunene, mot bare 11 prosent av de minste, oppgir at «dette har vært en prioritert sak i mange år». De mindre kommunene oppgir oftere at situasjonen til bostedsløse ikke har vært et tema i deres kommune, eller at kommunen bare hadde enkelte individuelle tiltak før de fikk tildelt tilskudd. Det vanligste svaret både blant små og store kommuner er imidlertid «Ja, vi har hatt mange planer for å gjøre noe med [bostedsløsheten], men har manglet finansiering» (Ytrehus et al. 2007a:98). Dette tyder på at tilskuddene har satt kommunene i stand til å gjennomføre en politikk de i utgangspunktet ønsket, og som hadde en forankring i den politiske dagsordenen i kommunen, men som lett tapte i prioriteringskampen.

Barnefattigdom: lite lokalpolitisk engasjement

Evalueringene av midlene mot barnefattigdom har lagt større vekt på de lokalpolitiske diskursene om fattigdom og leveårsutfordringer. «Barnefattigdom» er i seg selv et kontroversielt begrep, og det er et spørsmål i seg selv om kommunalt ansatte og kommunepolitikere oppfatter at det finnes «fattigdom» i deres kommune. Forskerne bak denne evalueringen fant en generell tendens – som riktignok ikke var absolutt – til at lokalpolitikere og kommunalt ansatte på høyere nivåer var tilbakeholdne med å bruke fattigdomsbegrepet, mens saksbehandlere i førstelinjetjenesten brukte begrepet

mer naturlig. På spørsmål om fattigdomsmidlene hadde økt bevisstheten om fattigdomsproblematikken blant politikerne i kommunen, svarte mer enn 60 prosent av respondentene i evalueringsundersøkelsen at dette til en viss grad hadde skjedd. En god tredjedel mente også at tilskuddsmidlene hadde økt bevisstheten blant befolkningen i kommunen. Gjennomgående er likevel det lokalpolitiske nivået lite involvert i prosessene omkring søknader om midler og bruk av tilskuddsmidler (Nuland et al. 2009:91). Dette gikk igjen i alle casekommunene i undersøkelsen, og forskerne så ingen grunn til å anta at casekommunene skulle skille seg fra andre tiltakskommuner på dette området. Sosialtjenesten eller barnevernstjenesten fikk midler direkte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Barne- og likestillingsdepartementet og hadde ikke behov for et spesielt mandat fra lokalpolitikerne. Som regel begrenset politikernes involvering seg til at de ble orientert om tiltakene.

Inntrykket av begrenset lokalpolitisk interesse finnes igjen i evalueringen av tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Nuland et al. 2010). Informantene fra kommuner som fikk midler gjennom denne tilskuddsordningen, delte seg i to like store grupper: de som var helt eller delvis enige i at barnefattigdom var et tema på den kommunalpolitiske dagsordenen, og de som mente at det ikke var det. I halvparten av tilskuddskommunene oppfattes altså barnefattigdom som et lite aktuelt spørsmål på den politiske dagsordenen. For denne tilskuddsordningen ble det fra 2010 et krav at søknadene om tilskudd skulle behandles politisk før de ble oversendt departementet, og forfatterne av evalueringsrapporten holder muligheten åpen for at dette kan føre til sterkere lokalpolitisk forankring. I likhet med Nuland et al. (2009) rapporterer imidlertid Nuland et al. (2010:120) om liten politisk interesse i casekommunene og dermed sannsynligvis også generelt i tilskuddskommunene.

Økonomisk rådgivning: ingen strategi for lokalpolitisk forankring

I det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning har prosjektene typisk en rutine på å rapportere til administrasjonen og politikerne i vertskommunen én eller to ganger i året (Poppe 2010). Disse rapporteringene fungerer som orienteringer og vil i siste instans være en del av beslutningsgrunnlaget når lokale styringsorganer skal ta stilling til spørsmålet om videreføring. Hovedinntrykket fra denne evalueringen er likevel at ingen av prosjektene egentlig har noen samordnet, helhetlig strategi for politisk forankring.

Videreføring utover tilskuddsperioden

Oppfølgingstjenester i egen bolig: mest videreføring i større kommuner

De fleste kommunene hadde planer om å videreføre tiltakene under tilskuddsordningen. Oppfølgingstjenester i egen bolig etter at tilskuddet falt bort (Ytrefhus et al. 2007a:99).

Nesten fire av fem kommuner sa at de hadde lagt, eller holdt på å legge, konkrete planer for videreføring. Det var likevel en klar forskjell mellom små og større kommuner: Så mange som 92 prosent av kommunene med mer enn 50 000 innbyggere hadde planer for videreføring, mens det samme gjaldt 68 prosent av kommunene med færre enn 20 000 innbyggere. Evalueringen antar at manglende planer for videreføring har sammenheng med svak kommuneøkonomi. Variasjonen etter kommunistørrelse gjen-speiles i spørreundersøkelsen som ble gjennomført et år senere (Hansen et al. 2007), der kommunene er spurt om i hvilken grad tiltakene faktisk ble videreført. De store kommunene sier i 90 prosent av tilfellene at tiltakene er videreført, eventuelt med noen mindre endringer. Bare 53 prosent av de minste kommunene sier det samme. Hver fjerde kommune med få innbyggere er usikre eller vet ikke om tiltaket er videreført. Dette kan tyde på en mangel på interesse, eller mangel på oppmerksomhet omkring tematikken, i disse kommunene.

De kommunene som har videreført tiltakene i en eller annen form, har fått oppfølgingsspørsmål om hvilke endringer de har gjort i tjenestene etter at de ble videreført. Det vanligste er at tjenesten er gjort til en integrert del av det ordinære tjenesteapparatet. Nesten to av tre kommuner har videreført satsingen på denne måten. Det er særlig de minste kommunene som rapporterer om endringer til fordel for integrerte løsninger, mens de store kommunene oppgir at det ikke har skjedd noen endringer i organisasjonsformen. Dette må ses på bakgrunn av at de større kommunene oftest sa at tiltakene alt i utgangspunktet ble organisert som integrerte løsninger (se ovenfor, se også Hansen et al. 2007:118). Over tid later det altså til at det skjer en gravitasjon i retning av integrerte løsninger, både i store og små kommuner. Denne endringen over tid påpekes også av Ytrehus et al. (2007b:26), en dybdestudie av tiltakene i ti casekommuner. I flere av kommunene har det skjedd en integrering og større samordning med det ordinære tjenesteapparatet når tilskuddsperioden går mot slutten. Dette oppfattes som en organisering som både er mer effektiv og mer bærekraftig enn organisering i eget prosjekt.

Tilskuddet til oppfølging i egen bolig gikk i stor grad til å opprette nye stillinger. Mer enn ni av ti kommuner som fikk støtte, brukte deler av tilskuddet til å opprette nye stillinger (Ytrehus et al. 2007a:54). Det store flertallet av disse stillingene, tre av fire, var engasjementsstillinger. Hvor langvarige engasjementer det var snakk om, og i hvilken grad disse er blitt omgjort til faste stillinger på sikt, sier ikke evalueringen noe om.

Barnefattigdom: ønsker videreføring, men usikkerhet om mulighet

I de årlige rapporteringene om barnefattigdomsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet spørres det om det foreligger planer for videreføring av tiltakene under tilskuddsordningen. I alle årene det er rapportert om dette, svarer mellom 80 og 90 prosent av kommunene at det er aktuelt å videreføre alle, eller de fleste, av tiltakene (Nuland et al. 2009:89). Dette tolkes likevel som et uttrykk for at tiltakene oppfattes

som vellykkede, mer enn som en konkret forpliktelse til å faktisk videreføre dem. Når kommunene spørres om tiltakene faktisk skal videreføres etter tilskuddsperioden, synker antallet ja-svar til litt over en tredjedel. Av disse ville nesten én av tre videreføre alle tiltak, mens om lag to av tre ville videreføre ett eller flere tiltak. Bare to kommuner sier at det ikke er aktuelt å videreføre tiltakene, mens hele 61 prosent er usikre på om det blir noen videreføring av noen av de iverksatte tiltakene. Disse som var usikre, fikk et oppfølgingsspørsmål om de ville videreføre tiltakene dersom tilskuddet ble videreført. Dette svarte 30 av 38 kommuner ja til, mens sju var usikre. Forfatterne av evalueringen tolker dette som et uttrykk for at usikkerheten omkring videreføring er knyttet til usikkerhet om økonomi, og ikke er et uttrykk for usikkerhet på om tiltakene har hatt noen effekt. Kommunene ønsker å videreføre tiltakene i den grad de har midler til det, men de er usikre på om dette vil bli prioritert i en situasjon med knapp økonomi.

Økonomisk rådgivning: Hvis det virker, ikke fiks det

Evalueringen av interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning omfattet få kommuner, og spørsmålet om videreføring avgjøres prosjekt for prosjekt (Poppe 2010). To kommuner hadde allerede omgjort prosjektstillingene til faste stillinger og dermed forpliktet seg til videreføring. Evalueringen peker på at videreføringen kan forstås som en funksjon av kommunenes manglende vektlegging av tjenesten i utgangspunktet: Det interkommunale samarbeidet, med ansatte saksbehandlere, har løst problemet med at de manglet en rådgivningstjeneste. Kommunene har videreført tjenesten ut fra tankegangen «hvis det virker, ikke fiks det» (Poppe 2010:52). Tilfredshet med arbeidet er likevel ingen garanti for videreføring: Det kan ta tid å etablere en ny fast stilling gjennom budsjettforhandlinger, og satsingen på gjeldsrådgivning kan komme i konflikt med andre satsinger på det sosialpolitiske området. Stramme kommunebudsjetter, skeptiske rådmenn og langtrukne politiske prosesser vanskeliggjør kontinuitet og videreføring. Videre varierer det mellom prosjektene om de har planer for videreføring. Noen av prosjektene har jobbet målrettet med å dokumentere virksomheten, påpeke kommunens besparelser og på andre måter «bearbeide» kommunens sentrale ledelse fra tidlig i prosjektet, mens andre prosjekter ikke har hatt slike strategier.

Stillingerne i prosjekter knyttet til denne tilskuddsordningen er utlyst for ett år av gangen, med utsikt til videreføring i fast stilling betalt av kommunene selv. På denne måten har ikke kommunen noen absolutt forpliktelse overfor den ansatte til å videreføre stillingen utover prosjektperioden.

Oppsummering

Det er et krav for å få tildelt tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i egen bolig at kommunens arbeid med boligløshet er forankret i en kommunal plan. Denne kan være på et relativt overordnet nivå. Evalueringene går ikke inn på hvilke planer som foreligger,

og hvordan arbeidet med bostedsløshet inngår i disse. Mer konkrete strategier, som foreligger i noen kommuner, later til å utvikles og omformes i takt med arbeidet med tilskuddene og det boligsosiale arbeidet for øvrig. Arbeidet mot barnefattigdom har i mindre grad stilt krav om forankring i lokale, politisk forankrede planer, og da den siste evalueringen ble gjennomført, hadde bare halvparten av tilskuddskommunene slike planer. De planene som fantes, var ofte ganske generelle, og i mange tilfeller var avsnitt om arbeid mot barnefattigdom tilføyd i etterkant av at arbeidet var startet opp.

For tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig har det også vært et krav at kommunene deltar i et «spleiselag» og supplerer tilskuddsmidlene med egne ressurser. Dette ble gjort i så å si alle tilskuddskommuner. Spørsmålet om egenfinansiering er mer komplekst når det gjelder barnefattigdomsmidlene, fordi disse stort sett ble forankret i eksisterende tjenester og bidro til å supplere tjenestene til utsatte familier. I mange tilfeller kunne det dermed være vanskelig å trekke et klart skille mellom hvor kommunens innsats endte og tilskuddsmidlene startet. Noe liknende kan sies om tilskuddet til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning, der kommunalt ansatte i en del prosjekter deltok i deltidsstillinger som kommunene iallfall delvis finansierte.

Når det gjelder forankringen i lokale politiske organer, er inntrykket fra de foreliggende evalueringene av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd ganske enhetlig: Lokale politiske myndigheter blir orientert, men den politiske interessen er begrenset, og lokale politiske myndigheter spiller i svært liten grad noen rolle i hvordan tilskuddene brukes, og hvilke tiltak som iverksettes. Disse spørsmålene blir i stor grad avgjort mellom direktoratet og faginstansene i kommunen. Noen oppfatter imidlertid at selve eksistensen av tilskuddene, og den økte aktiviteten de har ført til på kommunenivå, bidrar til å øke interessen for problematikken de retter seg mot. I så fall er mekanismen at interessen for bostedsløshet / barnefattigdom / økonomisk rådgivning øker i kommuner som har en innsats på disse områdene, ikke at tilskudd tildeles kommuner der tematikken oppleves som påtrengende, og/eller der interessen for temaet er særlig stor.

I hvilken grad tiltakene tilskuddet har finansiert, videreføres utover tilskuddsperioden, later til å ha sammenheng med om tiltakene har vært opplevd som verdifulle – at kommuneledelsen ser et behov for å videreføre dem – og med om kommuneøkonomien tillater videreføring. Tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig later til å bli videreført i langt større grad i store enn i små kommuner. Kommunene uttrykker svært ofte ønsker og ambisjoner om å videreføre både tiltakene til oppfølgingstjenester i egen bolig og mot barnefattigdom, men i praksis ser dette ut til å være vanskelig å få til. Usikkerhet om økonomi later gjennomgående til å være det største hinderet for videreføring av tiltak. Dette gjelder også det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning, der ønsket om videreføring kan være sterkt, men der det også kan være usikkerhet om tjenesten kan prioriteres innenfor stramme budsjetter.

Samarbeid versus innadvendthet

Den tredje dimensjonen som tas opp i denne gjennomgangen, dreier seg om kommunenes samarbeidsrelasjoner: særlig med andre forvaltningsnivåer, men også med andre kommuner. Særliger Fylkesmannens rolle interessant. Fylkesmannen har, som nevnt, et ansvar for å prioritere søknader om midler til oppfølgingstjenester og barnefattigdom og tilsynsansvar med det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning.

Samarbeid mellom kommunene og Fylkesmannen

Oppfølgingstjenester i egen bolig: vellykket overføring til Fylkesmannen

Fram til 2005 var tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig koblet til Prosjekt bostedsløs, som kun omfattet de større byene, og som hadde til hensikt å utvikle metoder og modeller for organisering av bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse. Tilskuddet skiftet karakter i 2005: Da ble tilskuddet gjort tilgjengelig for alle kommuner i Norge, og ansvaret for forvaltningen av ordningene ble overført fra Sosial- og helsedirektoratet til Fylkesmennene (Ytrehus et al. 2007a:40). Den organisatoriske endringen gjaldt hele landet unntatt bydelene i Oslo og kommunene i Akershus, som fortsatt skulle forholde seg direkte til direktoratet. Den endrede organisasjonsformen gjenspeiles i hva kommunene sier om hvor de fikk informasjon om tilskuddet fra: I 2004 sa 46 prosent at informasjonen kom fra direktoratet, og ingen sa de hadde fått informasjon fra Fylkesmannen. I 2005 hadde andelen som fikk førstegangsinformasjon fra direktoratet, sunket til 14 prosent, mens 39 prosent sa de hadde fått denne informasjonen fra Fylkesmannen. Dette viser at kompetanseoverføringen hadde en umiddelbar effekt, iallfall på informasjonssida. Nesten fire av fem kommuner mener Fylkesmannens forvaltning av tilskuddene og oppfølging av kommunene har vært god eller svært god.

Den siste evalueringsrapporten om oppfølgingstjenestene i egen bolig rapporterte fra en studie av Fylkesmennenes arbeid med tilskuddene (Hansen et al. 2007). Her kom det fram at også Fylkesmennenes representanter var fornøyde med den rollen de hadde fått vis-à-vis kommunene i forvaltningen av tilskuddene. Forvaltningsansvaret ga Fylkesmennene en bedre oversikt over hva kommunene gjorde, samtidig som de opplevde at de kom nærmere kommunene og fikk et bedre grunnlag for å vurdere søknadene. Hvor sterkt fylkesmannsambetet engasjerte seg i å formidle informasjon om tilskuddene, varierte. Noen sendte e-post med informasjon om tilskuddsordningen til sosiallederne i alle kommunene, andre sendte spesiell invitasjon til kommuner de visste hadde problemer på det boligsosiale området. Informasjon har også vært formidlet gjennom kommunenettverkene, og ett av fylkesmannsembetene har bidratt til å holde kurs for kommunene i prosjektarbeid og søknadsskriving. For øvrig varierer det hvor mye fylkesmannsembetene engasjerer seg i søkeprosessen: Noen gjør mye for å støtte

kommunene, andre har som eksplisitt politikk at de ikke skal påvirke kommunene til å søke, men kun støtte dem som søker på eget initiativ.

Fylkesmannen har, sammen med Husbanken, ansvar for å arrangere kommunenettverk. I noen fylker er det kun tilskuddskommuner som deltar i kommunenettverket, mens andre fylker inkluderer flere kommuner. Nettverkene ser ut til å ha en viktig rolle i å utvikle kompetanse i kommunene. Gjennom kommunenettverket kan deltakerkommunene få kunnskap om målene i den statlige strategien, faglig kompetanse og kunnskap om konkrete prosjekter. I tillegg framstår erfaringsutveksling mellom kommunene som viktig. Fra nettverkene formidles det at kommunene er lite interessert i statlige føringer og målsettinger, men at de vil ha innspill til hvordan de kan jobbe med konkrete utfordringer.

Barnefattigdom: gode erfaringer første året

Evalueringen av midlene til innsats mot barnefattigdom (Nuland et al. 2009) nevner ikke Fylkesmannens rolle. Dette skyldes at evalueringene er gjort før Fylkesmannen fikk en formell rolle i forvaltningen av disse tilskuddene: Fylkesmennene ble ikke involvert før i 2010. Dermed er det bare rapporteringen fra 2010 (Nuland 2011) som gir noen informasjon om hvordan samarbeidet med Fylkesmennene fungerer. Her er kommunene spurt om de er fornøyde med samarbeidet, noe nesten fire av fem sier at de er (Nuland 2011:48). I tillegg sier rundt én av ti at samarbeid med Fylkesmannen ikke er aktuelt for dem. Dette kan være kommuner og bydeler i regioner som fortsatt sorterer direkte under direktoratet. Svarfordelingen understreker at Fylkesmennene har overtatt en reell rolle i forvaltningen av tilskuddet. Rapporteringen gir likevel ingen videre informasjon om hvordan Fylkesmennene har jobbet overfor kommunene, eller hva samarbeidet mer konkret har bestått i.

Økonomisk rådgivning: stor variasjon i utøvelse av tilsynsmyndighet

Fylkesmannens rolle i arbeidet med interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning er mer begrenset enn i arbeidet med tilskudd til oppfølging i egen bolig og innsats mot barnefattigdom. Inntil januar 2010 hadde Fylkesmennene ingen rolle å spille i denne tilskuddsordningen overhodet, siden 2010 har de hatt tilsynsansvar for tjenesten. Tilsynsansvaret kan utøves på forskjellige måter, med varierende grad av engasjement. Det Fylkesmennene gjør, ifølge Poppe (2010:56), er for det første å formidle informasjon og kontakter i forbindelse med muligheten til å søke tilskuddsmidler. Dessuten støtter de søknadsarbeidet og kvalitetssikrer søknadene før de sendes til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og de leverer støttefunksjoner for oppbygging og vedlikehold av kompetanse.

Det sentrale av støttefunksjoner dreier seg om kompetanseoppbygging: Fylkesmennene tilbyr en kursserie som består av kurs for nybegynnere, kurs for viderekomne og ekspertkurs. Noen Fylkesmenn finansierer også rådgivere som ønsker å ta påbyg-

gingskurs i økonomisk rådgivning, et utdanningstilbud om finnes ved Høgskolen i Lillehammer. I tillegg drifter Fylkesmennene nettverk for økonomiske rådgivere og andre som driver med tilsvarende virksomhet. Disse nettverkene er både en støtte i det daglige arbeidet og en arena for samlinger og faglige oppdateringer gjennom året. Slike samlinger arrangeres gjerne i samarbeid mellom flere fylkesmannsembeter. En annen kompetansebyggende arena er Faglig Forum. Endelig er det flere Fylkesmenn som bidrar med finansiering av rådgivernes deltakelse på konferansen «Penger til besvær», som arrangeres årlig av NAV, og som har oppnådd status som «årets begivenhet» blant dem som jobber med økonomisk rådgivning. Rådgiverne i Poppes (2010) undersøkelse formidler stort sett at de er fornøyde med Fylkesmannens bidrag til kompetanseheving og nettverksarbeid.

Fylkesmennenes tilsynsansvar innebærer at de skal følge med på rådgivningstilbudet rundt i kommunene, være klageinstans for publikum og pådrivere for nettverksbygging mellom kommuner. Ulike fylkesmannsembeter utøver dette ansvaret på ulike måter. I ett fylke legger embetet ifølge evalueringen til grunn at så lenge de ikke mottar klager fra publikum eller hører fra rådgiverne i kommunen, kan man gå ut fra at alt går greit. I den motsatte enden av skalaen har ett embete vært sterk pådriver for å utvikle et interkommunalt samarbeid, blant annet gjennom å trekke kommunene med i et forprosjekt. Forskjeller i lokal forvaltningskultur, sammen med Fylkesmennenes ulike rollefortolkninger, bidrar til å skape betydelige forskjeller i samarbeidet mellom kommuner og Fylkesmenn.

Samarbeid mellom kommuner

Oppfølgingstjenester i egen bolig: interkommunalt samarbeid, men vet ikke om hva

Om lag halvparten av alle som har rapportert om bruken av tilskuddene, sier at tilskuddet har ført til at ansatte i kommunen har deltatt i interkommunalt samarbeid (Ytrehus et al. 2007a:93). Dette er en høy andel, men kan likevel sies å være lavere enn det man kanskje ville forvente, gitt at et av målene i tilskuddsordningen har vært å bedre samarbeidet både internt i kommunen og mellom kommuner. Det er ingen forskjeller mellom små og større kommuner på dette området. Siden evalueringen ikke går nærmere inn på hva det interkommunale samarbeidet har bestått i, vet vi ikke mer om hva som ligger i dette. Det mest opplagte vil kanskje være at kommunene oppretter arenaer for informasjonsutveksling og diskusjon av erfaringer. Dette er også et behov som ivaretas gjennom kommunenettverkene, som organiseres av Fylkesmannen og Husbanken (se ovenfor). Noen av tilskuddene er gitt til samarbeidende kommuner. Utover dette er det imidlertid lite som tyder på at interkommunalt samarbeid har en framtreddende plass i arbeidet med midlene til oppfølging i egen bolig.

Barnefattigdom: begrenset interkommunalt samarbeid og liten interesse

At samarbeidet på tvers av kommunegrensene er begrenset, er også inntrykket fra evalueringen av midlene til innsats mot barnefattigdom (Nuland et al. 2009:62). Bare 13 prosent av informantene sier seg enige i påstanden «Min kommune samarbeider med andre kommuner om konkrete tiltak for fattige barn/unge». Dette inntrykket framkommer også i evalueringen av Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddordning rettet mot større bysamfunn (Nuland et al. 2010), hvor kommunene heller ikke formidler en høy grad av interkommunalt samarbeid. «Vi har mer enn nok med å få på plass samarbeid *innad* i kommunen», påpeker en kontaktperson i et intervju. På den andre sida er 65 prosent helt eller delvis enige i at «Min kommune har muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner» (Nuland et al. 2009:62). Dette må antas å ha sammenheng med at det har vært arrangert regionsamlinger og årlige nettverkskonferanser for alle kommuner som får tilskudd. På denne bakgrunnen kan det sies å være overraskende at 35 prosent av tiltakskommunene *ikke* er enige i at de har hatt muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner.

Samarbeid med andre kommuner vurderes heller ikke som essensielt av aktørene som jobber med tilskuddene mot barnefattigdom. Bare 23 prosent av respondentene i evalueringen sier at det er «svært viktig» at kommunen utvikler samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak (Nuland et al. 2009:61). Nesten halvparten sier derimot at det er svært viktig at kommunen har muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner. Det medarbeiderne i denne satsingen ønsker seg, er altså ikke så mye konkret samarbeid, men snarere muligheter til å lære av hverandre.

Økonomisk rådgivning: interkommunalt samarbeid en forutsetning

Interkommunalt samarbeid er ikke bare en mulighet, men et krav til kommunene som får midler til økonomisk rådgivning. Som vist ovenfor kan Fylkesmennene være pådrivere og tilrettelegge for slikt samarbeid, men evalueringen (Poppe 2010:49) tyder på at det vanligste er at kommunene selv tar initiativet. Alle samarbeidsprosjektene som inngikk i evalueringen, var karakterisert av at minst to av kommunene hadde erfaring med interkommunalt samarbeid om andre tjenester, og i tre av prosjektene var dette samarbeidet institusjonalisert gjennom et mer langsiktig samarbeid. Disse regionene hadde dermed et etablert samarbeid å trekke veksler på i forkant av søknaden om tilskuddsmidler til interkommunalt samarbeid.

Kommunenes forhold til statlig tilskuddsyter

Alle de tilskuddsmidlene som diskuteres her, forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilskuddet til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom lå tidligere i Sosial- og helsedirektoratet. Alle kommunene som mottar midler, har altså en relasjon til direktoratet, selv om denne formidles gjennom Fylkesmannen når det gjelder de to

store tilskuddene (tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i egen bolig og tilskuddsmidler til arbeid mot barnefattigdom). Flere av evalueringene har tatt opp hvordan kommunene opplever samarbeidet med direktoratet, og hva som eventuelt kan bli bedre på dette området.

Oppfølgingstjenester i egen bolig: god styring, tung administrasjon

Kommunene beskriver hovedsakelig samarbeidet med Sosial- og helsedirektoratet som positivt i evalueringene av tilskuddet til oppfølgingstjenester i egen bolig (Ytrehus et al. 2007a:45; Hansen et al. 2007). Selv etter at Fylkesmannen overtok forvaltningen av tilskuddet, gir kommunene positive tilbakemeldinger på samarbeidet med direktoratet, noe som tyder på at direktoratet fortsatt spiller en rolle i arbeidet med disse tilskuddene. Hansen et al. (2007:125ff) viser dessuten at kommunene opplever at målene med tilskuddsordningen er klart kommunisert fra direktoratet og Fylkesmannen, og at målene ble oppfattet som konkrete og tydelige. Nærmere 90 prosent ga uttrykk for at de var fornøyde med graden av konkretisering og tydelighet. Kontaktpersonene mener også at satsingen har vært verdifull fra brukernes perspektiv.

Det er likevel noen klager som går igjen i tilbakemeldingene om forvaltningen av tilskuddet til oppfølgingstjenester, og det dreier seg om saksbehandlingstid og rapporteringsrutiner. Flere etterlyste mer direkte kontakt, og noen la vekt på at direktoratet i større grad burde legge til rette for toveiskommunikasjon, slik at innspill fra kommunene i større grad fikk betydning for ordningen. «Rapporteringen går via mange ledd før den når direktoratet. Vi ønsker mer direkte kontakt med direktoratet i forhold til informasjon, råd og veiledning», meldte en kommune (Ytrehus et al. 2007a:48). En annen tilbakemelding, som gikk igjen også blant kommuner som generelt vurderte kontakten med Sosial- og helsedirektoratet som positiv, handlet om søknadsfrister og saksbehandlingstid i direktoratet. Svært mange kommuner mente at de fikk for sen beskjed om at tilskuddet var innvilget, noe som gjorde det vanskelig å planlegge. Denne tilbakemeldingen beskrives i evalueringsrapporten som «massiv og entydig» (op.cit.:48). Kommunene bekymret seg over manglende forutsigbarhet, problemer med kontinuitet og vansker med å iverksette effektive tiltak når pengene ble overført i november og helst skulle være brukt innen utgangen av året.

Rapporteringsrutinene til direktoratet ble også kritisert. På evalueringstidspunktet skulle kommunene rapportere om bruken av midler tre ganger i året, noe flere påpekte var belastende. «Nesten til overmål», «alt for mye papirarbeid og rapportering og samtidig usikkerhet om det skal vare», ble det hevdet i tilbakemeldinger fra en kommune. Alt i alt gir kommunene gode karakterer til direktoratet, både før og etter at kompetanse ble overført til Fylkesmannen, men de opplever problemer med administrasjonen av tilskuddene og på grunn av den usikkerheten som følger av at tilskuddet bare tildeles for ett år av gangen.

Kommunene formidler også en generell positiv holdning til bruk av øremerkede midler (Hansen et al. 2007:127): Så mange som 98 prosent sa seg helt eller delvis enige i påstanden «Slike øremerkede midler er viktige initiativer overfor kommunene dersom staten ønsker å stimulere innsatsen rettet mot spesielle grupper». Samtidig sier bare 17 prosent seg enige i at øremerkede midler «Primært er en symbolsk sak for at politikerne skal vise at de gjør noe». Andelen som sa seg enige i dette siste, negative, utsagnet, var likevel mer enn dobbelt så høyt i de små som i de store kommunene. Dette kan tyde på at de statlige satsingene, iallfall de som gjelder fattigdom og sosial eksklusjon, treffer de store kommunene bedre enn de små.

Barnefattigdom: ambivalens

Også kommunene som har mottatt midler gjennom satsingen mot barnefattigdom, er gjennomgående fornøyde med kontakten med direktoratet. 66 prosent av kommunene som har fått tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet sier de er «i stor eller noen grad» fornøyde med den oppfølgingen de har fått. Dette er noen prosentpoeng lavere enn andelen med midler fra Barne- og likestillingsdepartementet som er tilsvarende fornøyde med oppfølgingen fra departementet (71 prosent), men forskjellen er ubetydelig (Nuland et al. 2009).

Forholdet mellom den kommunale innsatsen og de statlige satsingene diskuteres mer eksplisitt i studien av kommunens strategier i arbeidet mot fattigdom (Hansen et al. 2008:76), som altså diskuterer forholdet mellom kommunens strategier og statlige satsinger innenfor fattigdomsområdet på et generelt grunnlag. Her sier en av informantene at «disse tiltakene er ikke kommunale tiltak, men gjennomføring av statlig politikk» (Hansen et al. 2008:76). Gjennomgående gir informantene inntrykk av ambivalente holdninger: På den ene sida mener de at sårbare grupper ikke ville blitt prioritert hvis de ikke hadde fått statlige tiltaksmidler, på den andre sida ville mange foretrekke rammeoverføringer med mulighet til å gjøre prioriteringene selv. De negative tilbakemeldingene handler i stor grad om at tilskuddene er tidsavgrenset, og det er en stadig usikkerhet omkring mulighetene for videreføring. En beslektet tilbakemelding ligger i stikkordet «prosjektyranni»: Kommunene ønsker seg driftsmidler og muligheter til videreføring, men det de får, er prosjektmidler. En tredje negativ tilbakemelding er at søknadsskriving og rapportering tar mye tid. Det kreves også innsats for å holde seg oppdatert på hvilke midler som finnes, hva som skal til for å få dem, og når det skal søkes. Flere av informantene i denne studien stiller dermed spørsmålet om dette er en hensiktsmessig organisering for å fremme samarbeid og samordning lokalt.

Informantene i undersøkelsen av kommunale strategier gir imidlertid også flere positive tilbakemeldinger. Den viktigste er at ulike statlige støtteordninger gir muligheter til å gi løft til bestemte fagområder og overfor enkeltgrupper. Her nevnes både rus og barnefattigdom som områder der statlige tilskudd har gitt mulighet til kompetanseheving, utprøving av nye arbeidsmåter og utviklingsarbeid. Flere av informantene

sier også at arbeidsrettede tiltak med tett oppfølging av enkeltgrupper, som statlige tiltak gir mulighet for å gjennomføre, er nyttige. Informantene peker også på en mulig interessekonflikt mellom faginstanser og politikere i kommunen: Fagfolkene ønsker ofte øremerkede midler for å sikre at områdene deres blir prioritert, mens politikere, og administrative ledere i kommunen, ønsker seg rammebevilgninger som kommunale politikere kan prioritere innenfor (Hansen et al. 2008:77).

Økonomisk rådgivning: ikke et tema

Samarbeid med direktoratet, og kommunenes forhold til statlige satsinger, er ikke tema i evalueringen av interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning (Poppe 2010). Her er det forholdet de samarbeidende kommunene imellom, og mellom kommunene og Fylkesmannen, som er det sentrale.

Oppsummering

Fylkesmannen fikk en langt sterkere rolle i forvaltningen av tilskuddene til oppfølgings-tjenester i egen bolig i 2005 og i tilskuddet til arbeid mot barnefattigdom i 2010. Både kommuner og Fylkesmenn omtaler det økte engasjementet til Fylkesmannen i tilskuddet til oppfølgings-tjenester i egen bolig som positivt: Kommunene opplever god oppfølging fra Fylkesmannen, mens Fylkesmannen opplever at forvaltningsansvaret gir dem tettere kontakt med kommunene og bedre oversikt over hva kommunene driver med. I og med at Fylkesmannens engasjement i arbeidet med midlene mot barnefattigdom er av så ny dato, sier evalueringene lite om dette, men rapporteringen fra 2010 tyder på at kommunene også der oppfatter samarbeidet på en positiv måte. Fylkesmannen har hatt tilsynsmyndighet med det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning siden 2010, og evalueringen viser at det er stor variasjon mellom embetene i hvordan dette ansvaret utøves. Dette varierer fra at Fylkesmannen har tatt initiativ til å få i stand et interkommunalt samarbeid og har lagt betydelige ressurser i å få kommunene i gang, til at de oppfatter seg som en ren klageinstans som først engasjerer seg når noe ikke fungerer.

Gjennomgående er kompetanseheving, og det å skape arenaer for informasjons-utveksling, noe av det viktigste Fylkesmennene gjør overfor kommunene på dette området. Tilbakemeldingene fra kommunene om Fylkesmannens innsats på dette området er i all hovedsak svært positive.

Det interkommunale samarbeidet om økonomisk rådgivning er, som navnet tilsier, i sin natur interkommunalt. For øvrig foregår det lite samarbeid mellom kommuner om tiltak finansiert av de ulike tilskuddsordningene. Det kan se ut til at kommunene samarbeider om informasjonsutveksling og utveksling av erfaringer, gjerne gjennom Fylkesmannens nettverksarbeid, men utover dette viser evalueringene få spor av interkommunalt samarbeid.

En tilbakemelding som går igjen når kommunenes forhold til direktoratet tematiseres, er at tilskuddsordningene er tunge å administrere. Det må søkes en gang i året, og på det meste skulle det rapporteres om bruk av tilskuddsmidler tre ganger i året. Mange påpekte at lang saksbehandlingstid gjorde det vanskelig å planlegge for bruken av tilskuddet. Noen etterlyste mer direkte kontakt med direktoratet, likevel var de fleste kommunene fornøyde med samarbeidet med direktoratet og opplevde at kommunikasjonen var god.

Kommunene formidler et noe ambivalent forhold til øremerkede midler, som tilskuddene er, som styringsverktøy. På den ene sida gir disse midlene mulighet til å «løfte» saksområder som kanskje ellers ikke ville bli prioritert, på den andre sida ønsker kommunene å gjøre sine egne prioriteringer innenfor rammetilskudd. Prosjektmidlene har dessuten den ulempen at de nettopp er midler til (tidsavgrensede) prosjekter og dermed i seg selv gir lite rom til langsiktig arbeid. Evalueringene antyder dessuten visse interessekonflikter mellom ulike kommuner og mellom ulike nivåer i kommunene: Små kommuner uttrykker seg mer «kynisk» om tilskuddsmidler enn store, og administrative ledere i kommunen uttrykker sterkere preferanser for rammetilskudd enn ansatte i fagenhetene, som nyter godt av tilskuddene til nettopp deres brukergrupper.

Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått de foreliggende evalueringene av tilskuddsordningene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tre av tilskuddene til kommunene er evaluert: tilskudd til oppfølgingstjenester i egen bolig, tilskudd til arbeid mot barnefattigdom og tilskudd til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Diskusjonen er organisert i tråd med det som er hovedoverskriftene i denne evalueringen: sammenheng, forankring og samarbeid mellom ulike administrative nivåer.

Evalueringene har fått fram både styrker og svakheter med tilskuddsordningene og måten de forvaltes og brukes på. Samordning og samarbeid internt i kommunen later til å være en utfordring i mange kommuner, men er samtidig et tema kommunene er oppmerksomme på og jobber for å forbedre. Mange kommuner mottar flere tilskudd på samme innsatsområde og formidler i beste fall usikkerhet med hensyn til om de klarer å samkjøre tilskuddsaktivitet og kommunal aktivitet på en hensiktsmessig måte. Denne oppsplittingen, som sannsynligvis forsterkes av at tilskuddene er midlertidige og dermed kommer i tillegg til ordinær drift, later til å være en reell utfordring for kommunene. En annen utfordring later til å være at interessen fra lokalt politisk hold er begrenset. At politikerne skal engasjere seg, er ikke en forutsetning for at tilskuddene brukes på gode måter, men manglende lokalpolitisk forankring kan vanskeliggjøre helhetstenkning og videreføring. Det kan også stilles spørsmål om hva det gjør med

forutsetningene for reelt lokaldemokrati at kommuneadministrasjonen forholder seg direkte til statlige aktører, mens valgte lokale politikere i beste fall orienteres om aktiviteten. Videreføring av aktiviteten som er iverksatt som følge av tilskuddsordningene, ser også ut til å være en utfordring: Mange av kommunene uttrykker ønske om å videreføre tiltak, men i praksis opplever mange at dette er vanskelig å få til. Stram kommuneøkonomi innebærer at tiltakene kan være vanskelige å videreføre når tilskuddet opphører. Endelig gir kommunene tilbakemeldinger om at tilskuddene til dels er tunge å administrere, med høye krav til rapportering, og at midlertidigheten gjør det vanskelig å planlegge.

På en del områder kan det se ut til at tilskuddene virker forskjellig, og brukes forskjellig, i små og store kommuner. Samarbeidet internt i kommunene later til å gå lettere i de små kommunene, der det er få ansatte og få brukere, mens dette er en større utfordring i store kommuner. Store kommuner har oftere vedtatte planer for sin sosialpolitiske innsats og oftere konkrete planer knyttet til avgrensede temaområder (som levekår eller fattigdom). Gjennomgående er engasjementet knyttet til boligsosialt arbeid større i de store kommunene, noe som vil ha sammenheng både med at disse kommunene har hatt tilskudd lenger, og med at utfordringene er større i byene. De store kommunene har også langt oftere enn de mindre konkrete planer for videreføring av aktivitet innenfor det boligsosiale området. At tilskuddsmidlene fra direktoratet kanskje treffer det som oppfattes som lokale utfordringer, bedre i store enn i små kommuner, anes også i andelen som sier seg helt eller delvis enige i påstanden «Øremerkede midler er primært en symbolsk sak for at politikerne skal vise at de gjør noe». Denne andelen var mer enn dobbelt så høy i små som i store kommuner.

Fordelene med tilskuddsmidlene, slik kommunene rapporterer, er at de muliggjør en økt innsats på områder man ellers ikke ville ha mulighet til å prioritere. Ikke minst later kommunene til å være takknemlige for tilskuddet til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning, som gir dem mulighet til å etablere en tjeneste de faktisk er pålagt å ha. Videre gir kommunene svært positive tilbakemeldinger om samarbeidet med Fylkesmannen, som beskrives som aktiv og hjelpsom. Ikke minst setter kommunene stor pris på Fylkesmennenes arbeid med kommunenettverk og kompetansehevende tiltak. Endelig må det påpekes at selv om samarbeid og samordning internt i kommunen ofte beskrives som krevende, later de fleste kommunene til å lykkes i å mobilisere kompetansen til ulike fagetater og utvikle tiltak med høy grad av helhetstenkning. Som nevnt ovenfor er flere av de evalueringene som er gjennomgått her, noen år gamle, og noen av de siste endringene – som at Fylkesmannen har fått forvaltningsansvar for tilskuddet til innsats mot barnefattigdom – har skjedd etter at evalueringen ble gjennomført. Ingen av de foreliggende evalueringene har dessuten lagt hovedvekten på de temaene som er sentrale her: samordning, forankring og samarbeid mellom nivåer. Neste kapittel gjennomgår hvordan kommunene svarer på spørsmål om disse temaene i 2012.

Kapittel 4 Ses tilskuddene i sammenheng?

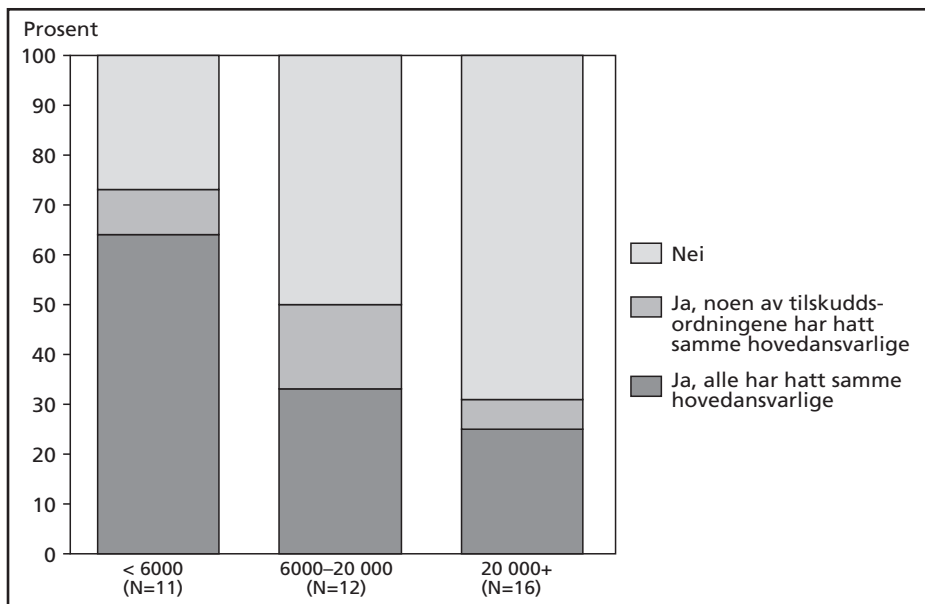
Et av spørsmålene som er reist i denne undersøkelsen, er om tilskuddene ses i sammenheng. I kapittel 3 er dette konkretisert til om kommunene mottar flere tilskudd, om de ulike tilskuddene i så fall blir sett i sammenheng med hverandre, og om graden av samarbeid mellom dem som implementerer tilskuddene, og det kommunale tjenesteapparatet for øvrig. Dette kapitlet gjennomgår den informasjonen kommunene har gitt om dette i surveyundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene: hvordan de jobber for å skape sammenheng, forholdet mellom økt innsats og økt koordinering, om innsatsene retter seg mot de samme brukerne eller mot ulike brukergrupper, i hvilken grad arbeidet er tverretattlig, og samordningen av tilskuddene fra ulike tilskuddsytere. Til slutt formidles noen refleksjoner om hvordan tilskuddsmidlene til innsats mot barnefattigdom har hjulpet kommunene til å utvikle et nytt «blikk» på brukerne og familiesituasjonen deres.

Sammenheng mellom ulike tilskudd fra AVdir

Kommunene som deltok i surveyundersøkelsen, ble bedt om å svare på hvor mange tilskudd de mottok. Som vist i kapittel 2 er det noen uoverensstemmelser mellom antallet tilskudd kommunene oppgir, og det antallet de krysser av for at de mottar. Ser vi på hvor mange tilskudd kommunene oppgir, sier flertallet, 62 kommuner, at de kun har mottatt ett tilskudd. 24 kommuner oppgir at de har mottatt to, 15 at de har mottatt tre, og 8 kommuner sier at de har mottatt fire eller flere tilskudd. De som sier at de har mottatt to tilskudd eller mer, har fått oppfølgingsspørsmål som dreide seg nettopp om på hvilke måter de ser tilskuddene i sammenheng. Spørsmålene gjaldt om det var samme person som hadde ansvaret for alle tilskuddene, om det var samme instans som hadde ansvaret, og – hvis kommunene oppga at ulike instanser hadde ansvar for ulike tilskudd – om det hadde vært noen form for organisert samarbeid mellom de ulike instansene.

Det første spørsmålet lød: «Har de ulike tilskuddsordningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hatt samme hovedansvarlige i kommunen/bydelen?» Her var det betydelige forskjeller etter kommunestørrelse, som vist i figur 4.1.

Figur 4.1 Svarfordeling på spørsmålet «Har de ulike tilskuddsordningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hatt samme hovedansvarlige i kommunen/bydelen?», etter kommunestørrelse. Prosent.



I de minste kommunene svarer godt over halvparten av alle som har svart, at alle tilskudd har hatt samme hovedansvarlige. I de mellomstore kommunene er andelen 50/50 mellom dem som svarer at alle eller noen tilskudd har hatt samme hovedansvarlige, og dem som sier at tilskuddene har hatt ulike ansvarspersoner. I de store kommunene svarer 70 prosent (11 av 16) at ulike personer har hatt ansvar for ulike tilskudd.

Kommunene har videre fått spørsmål om det er samme instans som har hatt ansvaret for tilskuddene, ut fra en tanke om at selv om ulike personer har hovedansvar, kan disse være ansatte i samme etat (for eksempel samme NAV-kontor). Svaret på dette spørsmålet er så å si identisk med svaret på spørsmålet om hovedansvarlige: Det er bare to kommuner som oppgir at tilskuddene forvaltes av ulike personer i samme etat. Mønsteret, i det minste for kommunene som har svart på denne undersøkelsen, later i all hovedsak til å være at tilskuddet enten er plassert (for eksempel) hos NAV, og da er hovedansvarlige «tilskuddsansvarlige» i NAV, eller de er plassert i ulike etater og har da selvfølgelig også ulike kontaktpersoner. Ingen av kommunene oppgir at de har flere tilskuddsansvarlige innenfor samme instans. Det er selvfølgelig også mulig at nyansen mellom disse to spørsmålene – at det ene spurte etter hovedansvarlig person

og den andre etter instans – er blitt oversett av enkelte intervjupersoner som gikk raskt gjennom skjemaet.

Alle kommunene som ikke har oppgitt at alle tilskuddene forvaltes av samme instans, er bedt om å svare på om det er etablert noen form for organisert samarbeid mellom de involverte instansene. 10 av de i alt 25 kommunene som har svart på dette, svarer «nei». De øvrige fordeler seg jevnt på de tre andre svaralternativene: «Ja, instansene har hatt rutiner for gjensidig orientering om bruken av tilskuddsmidlene» (fem kommuner), «Ja, instansene har hatt regelmessige møter om bruken av tilskuddsmidlene» (fem kommuner) og «Ja, instansene har hatt andre former for samarbeid» (fem kommuner). De som ga det siste svaralternativet, ble bedt om å spesifisere hva som lå i «andre former». Svarene her inkluderte «tiltakene har vært drøftet i ulike sammenhenger med ansvarspersonene samlet», «løpende dialog og samarbeid rundt enkeltklienter», «faglig samarbeid», «felles prosjektgruppe».

Den kvalitative undersøkelsen i casekommunene avdekket betydelig variasjon i hvordan samarbeidet om de ulike tilskuddene var organisert, men også en del fellestrekk. Alle kommunene hadde etablert en eller annen form for samarbeidsforum mellom personer som jobbet med ulike tilskudd, og ansatte i det kommunale hjelpeapparatet som arbeidet uavhengig av tilskuddene. Disse foraene gikk under ulike navn, som nettverksgruppe, styringsgruppe og koordineringsgruppe, og møttes med ulik hyppighet, men alle hadde til hensikt å forsikre seg om at de ulike delene av hjelpeapparatet visste hva de andre drev med. Flere kommuner hadde også en form for ansvarsgrupper for diskusjon av enkeltsaker, altså at de ulike instansene som jobbet med samme brukere, kunne møtes og diskutere hvordan innsatsen omkring denne personen eller familien kunne organiseres. En av informantene framhevet at denne formen for samarbeid var krevende, at man støtte på «søyletenkning», og at de ulike etatene «skjermet seg» bak taushetsplikten, men han mente likevel at kommunen gjorde framskritt og hadde kommet et stykke på vei: «Det er dører som sakte, men sikkert settes på gløtt».

En annen form for samarbeid, som ofte utfylte formen med koordineringsgrupper eller møter rundt enkeltsaker, er at ulike prosjektmedarbeidere sitter i hverandres prosjektgrupper eller referansegrupper. For eksempel kunne lederen for ungdomsatsingen sitte i prosjektgruppen for barnefattighedsprosjektet, mens lederen for innsatsen mot barnefattigdom satt i tildelingsgruppen for kommunale boliger. Dette var også en måte å holde seg oppdatert på hva andre etater og prosjekter drev med, samtidig som denne deltakelsen gjorde det lettere å trekke veksler på hverandres ressurser. En informant som arbeidet med barnefattigdom, mente for eksempel at det at barnefattighedsprosjektet var representert i tildelingsgruppen for kommunale boliger, hadde ført til at enkelte av «deres» familier hadde fått tildelt bolig. Samtidig understreket hun at innsatsen der langt fra var god nok, og at flere av familiene fortsatt hadde uakseptable boforhold. Selv i den største kommunen var budskapet at «det er mye de samme folkene som jobber med det samme»:

Det er jo veldig mye de samme ... samme menneskene som jobber med ulike prosjekter i kommunen, og som da også samhandler, det blir et nettverk på en måte [...] man er jo liksom *med i hverandres*, da, og får en felles tankegang og en god oversikt over hva som ... altså, hvordan man kan samarbeide!

Det er likevel ikke tvil om at koordinering og samhandling er en utfordring i en stor kommune, og at selv kommuner som jobber kontinuerlig med dette, kan føle at de ikke kommer i mål. Dette ble tydelig i et intervju med lederen for ungdomssatsingen i en større kommune, som kunne fortelle om utstrakt og velorganisert samarbeid mellom sitt arbeid og annet arbeid rettet mot barn, unge og familier i kommunen. Denne kommunen hadde også mottatt tilskudd til boligsosialt arbeid. Da spørsmålet om dette kom opp, hadde denne kommunale lederen bare en svak anelse om hva det dreide seg om, og avviste å si noe om det utover å bekrefte at prosjektet fantes. Fylkesmannen fortalte i intervju senere at embetet for 2012 hadde mottatt ikke mindre enn fem søknader om boligsosialt arbeid fra denne kommunen. Disse kom fra ulike etater og var etter informantens oppfatning ikke koordinert. «Dette er et tegn på at her bør de snakke sammen», sa Fylkesmannens representant og ga dermed et ganske annet bilde av kommunen enn det intervjuene med de kommunalt ansatte hadde gjort. Kommunen hadde etablert samarbeidsformer som på sitt beste fungerte som informasjonsmotorveier mellom flere etater, mens det mellom andre etater knapt gikk stier.

Svarfordelingen i surveyen gir i det store og hele inntrykk av at tilskuddsarbeidet i kommunene er godt koordinert, og at tilskuddene i stor grad ses i sammenheng. I halvparten av kommunene har samme person ansvaret for flere tilskudd. Dette er særlig vanlig i de minste kommunene. I kommunene der flere instanser er involvert i tilskuddsarbeidet, har flere enn halvparten etablert rutiner for samarbeid i form av jevnlig felles møter eller rutiner for gjensidig orientering. Så mange som én av fire kommuner som mottar flere tilskudd (10 av 39), har imidlertid fordelt arbeidet med tilskuddet på ulike instanser og mangler rutiner for samarbeid eller gjensidig orientering. Fem av disse ti kommunene har flere enn 20 000 innbyggere. Det er altså en klar tendens til at tilskuddene oftere anses som separate og behandles uavhengig av hverandre, i de store kommunene enn i de små. Dette inntrykket ble bekreftet i de kvalitative intervjuene, der informantene fortalte om utstrakt samarbeid som de stadig anstrengte seg for å forbedre. I to av kommunene var all, eller så å si all, aktiviteten som ble finansiert av tilskudd, lagt til NAV-kontoret. Dermed var koordineringen av tilskuddsarbeidet i liten grad et problem, utfordringene kunne oppstå i det samarbeidet NAV-kontoret hadde etablert med andre etater utenfor NAV. I to kommuner var tilskuddsarbeidet mer spredt, men samarbeidet ble beskrevet som godt mellom de aktivitetene som ble ansett som beslektede.

Selv om kommunene jobbet for å etablere samarbeidsrutiner og kontakt «på tvers», uttrykte flere av informantene tvil om hvor godt innarbeidet disse rutinene egentlig var. De la vekt på behovet for å bli kjent på tvers av etatene og mente at tilskuddene hadde muliggjort arbeid på måter som gjorde at man ble bedre kjent, men var urolige for at dette samarbeidet på tvers i noen grad var personavhengig. Det var enkeltansatte som ble kjent, og hva ville skje med dette samarbeidet når prosjektmedarbeiderne sluttet? Informantene uttrykte at de håpet, men var usikre på, at samarbeidet ville overleve utover prosjektmedarbeidernes ansettelsesperiode.

Økt innsats og økt koordinering

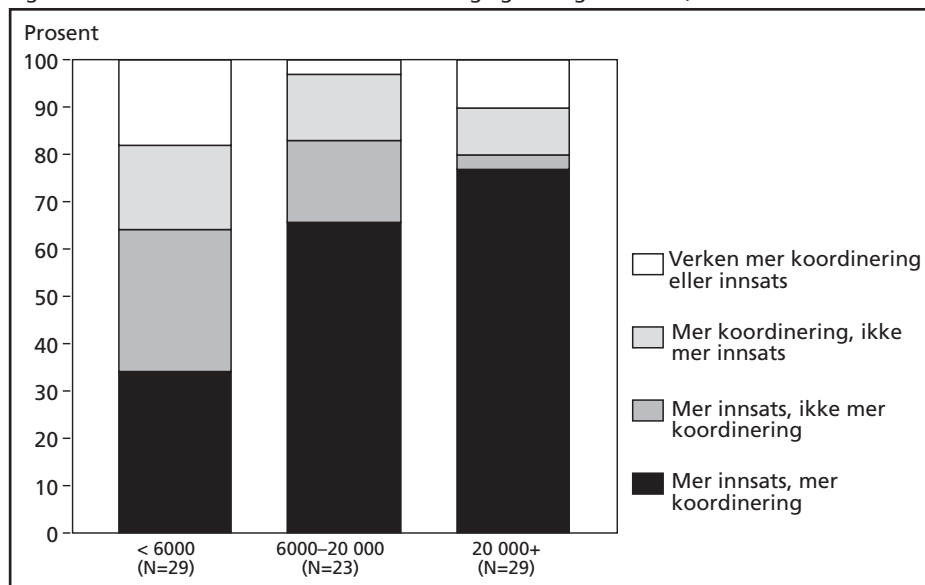
Diskusjonen så langt i dette kapitlet tyder på at kommunene har økt innsatsen på de feltene tilskuddene retter seg mot, samtidig som de jobber systematisk med å bedre koordineringen. Hvordan oppfatter kommunene selv forholdet mellom økt innsats og bedret koordinering? Tilskuddene kan brukes på en slik måte at både innsats og koordinering styrkes, de kan brukes til å styrke enten den samlede innsatsen eller til å bedre koordineringen, eller – hvis kommunene ikke lykkes i å implementere tilskuddene på en god måte – de kan brukes opp uten at verken innsats eller koordinering blir bedre. I surveyen i denne undersøkelsen er kommunene bedt om å velge mellom fire utsagn:

Hvilket av utsagnene nedenfor passer best på hvordan tilskuddene har fungert i din kommune/bydel:

1. Tilskuddsmidlene har ført til økt aktivitet, og en mer koordinert innsats, i arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon.
2. Tilskuddsmidlene har ført til økt aktivitet, men ikke mer koordinering, i arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon.
3. Tilskuddsmidlene har ikke ført til mer aktivitet i arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon, men til en bedre koordinering av aktiviteten.
4. Tilskuddsmidlene har ikke ført til nevneverdig endring i arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon, verken i aktivitet eller koordinering.

Hvilket av de fire utsagnene respondentene mente passet best, er vist i figur 4.2, etter kommunestørrelse.

Figur 4.2 Bruk av tilskuddsmidler til koordinering og økning av innsats, etter kommunestørrelse.



Klart de fleste kommunene oppgir at de både har økt innsatsen og bedret koordineringen av innsatsen som følge av tilskuddsmidlene de har mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette er særlig oppfatningen i de største kommunene, der hele 76 prosent mener at tilskuddene har bidratt til forbedring langs begge akser. Langt færre (34 prosent) i de minste kommunene sier det samme, derimot sier en langt høyere andel i de små kommunene enn i de større kommunene at tilskuddene har bidratt til å øke innsatsen, om ikke koordineringen. Dette kan være nok en indikasjon på at koordinering oppfattes som et mindre problem i små kommuner enn i store: De små kommunene har ikke jobbet for å bedre koordineringen fordi de ikke opplever å ha hatt koordineringsproblemer. Derimot kan de ha hatt et ønske om å øke innsatsen overfor utsatte grupper, noe tilskuddene har satt dem i stand til.

Et mindre antall kommuner har oppgitt at tilskuddene verken har ført til bedre koordinering eller mer aktivitet. I rene tall gjelder dette åtte kommuner. To av disse oppgir at de har mottatt ett av tilskuddene, men at tildelingen kom sent i 2011, og at aktiviteten ikke har startet opp ennå. Disse vil forhåpentligvis kunne rapportere om bedre resultater på sikt. De seks andre oppgir at de har hatt ett, to eller til og med tre tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, men markerer ikke at de har mottatt noen av de tilskuddene vi har spurt om. Dette kan tyde på at personen som har fylt ut skjemaet, har lite oversikt og ikke skiller mellom tilskudd mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og tilskudd mottatt fra andre kilder (jf. kapittel 2). Et par av disse har heller ikke skilt mellom tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet fra direktoratet og vanlig drift av programmet. Figur 4.2 gir dermed ikke grunnlag for å anta at enkelte

tilskudd, eller kombinasjoner av tilskudd, ikke bidrar til aktiviteten i kommunen overhodet. De kommunene som mottar tilskudd og har oversikt over tilskuddene de mottar, rapporterer i all hovedsak at tilskuddene har ført til både mer aktivitet og mer koordinering.

Alle de fire casekommunene snakker om dette temaet på måter som plasserer dem i «både-og-kategorien» i figur 4.2 – de har både økt innsatsen og koordineringen. Måten disse kommunene arbeidet på, peker i retning av at det er kunstig å sette opp «økt innsats» og «økt koordinering» som motsatser: I disse kommunene hang økt innsats sammen med økt koordinering. En mekanisme som skaper dette resultatet, er at aktiviteten i mange tilfeller startet med en kartlegging – som ikke nødvendigvis er formell – av problemområdet: hvem brukerne er, hva de har behov for, hva som gjøres per i dag overfor ulike personer og familier. Dette i seg selv gir et overblikk over hva ulike etater gjør, hvordan de samhandler, og hvordan eventuelt nye tiltak kan finne sin plass i den strukturen som allerede er på plass. I neste omgang etablerer man kontakt med brukerne og får deres historier om samhandling med ulike kommunale etater. Hvis det er problemer med samhandlingen, vil ofte prosjektet ha som mål å skape bedre koordinering og hjelpe brukerne å manøvrere mellom ulike etater. Et eksempel på dette er et av barnefattigdomsprosjektene, der et av tiltakene er et lavterskeltilbud der brukerne kan komme med brev fra NAV eller kommunale etater og få hjelp til å skjønne hva budskapet er. Dette tilbudet har vært mye brukt, og oppleves som viktig, av mange brukere med innvandrerbakgrunn. Selv om tilskuddsmidlene brukes til å etablere nye tiltak, eller nye kontaktpunkter med brukerne, skjer ikke dette i et vakuum. Tiltakene retter seg mot konkrete brukere som i mange tilfeller allerede har en historie med ulike kommunale etater og med NAV. Bedre koordinering og samarbeid blir dermed et hovedpoeng i prosjektet. Samtidig må det sies at dette resonnementet bare vil holde for de mer ambisiøse tiltakene: Hvis tilskuddene brukes til å opprette en utstyrsbank, uten kartlegging av brukere eller oppfølging utover utlån av utstyr, vil ikke dette i seg selv gi bedre koordinering.

Det er også et annet argument som trekker i retning av at skillet mellom «økt innsats» og «bedre koordinering» kan være misvisende: Når innsatsen ble bedre koordinert, og de ulike instansene begynte å snakke sammen, økte også den samlede innsatsen. Dette skjedde ikke nødvendigvis fordi det ble lagt mer penger i potten til direkte tiltak, men fordi kommunene sluttet å gjøre dobbelt arbeid og kunne gi mer målrettede tiltak. En kommune oppdaget for eksempel gjennom tilskuddsarbeidet at både barnehager og helsesøster drev med språkkartlegging og var inne i en prosess der de vurderte andre måter å gjøre dette arbeidet på for å unngå dobbel innsats.

Ulike tilskudd, samme brukere?

Ovenfor ble det vist at store kommuner i større grad enn de mindre kommunene forankrer tilskuddene i ulike etater. En grunn til at dette mønsteret oppstår, kan være at de store kommunene har flere ulike brukergrupper, flere med sosiale problemer og dermed behov for en mer differensiert og spesialisert innsats. Denne forskjellen er forsøkt fanget opp i surveyen gjennom spørsmålet «Tilskuddsordningene retter seg mot grupper som er sårbare for fattigdom og sosial eksklusjon. Ulike tilskuddsordninger retter seg mot ulike grupper, men brukerne kan ha sammensatte problemer, og gruppene kan i praksis være overlappende. Etter din oppfatning; har tiltakene under de ulike tilskuddsordningene rettet seg mot ulike brukergrupper i din kommune, eller har brukergruppene i praksis vært de samme?» Forskjellene mellom kommuner er små, men går i forventet retning: 73 prosent av de minste kommunene, 75 prosent av de mellomstore og 80 prosent av de største kommunene svarer at tiltakene retter seg mot ulike grupper.

Dette var også inntrykket som ble etterlatt av de kvalitative intervjuene i kommunene. Bare i den minste kommunen, med rundt 2000 innbyggere, antydte den kommunale lederen som ble intervjuet, på eget initiativ at det var mye de samme folkene som gikk igjen i ulike kommunale innsatser.

Dårlig helse, enslige forsørgere, en stor gruppe ... og den gruppa, de finner vi jo igjen her også. Og vi finner dem igjen i forhold til boligsosialt, de som mangler bolig ofte. Vi sitter faktisk med det nå i økonomirådgivning. Så det er ikke noe problem å se fellesnevnerne ... Så belastningen er stor på enkelte familier.

Kommunene var opptatte av de svært utsatte brukerne, de som fikk hjelp fra flere kommunale og statlige instanser samtidig, og der den ene handa ofte ikke visste hva den andre gjorde. Gjennomgangen av innsatsen overfor enkeltbrukere avdekket store koordineringsproblemer. «Vi fant jo ut lokalt her at i en familie [ligger innsatsen de mottar] under tre kommunale etater, og sannsynligvis tre direktorater også», påpekte en informant. Særlig barnefattigdomsprosjektene var ofte rettet inn mot bedre koordinering av innsatsen mot disse familiene. Alle de tre større kommunene hadde gjort grep for å bedre koordineringen. I en kommune var det opprettet en felles hjelpetjeneste for barnefamilier, der skole, barnevern og PPT møttes en gang i måneden og diskuterte enkeltsaker som involverte, eller burde involvere, alle etatene. I en annen kommune kartla NAV hvilke behov familiene til deres langtidsmottakere av sosialhjelp hadde, og tok initiativ til samarbeid med alle de andre etatene – barnevern, skole, helsestasjon – som også hadde kontakt med de samme familiene. I den tredje kommunen var det opprettet en egen prosjektgruppe for barnefattigdomsprosjektet, som valgte ut særlig problembelastede familier og inviterte alle de aktuelle hjelpeetatene til møte. Disse møtene kunne gjerne finne sted hjemme hos familiene. Dette satte fortgang i

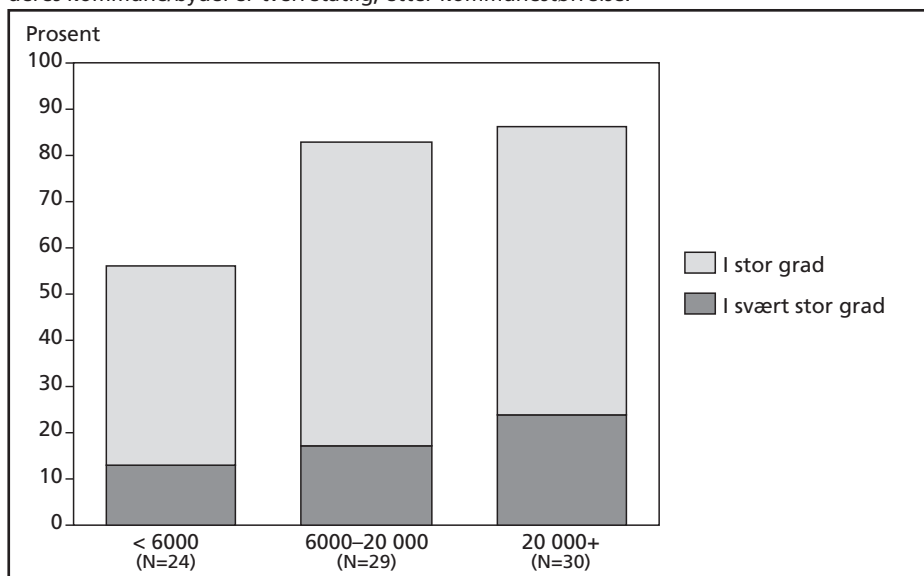
sakene, mente prosjektlederen, fordi alle etatene kom til møtene med et mandat og muligheten til å treffe beslutninger der og da. I tillegg, påpekte hun, «gjør det noe med folk» å komme hjem til familiene og se hvordan de bor, og hvor knapt mange av dem faktisk har det.

Tre av de fire kommunene som ble intervjuet, hadde altså erfaringer med at det nyttet å skape et felles forum der ulike hjelpeinstanser møttes og diskuterte konkrete saker. Dette var imidlertid drevet av det hjelpeinstansene så var familienes behov, ikke av et mer prinsipielt begrunnet ønske om å se tilskuddene i sammenheng. To av kommunene var opptatte av å knytte økonomisk rådgivning sammen med de andre prosjektene, kanskje særlig boligprosjektene. Dette gjorde de ut fra tankegangen om at de som hadde behov for oppfølging i bolig, ofte også hadde behov for rådgivning om økonomi.

Tverretatlig samarbeid

Alle kommunene er bedt om å svare på et spørsmål om i hvilken grad de vil si at arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon i deres kommune/bydel er tverretatlig. Svarfordelingen på dette spørsmålet, avhengig av kommunestørrelse, er vist i figur 4.3.

Figur 4.3 I hvilken grad respondentene vil si at arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon i deres kommune/bydel er tverretatlig, etter kommunestørrelse.



Kommunene og bydelene formidler at innsatsen mot fattigdom og sosial eksklusjon er tverretattlig. Uavhengig av kommunestørrelse svarer mer enn 50 prosent at dette er tilfellet i svært stor grad eller i stor grad, og i de større kommunene er andelen enda høyere. 24 prosent av respondentene i de største kommunene og 17 prosent av respondentene i de middelstore sier at innsatsen i deres kommune/bydel i svært stor grad er tverretattlig. I tillegg sier 62/66 prosent at dette er tilfellet i stor grad. Andelen i de minste kommunene er lavere. Som ovenfor kan dette ha sammenheng med at de minste kommunene som regel opplever et mindre problemomfang og i større grad lokaliserer innsatsen mot fattigdom i én etat – mest opplagt NAV.

Dette lot til å være den strategien som var valgt i den minste kommunen der det ble gjennomført kvalitative intervjuer for denne studien. Her lå det meste av innsatsen hos NAV, og alle tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet var forankret i NAV. I den største kommunen svarte derimot den ene av informantene slik da hun ble spurt om det var en overordnet enhet i kommunen som hadde ansvaret for arbeidet mot fattigdom:

K: Nei, jeg vil ikke si – altså, fattigdomsbekjempelse er jo et svært område, det er jo alt fra å drive kvalifiseringsprogrammet, tenker jeg, via den rene fattigdomssatsinga mot barnefamilier, som [ligger hos en annen etat], og en del av det vi gjør for å, ja, med programområdet sosiale tjenester, altså, redusere antallet sosialhjelpsmottakere, øke sysselsettinga ... ikke sant, det er jo også fattigdomsbekjempelse.

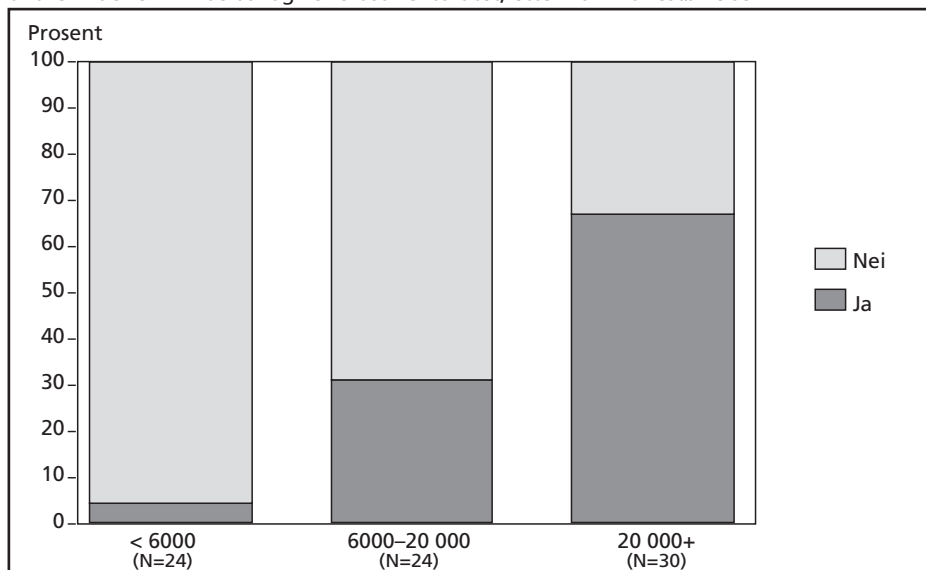
For denne informanten, med ståsted i en lederstilling i en større kommune, ga det ikke mening å snakke om å samle fattigdomsinnsatsen et bestemt sted – fattigdomsbekjempelse var etter hennes oppfatning det meste av innsatsen kommunene gjorde på det sosiale området. Derimot beskrev informanten gjennom hele intervjuet en innsats som involverte flere etater, med ulike hovedansvarsområder: Innsatsen var i høy grad tverretattlig. Denne tenkemåten, og kanskje også denne arbeidsmåten, gjenspeiles i figur 4.3.

Samordning av tilskudd fra andre finansieringskilder

Kommunene som deltok i surveyundersøkelsen, ble spurt om de mottok tilskuddsmidler til å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon fra andre kilder enn Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2011. Som eksempler på andre kilder ble nevnt Husbanken, Helsedirektoratet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

På dette spørsmålet kommer det fram betydelige forskjeller mellom små og store kommuner: 66 prosent av kommunene med flere enn 20 000 innbyggere har mottatt tilskudd fra noen av disse andre kildene, mens det samme bare gjelder 4 prosent av de små kommunene.

Figur 4.4 Andel kommuner som har mottatt tilskudd mot fattigdom og sosial eksklusjon fra andre kilder enn Arbeids- og velferdsdirektoratet, etter kommunestørrelse.



Hvordan er sammenhengen mellom det å motta flere tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet – som er en aktør som implementerer relativt mange tilskudd – og det å motta tilskudd fra andre kilder? Er det noen kommuner som søker tilskudd fra flest mulig kilder? Materialet er for lite til å si noe bestemt om dette, men det er en svak tendens til at de kommunene som har flere tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, oftere enn andre mottar tilskudd fra andre kilder. Denne sammenstillingen er bare gjort for store og mellomstore kommuner, gitt at det så å si bare er disse som mottar tilskudd fra andre kilder enn Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tendensen er likevel svært svak og kan godt ha opphav i andre trekk ved kommunene eller i tilfeldigheter i datasettet.

30 kommuner oppga at de hadde mottatt tilskuddsmidler fra andre kilder enn Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse ble spurt om det i deres kommune eller bydel hadde vært en overordnet diskusjon av ulike tilskuddsordninger innenfor feltet fattigdom og sosial eksklusjon, der andre tilskudd ble sett i sammenheng med tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tolv kommuner – åtte store og fire mellomstore – svarte ja på dette spørsmålet, mens åtte svarte at dette hadde variert sterkt mellom ulike tilskuddsområder. Ti kommuner svarte nei. Bare én av tre kommuner gir altså inntrykk av at de tenker helhetlig om alle tilskuddene de mottar. Forskjellene mellom små og mellomstore kommuner på dette området var ubetydelige. Fordi tallene er såpass små, og skjevfordelingen er så sterk i retning av de største kommunene, er det ikke mulig å si noe mer om sammenhengen mellom arbeidet med tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og eventuelt samarbeid mellom de ansvarlige instansene her, og graden av helhetstenkning omkring disse tilskuddene og tilskudd fra andre kilder.

Barnevernet så ikke fattigdommen – NAV så ikke barna

Kommunene som ble utvalgt som casekommuner, hadde mottatt både boligsosiale midler og midler til innsats mot barnefattigdom i tillegg til minst ett annet tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I alle kommunene var det likevel barnefattigdomssatsingene informantene snakket om med størst entusiasme. Grunnen til dette ble kanskje best formulert av en av informantene hos Fylkesmannen: «De [barnefattigdomsmidlene] går ikke til stillinger. Sånn som med boligsosialt, det er veldig greit da, for det går til stillinger innenfor boligsosialt, så da har du Kari som jobber med oppfølging, liksom ... men til barnefattigdom er det mye mer spennende, for det er mye mer sånn kreativt, og – ja, da kan kommunene rigge det litt». Kommunene hadde «rigget» til dels innovative tiltak og arbeidsmåter for å bekjempe barnefattigdom, og de ville gjerne formidle dette i intervjuene. Prosjektene var organisert på ulike måter, med ulikt institusjonelt «eierskap», men det som gikk igjen i alle kommunene, var viktigheten av å koble sammen fattigdoms- og inntektssikringsperspektivet med det sosiale arbeidet som foregikk når det gjaldt barn.

De følgende sitatene kommer fra ulike informanter i ulike intervjuer, men de formidler det samme – en slags forbløffelse over at de ikke har sett at det er barn i familier som har en vanskelig økonomi, eller eventuelt ikke sett at familier som sliter når det gjelder barna, ofte har dårlig økonomi. Erkjennelsen, som en av informantene beskrev som en «aha-opplevelse», har kommet gjennom arbeidet med barnefattigdoms-prosjektene. Bare det å innarbeide «barnefattigdom» som begrep ser ut til å ha skapt et nytt blikk i møte med sårbare familier.

Altså at sosialtjenesten jobber med sitt, og ... det har nok endra seg noe nå, men det er en lang vei å gå i forhold til å få blikket – barn – blant de som jobber med sosialhjelp, og så ser vi også at det fortsatt er en vei å gå i forhold til å få økonomien inn i barnevernet. [En kollega som nå er prosjektmedarbeider] har jobba i barnevernet lenge, ... og hun fikk jo noen av de familiene hun hadde jobbet med tidligere [i prosjektet], og så at når jeg går inn med det andre blikket, så ser jeg faktisk ting som jeg burde ha sett. Hvorfor så jeg ikke *dette*?

Så det er liksom hovedkongstanken da, at har du problemer med barn, så må du kanskje gjøre noe i hjemmet også, med fattigdommen, og har du problemer i familien, så kanskje det er noe med barn òg. Så vi må liksom få dette her til å funke sammen, på en måte.

Hva kan NAV tilføye? Altså det har de lurt på veldig mange. ... Hvis det er lærevansker hos barn, for eksempel, eller atferdsproblematikk. Men så er jo ofte tilfellet at en av foreldrene er hos NAV, og det er der jeg mener at vi har en kjempesentral rolle, for da går det an å koordinere innsatsen mot familien.

Ja, vet du, jeg tror det å sette barnefattigdom, ordet barnefattigdom, på kartet, [i vår kommune], der vi kanskje ikke har lyst til å si at noen er fattige overhodet, det å ha sagt hva er fattigdom, og det å få dette her tverrfaglig inn, det her å snakke om det, ikke minst med alle som jobber med brukere av NAV, som ofte er foreldre, og de har absolutt med seg barnefattigdomstanken; ... jeg tror det er med veldig i en sånn fellestanke, og det tror jeg prosjektet har hjulpet oss med.

Barnefattigdom, der har vi lenge sagt at det er underprioritert, eller, altså, NAV må ta et større ansvar. ... I statistikken tar man bare hensyn til den som er arbeidsledig, men det er fire og sju og ett og tre barn oppi der ... Vi gikk jo og intervjuet noen av våre ansatte her [på NAV-kontoret], som aldri spurte folk om «er du forelder?» Så vi har hatt en vei å gå her.

Alle casekommunene hadde brukt iallfall deler av tilskuddet til innsats mot barnefattigdom til å kartlegge problemområdet og blinke ut noen familier som hadde behov for en forsterket innsats. I den største kommunen rettet man innsatsen mot familier som mottok tiltak fra barnevernet samtidig som de mottok økonomisk sosialhjelp. I en av de mellomstore kommunene ble det kartlagt hvor mange langtidsmottakere av sosialhjelp som hadde barn, og dette var de familiene man i neste omgang økte innsatsen overfor. I den minste kommunen skjedde kartleggingen gjennom at man kontaktet skolene, barnehagene, helsesøster, helsekoordinatorer, leger, NAV og barnevern og spurte disse om det var noen familier de umiddelbart tenkte på som utsatte. En av de mellomstore kommunene opplyste at en del av kartleggingsarbeidet hadde vært å få en oversikt over alle prosjektene og tiltakene som rettet seg mot barn og unge i kommunen – dette var en kommune som hadde drevet mye prosjektarbeid gjennom flere år, der en nyansatt kommunal leder følte behov for å «foreta en opprydding».

Erkjennelsen av at barnefattigdom er et begrep og et fenomen som eksisterer, også i norske kommuner, har også ført til at flere blir oppmerksomme på problematikken omkring reproduksjon av fattigdom. Flere av informantene var inne på en argumentasjon om at tidlig innsats mot utsatte barn var viktig for å hindre at fattige barn vokser opp og blir fattige voksne. «Og når en direktør, en NAV-direktør i [vårt fylke] også ser at hvis vi ikke hjelper barn tidlig, så blir de en NAV-bruker – jeg tror vi begynner å få et annet syn på hvor tidlig vi må inn og endre mønstre og ... gjøre noe», sa en NAV-leder på et lite kontor. Det å se barna innebærer også å se muligheter for tidlig intervensjon og at slik innsats får en styrket legitimitet.

Hvordan jobber fylkesmannsembetene for å skape bedre samordning?

Som nevnt har fylkesmannsembetene en betydelig rolle i tilskuddene til boligsosialt arbeid og barnefattigdom: De mottar søknadene, prioriterer dem, deltar i tildelingsmøte med Arbeids- og velferdsdirektoratet og har ansvar for at kommunene rapporterer og leverer regnskap. I tillegg har embetene tilsynsansvar for interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning, og noen har bedt om å få også disse søknadene sendt til seg for å ha en bedre oversikt.

Det er vanlig at samme person hos Fylkesmennene har ansvar både for tilskudd til barnefattigdom og tilskudd til boligsosialt arbeid og også har overoppsynet med tilskuddet til økonomisk rådgivning. Dette var tilfelle i alle de fylkesmannsembetene som deltok i denne studien. Bare i det ligger det altså et samordnende element. I tillegg understreket alle informantene hos Fylkesmennene det tette samarbeidet de hadde med personen som jobbet med tilskudd til rusarbeid fra Helsedirektoratet. I ett av embetene hadde de ved flere anledninger kanalisert søknader om midler til innsats mot barnefattigdom til rusfeltet, og omvendt: Hvis søknaden ikke «traff» den av de to ordningene den var rettet til, eller forvalteren av det ene tilskuddet visste at det var lite penger å fordele, sjekket de mulighetene for å gjøre mindre tilpasninger i søknaden og rette den mot den tilskuddspotten der de kunne ha noe å hente. «Vi vil jo helst at kommunene skal få tilskudd, for vi ser jo at det er bra!» sa informanten som begrunnelse for denne praksisen. I tillegg til dette samarbeidet mellom to kollegaer som forvaltet tilskudd fra ulike kilder, hadde et av embetene opprettet et tilskuddsforum der alle tilskudd som var innom embetet – inkludert skjønnsmidler og tilskudd til innsats mot barnefattigdom fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – ble samlet. I dette embetet jobbet tilskuddsforvalterne også tett på kollegaene som arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet, og jobbet for å få tenkning omkring barn og bolig inn også i dette programmet. De som jobbet med ulike tilskudd og KVP, hadde ulik kjennskap til kommunene og møttes i tilskuddsforum for å dele den kunnskapen de hadde. Fylkesmennene fungerte altså i stor grad som en samordnende instans med god samlet oversikt.

Et av embetene la også en viss vekt på muligheten til å se innsatsen i kommunene i sammenheng: «Den kommunen har det og det tiltaket, hvorfor søker det om *dette* tilskuddet til *dette* tiltaket ...» Denne informanten framhevet også at kommunene selv så sammenhengene: Mange kommuner slo sammen arbeidet med boligsosialt arbeid og rusarbeid – for der var det i stor grad snakk om samme brukere – og samtidig så de at det var mange barn som var berørt av denne problematikken.

Alt i alt var fylkesmannsembetene opptatte av å tenke sammenheng, og de var opptatte av å skape sammenheng. Embetene har god kjennskap til kommunene og var i stand til å prioritere søknader på en måte som tok hensyn til lokale forhold.

Sammenheng på flere nivåer

Det der er interessant. Vi har jo alltid søkt en del prosjekter. Og så var det et år vi bestemte oss for å samle de søknadene, fordi alt henger i hop, skreiv vi i ei sånn innledning. Og så sender vi dette til direktoratet, og da fikk vi beskjed om at dette her var litt problematisk, fordi de måtte rive dem fra hverandre, for vi hadde bindi dem sammen. Vi så behov for å trekke dette sammen, for pengene kom fra forskjellige satsinger på samme målgruppe, men det var forskjellige direktorater, og det var ... det var egentlig interessant å oppdage, eller, det var jo så tydelig.

Sitatet kom fra en informant med lang fartstid i kommunens sosiale tjenester, som en respons på intervjuerens innledende orientering om hva prosjektet dreide seg om. Poenget hans var at fra hans og kollegaenes ståsted i kommunen var det ikke noe problem å se at «alt henger i hop», men på direktoratsnivå er innsatsen splittet opp i arbeid/velferd, barn/unge, helse mv. «Den fragmenterte staten» har vært et hovedpoeng i tidligere evalueringer (Hansen et al. 2007; Hansen et al. 2008) og er fortsatt et tema i kommunene.

Flere av informantene uttrykte at de savnet Sosial- og helsedirektoratet, som ble oppfattet som et fagdirektorat det var lett å få kontakt med, og som samlet flere temaområder som nå var splittet. Rus- og psykiatrispørsmål ligger nå under Helsedirektoratet, mens blant annet den boligsosiale innsatsen rettet mot rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser ligger under Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette ble oppfattet som en lite hensiktsmessig fragmentering som gjorde kommunenes arbeid vanskeligere. Generelt var det en tendens til at når kommunene snakket om sammenheng og fragmentering, var de ikke opptatte av arbeidsorganisering i egen organisasjon: Her hadde de handlingsrom og kunne gjøre grep for å skape forbedring i den grad de så behov. Derimot opplevde de utstrakt fragmentering på mer sentralt nivå. En kommuneansatt påpekte at nettportalen Tilskuddsportal.no på et tilfeldig tidspunkt hadde listet opp 116 kunngjøringer på helse- og sosialområdet. Dette er rimeligvis for mye for en liten kommune å holde styr på. Om kommunen søker, og får, tilskudd fra flere kilder, oppstår også problemer med at søknadsskjema og kravene til søknaden er forskjellige, søknadsfristene er på ulike tider på året, kravene til rapportering er ulike og har ulike frister ... En informant i en casekommune viste til en konkret evaluering som hadde konkludert med at det var vanskelig å få til samordning mellom de tre etatene som nå er samlet i NAV – A-etat, trygdeetaten og sosialetaten – selv om viljen var til stede lokalt, fordi dette på sentralt hold var «forskjellige verdener». Flere har derfor etterlyst koordinering og samordning «på topp», altså på sentralt nivå. Dette gjelder alle ledd i prosessen; en informant kommenterte også at «det er jo helt forskjellige folk som driver og evaluerer dette her».

Oppsummering

De fleste kommunene formidlet at de på en eller annen måte så tilskuddene i sammenheng: enten gjennom at ansvaret for ulike tilskudd var lagt til samme etat, eller gjennom at ulike etater hadde etablert samarbeidsrutiner. Samarbeidet omfattet typisk ikke bare tilskuddsarbeidet, men den samlede innsatsen kommunen gjorde på det sosiale området. Informantene uttrykte at samarbeidet på tvers i noen grad var personavhengig, og var typisk usikre på hvor godt rutinene ville fungere med nye personer i stillingene.

De aller fleste kommunene i spørreundersøkelsen mente at tilskuddsarbeidet hadde ført til både økt innsats og bedre koordinering av innsatsen rettet mot sårbare grupper. Den kvalitative undersøkelsen utfylte dette bildet og ga flere eksempler på at større innsats kan føre til økt koordinering, og tilsvarende at bedre koordinering kan føre til økt samlet innsats. Innsatsen innebærer ofte en tettere oppfølging av enkeltbrukere, noe som skaper oppmerksomhet om behovet for å samordne innsatsen mot denne brukeren bedre. Samtidig kan bedre koordinering føre til at kommunene avdekker ineffektive arbeidsmåter og dobbeltarbeid og dermed er i stand til å øke innsatsen uten nødvendigvis å tilføre større midler.

Tre av fire kommuner – noe flere blant de største – opplever at de ulike tiltakene under ulike tilskuddsordninger treffer ulike brukere. Men brukere med sammensatte problemer finnes, og tilskuddsarbeidet har ført til økte muligheter for å koordinere innsatsen overfor disse svært sårbare familiene. Mer generelt er det likevel slik at de fleste fattige barnefamilier ikke trenger oppfølging i bolig, og at de som trenger boligsosiale tjenester, typisk er enslige voksne rusmisbrukere. Hjelp i ei «kneik» mellom ungdomsskole og videregående kan mange unge ha behov for, og brukerne av økonomisk rådgivning er også en sammensatt brukergruppe. Ulike tilskudd treffer ulike brukere, men i den grad de samme brukerne fanges opp, jobbes det mye i kommunene med å skape koordinerte tilbud. Dette arbeidet er krevende, og ingen av casekommunene opplevde at de var i mål en gang for alle – men flere formidlet gode erfaringer med nye arbeidsmåter.

En av de mest samstemte tilbakemeldingene fra kommunene var at det å jobbe med barnefattigdom, det å etablere begrepet i organisasjonene, hadde ført til flere aha-opplevelser og et annerledes perspektiv i arbeidet. En av informantene framstilte «førsituasjonen» som en situasjon der «de som jobbet med barn, så ikke fattigdommen, og de som jobbet med inntektssikring, så ikke barna». Flere NAV-kontor formidlet at de gjennom arbeidet med barnefattigdom hadde fått en ny oppmerksomhet omkring det forholdet at brukerne deres i mange tilfeller var foreldre, og at deres situasjon hadde direkte konsekvenser for ett eller flere barn. I denne sammenhengen dreide sammenheng i arbeidet seg kanskje mest om å utvikle «et blikk» – et bilde flere informanter uavhengig av hverandre brukte – og å få forankret dette blikket i alle etatene som var i kontakt med familien.

De ansatte hos Fylkesmannen som jobber med tilskudd, er opptatte av å se tilskudd i sammenheng og av å skape sammenheng. Ansvaret for tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er typisk samlet hos én person, og i alle embetene der det ble gjort intervjuer, understreket disse at de hadde et tett og nært samarbeid med kollegaen som jobbet med tilskuddet til rusforebyggende arbeid fra Helsedirektoratet.

Flere informanter påpekte det noe paradoksale i at en studie av «sammenheng» på det sosialpolitiske området ble rettet eksklusivt mot kommunene, når de som kommuneansatte opplevde at problemet var vel så stort på sentralt nivå. Det finnes en rekke tilskudd, som forvaltes av ulike statlige og fylkeskommunale instanser, som potensielt kan rette seg mot samme typer problematikk, men som overhodet ikke er koordinerte. Kommunene formidlet at de hadde sine utfordringer med samordning, som de tok på alvor, men dette var også et strukturelt problem som også måtte håndteres på andre nivåer. NAV-reformen har muligens løst noen av disse, gjennom samordning av A-etat, trygdeetat og sosialetat, men samtidig skapt nye gjennom separasjonen av sosial- og helsefeltet.

Kapittel 5 Lokal forankring og relevans

Arbeids- og velferdsdirektoratet er opptatt av at tilskuddsarbeidet skal forankres lokalt. Arbeidet skal knyttes opp til lokale planer og prioriteringer og ikke være noe som ligger utenpå den øvrige driften og iverksettes primært fordi det var mulig å få penger til dette formålet. Særlig er man opptatt av at det skal finnes lokale planer der tilskuddsarbeidet er tatt inn. Dette kapitlet gjennomgår hva kommunene sier om eksistensen av lokale planer, om kommunene bidrar med egen finansiering av tiltakene under tilskuddsordningen, og hvor involverte lokalpolitikere er i arbeidet med tilskuddsmidlene. I tillegg ser vi på planene for videreføring av tiltak. Sterk forankring innebærer at kommunepolitikere interesserer seg for temaene tilskuddene retter seg mot, og ser behovet for en innsats på disse områdene, at de vedtar planer og sikrer finansiering av innsatsen, og at det finnes konkrete planer for videreføring av tiltakene den dagen tilskuddet opphører. Svak forankring innebærer liten politisk interesse, mangelfullt planverk og vage eller ikke-eksisterende planer for videreføring.

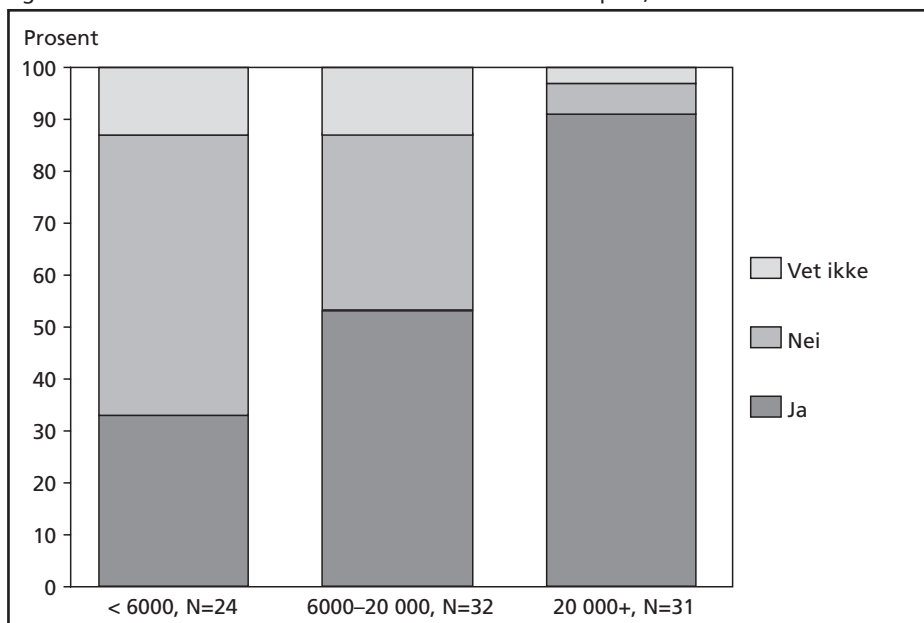
Er tilskuddsarbeidet forankret i lokale planer?

Det er et krav for å få innvilget søknad om midler til boligsosialt arbeid at arbeidet er knyttet til en aktiv plan i kommunen. Tilsvarende krav gjelder ikke de andre tilskuddsordningene, men midler til innsats mot barnefattigdom kan innvilges til kommuner som ønsker å utvikle en plan som omfatter dette området. I undersøkelsen er spørsmålet om planforankring stilt generelt, slik at det ikke er mulig å skille mellom forankring av ulike tilskudd. Figur 5.1 (neste side) viser hvor vanlig det er at arbeidet med tilskuddene er forankret i lokale planer, etter kommunestørrelse.

Samlet sett svarer drøyt halvparten av kommunene at arbeidet er forankret i en kommunal plan. Det er imidlertid store forskjeller etter kommunestørrelse: Så mange som 90 prosent av de største kommunene har planer som dekker arbeidet under tilskuddsordningene, mens bare 33 prosent av de minste kommunene sier det samme. I de mellomstore kommunene er andelen 53 prosent.

Spør vi videre hva slags plan arbeidet er forankret i, om det er en generell kommuneplan eller en egen plan mot fattigdom og sosial eksklusjon, kommer variasjonen etter kommunestørrelse enda tydeligere fram. Alle småkommunene som sier at arbeidet er

Figur 5.1 Om tilskuddsarbeidet er forankret i en kommunal plan, etter kommunistørrelse.



forankret i en plan, sier at dette er en generell kommuneplan. I de større kommunene er det mer variasjon: 40 prosent av de største kommunene sier at den relevante planen er en egen plan mot fattigdom og sosial eksklusjon, eller at arbeidet er forankret både i en generell kommuneplan og i en egen plan mot fattigdom og sosial eksklusjon. Det at de største kommunene oftere har egne planer for innsats mot fattigdom, er lite overraskende, siden arbeidet i større kommuner vil være mer differensiert. På spørsmål om arbeidet med tilskuddene har ført til endringer i kommunale planer, er fordelingen omtrent 50/50 mellom kommuner som svarer ja, og kommuner som svarer nei. For dette spørsmålet er det ingen forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner – i den grad det er en forskjell, går den i retning av at de større kommunene oftere enn de små sier ja. Svarfordelingen på disse spørsmålene gir gjennomgående inntrykk av at planarbeid på området fattigdom og sosial eksklusjon ofte er lavt prioritert i små kommuner, mens dette er en integrert del av virksomheten i de større kommunene. Ingen av casekommunene manglet forankring for arbeidet i kommunale planer. I casekommunene snakket alle informantene om viktigheten av å ha forankring i lokalt planverk. Mange av dem var også opptatte av at de lykkes i dette arbeidet, og at arbeidet deres var innarbeidet i vedtatte planer eller i planer som snart skulle opp til politisk behandling.

Det var likevel interessante variasjoner mellom kommunene. I den største kommunen ble planforankringen tatt for gitt, og informantene viste liten interesse for å snakke om temaet. Denne kommunen hadde hatt en egen plan mot fattigdom og

sosial eksklusjon, men denne utløp i 2012, og det var usikkert om den ville bli videreført. Informantens oppfatning var at dette var av underordnet betydning all den tid det ikke var uenighet i kommunen om at arbeidet skulle videreføres. Politikere og administrasjon hadde en omforent oppfatning om at levekårene i denne byen var for dårlige for store grupper, og det var allmenn enighet om at situasjonen skulle forbedres. Om man skulle fortsette å ha en egen temaplan for feltet, eller om arbeidet skulle integreres i andre planer, var uavklart og oppfattet av informanten som et spørsmål av underordnet betydning.

I den minste kommunen ble derimot den nye kommuneplanen for boligsosialt arbeid langt på vei framstilt som «juvelen i kronen» og et konkret resultat av arbeidet med tilskudd. Denne kommunen hadde i utgangspunktet manglet en plan for boligsosialt arbeid. At kommunene nå hadde en samlet plan for det boligsosiale arbeidet, ble oppfattet som et betydelig framskritt og et godt utgangspunkt for videre innsats.

Den ene mellomstore kommunen oppfattet arbeidet med forankring i kommunale planer som en kontinuerlig prosess og noe de hele veien jobbet med. Kommuneplanene ble rullert hvert fjerde år, og de kommunale lederne som jobbet med tilskudd, var opptatte av at deres arbeid hele tida skulle huskes på når nye planer var oppe til behandling. Dette var den eneste kommunen der tilskuddsansvarlige påpekte betydningen av skiftende politiske flertall:

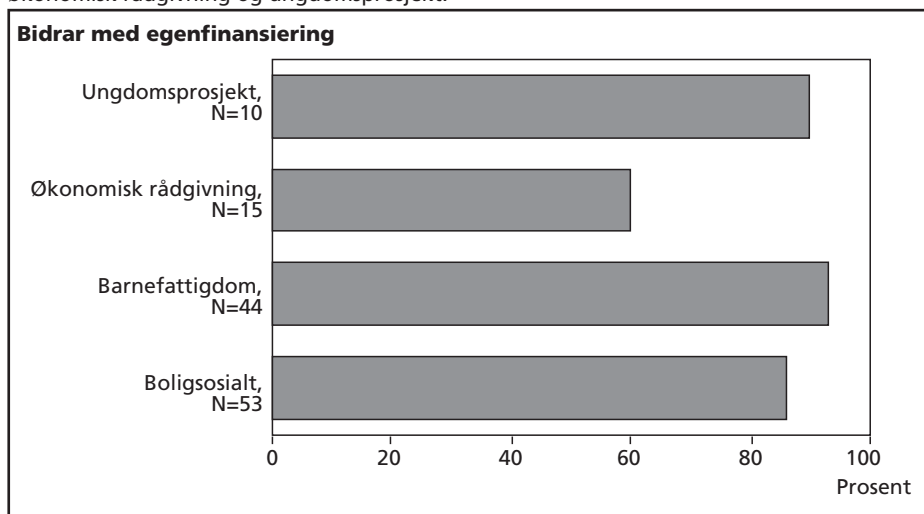
Vi kan lage en barnefattigdomsplan vi, som ser flott og fin ut, men det hjelper jo ikke hvis ikke politikerne på en måte – vi får forankra'n der. For den koster penger! ... Og så gjelder jo ikke den forankringa mer enn valgperioden, holdt jeg på å si, for de kan jo bare gå inn og gjøre endringer ... men da er det likevel fatta et vedtak om at dette skal vi satse på.

Denne kommunen hadde opplevd et skifte i politisk flertall ved valget i 2011, og informantene var usikre på hva dette ville si for deres arbeid. De uttrykte ikke stor bekymring for at det ville bli gjort betydelige endringer, men de hadde fått en påminning om at kommunale planer også er politiske verktøy som kan endres når det politiske flertallet endres. I den andre mellomstore kommunen var forholdet mellom tilskuddsarbeid og kommunale planer mer komplisert. Her var eierskapet til prosjektene samlet hos NAV. Samtidig hadde kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere store ambisjoner om å utvikle et samlet prosjekt for å bedre levekårene i byen. Dette var et ambisiøst prosjekt som gikk utover alminnelig planarbeid – arbeidet var organisert som et separat prosjekt, med støtte i bystyret, med en egen prosjektleder ansatt på full tid. Den personen på NAV-kontoret som hadde jobbet mest aktivt med tilskuddsarbeid, særlig tilskuddet mot barnefattigdom, hadde vært aktivt involvert i forprosjektet, og både NAV-ledere og leder i kommuneadministrasjonen la vekt på at bidraget fra denne kanten hadde vært nyttig og bidratt til å forme prosjektet. I denne kommunen kan

man si at arbeidet ikke (bare) var forankret i kommuneplanen, men var en integrert del av en av en helhetlig satsing på bedring av levekår.

Som sitatet ovenfor viser, er forankringen i planer viktig med tanke på finansiering: Det vil være mye lettere for en kommune å bevilge penger/videreføre tiltak hvis tiltaket er integrert i planarbeidet. Figur 5.2 viser andelen kommuner som bidrar med egenfinansiering av fire tiltak: boligsosialt arbeid, barnefattigdom, økonomisk rådgivning og ungdomsprosjekter. Det er viktig å være klar over at de to siste er etablert i svært få kommuner, henholdsvis 15 og 10 av kommunene som har svart, og at hvert enkelt svar dermed kan gi betydelige utslag i figuren.

Figur 5.2 Om kommunene bidrar med egenfinansiering. Boligsosialt arbeid, barnefattigdom, økonomisk rådgivning og ungdomsprosjekt.



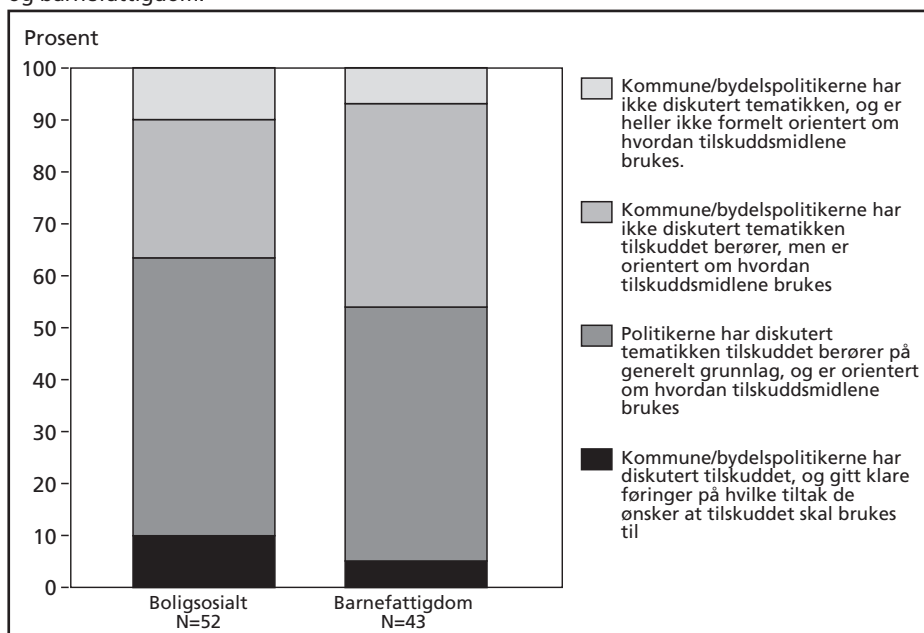
Det er flest kommuner som bidrar med egenfinansiering til arbeidet mot barnefattigdom, færrest som gjør dette for økonomisk rådgivning. Det å bidra med egne midler kan ses som et klart uttrykk for at kommunene har utfordringer og har prioritert å satse på området, kanskje enda klarere enn det å skrive temaet inn i kommuneplanen.

Det er viktig å være klar over at tallgrunnlaget for figur 5.2 er lite: Det er tre kommuner som ikke har svart «ja» på spørsmålet om de bidrar med egne midler til boligsosialt arbeid, av disse har to svart «vet ikke». To kommuner har sagt «nei» (ingen «vet ikke») på spørsmålet om de bidrar med egne midler mot barnefattigdom. Den ene av disse to kommunene mottok midler for første gang i 2011 og starter for alvor arbeidet i 2012. Kommunene bidrar altså i svært stor grad med egen finansiering – figuren viser høye tall, de reelle tallene for kommuner som er i gang med arbeidet, kan være enda høyere.

Hvor involverte er lokalpolitikerne?

Arbeidet med tilskuddsmidler ligger til kommuneadministrasjonen. I prinsippet kan administrasjonen søke direkte til direktoratet, motta midler og iverksette tiltak uten at lokalpolitikerne i det hele tatt er informert. Gitt det vi så i avsnittet ovenfor om forankring i planer, må vi anta at dette likevel ikke er en vanlig måte å jobbe på. Men hvor involverte er lokalpolitikerne i tilskuddsarbeidet, og på hvilke måter er de involvert? Legger de direkte føringer på arbeidet, eller nøyer de seg med å bli informert? Diskuterer de konkrete tiltak, eller drøfter de problemstillingene mer generelt – eller ikke i det hele tatt? Figur 5.3 viser fordelingen på spørsmålet om dette for tilskuddene til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom. De andre tilskuddene mottas av så få av kommunene som har svart, at det ikke gir mening å vise fordelingene.

Figur 5.3 På hvilke måter lokalpolitikerne er involvert i bruken av tilskuddet. Boligsosialt arbeid og barnefattigdom.



Det klart vanligste, for begge tilskuddene, er at politikerne diskuterer tematikken på generelt grunnlag og blir orientert om hvordan tilskuddene brukes. Den generelle diskusjonen kan for eksempel komme opp i forbindelse med diskusjoner om kommuneplanen. Dette er svaret som gis i rundt halvparten av kommunene for både boligsosialt arbeid og barnefattigdom, litt flere for det førstnevnte. Styringen fra lokalpolitisk hold later til å være sterkere for boligsosialt arbeid enn for barnefattigdom: 10 prosent av

kommunene sier at lokalpolitikerne har gitt klare føringer for hvordan de ønsker at tilskuddet til boligsosialt arbeid skal brukes. Bare 5 prosent sier det samme for tilskuddet mot barnefattigdom. Samtidig er det noe flere som sier at lokalpolitikerne ikke formelt er orientert om bruken av tilskuddet til boligsosialt arbeid: 10 prosent, mot 7 prosent for tilskuddet til innsats mot barnefattigdom. Det at kommune-/bydelspolitikerne ikke har diskutert tematikken tilskuddet berører, men er orientert om at tilskuddsmidlene finnes, og hvordan de brukes, er vanligere for tilskuddet mot barnefattigdom enn for tilskuddet til boligsosialt arbeid: 39 versus 27 prosent av kommunene har gitt dette svaret for hvert av de to tilskuddene.

I casekommunene er det en viss variasjon i hvor interesserte informantene opplever at politikere i kommunen er. Stort sett opplever informantene at politikere er svært opptatte av tematikken som både boligsosiale spørsmål og arbeid mot barnefattigdom reiser. I den ene av disse kommunene møtte NAV-lederen fast i helse- og sosialutvalget – som fagperson, lederen hadde ikke noe politisk verv i kommunen. Denne kommunen hadde relativt nylig vedtatt en boligsosial plan, og politikere etterspurte jevnlig oppdateringer og lurte på hvordan det gikk med arbeidet. I den andre kommunen, som var den største casekommunen, beskrev den ene informanten det politiske engasjementet som «veldig stort». Hun understreket at politikere var «klart opptatte» av det arbeidet som ble gjort, og brukte videre ord som «godt informerte», «stor nysgjerrighet» og «de er stolte». Prosjektet dette engasjementet knyttet seg til, som var et ungdomsprosjekt rettet mot unge sosialhjelpsmottakere, hadde blitt beskrevet i flere årsrapporter til bystyret, og medarbeiderne hadde også holdt flere innlegg i bystyret. Også informanten som jobbet med barnefattigdom i denne kommunen, opplevde at prosjektet var godt kjent på politisk nivå. Denne informanten var likevel mer forbeholden og ga inntrykk av at veien fram til politisk nivå var noe lengre enn det som kom fram i intervjuet med ansvarlige for ungdomsprosjektet: Informanten nevnte for eksempel ulike typer konferanser, blant annet i regi av fagforeninger, og presseoppslag som faktorer som gjorde at politisk nivå måtte forholde seg både til barnefattigdom som fenomen og til prosjektet som ble drevet i kommunen. Informanten mente at prosjektet var godt kjent blant politikere, men la til at prosjektledelsen «sikkert kunne gjort mer» for å forankre prosjektet politisk.

I den tredje kommunen, en av de mellomstore, hadde som nevnt administrasjonen initiert et overordnet prosjekt for å bedre levekårene i kommunen som helhet. Dette var den administrative ledelsen i kommunene opptatt av ikke bare å forankre, men av å virkelig forplikte politikere til. Ambisjonen var «å få politikere til å virkelig kjøpe dette og løpe foran med stafettpinnen». Blant annet av den grunn var det bestemt at formannskapet skulle være styringsgruppe for prosjektet. Arbeidet med tilskuddene hadde bidratt til å forme dette prosjektet, som nevnt, men de som drev tilskudsarbeidet, virket lite interessert i politisk forankring utover den kontakten de hadde med dette prosjektet. Ingen av informantene i denne kommunen ga inntrykk av

at politikerne i kommunen var engasjert i de konkrete prosjektene som ble drevet av tilskuddene, men politisk engasjement (og sannsynligvis en del prestisje) og erfaringer fra tilskuddsfinansierte prosjekter ble knyttet sammen i det nystartede kommunale prosjektet for bedre levekår.

I den minste kommunen svarte en av informantene slik på direkte spørsmål om politikerne i kommunen var opptatte av innsatsen de drev mot fattigdom:

Jeg tror nok at [vår] kommune som andre kommuner har lyst til å se den andre sida av [kommunen]: reiselivskommunen, næringsutvikling, satsing på barn og unge. Kanskje sånn generelt barn og unge ... men de gjør nok ikke noe dypdykk i enkeltsaker og tenker at «nå skal vi løfte de fattige [i kommunen]».

Denne refleksjonen ble fulgt opp med en orientering om hva kommunen faktisk gjør på eget initiativ: Denne kommunen utbetaler et tilskudd til førstegangsetablerere som ønsker å slå seg ned i kommunen. Tilskuddet er en kontantutbetaling som overstiger 100 000 kroner. «Men bare til dem som kjøper seg hus, vet du. Og den gruppen vi snakker om her, har kanskje ikke økonomi til å kjøpe hus», fortsatte informanten. Spørsmålet om politisk engasjement fikk dermed fram hva som engasjerer kommune-politikerne i en utkantkommune som trues av fraflytting: De ønsker å markedsføre kommunen som reiselivskommune, de er opptatte av næringsutvikling, og de vil ta i bruk aktive virkemidler for å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen. Men de kommunale lederne som har ansvar for kommunal innsats mot fattigdom, nevnte ikke et eneste eksempel på at politikerne i kommunene hadde vist interesse for det de drev med. Mangelen på politisk engasjement lot ikke til å bli opplevd som et problem, tvert imot understreket den ene informanten at veien til en bedre økonomi går gjennom arbeid, og at hun var glad for å jobbe i en kommune som tenkte systematisk om næringsutvikling. «Så får heller vi jobbe for å få våre aktuelle kandidater, familier, knytta opp til næringsliv og arbeid».

I flere av kommunene kunne det virke som at prosjekter som omhandlet oppgaver som i utgangspunktet har en kommunal komponent (bolig), eller som hadde som ambisjon å direkte spare kommunale utgifter (unge sosialhjelpsmottakere), hadde lettere adgang til politikerne enn barnefattigdomsprosjektene. Et eksempel er at i kommunen der NAV-lederen opplevde slik sterk interesse for det boligsosiale arbeidet, svarte informanten at «de skjønner nok mindre av det», da det ble stilt spørsmål om denne interessen også omfattet innsatsen mot barnefattigdom. Barnefattigdomsretorikken, altså det å snakke om at det finnes «fattige barn» i Norge, kan virke fremmedgjørende eller direkte provoserende. En av de mellomstore kommunene ga eksempler på dette: Her ble det mottatt tilskudd til innsats mot barnefattigdom, og de ble brukt på et prosjekt som skulle bedre situasjonen for barn i lavinntektsfamilier, men kommune-administrasjonen var omhyggelig med at dette prosjektet ikke i noen sammenhenger skulle omtales som «barnefattigdomsprosjektet». I stedet hadde det fått det langt mer

nøytrale navnet «ressursprosjektet». Den samme kommunen arbeidet med en plan mot barnefattigdom, og informanten som var involvert i dette arbeidet, påpekte at den kommende planen ikke hadde fått noe navn ennå, men det var iallfall sikkert at den ikke skulle hete «plan mot barnefattigdom»! Kommuneansatte var altså bevisste på å unngå det som ble oppfattet som et belastet begrep. En annen informant i en annen kommune var imidlertid inne på at begrepet også kan virke motiverende:

Det er jo også i befolkningen nå, ikke sant, dette med barnefattigdom, altså at unger skal leve ... skal vokse opp i fattigdom, det synes ikke folk er all right!

Denne informanten opplevde at kommunepolitikerne ble forpliktet til innsats av lokalpressens oppslag om fattigdom i kommunen. Det kan hende at retorikken omkring barnefattigdom treffer ulikt i ulike lokale kontekster: Den sist siterte informanten var ansatt i en større kommune med høy innvanderandel, der spørsmål knyttet til fordeling og fattigdom hadde stått høyt på agendaen i flere år. Informanten som så bevisst unngikk begrepet, jobbet i en mindre kommune som anerkjente at den hadde utfordringer på levekårsområdet, men som ikke opplevde fattigdom som et relevant begrep.

Hvorfor søker kommunene tilskudd?

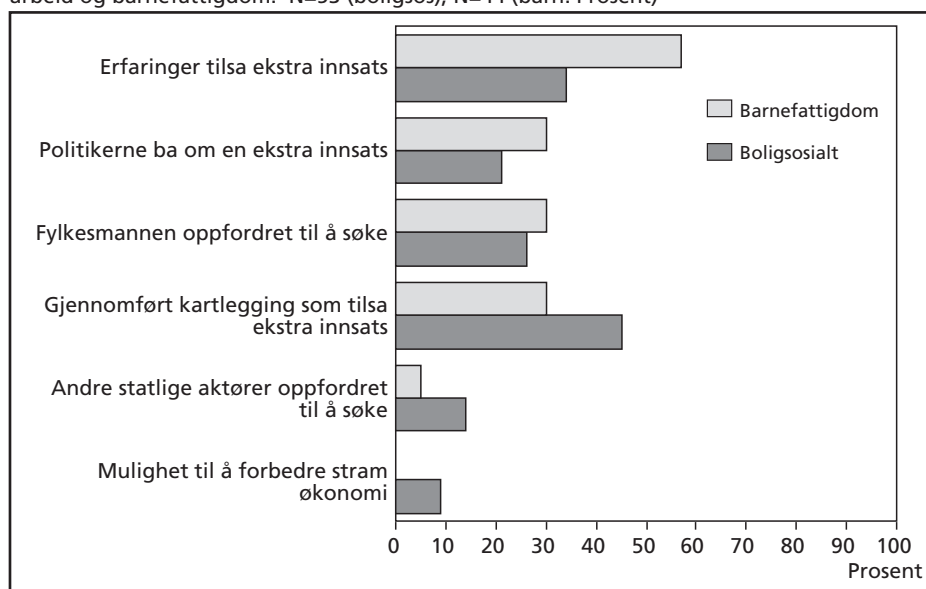
Statlige tilskuddsmidler gir kommunene en mulighet til å spe på en anstrengt kommuneøkonomi hvis de vil gjennomføre prosjekter som statlige myndigheter ønsker å satse på. Spørsmålet har derfor vært stilt om kommunene «jakter» tilskuddsmidler for å bedre økonomien, eller om det er en genuin opplevelse av lokale behov som driver beslutningen om å søke tilskudd. Hvor kommer beslutningen om å søke tilskudd fra? Hva kommer fra kommunens opplevde behov, hvor mye er inspirasjon eller press fra aktører utenfor kommunen, og hvor mye er rett og slett et ønske om å få mer penger inn i driften? For hver enkelt tilskuddsordning ble kommunene i surveyundersøkelsen bedt om å svare på spørsmålet «Hvis du ser tilbake til første gang kommunen/bydelen søkte om tilskudd til [dette formålet] fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, hva var bakgrunnen for at dere valgte å søke midler? Flere svar mulig.»

1. Kommunen/bydelen hadde gjennomført en kartlegging av problemområdet og sett at det var behov for en ekstra innsats.
2. Kommunen/bydelen hadde ikke gjort en formell kartlegging, men erfaringer fra arbeidet på området tilsa at det trengtes en ekstra innsats.
3. Fylkesmannen oppfordret kommunen/bydelen til å søke.
4. Statlige aktører utenom Fylkesmannen oppfordret kommunen/bydelen til å søke

5. Kommune-/bydelspolitikerne var opptatte av problematikken og ba om en ekstra innsats.
6. Kommunen/bydelen oppfattet tilskuddet som en mulighet til å forbedre en stram økonomi.

Figur 5.4 viser andelen som merket av de ulike svaralternativene for de to største tilskuddsordningene, boligsosialt arbeid og barnefattigdom. Andelen er beregnet ut fra hvor mange kommuner som oppgir i undersøkelsen at de mottar hver av de to ordningene, altså 58 for boligsosialt arbeid og 44 for barnefattigdom.

Figur 5.4 Hva var bakgrunnen for at kommunene søkte om midler første gang? Boligsosialt arbeid og barnefattigdom. N=53 (boligsos), N=44 (barn. Prosent)



Det mest interessante å merke seg i figur 5.4 er den svært lave oppslutningen om alternativet nederst i figuren, «Kommunen/bydelen oppfattet tilskuddet som en mulighet til å forbedre en stram økonomi». Bare en håndfull kommuner har krysset av for dette alternativet for boligsosialt arbeid, mens ingen har funnet det relevant for midlene mot barnefattigdom. Dette var det eneste alternativet som kunne oppfattes som ren opportunistisk eller at tilskuddene var blitt behandlet rett og slett som penger man sa «ja takk» til. Figuren viser klart at det ikke er slik kommunene jobber. Det var også få som sa at initiativet kom fra statlige aktører utenom Fylkesmannen, men mer enn dobbelt så mange ga dette svaret for boligsosialt arbeid enn for barnefattigdom. Respondentene er ikke bedt om å spesifisere hvilke statlige aktører det er snakk om,

men det virker rimelig å anta at den relevante statlige aktøren i mange sammenhenger er Husbanken.

For barnefattigdom er det svaralternativet som er valgt av flest kommuner, alternativet «Kommunen/bydelen hadde ikke gjort en formell kartlegging, men erfaringer fra arbeidet på området tilsa at det trengtes en ekstra innsats». 57 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd til arbeid mot barnefattigdom, merket av dette som en viktig del av bakgrunnen. 30 prosent merket av «Kommune-/bydelspolitikkerne var opptatte av problematikken og ba om en ekstra innsats», «Fylkesmannen oppfordret kommunen/bydelen til å søke» og/eller «Kommunen/bydelen hadde gjennomført en kartlegging av problemområdet og sett at det var behov for en ekstra innsats». For det boligsosiale arbeidet er det sistnevnte alternativet – at det var gjennomført en kartlegging som viste at det var behov for en ekstra innsats – det vanligste alternativet. 45 prosent av kommunene som hadde mottatt tilskudd til boligsosialt arbeid, framhevet dette svaralternativet. Det nest vanligste var at det ikke var gjennomført en kartlegging, men at erfaringer fra arbeidet tilsa en ekstra innsats.

Enten kommunen har mottatt midler til boligsosialt arbeid eller barnefattigdom – eller begge deler – tyder altså figur 5.4 på at initiativet til å søke midler, og lysten til å søke, kom fra opplevde utfordringer internt i kommunene. Det var vanligere å ha kartlagt behovet formelt på det boligsosiale området enn på barnefattigdomsområdet og vanligere at behovet ble åpenbart gjennom erfaringer i praksisfeltet når det gjaldt barnefattigdom, men det var uansett lokale behov som var styrende. Det å søke tilskuddsmidler primært for å få friske midler, var svært uvanlig.

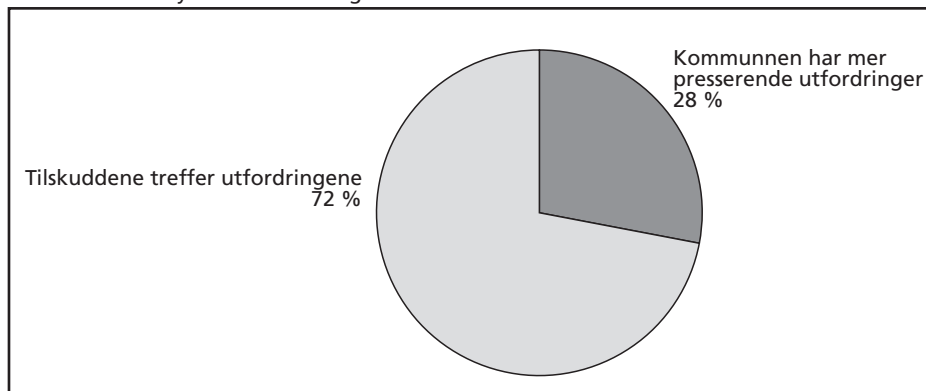
Spørsmålet ble også tatt opp i casekommunene: Disse kommunene hadde mye aktivitet på tilskuddsområdet, men det var også tilskuddsordninger under Arbeids- og velferdsdirektoratet de ikke hadde benyttet seg av. Hva var grunnen til at de ikke søkte enda mer? Svaret, i alle intervjuene der dette temaet kom opp, var at det å initiere og drifte prosjekter var krevende. «Og organisasjonen går jo allerede i hundre», påpekte en NAV-leder. Informantene påpekte at det var bedre å drive tre prosjekter som de drev godt og fikk noe ut av, enn sju prosjekter som ble drevet halvhjertet. I en av kommunene opplyste informanten at «kommunen hadde florert av prosjekter», og at en nyansatt leder hadde ønsket å rydde opp og begrense antallet framfor å initiere nye. Den store mengden prosjekter hadde ført til at det var vanskelig å få oversikt, både for ansatte, brukere og politikere. Dette viser at det er visse terskelverdier for hvor mange prosjekter kommunen kan drive på en noenlunde god måte samtidig.

Kommunene har altså ikke ønsker om å drive svært mange prosjekter samtidig, uansett om prosjektene har ekstern finansiering. Gjennomgående snakket alle informantene om prosjektene, om innsatsen og ikke om tilskuddene i og for seg. Prosjektene kunne også være finansiert av ulike kilder, både eksterne midler og kommunens egne. Informantene var fullt i stand til å skille mellom tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og tilskudd fra andre kilder, men når de reflekterte omkring de ulike

prosjektene de var og hadde vært inne i, gled ulike finansieringskilder over i hverandre, og de var lite opptatte av hvem som hadde finansiert hva. Måten informantene snakket om dette på, tydet på at pengene bare var midler til å nå et mål – de var ikke opptatte av å jakte penger for kommuneøkonomiens skyld. Dette inntrykket kunne naturligvis vært annerledes om vi i større grad hadde intervjuet rådmenn og andre sentrale ledere høyt i kommuneadministrasjonen – men også ledere som satt tett på administrasjonen, og ikke deltok direkte i prosjektarbeid, snakket om dette på den samme måten. Ingen av informantene snakket om tilskuddsmidlenes betydning for kommuneøkonomien i denne sammenhengen: Pengene som kom inn, gikk rett ut igjen i økt aktivitet, ofte supplert av friske midler fra kommunens eget budsjett.

Om kommunene ikke opptrer som opportunist, kan det likevel være at tilgjengelighetene av tilskuddsmidler fører til at noen tematiske områder prioriteres på bekostning av andre. Det kan være at kommunene velger å satse på prosjektet for å bekjempe barnefattigdom ikke fordi de opplever at dette er et spesielt relevant tema i deres kommune, men fordi det var der det var mulig å få prosjektpenger. Kanskje opplever de mer presserende behov for, for eksempel, aktivisering av eldre eller oppfølgingstiltak for innbyggere med nedsatt funksjonsevne? I surveyen ble det spurt: «Er tilskuddene treffsikre med hensyn til de utfordringene kommunen/bydelen står overfor, eller har kommunen mer presserende utfordringer knyttet til fattigdom og sosial eksklusjon som tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke bidrar til å løse?» Svarfordelingen på dette spørsmålet er vist i figur 5.5.

Figur 5.5 I hvilken grad tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er treffsikre med hensyn til kommunens/bydelens utfordringer. N = 85.



Nesten tre av fire kommuner – 72 prosent av alle som har svart – sier at tilskuddene treffer de utfordringene kommunen eller bydelen står overfor. 28 prosent sier at de opplever mer presserende utfordringer. Disse er bedt om å utdype hvilke utfordringer de tenker på. Utdypingene faller hovedsakelig i to kategorier: forebyggende arbeid

og boligframskaffelse. «En vanskelig kommuneøkonomi gjør det svært vanskelig å jobbe forebyggende i en slik grad som er nødvendig», «Tildelingskriterier legger i for liten grad vekt på mørketall og forebyggende tiltak. Flere familier med barn og unge nås av våre tiltak selv om de ikke er brukere av NAVs tjenester», er to eksempler som framhever forebygging. Denne siste kommentaren hevder likevel ikke at tilskuddet ikke er treffsikkert – kommunene ønsker å jobbe med utsatte barn og unge – men at tildelingskriteriene er for snevre. «Store boligbehov i kommunene som bare i liten grad dekkes av tilskuddene», «Mangel på bustader både med og utan tilsyn, mangel på tomtetilgang», «Heldøgnsbemanning knyttet til rus/psyk, samt enda tettere oppfølging av ungdom», er eksempler på kommentarer som knytter seg til behovet for boliger og i særdeleshet behov for boliger med muligheter til (heldøgns) tilsyn. Ingen av kommunene har imidlertid beveget seg langt bort fra det som er hensikten med tilskuddene de mottar, i beskrivelsen av hvilke behov de har som ikke dekkes: Kommentarene handler om barn og unge og om boligsosialt arbeid, men kommunene ønsker å gjøre enda mer, inkludere flere, forebygge bedre.

Heller ikke i de kvalitative intervjuene ble det formidlet at kommunene slet med konkrete utfordringer som de brant etter å ta tak i, om det bare hadde vært mulig å skaffe eksterne midler. Kommunene framhevet utfordringer på levekårsområdet, som industrinedleggelse og omstrukturering, arbeidsledighet, høy innvandrerandel og mange med lav utdanning, men dette ble oppfattet som nærmest naturgitte vilkår som de jobbet langsiktig for å håndtere bedre. Prosjektene som ble finansiert av tilskuddene, ble oppfattet som deler av dette arbeidet. I denne sammenhengen er det naturligvis et poeng, som noen av informantene også påpekte, at kommunene ikke er hjelpeløse: Kommuneøkonomien kan være trang, men noe manøvreringsrom finnes. Hvis kommunene ser et behov og mener at innsats må prioriteres, har de muligheter innenfor eksisterende budsjetter til å få ganske mye til. En kommunalt ansatt påpekte også at kommunene må jo ikke søke på tilskuddene – ser man ikke behov for å jobbe med området man kan få tilskudd til, lar man naturligvis være.

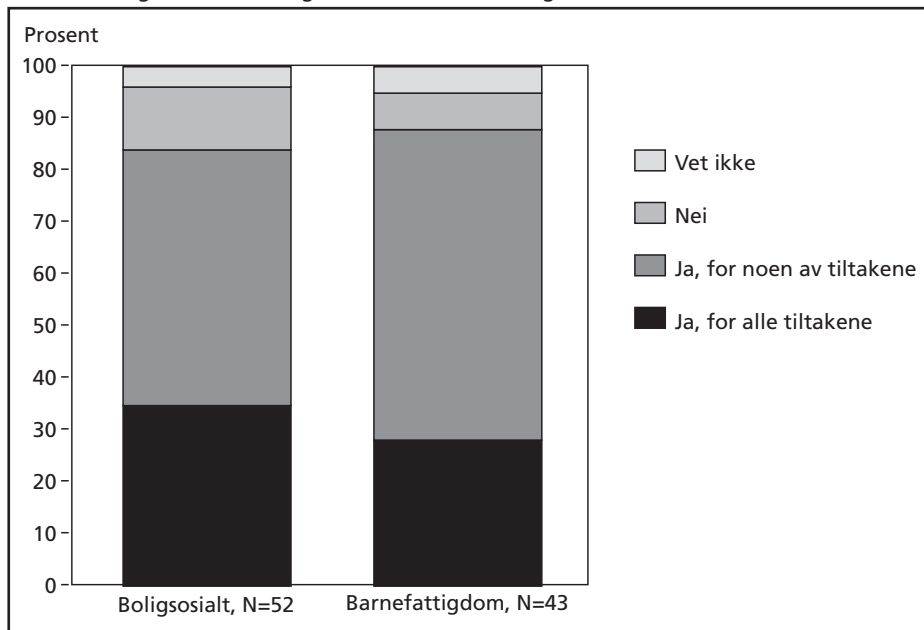
Det er likevel verdt å dvele litt ved spørsmålet om tilgjengelige boliger, som ble framhevet av påfallende mange kommuner i spørreskjemaet. Dette ble oppfattet som en utfordring i flere av casekommunene. Disse kommunene hadde etablert boligsosial oppfølging – fikk de utsatte brukerne først en bolig, sto oppfølgingstjenesten klar. Utfordringen var å finne boligene. I flere kommuner ble det snakket om at det var for lite turnover i kommunale boliger, at beboerne som først hadde fått tildeling, ikke flyttet ut igjen. I en kommune gikk en lengre seksjon av intervjuet til at informanten tenkte høyt omkring hvilke boliger som var tilgjengelige, og hva kommunene kunne få til med eiendommer som nylig var kjøpt, eller som sannsynligvis kom til å bli frigitt for kjøp. For denne informanten var tilgang til brukbare boliger helt klart en langt større bekymring enn boligsosial oppfølging. Denne kommunen hadde også hatt en del utfordringer med at naboer ikke ville ha personer med behov for oppfølging i na-

bolaget, og informanten opplevde som en del av problemet at ordføreren «ikke torde å ta kampen». Både spørreskjemaet og de kvalitative intervjuene etterlater et inntrykk av at kommunene sliter med tilgang på boliger og ikke minst med å gi et tilstrekkelig tilbud til beboere med store oppfølgingsbehov. Dette er også påpekt i tidligere evalueringer (Hansen et al. 2007).

Videreføring utover tilskuddsperioden

En av de store utfordringene med å motta tilskuddsmidler er at de er midlertidige. Når perioden med tilskudd opphører, må kommunene finne midler til å videreføre aktiviteten – hvis de skal videreføres – på egne budsjetter. I tildelingskriteriene for både tilskuddet til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom stilles det krav om videreføring når prosjektperioden er over. I hvilken grad har kommunene planer for videreføring? Dette er vist i figur 5.6.

Figur 5.6 Om kommunene har planer for videreføring av tiltak utover tilskuddsperioden. Tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom.



Mellom 80 og 90 prosent av kommunene som har svart på surveyundersøkelsen, sier at det foreligger planer for videreføring av alle, eller noen, av tiltakene som er innført som del av arbeidet med tilskudd. En håndfull kommuner svarer at de ikke vet om det

foreligger slike planer. Hovedbildet er ikke ulikt det som ble skissert i tidligere evalueringer av de samme tilskuddene (Ytrehus et al. 2005a; Hansen et al. 2007, jf. kapittel 3). I og med at tallgrunnlaget i figur 5.6 er lite, er det ikke mange kommuner som utgjør de henholdsvis 7 og 12 prosentene som svarer nei på spørsmålet om videreføring: Dette gjelder seks kommuner for boligsosialt arbeid og bare to kommuner for barnefattigdom. Begge de to kommunene som mangler planer for videreføring av tiltak mot barnefattigdom, har søkt midler på nytt i 2012 og har dermed noe tid på seg før de må ta konkret stilling til spørsmålet. Det samme gjelder fire av kommunene som mangler planer for videreføring innenfor boligsosialt arbeid. Dermed er det bare to kommuner som mangler planer for videreføring på boligsosialt arbeid, som ikke har søkt midler for 2012. En av disse kommunene har mottatt midler i tre år og kan dermed ikke søke videre. Den andre kommunen har hatt midler i kortere tid, men avsluttet arbeidet ved utgangen av 2011 fordi stillingsinnhaver sluttet. Altså er det to kommuner, av 52, som har mottatt midler til boligsosialt arbeid og har svart på denne surveyen, som ikke har klart å etablere et tilbud de mener er verdt å videreføre.

Som nevnt er det krav om videreføring når tilskuddsmidlene tildeles. I realiteten må dette tolkes som et krav om at kommunen har planer for videreføring på søketidspunktet. Det vil ikke være aktuelt å gå inn i ettertid og «straffe» kommuner som av ulike grunner ikke har ønsket, eller maktet, å videreføre tiltakene. En ansatt ved ett av fylkesmannsembetene problematiserte kravet om videreføring: For det første kunne det hende at kommunene så at tiltakene faktisk ikke hadde vært spesielt gode, at andre måter å jobbe på kunne være vel så effektive, og da var det jo meningsløst å forlange videreføring av det som fungerte dårlig. For det andre kunne politiske flertall skifte, og eventuelle planer om videreføring kunne skrinlegges av et nytt politisk flertall. Dette står nye kommunale ledere fritt til å gjøre, verken Fylkesmann eller direktorat kan forlange at nye kommunepolitikere skal innfri intensjoner presentert av forrige kommunestyre. For det tredje – og det var nok det viktigste – kan den økonomiske situasjonen i en kommune endre seg. Hvis kommuneøkonomien blir klart dårligere i løpet av få år, kan selv gode planer for videreføring av tiltak bli umulige å gjennomføre. Denne informanten påpekte at i de konkrete tilfellene hun kjente til, der planer om videreføring ikke ble innfridd, skyldtes det sviktende kommuneøkonomi. Dette er i tråd med funnene til Ytrehus et al. (2007) og Hansen et al. (2007).

Alle casekommunene hadde innarbeidet tiltakene under tilskuddsordningene i driften på en eller annen måte og opplevde i liten grad videreføring som et problem. Som vist ovenfor hadde alle disse kommunene arbeidet for å forankre arbeidet de gjorde, politisk og opplevde at politikerne i utgangspunktet var forpliktet til å sikre videre drift. To av kommunene var inne i en kritisk fase med hensyn til økonomisk rådgivning: Her hadde en person vært ansatt og betalt av tilskuddsmidlene, men tilskuddene gikk nå mot slutten, og denne personens lønn måtte dekkes av kommunale midler. Dermed måtte tiltaket inn i kommuneplanen og i neste omgang i budsjettene. Ingen av informantene

uttrykte bekymring for at dette ikke skulle gå, de mente kommunepolitikerne var godt kjent med situasjonen og var innstilt på at dette ville bli en budsjettpost heretter. En annen kommune hadde mottatt midler til innsats mot barnefattigdom gjennom flere år. De tiltakene som først ble etablert med tilskuddsmidlene, blant annet en byttesentral, var på intervjudtidspunktet en del av kommunal drift – dette tiltaket gikk av seg selv. Dermed var tilskuddsmidlene frigjort til bruk på andre ting – i denne kommunen var blikket rettet mot tidlig innsats mot frafall i videregående skole.

En grunn til at tiltak blir videreført utover tilskuddsperioden, som ble nevnt i flere casekommuner, er at kommunepolitikerne ser at det arbeidet som gjøres, lønner seg. Godt boligsosialt arbeid hadde ført til færre utkastelser, og utkastelser er svært kostnadskrevende for kommunen. Et lavterskeltilbud for økonomisk rådgivning fører til innsparing på sosialhjelpsbudsjettet: «Økonomiske rådgivere i NAV sparer inn sin egen lønn og vel så det», som en informant uttrykte det. Som nevnt i forrige kapittel er det en stigende bevissthet om at godt arbeid mot barnefattigdom har potensial til å hindre reproduksjon av fattigdom og dermed til å spare kommunale utgifter på sikt. Og naturligvis, ungdomsprosjekter som retter seg direkte mot unge som mottar sosialhjelp eller står på terskelen til å søke sosialhjelp, gir håp om en direkte, og umiddelbar, effekt på kommunens sosiale utgifter. Videreføring oppfattes dermed ikke nødvendigvis som økt kommunalt forbruk, men som investering. Godt sosialt arbeid kan gi bedret levestandard for den enkelte, samtidig som kommunale utgifter til sosialhjelp og akutt boligplassering reduseres. Ungdomsprosjektet i den største kommunen ble beskrevet som en suksesshistorie politikerne knapt kunne si nei til: I løpet av det første året prosjektet var i drift, sluttet 75 prosent av de unge sosialhjelpsmottakerne som deltok, å motta sosialhjelp. Riktignok hadde denne kommunen også et betydelig tilsig av nye sosialhjelpsmottakere, slik at det totale antallet endret seg lite i løpet av dette året, men resultatene var likevel av en slik størrelsesorden at innsparingspotensialet var åpenbart. Med slike resultater vil det være svært gode muligheter for videreføring, iallfall på kort sikt, gitt at kommunen i det hele tatt har økonomisk handlingsrom til å gjøre det mulig.

Flere av casekommunene la vekt på at det viktigste bidraget tilskuddene ga, var en mulighet til å drive fag- og metodeutvikling. Dette satte spørsmålet om videreføring i et annet lys: Det som eventuelt skulle videreføres i disse kommunene, var ikke nødvendigvis prosjektet i den formen det hadde hatt i tilskuddsperioden, men arbeidsmåtene som var utviklet og forankret i organisasjonene. Her uttrykte informantene likevel en viss usikkerhet om hvor godt de nye arbeidsmåtene egentlig var forankret, om de ville leve videre uavhengig av hvilke personer som besatte de aktuelle stillingene. Spørsmål om metodeutvikling diskuteres videre i neste kapittel.

Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått funn fra den kvantitative og kvalitative undersøkelsen som berører tilskuddenes lokale forankring og relevans. Viktige temaer har vært om tilskuddsarbeidet er forankret i en lokal plan, om kommunene bidrar med egne midler som supplerer tilskuddsarbeidet, og på hvilke måter lokalpolitikkerne er involvert i tilskuddsarbeidet. Videre har kapitlet handlet om hva som motiverte kommunene til å søke tilskudd første gang, og om kommunene opplever at tilskuddene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er relevante for de utfordringene de møter lokalt. Endelig har vi sett på om kommunene har planer for videreføring av tiltakene de har satt i gang under tilskuddsordningen.

For de to største tilskuddsordningene er det en forutsetning for tildeling at tilskuddsarbeidet skal være forankret i kommuneplanen eller i andre lokale planer, at kommunene skal bidra med egen finansiering, og at det skal finnes planer for videreføring. Det er imidlertid ikke gitt at dette praktiseres svært strengt, blant annet framhevet et fylkesmannsembete at de hadde fått direktoratet med på å være fleksible med hensyn til kravet om egenfinansiering. En strikt praktisering av dette kravet ville ekskludert de fattigste kommunene fra å kunne søke og dermed hindret at tilskuddsmidlene gikk til de kommunene som kanskje trengte det mest. Kravene praktiseres likevel i all hovedsak, og så å si alle kommunene som har svart på surveyundersøkelsen, bidrar med egen finansiering av de to største ordningene – de fleste delfinansierer også tiltak under økonomisk rådgivning og ungdomsprosjekter – og de har planer for videreføring. Bare to av kommunene som har mottatt tilskuddet til boligsosialt arbeid, har latt dette utløpe uten å ha planer for videreføring.

Når det gjelder forankring i lokale planer, er det store forskjeller mellom små og større kommuner. Mens så å si alle kommunene med mer enn 20 000 innbyggere hadde forankret arbeidet i en kommunal plan – kommuneplanen, en egen plan for arbeid mot fattigdom eller begge deler – gjaldt det samme bare hver tredje av kommunene med færre enn 6000 innbyggere. Noen av de mindre kommunene har brukt tilskuddsmidler til å utvikle planer, men fortsatt later mange små kommuner til å mangle forankring i kommuneplanen.

Kommunepolitikkerne framstår i liten grad som en drivende kraft for kommunenes arbeid med tilskuddene. Det vanligste er at kommunene oppgir at politikkerne har diskutert tematikken tilskuddene berører (boligsosialt arbeid eller barnefattigdom), på et generelt grunnlag og er orientert om hvordan tilskuddsmidlene brukes. For barnefattigdomsmidlene er det vanligste at politikkerne ikke har diskutert problematikken spesielt, men er orientert om at kommunene har mottatt midler, og hva de brukes til. 10 prosent av kommunene eller færre sier at politikkerne har gitt klare føringer for hva tilskuddsmidlene skal brukes til. Arbeidet med tilskudd framstår dermed i stor grad som en sak mellom kommunal administrasjon, fylkesmannsembetene og direktoratet,

med kommunepolitikere som mer eller mindre interesserte tilskuere. Dette var også i stor grad tilfellet i casekommunene, selv om en av disse hadde søkt sitt første tilskudd under ordningen fordi lokalpolitikerne eksplisitt ønsket en økt innsats på et bestemt felt (unge sosialhjelpsmottakere). Disse større casekommunene jobbet likevel aktivt for å forplikte politikerne, blant annet gjennom å utarbeide gode planer, og opplevde at politikerne viste stor interesse for det de drev med – selv om de ikke gjorde forsøk på å styre arbeidet. I den minste kommunen ble den politiske interessen i liten grad framhevet, men dette ble heller ikke sett på som problematisk av informantene. Informantene formidlet at de tok for gitt at de hadde kommunestyret i ryggen, uten å ha eksempler på at denne ryggdekningen hadde vært prøvd.

At kommunepolitikerne i liten grad er sterke drivkrefter i tilskuddsarbeidet, bekrefte også i svarfordelingen på spørsmål om hvorfor kommunene valgte å søke tilskudd første gang. At kommunepolitikerne hadde diskutert saken og bedt om en ekstra innsats, ble markert som en sentral årsak av godt under halvparten av kommunene. Den vanligste grunnen til å søke midler til boligsosialt arbeid var at kommunene hadde gjennomført en kartlegging som tilsa at det trengtes en ekstra innsats. For barnefattigdom var hovedgrunnen at erfaringer fra praksisfeltet tilsa at det var behov for en ekstra innsats. Det som var verdt å merke seg i denne fordelingen, var at «jakten på penger» i svært liten grad var det som motiverte kommunene til å søke: Når kommunene søkte, var det fordi de hadde konkrete prosjekter de ønsket finansiering til. Casekommunene understreket også at prosjekter var ressurskrevende, og at det var grenser for hvor mange de kunne håndtere på en gang. Også på spørsmål om de opplevde at tilskuddene traff kommunens viktigste utfordringer, svarte et klart flertall ja. Flere framhevet imidlertid utfordringer de opplevde lokalt, som tilskuddene ikke hjalp dem med. Utfordringen som oftest ble nevnt, og som også kom opp i noen av de kvalitative intervjuene, var utfordringen med å framskaffe nok boliger til utsatte brukere.

Kapittel 6 Samarbeidet med Fylkesmannen og ønsket om faglig utvikling

Fylkesmannen har sentrale oppgaver knyttet til de to største tilskuddsordningene som diskuteres her, nemlig tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom. Søknader om disse tilskuddene skal sendes til Fylkesmannen, Fylkesmannen vurderer søknadene og lager en anbefaling til direktoratet, og tildeling av tilskudd skjer i møter der både representanter for fylkesmannsembetene og direktoratet deltar. I neste omgang sender fylkesmannsembetene ut tildelingsbrev, og de har ansvar for at kommunene har regnskap for bruken av midlene. Når det gjelder økonomisk rådgivning, har fylkesmennene en mer avgrenset rolle – formelt har de bare tilsynsansvar. Fylkesmennene har tilsynsansvar overfor kommunene på det sosiale området og kjenner dermed kommunene i sitt fylke svært godt. Denne kunnskapen bringer de inn i arbeidet med tilskuddene.

Fylkesmannsembetene har særlige oppgaver knyttet til kompetanseheving. Tidligere evalueringer (Poppe 2010; Hansen et al. 2007) har lagt betydelig vekt på Fylkesmennenes rolle når det gjelder å bygge nettverk med kommuner og gjennomføre kompetansehevende tiltak. For det boligsosiale arbeidet skjer kompetansehevingsarbeidet i et institusjonalisert samarbeid mellom Fylkesmennene og Husbanken. Fordi Fylkesmennene har denne rollen, og fordi refleksjoner om kompetanseheving og nettverk kom opp i flere av de kvalitative intervjuene når Fylkesmannens rolle ble brakt på bane, diskuteres informantenes tanker omkring behovet for kompetanseheving, fag- og metodeutvikling også i dette kapitlet.

Vi skal starte med å se på hva som konkret skjer mellom fylkesmannsembetene og kommunene: Hva sier informantene hos Fylkesmennene om arbeidet med tilskuddsordningene, og hvordan opplever kommunene forholdet til «sitt» fylkesmannsembete?

Hva sier ansatte hos Fylkesmannen om sitt arbeid?

Som vist i kapittel 4, er ansatte hos Fylkesmannen opptatte av å tenke sammenheng, og skape sammenheng, mellom ulike tilskudd. Tilskuddsforvaltningen er ofte lagt til

én person, og i alle embedene der det er gjort intervjuer, samarbeider denne personen tett med den som har ansvaret for tilskuddet til kommunalt arbeid mot rus.

Alle informantene hos Fylkesmennene la vekt på den rollen de hadde med å formidle informasjon om tilskuddene til kommunene. Her var det mange kanaler: Alle embedene la informasjonen ut på embedets nettsider. De sendte også e-poster til sine kontaktpersoner i kommunene, til kommunenes postmottak og/eller til NAV-lederne. Noen av embedene gjorde dette både i november, når tilskuddene ble utlyst, og i januar når søknadsfristen nærmet seg. NAV-ledersamlinger ble også brukt til å spre informasjon om tilskuddene. Noen av embedene hadde arrangert informasjonsmøter for alle kommunene i fylket som vurderte å søke. Disse møtene inkluderte alle tilskuddene Fylkesmannen hadde ansvaret for. Alt i alt jobbet embedene litt ulikt med informasjonsspredning, men alle gjorde noe, og noen var svært aktive og bevisste på å løfte tilskuddene inn i alle relevante sammenhenger.

De som jobber med tilskuddsforvaltning hos Fylkesmannen, kan oppfordre bestemte kommuner til å søke, og noen av dem gjør også dette i noen grad. En av informantene nevnte spesielt kommuner som har hatt et tilskudd i ett eller to år, men som somler med å sende inn søknaden for påfølgende år. I slike situasjoner vil kontaktpersonen hos Fylkesmannen oppsøke kommunen og minne dem på å søke. Informantene hadde litt ulike historier om suksess, eller mangel på det samme, i forsøkene på å oppfordre kommuner til å søke om tilskudd, eventuelt inngå interkommunale samarbeid og søke. Noen hadde gode erfaringer, andre hadde møtt motstand i kommunene de forsøkte å mobilisere, og prosjektet falt i fisk. Uansett understreket alle informantene at kommunene har selvstyre, og skal ha det, og ikke tar instruksjoner fra Fylkesmannen på dette området. En la dessuten vekt på at hvis det ikke finnes lokalt engasjement i kommunen, hvis kommunen ikke vil, vil det ikke ha noen hensikt at Fylkesmannen presser på dem prosjekter de ikke ønsker: «De må ha en indre motivasjon». En informant fortalte at hun for noen år siden var blitt oppringt av en lokalavis i forbindelse med at en bestemt kommune i fylket var blitt utpekt som en av kommunene som hadde langt over gjennomsnittlig mange fattige barn. Denne kommunen mottok ikke tilskudd til innsats mot barnefattigdom, og lokalavisa ringte til Fylkesmannen for å spørre hvorfor Fylkesmannen ikke hadde sørget for å skaffe denne kommunen tilskudd. For informanten var dette et eksempel på hvor misforstått forholdet mellom Fylkesmann og kommune kan være: Journalisten hadde fått vite at kommunen hadde fått informasjon om tilskuddet i mange omganger, og mer enn det kan i grunnen ikke Fylkesmannen gjøre. Dette var også tilbakemeldingen fra alle informantene i dette prosjektet: De informerer og bistår og kan gi anbefalinger til enkeltkommuner, men legger ikke press på enkeltkommuner som ikke selv tar initiativ til å søke.

Selv om deres rolle var sekundær, og kommunene selv måtte gjøre jobben, oppfattet informantene hos Fylkesmannen at de hadde en sentral rolle i tilskuddsforvaltningen. De av dem som representerte fylker der mange kommuner hadde tilskudd, tok på seg

noe av æren for den store aktiviteten. Disse framhevet særlig to ting: informasjon i mange kanaler og tett kontakt med kommunene. Hver gang det skjedde «noe på sosialt», var tilskuddsansvarlige hos Fylkesmannen inne i prosessen og informerte om tilskuddene. Dette kunne blant annet skje på konferanser med NAV-ansatte der Kvalifiseringsprogrammet var tema – også når det gjelder arbeid med KVP kan tilskuddene være relevante. Det å gi informasjon i slike sammenhenger handlet i noen grad også om å tenke kreativt og hjelpe kommunene med å tenke kreativt, for eksempel komme på at midler til boligsosialt arbeid kan ses i sammenheng med det arbeidet kommunene allerede gjør for å følge opp brukere av kvalifiseringsprogram. Den tette kontakten med kommunene handlet om mye av det samme: informere, ha oversikt og tenke kreativt sammen med kommunene om hvordan konkrete problemstillinger kunne angripes. De ansatte hos Fylkesmannen kan ikke instruere kommunene og uttrykte heller ikke ønske om dette, men de kan fungere som informasjonsbank og sparringpartner. Informantene fra fylkene med mye aktivitet hadde gått inn i disse oppgavene med stort engasjement.

Alle informantene hos Fylkesmannen opplevde at tilskuddsarbeidet ga dem en mulighet til å bli kjent med kommunene på måter de ikke ble gjennom andre former for kontakt. Flere framhevet kontrasten til det å ha tilsyn, da Fylkesmannen i større grad besøker kommunen som kontrollør. I arbeidet med tilskudd kan de i større grad ha en veilederrolle, noe flere satte pris på. Nettverkssamlingene fungerte også som en mulighet til å bli bedre kjent med kommunene og til å omgås mer uformelt i mindre forsamlinger. Dette var likevel ikke noe informantene la svært stor vekt på, all den tid de hadde mye kontakt med kommunene i andre sammenhenger: Mangel på kontaktpunkter var ikke noe problem, heller ikke utenom tilskuddsforvaltningen.

Det å få ut informasjon til kommunene var en av de viktigste tingene ansatte hos Fylkesmannen opplevde at de bidro med. Det andre viktige bidraget var knyttet til kompetansheving. Sammen med Husbanken arrangerte embetene nettverkssamlinger om boligsosialt arbeid. I de senere årene hadde noen av embetene slått sammen nettverkssamlingene om boligsosialt arbeid og rus, siden det i stor grad dreide seg om de samme brukerne, og siden kommunene ofte opprettet team der rus- og boligkonsulenter jobbet sammen. Som beskrevet av Poppe (2010) og sitert i kapittel 3 driver Fylkesmennene også med opplæring av økonomiske konsulenter, med kurs på grunn-, videregående- og spesialistnivå. Noen fylker har etablert videreutdanning i boligsosialt arbeid i samarbeid med utdanningsinstitusjoner, der Fylkesmannen har hatt en betydelig rolle i å etablere tilbudet. Ulike embeter framhevet ulike sider av arbeidet med nettverk og kompetansebygging og ga ikke inntrykk av at det fantes noen felles mal på dette området.

Arbeidet med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utgjorde ikke en stor del av den totale virksomheten til fylkesmannsembetene, men alle hadde faste medarbeidere på denne jobben. Mange av disse hadde hatt disse oppgavene i flere år og ga inntrykk av at de syntes arbeidet var givende. Mange jobbet tett opp mot kommunene,

men var samtidig klare på at arbeidet med tilskuddene – både initiativ, søknad og bruk – var opp til kommunene selv. Det var visse variasjoner mellom embetene i hvor mye energi de la i både informasjon, kontakt med enkeltkommuner og kompetanseheving: Fylkesmannen har mulighet til å gjøre ganske mye, men ikke alle prioriterte dette arbeidet like høyt.

De ansatte hos Fylkesmannen hadde få kritiske bemerkninger, eller fortellinger om vanskeligheter, i arbeidet med tilskuddene. En frustrasjon gikk likevel igjen hos flere av informantene, særlig knyttet til midlene til innsats mot barnefattigdom: Fylkesmannen har jobbet mye med å informere om disse tilskuddene, de har oppmuntret kommunene til å søke og stilt opp med entusiasme når kommunene kom med spørsmål til utforming av søknadene. Så kommer de til tildelingsmøtet med Arbeids- og velferdsdirektoratet, med veska full av gjennomarbeidede og godt begrunnede søknader fra kommunene «sine», bare for å få beskjed om at den totale tilskuddsrammen er begrenset, og at mer enn 95 prosent av potten er bundet opp til prosjekter som søker om fortsettelse. Kommuner som har startet opp, kan regne med å få midler i tre år hvis direktoratet har budsjett til det, dermed prioriteres søknader fra kommuner som er i gang. Nye prosjekter vil dermed ofte få avslag, selv om søknaden er god nok og behovet klart er til stede. De ansvarlige hos Fylkesmannen følte seg ansvarlige overfor kommunene og snakket med engasjement om problemstillingen:

Men det som er problemet med barnefattigdom, synes jeg, det er det at vi har for få. Vi driver og reklamerer veldig for de der ordningene, hvor bra og fint det er og sånn, og så vet vi at når de søker, så er det ikke så stor sjanse for at de får.

Denne problematikken ble ikke tatt opp av kommunene, men det vil ha sammenheng med at de kommunene som deltar i kunnskapsinnhenting, er kommuner som faktisk har fått tilskudd. Hvordan tilskudsarbeidet påvirker kommunene og forholdet mellom kommune og Fylkesmann når kommunene søker og ikke får, vil kreve en annen studie.

De ansatte hos Fylkesmannen følte i disse sammenhengene at de nærmest hadde «forledet» kommunene og lokket dem til å bruke mye energi på noe som ikke ble noe av. Dette gjaldt likevel konkrete situasjoner med enkeltkommuner og var ikke typisk for hvordan de ansatte i fylkesmannsembetene beskrev kontakten med kommunene. Hva sier kommunene om sitt forhold til Fylkesmannen på tilskuddsområdet?

Hvordan bidrar Fylkesmannen i arbeidet med tilskuddene?

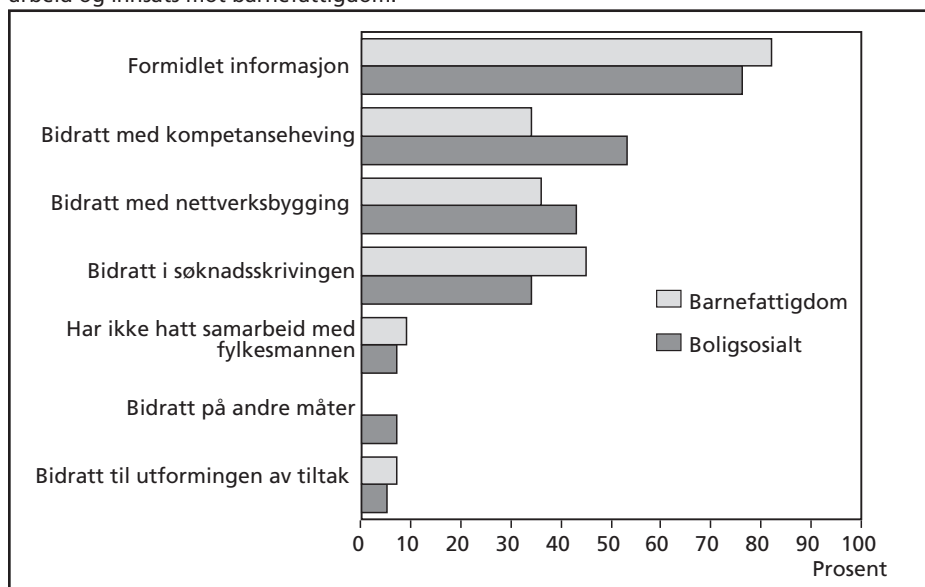
I surveyundersøkelsen er kommunene bedt om å svare på følgende spørsmål:

Hvordan har Fylkesmannen bidratt i kommunens arbeid med tilskudd til X? Flere svar mulig:

- a) Fylkesmannen har formidlet informasjon om tilskuddsordningen.
- b) Fylkesmannen har bidratt med hjelp og veiledning til søknadsskriving.
- c) Fylkesmannen har bidratt til utformingen av tiltak finansiert av tilskuddsordningen.
- d) Fylkesmannen har bidratt med kompetanseheving, for eksempel gjennom å arrangere kurs eller konferanser om temaet.
- e) Fylkesmannen har bidratt med nettverksbygging mellom kommuner.
- f) Vi har ikke hatt samarbeid med Fylkesmannen om dette tilskuddet.
- g) Fylkesmannen har bidratt på andre måter.

Spørsmålet ble gjentatt for alle tilskuddsordningene. Svarfordelingen på dette spørsmålet for boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom er vist i figur 6.1.

Figur 6.1 Hvordan Fylkesmannen har bidratt overfor kommunene. Tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom.



Siden kommunene kunne krysse av for flere alternativer, er prosentandelene i figur 6.1 beregnet ut fra antallet som sa at de hadde mottatt de respektive tilskuddene. Det klart vanligste bidraget, for begge tilskuddsordningene, er at Fylkesmannen formidler informasjon. Dette er en av Fylkesmannens mest sentrale oppgaver, og Fylkesmennene

jobber så mye med dette at det kanskje er overraskende at ikke enda flere kommuner sier at dette har vært et bidrag. Kommunene har imidlertid flere informasjonskanaler, og de kan også ha mottatt informasjon fra Fylkesmannen uten at de har vurdert dette som et viktig bidrag sammenliknet med andre ting.

Figuren viser noen interessante forskjeller mellom de to tilskuddsordningene. Arbeidet med nettverksbygging og – i enda større grad – kompetanseheving later til å være viktigere for tilskuddet til boligsosialt arbeid enn for tilskuddet til innsats mot barnefattigdom. 53 prosent av kommunene sier Fylkesmannen har bidratt til kompetanseheving innenfor boligsosialt arbeid, mens bare 34 prosent sier det samme om barnefattigdom. En tilsvarende forskjell, om enn langt mindre, finnes for nettverksbygging. Dette gjenspeiler det institusjonaliserte arbeidet Fylkesmennene gjør sammen med Husbanken for å bygge kompetanse og nettverk om boligsosialt arbeid i kommunene. Derimot er det flere som sier at Fylkesmannen har bidratt i søknadsskrivingen for barnefattigdom enn for boligsosialt arbeid. Uavhengig av ordning sier svært få at Fylkesmannen har bidratt til den konkrete utformingen av tiltak, dette gjør tydeligvis kommunene selv. Kommunene har også hatt anledning til å markere at Fylkesmannen har bidratt på andre måter enn dem som er nevnt. Presiseringene her gir lite ekstra informasjon: En kommune framhever at embetet er lett tilgjengelig for veiledning, en har etablert samarbeid med Fylkesmannen om en annen tilskuddsordning, og en kommune framhever Fylkesmannens rolle i utformingen av et interkommunalt samarbeid om boligsosialt arbeid.

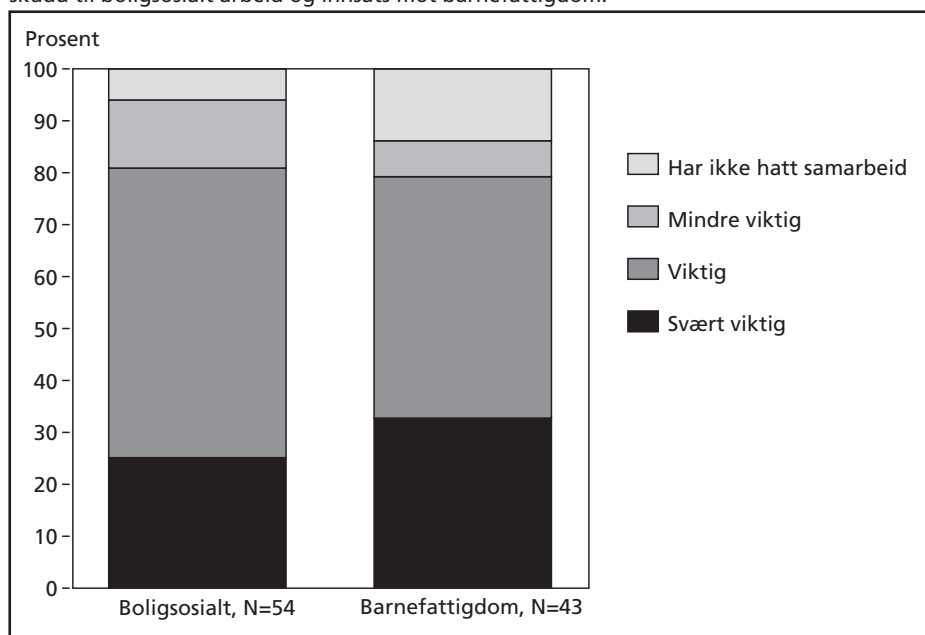
Boligsosialt arbeid og barnefattigdom er de to tilskuddene der Fylkesmannen har en aktiv rolle. Det er for få kommuner som har svart på undersøkelsen som har mottatt de andre tilskuddene, til at det gir mening å presentere tall om dette, men det er verdt å se på noen hovedtall for økonomisk rådgivning. Dette er altså et tilskudd der Fylkesmannen har tilsynsansvar, men ikke har formelt ansvar utover dette. 9 av de 15 kommunene som har mottatt dette tilskuddet, sier at Fylkesmannen har bidratt med informasjon, og 8 sier at embetene også har bidratt med kompetanseheving. 5 sier at de har fått hjelp til nettverksbygging med andre kommuner. Dette er et kanskje overraskende lavt tall, siden tilskuddene til økonomisk rådgivning går til interkommunalt samarbeid. Andelen som sier at Fylkesmannen har bidratt til nettverksbygging, er likevel ikke større enn for de to tilskuddene som i all hovedsak går til enkeltkommuner. Her må det likevel påpekes at tallgrunnlaget er svært lite. Både kommuner og Fylkesmenn gir dessuten i den kvalitative undersøkelsen inntrykk av at initiativ til interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning oftest kommer fra kommunene selv, og ofte springer ut av etablerte samarbeid på andre områder eller fellesskap om en statlig tjeneste (typisk samme namsmann i flere kommuner). Fylkesmannen har dermed en begrenset rolle også på dette området.

I de kvalitative intervjuene la informantene vekt på at Fylkesmannen informerte om tilskuddene, at de hadde deltatt på seminarer og nettverkssamlinger i regi av

Fylkesmannen, og at embetene var lett tilgjengelige når de hadde behov for veiledning. To kommunalt ansatte informanter i ulike fylker brukte uavhengig av hverandre uttrykket «på tilbudssida» når de beskrev holdningen til sin kontaktperson hos Fylkesmannen. Informantene la vekt på at det var lett å ta kontakt med Fylkesmannen både per telefon og mail, og at de hadde faste folk å forholde seg til i administrasjonen. En påpekte at forholdene heller ikke var større enn at kontaktpersonen hos Fylkesmannen lett kunne ringe til dem hvis det var noe de lurte på, og at dette også ble gjort. Ingen av informantene antydte noen form for friksjon eller samarbeidsproblemer med Fylkesmannen.

Respondentene i surveyundersøkelsen ble også bedt om å vurdere hvor viktig samarbeidet med Fylkesmannen hadde vært for dem i forbindelse med hvert enkelt tilskudd. Svarfordelingen for de to største tilskuddene er vist i figur 6.2.

Figur 6.2 Hvordan kommunene vurderer viktigheten av samarbeidet med Fylkesmannen. Tilskudd til boligsosialt arbeid og innsats mot barnefattigdom.



For begge tilskuddene sier nærmere 80 prosent av kommunene at arbeidet har vært viktig eller svært viktig. Det vanligste er å si at samarbeidet har vært «viktig», men mellom hver fjerde og hver tredje kommune mener det har vært «svært viktig». For begge tilskuddene er det klart flere som sier at samarbeidet har vært «svært viktig», enn som sier at det har vært «mindre viktig». Om lag 15 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd til innsats mot barnefattigdom, sier at de ikke har hatt samarbeid med Fylkesmannen. Dette er en høyere andel enn de som markerte dette alternativet

i figur 6.1, noe som muligens skyldes ulike tanker om hva som utgjør «samarbeid». Kommuner kan ha markert i figur 6.1 at de fikk informasjon via Fylkesmannen, og samtidig hevde i figur 6.2 at de ikke har hatt samarbeid. Svaralternativet «har ikke hatt samarbeid» kan også ha fanget opp «vet ikke»-svarende for akkurat dette spørsmålet. Selv om de som har svart «mindre viktig», slås sammen med dem som svarer at de ikke har hatt samarbeid, forblir andelene rundt 20 prosent og færre enn dem som sier at samarbeidet har vært svært viktig. Fire av fem kommuner i surveyundersøkelsen gir altså en klart positiv tilbakemelding på spørsmålet om samarbeid med Fylkesmannen, mens én av fem er mer forbeholden.

I dette skiller inntrykket fra surveyundersøkelsen seg litt fra inntrykket fra de kvalitative intervjuene. Informantene i den kvalitative undersøkelsen ga et gjennomgående positivt inntrykk av samhandlingen med Fylkesmannen, som nettopp påpekt, men de ga ikke inntrykk av at dette samarbeidet var sentralt eller viktig for dem. Alle informantene snakket entusiastisk om prosjektene sine, og i fortellingene om prosjektene kom informasjonen om oppstart og initiativ, politisk forankring, samarbeid mellom etater og resultater av seg selv. Men ingen av informantene nevnte Fylkesmannen eller fylkesmannsembetets rolle før de fikk direkte spørsmål om det – som regel mot slutten av intervjuet. I et par av intervjuene stoppet informasjonsflyten opp på dette tidspunktet, og informantene hadde behov for å tenke seg om før de svarte. Vi fikk ikke inntrykk av at de tok denne tenkepausen fordi de hadde noe å skjule, men snarere fordi de ikke var forberedt på at temaet skulle komme. Når de først svarte, var de klare og stort sett positive.

Det er uklart hvordan dette skal tolkes. Det må presiseres at informantene i case-kommunene, som redegjort for i kapittel 2, oftere var engasjert i arbeid med barnefattigdom enn i boligsosialt arbeid. Det er mulig de som jobber med oppfølging i bolig, har et sterkere forhold til Fylkesmannen, siden embetene har mer institusjonalisert aktivitet på dette feltet. En annen mulig tolkning er at Fylkesmannen er der som en medspiller som kommunene i liten grad tenker over – at det er en pålitelig etat som bidrar med sitt. At Fylkesmannen arrangerer konferanser og formidler informasjon, kan oppleves som like selvsagt som at teknisk etat sørger for vann og kloakk, uten at man kommer på å nevne dette i en samtale om kommunens boligsosiale arbeid. I så fall undervurderes Fylkesmannens rolle i de kvalitative intervjuene. En annen mulig tolkning er at kommunene faktisk i stor grad er selvgående, og at Fylkesmannens rolle egentlig er ganske marginal. Kommunene erfarer likevel at Fylkesmannen er der når embetet trengs, og svarer derfor høflig positivt på direkte spørsmål, men i det daglige er bidraget lite. I så fall overvurderes Fylkesmannens rolle noe i svarene på den kvantitative undersøkelsen. Til sammen gir kvalitativ og kvantitativ informasjon et klart positivt bilde av Fylkesmannens bidrag, men det blir stående åpent hvor viktig dette bidraget egentlig oppleves i kommunene. Kanskje er realiteten at kommunene setter

pris på at embetet er der når de trenger det, men at de i det daglige sjelden har behov for å trekke dem inn.

Noen av kommunene uttrykte at de ønsket seg mer oppfølging fra Fylkesmannens side. Dette var særlig knyttet til spørsmål om metodeutvikling. I flere av intervjuene kom det fram at informantene oppfattet Fylkesmannen som relativt passiv:

[Om barnefattigdom:] Da vi søkte, var det den adressen vi søkte til, og neste år da vi skulle søke, var adressen der. Noe mer etterspørsel om hva vi holder på med, har det ikke kommet derfra.

Ungdomsprosjektene, der man søker direkte til direktoratet, har strukturerte samlinger to ganger i året. Fylkesmannen har ikke noe tilsvarende på områder de har ansvar for.

Prosjektene er sterkt forankra i kommunen. Fylkesmannen gir penger og viser interesse, men har liten rolle utover det.

Kommunenes ambisjoner med hensyn til fag- og metodeutvikling, og rollen de så for Fylkesmannen og andre instanser på høyere forvaltningsnivå i denne sammenhengen, utdypes i neste avsnitt.

Metodeutvikling og ønsket om feedback

«Ingen av svaralternativene er gode. Viktig med metodeutvikling»

Dette var en av kommentarene i et åpent spørsmål i surveyundersøkelsen. Metodeutvikling var ikke et tema da denne undersøkelsen ble designet, og temaet er i det hele tatt ikke dekket i det kvantitative spørreskjemaet, utover de få spørsmålene som dreier seg om HUSK (se nedenfor). Likevel kommer det fram gjennom kommentarer i åpne spørsmål, og det kom i stor grad opp i de kvalitative intervjuene. Særlig når Fylkesmannens rolle ble tatt opp, begynte mange informanter raskt å reflektere rundt hvordan tilskuddene ble brukt til metodeutvikling og hvilken rolle Fylkesmannen hadde, og kunne ha, i denne sammenhengen. Dette ble koblet opp til Fylkesmannens aktive rolle i fag- og kompetanseutvikling i en del andre sammenhenger. Flere informanter uttrykte seg på måter som ga ekko av formuleringen som ble sitert ovenfor: «Da vi søkte, var det den adressen vi søkte til, og neste år da vi skulle søke, var adressen der.» Men mer enn en adresse å søke til hadde Fylkesmannen i liten grad vært.

Kunne godt tenke meg det i enda større grad, å få litt tilbakemeldinger og gjerne kritiske spørsmål også.

Vi skulle gjerne, jeg skulle gjerne sett et tettere ... oppbacking, stimulans, gjerne kontroll, altså litt sånn dialog med den som bevilger. For det var kanskje meninga med å gi det tilskuddet, å ville gjerne følge med litt underveis, kanskje til og med ha ei lita hjelpe- og støtterolle.

[Om et varslet tilsyn:] Det er helt greit. For da får du ... du får bekrefte om du er på rett vei, eller om du gjør noe gærent, og så må du bare korrigere. Så det er bare positivt.

Det er verdt å merke seg at alle disse informantene etterspør «kritiske spørsmål», «gjerne kontroll», tilbakemeldinger på «om du gjør noe gærent». De ønsker korrigeringer i et arbeid som oppleves som nybrotsarbeid. Dette ønsket, kom det fort fram, var i all hovedsak knyttet til arbeidet med barnefattigdom. Her opplevde kommunene at de rigget til nye og innovative prosjekter og arbeidsmåter, og de ønsket at noen skulle vise mer interesse for hva de drev med. Mens mange var inne i nettverk, og hadde deltatt på en rekke konferanser og liknende knyttet til boligsosialt arbeid, opplevde de stillhet omkring barnefattigdomsmidlene.

Jeg synes det er rart når det gjelder dette med barnefattigdom at det har vært så lite kontakt fra sentralt hold, og fra fylkesnivået. Vi har stort sett holdt på med tilskuddet i fred. ... Når det gjelder boligsosialt på fylkesnivå, det er det noe samhandlingsarena der det er Husbanken og flere parter inne i det, og samme på rusområdet ... det har vært mer nettverk av kommuner som ønska å bli flink på det, eller kanskje det var bevilgningsgiver som var interessert i hvordan det gikk, og ville holde det litt i ørene. Dette har det ikke vært innenfor barnefattigdom. Det har vært et par sånne nasjonale samlinger – to, i løpet av fire år. Det har forundra meg litt.

En grunn til at det har blitt sånn, er at det inntil nylig har vært relativt få kommuner i hvert fylke som har hatt midler til innsats mot barnefattigdom, slik at det har vært få kommuner å bygge nettverk med. Et av fylkesmannsembetene signaliserte at de ville gripe mer tak i barnefattigdomsprosjektene fra og med inneværende år og etablere et eget forum også for dette. Her kan det også nevnes at samme informant som sto bak det siste sitatet ovenfor, selv presiserte senere i intervjuet at kommunen heller ikke sterkt hadde etterspurt kontakt med Fylkesmannen, og at kommunen kanskje hadde vært noe «innadvendt» fordi de hadde «et stykke arbeid å gjøre». Likevel gjentok denne informanten forundring over at en såpass stor statlig satsing som denne barnefattigdomssatsingen var, var så lite styrt.

Når mange av informantene var opptatte av metodeutvikling, var det naturligvis ikke primært fordi de ønsket å gjøre inntrykk på Fylkesmannen. Særlig på ett NAV-kontor kunne informantene fortelle om et mangeårig og systematisk arbeid på kontoret – og på sosialkontoret før NAV – for å utvikle bedre metoder. På dette kontoret var det etablert et eget team som jobbet med metodeutvikling. Deltakerne i dette teamet skulle

dels jobbe med vanlig drift og dels med utvikling – «ha en fot i utviklingsarbeid og en i drift». Det ble understreket at dette var uvanlig på et lokalt NAV-kontor, men at akkurat dette kontoret prioriterte dette høyt. Instanser som ellers drev utvikling – Fylkesmannen, NAV fylke, utdanningsinstitusjoner, direktorat – var alle for langt unna, dette arbeidet måtte etter disse informantenes mening skje lokalt. De var opptatte av samarbeidet med lokalt næringsliv, med kommunen, i det hele tatt av å mobilisere lokale aktører. Kontoret hadde vært partner i HUSK gjennom flere år og hadde hatt utstrakt kontakt med forskere – både som samarbeidspartnere og som «noen som skulle forskes på». Arbeidet med barnefattigdom, der kontoret hadde kartlagt og rettet innsats mot familier som hadde sosialhjelp som hovedinntekt over tid, ble oppfattet som en del av dette utviklingsarbeidet. På direkte spørsmål om informantene oppfattet barnefattigdomsprosjektet som utviklingsarbeid eller økt aktivitet, måtte begge informantene tenke seg om: På en måte «er det utviklingsprosjekter alt dette her», men «vi har jo økt aktiviteten også». Ønsket om mer aktivitet, og ønsket om å finne smartere måter å jobbe på, lot til å være sterkt sammenknyttet på dette kontoret.

Noe av det samme ble formidlet i en annen kommune, som hadde et særlig bevisst forhold til det å skille mellom prosjektmidler og drift. Prosjektmidler skulle brukes til faglig utvikling som informerte driften og inspirerte til nye arbeidsmåter – men drift var drift og skulle stå på egne ben uten eksterne midler. Den ene informanten fra denne kommunen hadde lang fartstid som kommunal leder og hadde sett mange prosjekter dø i implementeringsfasen fordi prosjektmidlene tok slutt. Denne informantens utgangspunkt var derfor at kommunen skulle tenke videreføring fra dag én og sørge for å ikke gjøre seg avhengig av eksterne midler. En kollega uttrykte at tilskuddsmidlene ble brukt til metodeutvikling, slik at når midlene en dag ble borte, «så sitter det – da er det etablert». Denne informanten uttrykte likevel usikkerhet om hvor godt rutinene var etablert, og i hvilken grad samarbeidet var personavhengig.

En av de ansatte hos Fylkesmannen kunne fortelle om en kommune i sitt fylke som hadde brukt egne driftsmidler til å betale egenandelen i barnehage for utsatte barn i kommunen og prosjektpenger til veiledningstjeneste for de samme familiene. Alt dette er eksempler på at tilskuddene gir kommunene anledning til å gjøre noe annet, noe mer, enn det midlene til drift åpner for.

Jevnt over formidler kommunene viktigheten av lokalt engasjement, av å finne arbeidsmåter som fungerer i deres organisasjon og deres kommune. Samtidig understreker de at midlene er begrensede, og at rommet for å lete etter nye arbeidsmåter eller sette nye problemstillinger på dagsordenen er begrenset av både stram økonomi og mange pålagte oppgaver. Tilskuddsmidlene gir kommunene en anledning til å prøve ut nye måter å jobbe på. De gir en anledning til å være innovative, skape samarbeid på tvers av etater og utvikle sosialt arbeid som fagområde. Flere av casekommunene hadde trukket inn eksterne ressurser i form av forskningsmiljøer, konsulenter eller lokale entreprenører som arbeidet med motivasjon og egenutvikling. En av kommunene

hadde vært deltaker i HUSK og trakk veksler på kontakter som var etablert i denne sammenhengen i utviklingsarbeidet. Alle beskriver dette å trekke inn ekstern bistand som positivt, om ikke gjennom hele prosjektet, så iallfall i kritiske faser. En av informantene beskrev alt kontoret gjorde av prosjektarbeid, som utviklingsarbeid i en eller annen forstand – kontoret var alltid på jakt etter bedre måter å jobbe på. Tilskuddsmidlene ble beskrevet som essensielle i å opprettholde lokalkontorenes mulighet til å fortsette med utviklingsarbeid:

Det er ikke tvil om at på dette med stimulans, det å klare å holde liv i oss, på den måten at vi vil holde på i en utviklingsmodus, det har de midlene vært *helt sentrale* på. Jeg tror at hvis vi ikke hadde hatt de midlene her, hadde dette vært mye vanskeligere å få til lokalt ...

I denne informantens beretning gikk ønsket om faglig utvikling og ønsket om økt aktivitet over i hverandre. Prosjektene ble beskrevet simultant som økt aktivitet og fagutvikling, som tiltak som kom både brukere og kontoret til gode samtidig. Denne informanten var også opptatt av at tilskudd ikke er en enveis prosess der direktoratet gir og kommunene/NAV-kontorene mottar – gjennom utviklingsarbeidet hadde NAV-kontoret gitt mye tilbake. Representanter fra dette NAV-kontoret hadde deltatt i nasjonale ressursgrupper i flere omganger og opplevde også på denne måten at de ga noe tilbake. Dette ble beskrevet som en «vinn-vinn-situasjon»: Det lokale nivået hadde ikke bare fått noe, men også vært med på å utvikle feltet i et større fellesskap. Informanten opplevde at NAV-kontoret inngikk i et partnerskap.

Fagutvikling: HUSK

HUSK er en forkortelse for Høgskole- og universitetssosialkontor og er et samarbeid mellom forsknings- og undervisningsinstitusjoner, NAV-kontorer og brukere, med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I 2011 deltok 20 kommuner på en eller annen måte i HUSK-samarbeid. Som vist i kapittel 2 har ti av disse deltatt i denne undersøkelsen, men fire av dem har ikke krysset av for at de er deltakere i HUSK, og har dermed heller ikke svart på batteriet av HUSK-spørsmål. Derimot har to kommuner som ikke er HUSK-partnere, krysset av for at de deltar i dette samarbeidet. Begge disse to kommunene ligger i regioner der HUSK er etablert, en av dem har flere nabokommuner som er HUSK-kommuner. Denne kommunen presiserer også hvordan kommunen har deltatt: De har vært invitert til HUSK-samlinger og gitt innspill til HUSK om arbeidet sitt med et bestemt prosjekt. Selv om denne kommunen ikke offisielt deltar i HUSK, har den altså vært

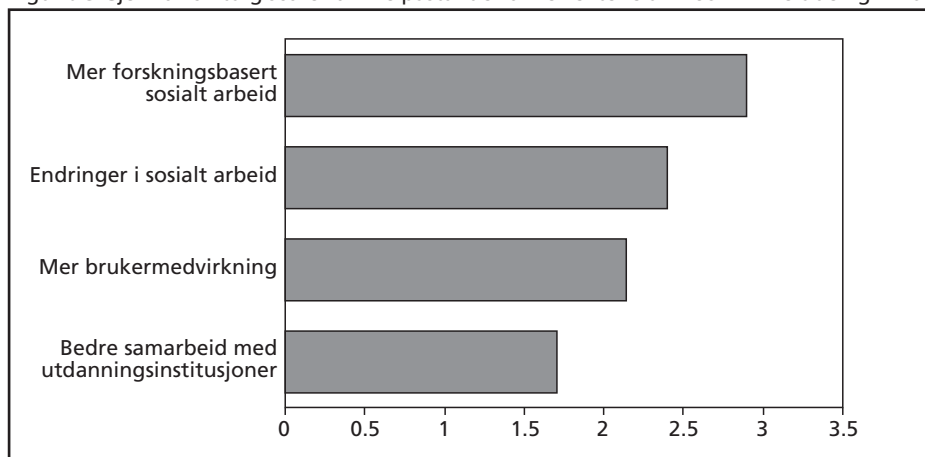
inne i det regionale samarbeidet. Svarene fra denne kommunen om hvordan HUSK har påvirket arbeidet deres, er derfor, under tvil, inkludert i presentasjonen nedenfor. Når det gjelder den andre kommunen, finnes det ingen utfyllende opplysninger, og det er ingen tegn til at denne kommunen har hatt kontakt med HUSK i sin region. Denne kommunens svar er derfor utelatt.

Skjemaet inneholdt bare fem spørsmål om HUSK, fire av disse var vurderings-spørsmål der kommunen ble bedt om å krysse av på en skala fra én til fire hvor enige eller uenige de var i følgende påstander:

- HUSK har ført til endringer i kommunens/bydelens sosiale arbeid.
- HUSK har ført til bedre samarbeid med utdanningsinstitusjoner.
- HUSK har ført til mer forskningsbasert sosialt arbeid i kommunen/bydelen.
- HUSK har ført til mer brukermedvirkning i kommunen/bydelen.

Gjennomsnittlig score for de åtte kommunene er vist i figur 6.3. Skalaen er organisert slik at 1 indikerer «helt enig», mens 4 indikerer «helt uenig».

Figur 6.3 Gjennomsnittlig score for fire påstander om effektene av HUSK. 4=helt uenig. N=8.



Høy score i figur 6.3 indikerer altså uenighet. Respondentene kjenner seg mest igjen i påstanden om at HUSK har ført til bedre samarbeid med utdanningsinstitusjoner. Dette er den eneste påstanden der gjennomsnittet ligger under 2, altså nærmest «helt enig»-sida. Fire av de åtte kommunene sier seg «helt enige» i denne påstanden. Ellers er kommunene oftere helt eller delvis uenige i påstandene, og mest uenige er de i at HUSK har ført til mer forskningsbasert sosialt arbeid. Her er gjennomsnittet 2,9, og tre av sju kommuner har sagt seg helt uenige.

For spørsmålet om hvorvidt HUSK har ført til endringer i kommunens arbeid, plasserer alle kommunene seg midt på treet: Fire har krysset av for «delvis enig», fire for «delvis uenig». For øvrig har kommunene tatt hele skalaen fra 1 til 4 i bruk, så når gjennomsnittet ligger rundt midten, er det fordi det er stor spredning. HUSK later til å fungere forskjellig i forskjellige kommuner – et inntrykk som for så vidt er i tråd med konklusjonene i evalueringen av tiltaket (Gjernes et al. 2008).

Det siste spørsmålet som ble stilt om HUSK, tok opp om HUSK hadde vært sett i sammenheng med andre tilskudd kommunen hadde mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tre kommuner svarte ja, fire svarte nei. De tre som svarte ja, utdypet svaret: «Kompetanse [fra et navngitt prosjekt] overføres nå i hele organisasjonen», «Evaluering av fattigdomsarbeidet – videreføres nå i hele byen», «HUSK-samarbeidet har generert samarbeid/ekskursjoner i forhold til prosjekt barnefattigdom (for eksempel)».

Som nevnt hadde en av casekommunene vært deltaker i HUSK. Informantene i denne kommunen ble spurt om HUSK-arbeidet hadde ført til innsikter som kunne brukes i andre deler av arbeidet de drev med. Dette lot i liten grad til å være tilfelle, iallfall på kort sikt. Informantene la heller vekt på at HUSK-samarbeidet hadde lært dem en del om det å jobbe sammen med forskere og ansatte i utdanningssektoren og om det å delta i prosesser knyttet til slikt samarbeid på tvers av sektorer. Begge informantene mente at de, som NAV-ansatte, hadde lært mye om seg selv i prosessen. I tillegg var de opptatte av at de hadde gått fra en posisjon der de ble «forsket på», til en posisjon som aktive deltakere og premissleverandører. Samarbeidet med forskningen ble sett på som givende – forskerne var kunnskapsrike og hadde bidratt med anbefalinger av aktuelle rapporter og «satt oss på sporet av spennende ting». Dessuten mente informantene at forskerne var flinkere enn dem selv til å skrive og dermed til å lage gode oppsummeringer av samarbeidet. Noen av de ansatte på det aktuelle NAV-kontoret hadde også vært med på å skrive artikler i akademiske publikasjoner. Informantene snakket entusiastisk om dette samarbeidet, men mente samtidig at den direkte verdien av deltakelsen ville vise seg på lengre sikt. Det viktigste var kompetanseoppbyggingen og det å få «nysgjerrighet på kunnskap og forskning» godt plantet i organisasjonen. Noen direkte nytte av prosjektet i det daglige arbeidet ga de ingen eksempler på – men dette var et NAV-kontor som drev med faglig utvikling langs flere linjer. HUSK lot til å være en kilde til inspirasjon, som kan ha vært en av flere drivkrefter for det mer konkrete utviklingsarbeidet.

Oppsummering

Kommunene gir jevnt over et positivt bilde av kontakten de har med Fylkesmannen i sitt fylke: Fylkesmannen er lett tilgjengelig, gir informasjon, råd og veiledning,

samarbeidet er godt – Fylkesmannen er på tilbudssida. Kommunene formidler også i surveyundersøkelsen at samarbeidet er viktig. De ansatte hos Fylkesmannen formidler tilsvarende god kontakt ut i kommunene og legger ned en systematisk innsats i å informere kommunene om tilskuddene som finnes, og veilede dem som ønsker å søke.

Inntrykket som formidles i de kvalitative intervjuene, er at kontakten med Fylkesmannen oppleves som positiv, men det er vanskelig å se at informantene opplever den som særskilt viktig. Flere av informantene snakket om arbeidet med tilskuddet i en time eller mer uten å nevne samarbeidet med Fylkesmannen, faktisk nevnte ingen av informantene dette leddet før de ble spurt direkte. Når temaet først ble brakt på bane, kom det også fram at mange av informantene kunne ønsket seg mer oppfølging – flere nettverkssamlinger, flere tilbakemeldinger, mer konstruktiv kritikk.

Disse ønskene knyttet seg særlig til tilskuddet mot barnefattigdom, der mange av kommunene følte at de drev utviklingsarbeid i et relativt tomt rom. To, til dels tre, av kommunene som deltok i prosjektet, drev med ganske like ting – kartlegging, bevisstgjøring, mer koordinert innsats overfor særlig utsatte familier – men det var ingenting som tydet på at de kjente til hverandres arbeid. Dette var også de to kommunene som sterkest etterlyste mer faglig påfyll og flere tilbakemeldinger. Fylkesmennenes kompetanshevende arbeid i samarbeid med Husbanken innenfor temaet boligsosialt arbeid ble framhevet som en positiv mal av flere informanter. Kommunene brukte tilskuddsmidlene til å drive fag- og metodeutvikling, og mange hadde gjort positive erfaringer med nye samarbeidsformer. De uttrykte håp om at de nye arbeidsmåtene ville leve videre etter prosjektperioden, men var samtidig usikre på hvordan de nye samarbeidsmåtene ville fungere med andre personer i stillingene. Arbeidsrutinene de arbeidet for å etablere, ble oppfattet som sårbare og i noen grad personavhengige.

Et mindre antall kommuner i denne kunnskapsinnhenting deltar i HUSK. Det later til å være stor variasjon i hvordan HUSK fungerer i de ulike kommunene. Påstanden flest kommuner kjenner seg igjen i, er at HUSK har ført til bedre samarbeid mellom kommunen og utdanningsinstitusjoner.

Tilskuddenes rolle i kommunenes fag- og metodeutvikling var ikke tema i dette prosjektet, men «presset seg fram» gjennom datainnsamlingen. Midlene ble i mange kommuner brukt til å utvikle nye arbeidsmåter eller til å hente inn ekstern kompetanse som kunne bidra med ideer og veiledning. Flere informanter mente at de drev utviklingsarbeid som burde ha interesse utover kommunens grenser.

Kapittel 7 Hvordan fungerer tilskuddene i kommunehverdagen?

Kommunene har mange oppgaver og flere ulike inntektsmuligheter. Tilskuddene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og for så vidt også av andre statlige instanser, utgjør en svært liten del av kommunenes samlede aktivitet. Denne rapporten har så langt vist at kommunene som mottar tilskudd, jobber systematisk for å integrere tiltak finansiert av tilskudd i den daglige aktiviteten og for å unngå at tilskuddsaktiviteten havner «på utsida av» det kommunale instanser ellers driver med. Likevel har ikke rapporten gitt noe klart svar på om det er mottaket av tilskudd som gjør at kommunene satser på arbeid mot barnefattigdom, med boligsosial oppfølging og økonomisk rådgivning, eller om disse satsingene ville kommet uansett. Kommunene kjenner jo også til de nasjonale debattene som går, der både barnefattigdom og behovet for økonomisk rådgivning har vært fremme gjennom flere år. Spørsmålet i dette siste analysekapitlet blir dermed: Har tilskuddene gitt «noe ekstra»? Eller har de snarere vært et beleilig økonomisk tilskudd til tiltak kommunene ville gjennomført uansett? Det siste er ikke nødvendigvis et uheldig utfall, siden det er en kjent sak at kommuneøkonomien ofte er trang og kommunene trenger ekstra inntektskilder. Det er likevel en annen situasjon enn om tilskuddene gir kommunene mulighet til å gjennomføre tiltak de ellers ikke ville gjort, til glede for brukere som ellers ikke ville hatt tilbudet. Bidrar tilskuddene til at kommunene øker aktiviteten og bygger opp kompetanse utover det de ellers ville gjort? Ville områdene tilskuddene dekker, blitt prioritert hvis tilskuddene ikke fantes?

Videre er det et spørsmål i dette kapitlet om tilskuddene er organisert på en hensiktsmessig måte, eller om kommunene har klare ønsker om bestemte endringer. Dette er også et spørsmål om hvordan tilskuddene fungerer vis-à-vis kommunene. Hva opplever kommunene som de største fordelene med å motta tilskudd, og hva er de største utfordringene? Er det noe kommunene ønsker annerledes?

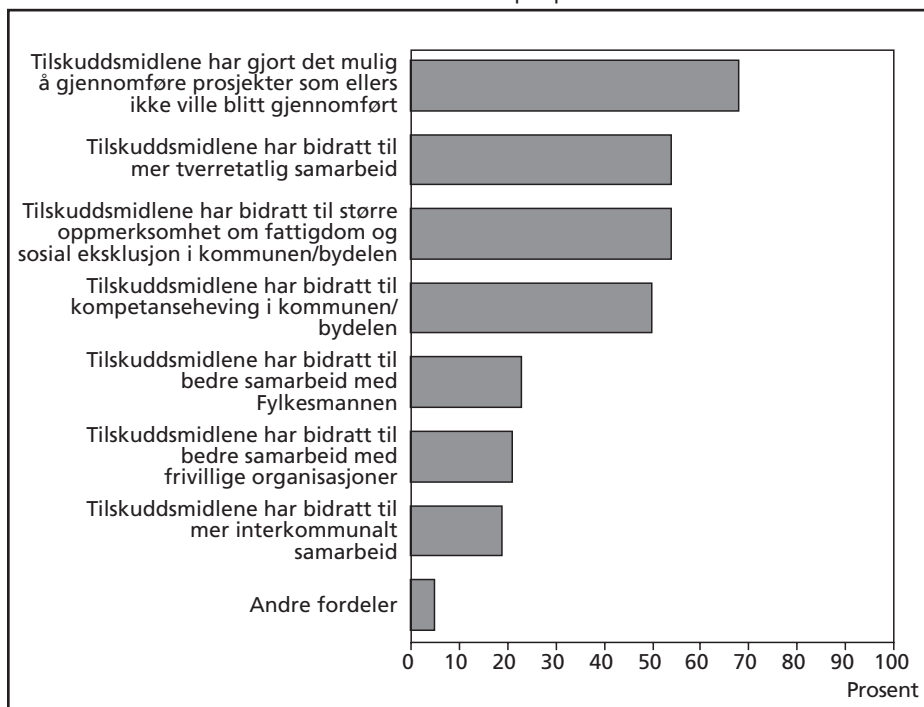
Største fordeler med å motta tilskudd

Kommunene som svarte på surveyundersøkelsen, fikk spørsmålet «Hva har vært de største fordelene med å motta tilskuddsmidler fra AVdir? Flere svar mulig:»

- Tilskuddsmidlene har gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville bli gjennomført.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til større oppmerksomhet om fattigdom og sosial eksklusjon i kommunen.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til kompetanseheving i kommunen.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til mer tverretattlig samarbeid.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til mer interkommunalt samarbeid.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til bedre samarbeid med Fylkesmannen.
- Tilskuddsmidlene har bidratt til bedre samarbeid med frivillige organisasjoner.
- Annet

Antallet kommuner som har kryssset av for de ulike svaralternativene, er vist i figur 7.1.

Figur 7.1 Største fordeler med å motta tilskudd. Antall kommuner som har markert ulike alternativer. Totalt antall kommuner som har svart på spørsmålet = 87.



Det kommunene er mest opptatte av, er at tilskuddsmidlene har gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført. 68 av de 87 kommunene

som har svart på spørsmålet, har gitt dette svaret. De to svarene som får nest størst tilslutning, er «tilskuddsmidlene har bidratt til mer tverretattlig samarbeid» og «tilskuddsmidlene har bidratt til større oppmerksomhet om fattigdom og sosial eksklusjon i kommunene/bydelen». 54 kommuner – ikke nødvendigvis de samme kommunene – har markert hver av disse. I tillegg har 50 kommuner sagt at en av de største fordelene er at «tilskuddsmidlene har bidratt til kompetanseheving i kommunen/bydelen». Disse fire alternativene får klart større oppslutning enn de tre siste, som er markert av rundt 20 kommuner hver, og som alle omhandler samarbeidsrelasjoner ut av kommuneorganisasjonen: samarbeid med Fylkesmann, frivillige organisasjoner og andre kommuner. Samlet gir dermed figur 7.1 et inntrykk av at tilskuddene har relativt stor betydning internt i kommunen: De fører til mer aktivitet, økt oppmerksomhet, kompetanseheving og tverretattlig samarbeid. Derimot spiller tilskuddene i liten grad noen rolle for å bedre kommunens samarbeid med andre aktører. Det må presiseres at kommunene ikke antyder at samarbeidet er blitt dårligere, bare at økt/bedret samarbeid ikke framstår som en viktig konsekvens av arbeidet med tilskuddene.

Kommunene hadde anledning til å markere svaralternativet «annet» og utdype svarene. Få kommuner valgte å gjøre dette. De som har utdypet fordelene med tilskudd, har framhevet «får anledning til å prøve ut tiltak vi ellers ikke ville hatt anledning til», «vi får anledning til å revidere samarbeidsavtaler mellom bydel, sentrale enheter, utdanningsetaten og NAV», «Tilskuddet har bidratt til at bydelen har kunnet spisse sitt fokus på fattigdomsproblematikk, gjennom utviklingen av en lokal handlingsplan».

Den første av disse kommentarene tar opp temaet som stadig dukket opp i datainnsamlingen til dette prosjektet, nemlig metodeutvikling og anledningen til å «prøve ut» tiltak, arbeidsmåter og samarbeidsformer (jf. kapittel 6, se også nedenfor). Den andre kommentaren kan leses som et supplement til figur 7.1 som kanskje også er gyldig for flere kommuner: Svaralternativet «bedre samarbeid med statlige etater» manglet i spørreskjemaet. Dette har med rette vært kritisert: Kommunene har en rekke møtepunkter med statlige helseforetak, primærhelsetjenesten, utdanningsinstitusjonene og, naturligvis, statlige deler av NAV. Om, og eventuelt hvordan, tilskuddsarbeidet påvirker disse relasjonene, er ikke tematisert i surveyen og ble heller ikke systematisk tatt opp i de kvalitative intervjuene. Inntrykket fra casekommunene var likevel, som diskutert i kapittel 4, at den økte aktiviteten førte til mer utstrakt samarbeid langs mange linjer, og at dette også inkluderte de relevante statlige og fylkeskommunale aktørene. Det er for så vidt også det som formidles av den ene kommunen som har knyttet en kommentar om dette inn i spørsmålet om de største fordelene med å motta tilskudd.

De ansatte i casekommunene ble ikke spurt om hva de anså som de største fordelene med å motta tilskudd som sådan. Dette spørsmålet ble derimot stilt til ansatte hos Fylkesmannen. Det at tilskuddene gir kommunene «drahjelp» til å komme i gang, ble nevnt som en av de største fordelene – kommunene får hjelp til å komme i gang med innsats som enten går utover innsatsen de ellers ville gjort, eller som introduserer

nye måter å arbeide på. Det andre hovedpoenget som ble nevnt, er at kommunene tilføres ressurser i trange tider, som gir dem rom til å yte bedre tjenester og gi bedre oppfølging. Fylkesmennene støtter altså opp om det budskapet kommunene selv gir i surveyen: Det beste med tilskuddene er at de gjør det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Største utfordringer med å motta tilskudd

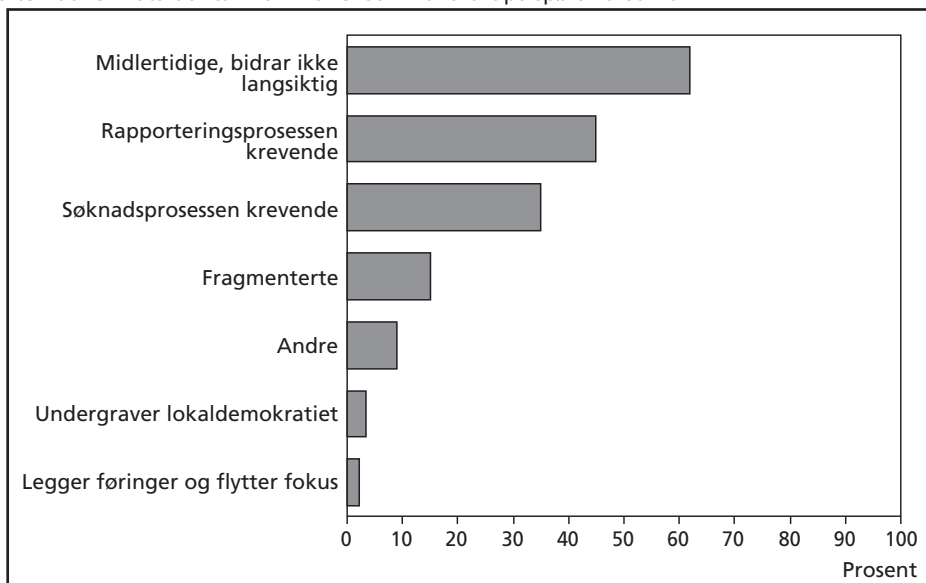
Hva er så de største utfordringene med å motta tilskudd? Spørsmålet i surveyen lød: «Hva har etter din mening vært de største utfordringene, eller det mest negative, med å motta tilskuddsmidler fra AVdir? Flere svar mulig.»

- Tilskuddsmidlene er midlertidige og bidrar ikke til det langsiktige arbeidet.
- Tilskuddsmidlene legger føringer på kommunen og bidrar til å flytte fokus fra mer presserende lokale utfordringer.
- Øremerkede midler undergraver lokaldemokratiet.
- Søknadsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende.
- Rapporteringsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende.
- Tilskuddene er fragmentert og gjør det vanskeligere å skape helhetlige tjenester.
- Annet

Antallet kommuner som merket av for de ulike alternativene, er vist i figur 7.2 (neste side).

Det kommunene klart oppfatter som den største utfordringen, av de svaralternativene de kunne velge mellom her, er at tilskuddene er midlertidige og ikke bidrar til det langsiktige arbeidet. Dette svaralternativet er markert av 62 av 87 kommuner. Det nest vanligste svaret er at rapporteringsprosessen er krevende, dette sier 45 kommuner. At søknadsprosessen er krevende, framheves som problematisk av 35 kommuner. Gitt tilbakemeldingene i de tidligere evalueringene (oppsummert i kapittel 3) er det litt overraskende at ikke flere kommuner gir negativ tilbakemelding på rapporteringsprosessen: Denne ble framhevet som klart belastende i flere tidligere evalueringer. I denne surveyen er det bare drøyt halvparten av kommunene som har svart, som framhever dette som et problem – selv om spørsmålet åpner for at de kan krysse av så mange utfordringer de vil, og ikke behøver å prioritere dem. Nesten halvparten av kommunene gir altså en

Figur 7.2 Største utfordringer med å motta tilskudd. Antall kommuner som har markert ulike alternativer. Totalt antall kommuner som har svart på spørsmålet = 87.



tilbakemelding om at rapporteringsprosessen ikke er en nevneverdig utfordring. Det kan være flere grunner til dette, den mest opplagte er vel at kravene til rapportering er justert ned i forhold til det som var tilfelle tidligere. I 2011 skulle det bare rapporteres en gang i året for hvert tilskudd, og både boligsosialt arbeid og barnefattigdom ble rapportert om i januar/februar. En annen mulig delforklaring er at kommunene har fått mer rutine på rapporteringen, og at den dermed oppleves som mindre belastende enn den gjorde for noen år siden.

De gjenværende alternativene i figur 7.2 er markert av 15 kommuner eller færre: «Tilskuddene er fragmenterte og gjør det vanskelig å skape helhetlige tjenester», «Øremerkede midler undergraver lokaldemokratiet», og «Tilskuddsmidlene legger føringer på kommunen og bidrar til å flytte fokus fra mer presserende utfordringer». Særlig de to alternativene som var ment å fange opp om kommunene føler seg overstyrte av staten gjennom de øremerkede tilskuddene, får svært liten oppslutning. Dette later ikke til å bli oppfattet som et tema ute i kommunene. Den lave andelen som har markert disse svaralternativene, peker tilbake til kapittel 5 som diskuterte lokal forankring og relevans. Dette kapitlet viste at arbeidet med tilskuddene hadde en solid lokal forankring i de fleste kommunene, og at utfordringene de løftet fram, ble oppfattet som relevante ut fra lokale forhold. Kommunene gir et ganske samstemt inntrykk av at akkurat dette ikke ses på som problematisk.

De ansatte hos Fylkesmannen ble spurt hva de oppfattet som det potensielt mest negative, eller de største utfordringene, med tilskuddene. To av disse informantene mente at tilskuddene kunne fungere som en sovepute for kommunene, eller at de ble for avhengige av tilskuddsmidler. Dermed ble videreføring et problem. Begge informantene tok imidlertid øyeblikkelig forbehold gjennom å påpeke at prosjektene ofte blir videreført, men likevel – ikke alle kommuner jobber like godt med dette. En annen ulempe som ble påpekt, er utfordringen med å skape stabilitet i prosjektledelsen. Det å drive et prosjekt, for eksempel knyttet til oppfølging i bolig, kan være en krevende jobb. Behovet for å kunne utveksle erfaringer med andre som jobber med den samme tematikken, er stort, og representanten for Fylkesmannen så nettverkssamlingene som viktige i denne sammenhengen. Videre påpekte ett av embetene at det kommunene sa til henne om dette, var at rapporteringen tok mye tid. Ulike tilskuddsmidler hadde ulike frister og ulike rapporteringsformer, og det ble mye å forholde seg til.

Midlertidighet og usikkerhet om videreføring

Hovedbudskapet i figur 7.2 er at den største utfordringen med å motta tilskudd er midlertidigheten. Dette er også en viktig tilbakemelding fra ansatte hos Fylkesmannen – det er vanskelig å sikre videreføring, og det kan være en utfordring å få prosjektene skikkelig forankret i den kommunale driften. Som for spørsmålet om de største fordelene hadde respondentene mulighet til å markere «annet» og utdype svaret. Mange av utdypingene knytter seg til den midlertidige karakteren tilskuddene har, og problemer med å få prosjektarbeidet skikkelig «på innsida» av den kommunale driften. Noen eksempler på kommentarer i spørreskjemaet:

- Prosjekter har en tendens til å ligge utenpå kommunal drift, og forankring og implementering kan være en utfordring.
- Det krever at kommunen setter en person høyt nok opp i byråkratiet til å ta ansvar for utviklingen, framdrift og evaluering. Det er en forutsetning for at det lykkes.
- Kan være en utfordring å få de innarbeidet i budsjett når tilskuddsperioden er over.
- Problemet kommer *dersom* en kommune velger å ikke gjøre stillingene til en fast del av de kommunale tjenestene. Da har en i løpet av 3 år skapt/fylt et behov, og så står en «plutselig» uten denne tjenesten.
- Det tok lang tid å få kompetanse og forankre arbeidet. 4 år ble for kort tid. Det er nå vi begynner å se hva vi skulle gjort tidligere.

Disse kommentarene kan leses som utdypinger av det som er hovedbudskapet i figur 7.2, altså at den største utfordringen er midlertidigheten. De tre siste kommentarene illustrerer at avslutningen av tilskuddsperioden er et kritisk punkt – det er da man får se hvor godt forankret tiltaket virkelig var. Den siste kommentaren inneholder dessuten et budskap som flere andre kommuner hintet til i andre sammenhenger: Det tar tid å få arbeidet «opp og stå», tid å bringe inn kompetanse, tid å finne en god forankring. En kommune påpekte også at det tar tid å gjøre tiltaket kjent og få deltakere. Denne kommunen hadde etablert det de mente var et godt tiltak, men tiltaket hadde omtrent ikke brukere det første året. Det andre året var ikke stort bedre, men det tredje året strømmet plutselig brukerne til, og det fjerde året var etterspørselen langt større enn tilbudet. De som hadde implementert dette tiltaket, kunne da gå til kommunen og argumentere for at politikerne ikke kunne avslutte et tiltak som var så etterspurt. I dette tilfellet fikk argumentasjonen gjennomslag, men historien illustrerer et mer generelt poeng: Tre år er ganske kort tid når man skal gjennom hele prosessen fra idéutvikling via tiltaksetablering til å innarbeide tiltaket i bevisstheten til kommunearbeidere og brukere.

Det at tilskuddenes midlertidige karakter ses på som så vidt problematisk, kan oppfattes som litt underlig. Kommunene iverksetter flere initiativer og tiltak som de vet har en usikker framtid. Kommuneplaner vedtas typisk for fireårsperioder, og kommunale politikere sitter like lenge. Korte tidshorisonter og usikkerhet omkring planer som går mange år inn i framtida, er normalsituasjonen i store deler av kommunal virksomhet, og kommunene håndterer det. Så hvorfor later de til å være så plaget av at akkurat disse tilskuddsmidlene er midlertidige? Sannsynligvis må dette forstås i lys av tildelingsprosessen. Tilskuddene gis for ett år av gangen i maksimalt tre år. Kommuner som har fått tildeling, kan regne med å få fortsette i tre år, men det gis ingen form for sikkerhet. Dette har igjen sammenheng med at Arbeids- og velferdsdirektoratet får bevilgninger på de årlige statsbudsjettene og i utgangspunktet ikke har noen penger å dele ut før statsbudsjettet er endelig vedtatt. Prosessen er slik at de midlene som lyses ut – til barnefattigdom og boligsosialt arbeid – lyses ut i november,¹² med søknadsfrist 1. februar. Fylkesmennene gjennomgår og vurderer søknadene, deretter skjer tildelingene på møter i mars. I løpet av mars skal kommunene også sende regnskap for mottatte midler til Fylkesmennene, som gjennomgår disse og sender dem samlet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Først i mai går fullmaktsbrevene fra Fylkesmannen ut, slik at tilskuddsmidlene blir tilgjengelige for kommunene i mai/juni. Dette er kommentert av flere kommuner i spørreskjemaet:

- Midlene kommer sent på året, periodene stemmer ikke med budsjettperiodene, irritasjon for politikere.

¹² Utlysningen skjer med forbehold om at statsbudsjettet vedtas.

- Det er vanskelig å sette i gang planlagte tiltak når en ikke vet om en får tilskudd før det er gått 6 md. av tilskuddsperioden.
- Tilsagn om tilskudd for lengre prosjektperioder utover ett år kunne bidratt til forenkling av flere prosesser.

Dette var en form for tilbakemelding som ble gjentatt i casekommunene, og som også har kommet opp i kontakt med kommunene i andre fora. Casekommunene la vekt på dette med at de ikke fikk vite før i mai om pengene kom. Det var altfor store omkostninger forbundet med å stoppe prosjektene ved årsskiftet og starte opp igjen i mai/juni, så i perioden januar–mai tok kommunen en risiko med å drive prosjektet for egne midler. Informantene beskrev dette som en betydelig stressfaktor, og «... man blir litt på vent med å sette i gang nye tiltak eller prøve ut andre ting, når man er usikker på om man får». Til gjengjeld kunne tildelingen i mai utløse en voldsom aktivitet, for da hadde man altså bare ut året med å rigge opp prosjekter og bruke opp pengene.

Husbanken har en sånn ordning hvor du, vi har en intensjon om å samarbeide over en lengre periode, ut 2014. Det er selvfølgelig avhengig av årlige bevilgninger fra staten der også, men det er lagt opp slik at du kan overføre penger, altså, du må ikke bruke opp alt i et år. Det er mye mer fleksibelt, og det er en kjempefordel! Fordi da blir du på en måte ikke stressa med at du må avslutte et regnskap og ha brukt opp alle pengene i ett år og så begynne på ny runde.

Selv om kommunene er vant til å jobbe uten garantier for svært mange år framover, er det noe eget og krevende med det å administrere prosjekter. Ikke minst kan det være krevende personalkabaler som skal gå opp: Hvis prosjektmedarbeideren er en person som i utgangspunktet var ansatt i kommunen, må man gjerne ha inn en vikar i denne stillingen. Når prosjektet er avsluttet, blir det kanskje videreført, eller det legges ned og erstattes, etter relativt kort tid, av et nytt prosjekt. Særlig i mindre kommuner er det vanskelig å få tak i kvalifiserte medarbeidere, og det kan ta tid å fylle stillinger. En informant kommenterte situasjonen på denne måten:

Personalsjefen holder på å bli gal, vet du. Så jeg har bare sagt det til personalsjefen, slapp av, det her må vi tåle. I en byråkratisk verden, som ønsker orden, så er slike finansieringskilder, prosjekter og sånn, det er noe herk. [...] Jeg har sagt, og for lenge siden erkjent, at vi må bare ha nerver til det, at det er litt frynsete, at vi ikke har full oversikt.

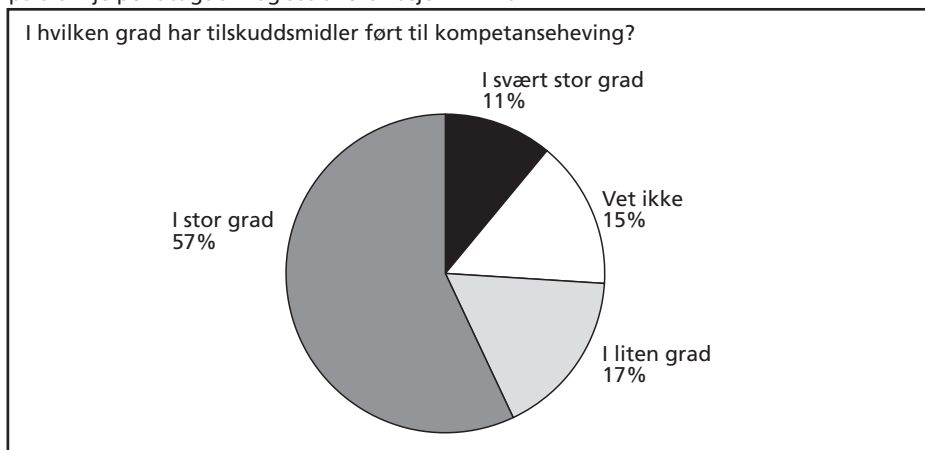
Midlertidigheten, og særlig det at man ikke får løfter for mer enn ett år av gangen, later til å gjøre akkurat disse midlene tunge å jobbe med for kommunen. Det at tilsagn og midler kommer nærmere midten i budsjettåret, gjør ikke situasjonen lettere, ikke minst hvis man er avhengig av å ansette en prosjektmedarbeider. Selv i situasjoner der prosjektene var godt forankret i kommunen og fant sin plass i samarbeidet med andre prosjekter

og annen drift, var «av og på-følelsen» både en irritasjon og et stressmoment for dem som hadde ansvar for prosjektdriften. Flere av informantene uttrykte sterkt ønske om å få en form for garanti, eller i det minste en intensjonsavtale, for en treårsperiode.

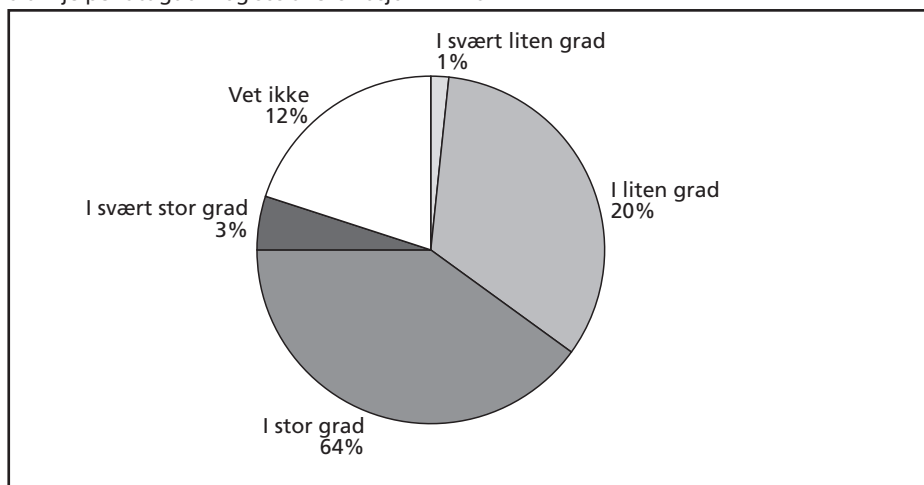
Hva tilskuddene bidrar med

Hvordan hadde situasjonen vært i norske kommuner hvis tilskuddsordningene ikke hadde eksistert? Ville kommunene gjort det samme som de gjør nå, eller ville mye aktivitet på de områdene tilskuddene dekker, ligget brakk? Mot slutten av surveyundersøkelsen ble respondentene invitert til å vurdere to spørsmål: «I hvilken grad vil du si at tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har bidratt til å øke kommunens/bydelens kompetanse på å avhjelpe fattigdom og sosial eksklusjon?» og «Hvis du tenker på alle tilskuddene kommunene/bydelen har mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2011 og tidligere, i hvilken grad vil du si at tilskuddene har bidratt til å øke kommunens/bydelens innsats for å avhjelpe og bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon?» For begge spørsmålene varierte svaralternativene fra «i svært stor grad» til «i svært liten grad». Svarfordelingene er vist i figur 7.3 og 7.4.

Figur 7.3 I hvilken grad har tilskuddsmidler bidratt til å øke kommunens/bydelens kompetanse på å avhjelpe fattigdom og sosial eksklusjon? N = 87.



Figur 7.4 I hvilken grad har tilskuddsmidlene bidratt til å øke kommunens/bydelens innsats for å avhjelpe fattigdom og sosial eksklusjon? N = 87.

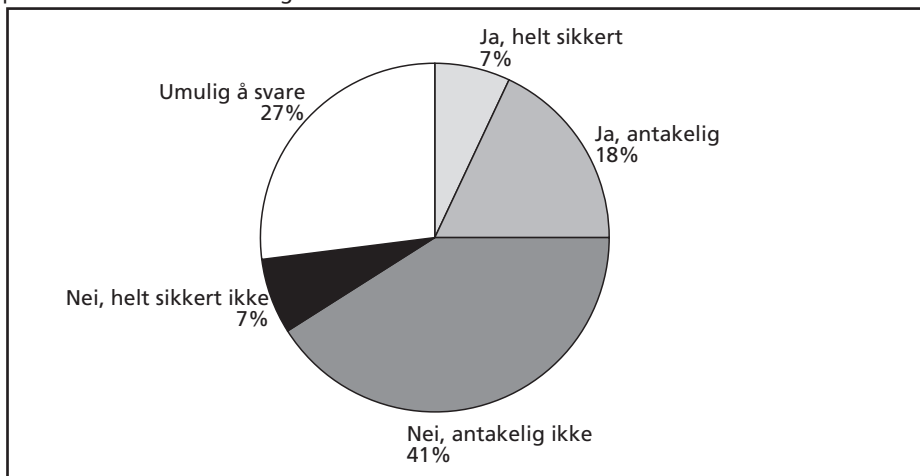


Figur 7.3 og figur 7.4 gir et gjennomgående positivt bilde av tilskuddenes bidrag i kommunene. Henholdsvis 57 og 64 prosent mener at tilskuddene har bidratt til å øke kompetanse og å øke innsats, mens nye 11 og 3 prosent strekker seg til å si at de har hatt betydning «i svært stor grad». Ingen av kommunene svarer at tilskuddsmidlene i svært liten grad har bidratt til kompetanseheving, mens 1 prosent sier dette om økning av innsatsen. Om lag én av fem mener at tilskuddenes bidrag har vært beskjedent og bidratt til ønsket utvikling «i liten grad». Det fleste av disse er kommuner som har mottatt midler, men ikke startet opp aktivitet ennå, eller som kun har mottatt ett tilskudd i kort tid.

Respondentene i surveyen fikk også følgende spørsmål: «Tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gir kommunen/bydelen mulighet til å øke innsatsen mot fattigdom og sosial eksklusjon. Ville de politikkområdene tilskuddene rettet seg mot, blitt prioritert hvis kommunen/bydelen i stedet for tilskudd hadde fått et tilsvarende beløp som økt rammebevilgning?» Svarene på dette spørsmålet er vist i figur 7.5 (neste side).

Litt over hver fjerde respondent avviser å spekulere på dette og velger svaralternativet «vet ikke / det er umulig å svare». Nesten halvparten av kommunene svarer at politikkområdene «helt sikkert ikke» eller «antakelig ikke» ville blitt prioritert, mens 25 prosent mener at de «antakelig» eller «helt sikkert» ville blitt det. Kommunene har lovpålagte oppgaver knyttet til oppfølging av NAV-brukere og økonomisk rådgivning, så det er ikke oppsiktsekkende at mange av kommunene mener at de ville hatt en innsats på disse feltene uavhengig av tilskuddsordningen. Desto større grunn er det til å merke seg at halvparten av kommunene mener disse områdene ikke ville vært prioritert.

Figur 7.5 Om respondentene tror at politikkområdene tilskuddene retter seg mot, ville blitt prioritert om tilskuddet ble gitt som rammetilskudd. N = 87.



Alle de fire casekommunene hadde økt aktiviteten mot fattigdom og sosial eksklusjon og innarbeidet de ekstra tiltakene godt i den eksisterende strukturen. Det å bedre samarbeidet mellom ulike etater er likevel noe kommunene jobber med mer eller mindre kontinuerlig, og de fleste kommuner vil vel også ønske å gjøre en sterkest mulig innsats for innbyggere i lokalmiljøet som sliter. I tillegg har inspirasjon til, og pålegg om, å øke denne innsatsen kommet fra ulike kanter. Den offentlige diskusjonen om barnefattigdom, som også har nedslag i lokalmiljøer og ikke minst i lokal presse, kan for eksempel i seg selv være en pådriver for å øke innsatsen i kommuner og på lokale NAV-kontorer. Så hvor viktige har tilskuddene i seg selv vært?

De av de intervjuede som lot seg invitere til å reflektere rundt dette, la vekt på at tilskuddene hadde gitt dem muligheter de ellers ikke ville hatt. «Det har nok gitt oss en dytt», som en formulerte det. Det var særlig i arbeidet mot barnefattigdom kommunene snakket om hvordan tilskuddsmidlene hadde åpnet nye muligheter. En NAV-ansatt som fikk spørsmål om hvor mye av aktiviteten NAV-kontoret drev – som var betydelig – som ville ha funnet sted uten tilskuddsmidler, åpnet med å svare at «det hadde nok gått saktere ...», før hun korrigerte: «eller det hadde ikke gått». Grunnen til at det ikke ville ha gått, var at tilskuddsmidlene gjorde det mulig å involvere andre aktører, blant annet et regionalt forskningsmiljø, som hadde hatt stor betydning da prosjektet i utgangspunktet ble designet. Uten dette bidraget, som hadde kostet mye penger i oppstarten, mente denne informanten at tiltakspakken aldri ville sett dagens lys. Denne informanten understreket videre at kommunen likevel ikke kunne lage en blåkopi av noe som hadde fungert andre steder, men måtte finne sin egen modell. Til dette trengte de inspirasjon og innspill i tidlige faser, mens de i senere faser hadde

brukt midlene til å videreutvikle og forsterke det gode arbeidet som var blitt initiert. Tilskuddsmidlene hadde vært helt nødvendige, særlig i den viktige oppstartsfasen.

En annen kommune formidlet omtrent det samme, men i en annen kontekst: Denne kommunen hadde ikke trukket inn eksterne krefter i denne satsingen, men stolte på egne krefter. Kommunen hadde fått tilskuddsmidler og hadde i tillegg gått inn med et større beløp av egne midler. Informanten mente likevel at administrasjonen ikke hadde «kommet over kneika» hvis kommunen ikke hadde fått tilskuddsmidler, all den tid det var en kontinuerlig kamp om ressurser og organisasjonen selv uten prosjekter og innsats for faglig utvikling hadde hendene fulle. Tilskuddsmidlene gjorde det mulig å gjøre en innsats som det lokale NAV-kontoret allerede hadde påpekt behovet for, men ikke hatt ressurser til å gjøre.

Oppsummering

Dette kapitlet har diskutert hva som oppleves som de største fordelene og de største utfordringene med tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg har kapitlet presentert noen refleksjoner rundt spørsmålet om hvordan dette feltet ville sett ut uten disse tilskuddsmidlene – om kommunene ville gjort stort sett det samme som de gjør nå, eller om aktiviteten hadde vært annerledes.

Kommunene er relativt samstemte både når det gjelder største fordeler og største utfordringer: Den største fordelene er at tilskuddsmidlene har gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, den største utfordringen er at tilskuddene er midlertidige og ikke bidrar til det langsiktige arbeidet.

Begge disse tilbakemeldingene har budskap som går utover det opplagte: at med mer penger kan man øke aktiviteten, når pengene tar slutt, stopper kanskje aktiviteten opp. Det å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, innebærer, iallfall i casekommunene, at man kan prøve ut nye måter å jobbe på, hente inn eksterne ressurser og jobbe aktivt med metodeutvikling og/eller bruke ressurser på veiledning og kompetanseheving. Flere av kommunene bruker tilskuddene til å drive metodeutvikling. Den lærdommen som organisasjonene skaffer seg på denne måten, lever videre etter prosjektperioden uavhengig av hva som skjer med budsjettammen på området. Tilsvarende er det ikke nødvendigvis midlertidigheten i prosjektmidlene som skaper problemer. Kommunene er godt kjent med at prosjekter har en sluttdato. Men mangelen på forutsigbarhet som preger midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjennom at de tildeles årlig, kombinert med at tilsagnet kommer sent på året, skaper et betydelig stress i kommunene. Flere av casekommunene kontrasterer dette med andre tilskuddsordninger de er inne i, der man inngår intensjonsavtaler eller andre former for gjensidig forpliktende samarbeid som gjør det lettere å planlegge mer langsiktig.

Hensynet til ansatte i prosjektene spilte en betydelig rolle her, og kommunale ledere opplevde det som ubehagelig å måtte ansette folk på så usikre vilkår.

Et klart flertall av kommunene i surveyundersøkelsen svarer at tilskuddsmidlene har bidratt til å øke kommunens/bydelens innsats for å avhjelpe og bekjempe fattigdom, og et nesten like stort flertall mener midlene har bidratt til å øke kommunens/bydelens kompetanse. Respondentene gir altså klart uttrykk for at midlene i deres kommune/bydel fungerer etter hensikten. På spørsmål om disse politikkområdene ville vært prioritert hvis pengene hadde kommet som del av rammetilskuddet heller enn som øremerkede tilskudd, svarer nesten halvparten av kommunene nei. Mer enn én av fire avviser å spekulere på dette.

Alt i alt tyder informasjonen i dette kapitlet på at tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet spiller en rolle lokalt, og at de muliggjør en økt innsats som ellers ikke ville vært mulig. Mange av kommunene «investerer» tilskuddet i kompetanseutvikling og metodeutvikling framfor å «forbruke» pengene på utgifter til tiltak og får dermed en verdi ut av tilskuddet som går utover den rene pengesummen. Dette krever et visst overskudd, både økonomisk og menneskelig, som nok hadde vært vanskeligere å hente fram uten eksterne tilskuddsmidler. En av informantene uttrykte dette sterkt på tampen av intervjuet:

Jeg er ikke i tvil om at hadde vi ikke fått de prosjektmidlene vi har fått, så hadde det vært fattigslig her, det skal jeg bare si. Det stimulerer, og, ja, det er klart det er kroner og øre og helt sånn konkret, sånn, men det stimulerer øg lysten til å holde på.

Kapittel 8 Oppsummering og veien videre

Rapporten har gjennomgått tilskuddsordningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet med vekt på tre hoveddimensjoner: sammenheng versus fragmentering, lokal forankring versus «opportunisme» og samarbeid versus innadvendthet mellom administrative nivåer. Evner kommunene å se sammenhengen i det arbeidet de gjør mot fattigdom og sosial eksklusjon, eller blir innsatsen fragmentert mellom ulike tiltak og ulike instanser? Er den lokale innsatsen forankret i lokale behov og prioriteringer, eller er det en tendens til at kommunene «løper etter penger» når staten oppretter et tilskudd? Og hvordan fungerer samarbeidet med Fylkesmannen, som har en omfattende rolle i forbindelse med flere av tilskuddene? Dette avsluttende kapitlet oppsummerer hovedfunnene i studien og diskuterer hvordan innsikter fra denne studien kan bidra til å få tilskuddsordningene til å fungere bedre.

Oppsummering av hovedfunn

Organisering, sammenheng – og svarprosent

Datamaterialet har vært en surveyundersøkelse sendt til rådmennene i alle kommunene som mottok minst ett tilskudd i 2011, og kvalitative intervjuer i fire casekommuner. Som diskutert i kapittel 2 ble svarprosenten i surveyen relativt lav – i underkant av 50 prosent. Svarprosenten er særlig lav blant kommuner som kun har mottatt tilskudd som deltaker i et interkommunalt samarbeid, og i de tre nordligste fylkene. Svarene kommunene oppga, ble holdt opp mot opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilke tilskudd de ulike kommunene mottok, noe som avslørte at mange kommuner hadde oppgitt å ha tilskudd de ikke hadde, samtidig som relativt mange kommuner ikke oppga å ha tilskudd de ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde. Det er vanskelig å tolke dette som annet enn mangel på oversikt hos den eller de personene som fylte ut skjemaet.

Den lave svarprosenten, og respondentenes manglende oversikt over hvilke tilskudd kommunen faktisk mottar, kan tolkes som uttrykk for det samme: manglende koordinering. En undersøkelse om kommunens tilskuddsmottak hadde ikke noen opplagt

adresse i mange kommuner. Verken rådmannen, NAV-lederen eller lederen for en av de sentrale kommunale etatene har påtatt seg en rolle som «tilskuddskordinator». Dermed har det vært uklart hvem som hadde ansvar for å besvare undersøkelsen, eller personen som har følt seg ansvarlig, har sett behov for å kalle inn fire–fem medarbeidere til møte for å diskutere skjemaet. Dette er en plausibel forklaring på hvorfor så mange kommuner ikke har prioritert å besvare undersøkelsen. Litt anekdotisk kan det legges til at vi, dagen før den første svarfristen utløp, ble oppringt av en NAV-leder som hadde fått undersøkelsen på sitt bord samme morgen og ringte for å oppklare hva denne undersøkelsen egentlig var. Ved stikkordet «sammenheng» skjøt han inn: «Det spørs om du ikke akkurat traff spikeren på hodet der, hvorfor denne undersøkelsen ikke har kommet til meg tidligere. Vi sliter nok litt med det med sammenheng».¹³

Problemene med surveyundersøkelsen kan altså tolkes som et substansielt funn, som viser at kommunene i svært liten grad har gitt en person ansvar for alle tilskudd – eller, om det finnes en person som har dette ansvaret, at rådmannen ikke nødvendigvis vet hvem dette er. Rådmannen har heller ikke nødvendigvis oversikt over alle tilskudd kommunen har mottatt. Om dette er et problem for andre enn forskere på jakt etter informanter, er likevel usikkert. Hvis den enkelte kommune har *mange nok* ansatte som har *god nok* oversikt, kan det være relativt greit for den enkelte ansatte og bruker å spørre seg fram. Intervjuene med representanter for brukerne antydte likevel at mangelen på samordning og koordinering kan være en utfordring.

Fragmentering er en utfordring, men gjør tilskuddene situasjonen verre? Hvis kommunene velger å søke, og får tildelt, et tilskudd, er dette et øremerket bidrag til aktivitet som kommer i tillegg til den vanlige driften, som har med seg en del føringer, og som skal rapporteres om separat. Det er derfor lett å tenke seg situasjoner der tilskuddsmottak fører til økt fragmentering. Tilbakemeldingene fra kommunene i denne undersøkelsen tyder likevel ikke på det, snarere tvert imot. På spørsmål om tilskuddsmidlene har ført til økt aktivitet, bedre koordinering mellom aktiviteter eller begge deler, svarer et klart flertall av kommunene begge deler. I tillegg er det omtrent like mange som sier at tilskuddene fører til økt koordinering, men ikke mer aktivitet, som det er som sier det motsatte. Informasjonen fra casekommunene, som snakket om hvordan de jobbet med tilskuddene, bekreftet og forsterket dette inntrykket. Særlig tilskuddet til innsats mot barnefattigdom lot til å inspirere til samordning. Noe av det første mange av kommunene hadde gjort etter at de mottok dette tilskuddet, var å gjennomføre en form for kartlegging av området og hvilke tiltak de allerede hadde rettet mot de aktuelle brukerne. Deretter la de opp tilskuddsarbeidet som et supplement til det eksisterende, på en måte som ofte involverte aktivt samarbeid med eksisterende tiltak. Dermed ble nye arbeidsmåter, og ikke minst nye møteplasser, skapt. Noen av de tilskuddsfinansierte

¹³ Det hører med til historien at dette NAV-kontoret responderte før fristen og ikke hadde noen avvik fra direktoratets opplysninger om kommunens stønadsmottak.

tiltakene involverte brukermedvirkning og tett oppfølging av brukere, som betydde at prosjektmedarbeiderne kom i kontakt med de etatene brukerne var i kontakt med. Dette synliggjorde behovet for samordning og samarbeid på tvers.

En konsekvens av tilskuddsmottaket som ble framhevet i påfallende mange intervjuer, var at særlig arbeidet med tilskudd mot barnefattigdom hadde gjort det mulig å utvikle et nytt «blikk». Før tilskuddsarbeidet startet, hadde man en situasjon der barnevernet ikke så fattigdommen, og NAV / de sosiale tjenestene ikke så barna. Arbeidet med familier som hadde tiltak fra en eller begge instanser, ble dermed ufullstendig, og sammenhengen manglet. Informanter med bakgrunn fra NAV kunne derfor gi uttrykk for at de hadde hatt «aha-opplevelser» knyttet til at mange av brukerne deres faktisk hadde barn, mens informanter som kom fra barnevernet, ga uttrykk for forskrekkelse over at de som barnevernsarbeidere hadde klart å unngå å se at familiene de jobbet med, hadde svært dårlige materielle kår. Flere snakket om behovet for å «utvikle det blikket», «se helheten», «se både barna og familien». En tolkning av dette er at deler av arbeidet med å skape mer sammenhengende tjenester kom gjennom å utvikle et annet blikk og å i større grad se helheten i brukernes behov. Tilskuddene laget i noen grad et rom som gjorde dette mulig.

Lokal forankring

De aller fleste kommunene har forankret tilskuddsarbeidet i lokale planer, og så å si alle bidrar med egne midler til iallfall noen av prosjektene som er finansiert av tilskudd. Et klart flertall av kommunene oppgir at de har konkrete planer for videreføring av tilskuddsfinansierte prosjekter. For de to store tilskuddene, tilskudd til boligsosialt arbeid og til innsats mot barnefattigdom, er det et krav for å få tilskudd at man har planforankring, planer om videreføring og at kommunene bidrar med egenfinansiering. At dette stort sett er på plass i kommunene, er derfor lite overraskende, selv om noen av informantene hos Fylkesmennene har opplyst at disse kravene praktiseres lempelig hvis det er gode argumenter for det. Det er særlig en del av de mindre kommunene som mangler forankring i kommunale planer.

Lokalpolitikernes engasjement i tilskuddsarbeidet varierer mellom kommunene. Det vanligste er at politikerne diskuterer tematikken tilskuddene retter seg mot, på generelt grunnlag og blir orientert om hvordan tilskuddet brukes. Den generelle diskusjonen kan for eksempel ha kommet opp i forbindelse med diskusjoner om kommuneplanen. Det er få kommuner som sier at politikerne har lagt direkte føringer på bruken av tilskuddene, og også få som sier at politikerne ikke holdes informert. Politisk nivå i kommunen later ikke til å spille noen hovedrolle i tilskuddsforvaltningen, men politikerne følger med og er interessert. Alle informantene i casekommunene, med delvis unntak for den minste kommunen, la vekt på å ansvarliggjøre politikerne. Dette gjorde de ikke minst med tanke på videreføring. Informantene mente også at politikerne i deres kommune

var opptatte av fattigdom og levekår i kommunen, men den minste casekommunen hadde et litt annet perspektiv: De største bekymringene i denne kommunen var knyttet til fraflytting og til det å opprettholde et levende samfunn i kommunen heller enn til forskjeller i levekår. Den politiske interessen var dermed rettet mot næringsutvikling og generell innsats for å gjøre kommunene til et attraktivt sted å bo – en tilnærming informantene stilte seg bak, samtidig som de framhevet at de hadde en rolle i å løfte fram de innbyggerne som hadde det vanskelig, og sørge for at disse også fikk et tilbud. Dette illustrerer noen av forskjellene mellom politiske prioriteringer i sentrale kommuner og utkantkommuner og er en påminning om at tilskuddene skal fungere i svært ulike lokale kontekster.

Initiativet til å søke tilskudd kom fra kommunenes egne erfaringer og prioriteringer. På spørsmål om hva som var bakgrunnen for at kommunene søkte tilskudd første gang, var de vanligste svarene at kommunen hadde gjennomført en kartlegging som avdekket et behov (boligsosialt), eller at kommunen hadde gjort erfaringer gjennom praksis som viste behov for en ekstra innsats. Kun et svært lite antall kommuner sa at de hadde søkt midler primært for å få et tilskudd til en stram økonomi – ingen ga dette svaret på spørsmål om midlene til barnefattigdom. Kommunene opplever også at tilskuddene er relevante for de utfordringene de har. Én av fire kommuner har oppgitt at kommunen har mer presserende utfordringer som ikke dekkes av disse tilskuddene, men de av kommunene som har utdypet dette, framhever utfordringer som ligger rett i randsonen til tilskuddsordningen (som muligheter til bedre forebygging blant barn og unge og bedre tilgang til egnede boliger). Kommunene formidler altså ikke at de egentlig burde rette innsatsen mot noe helt annet – rimelig nok, for som en informant påpekte, man må jo ikke søke tilskudd om man ikke har bruk for dem.

I forlengelsen av spørsmålet om forholdet mellom lokale behov og sentrale penge-sekker ble casekommunene spurt om hvorfor de ikke søker enda flere tilskudd enn de allerede har. Informantene syntes dette var en lite interessant problemstilling: De hadde allerede flere prosjekter på gang, organisasjonen(e) gikk allerede «i hundre». Fra deres perspektiv var det ikke spørsmål om å bare søke penger for pengenes skyld, det å få et tilskudd forpliktet også kommunen til å ha et prosjekt og gjennomføre dette på en god måte. Da måtte det prioriteres, man kan ikke gjøre alt på en gang.

Fylkesmannens rolle

Fylkesmannsembetene legger ned en betydelig innsats for å informere om tilskuddene, på ulike måter og i ulike fora, og i å være tilgjengelige for kommunene når de har spørsmål eller ønsker veiledning. Dette framheves av informanter både i kommunene og hos Fylkesmannen: De ansatte hos Fylkesmannen forteller at det er slike ting de jobber med, kommunene bekrefter at de får informasjon og veiledning gjennom Fylkesmannen. Fylkesmannsembetene kan oppmuntre bestemte kommuner til å søke tilskudd,

men de ønsker ikke å legge press på noen: Informantene hos Fylkesmannen la vekt på at kommunene har selvstyre, og, dessuten, hvis kommunen ikke ønsker et prosjekt, har det ingen hensikt å presse dem til å søke ett.

Surveyundersøkelsen gir et gjennomgående positivt bilde av kommunenes kontakt med Fylkesmannen. Kommunene vurderer dette samarbeidet som «svært viktig» eller «viktig». Også i casekommunene uttrykte informantene seg positivt, la vekt på at de hadde kontaktpersoner hos Fylkesmannen som var lett tilgjengelige, og at de fikk veiledning og svar på spørsmål når de hadde behov for det. «Fylkesmannen er på tilbudssida», var en formulering som gikk igjen. Det var likevel påfallende at ingen av informantene nevnte Fylkesmannen på eget initiativ, de positive kommentarene kom etter at temaet var introdusert av intervjuer. Dette tyder på at Fylkesmannen nok er god å ha når den kompetansen trengs, men at kommunene i den daglige driften i liten grad forholder seg til embetet. En av informantene sa dette med rene ord: «Prosjektene er sterkt forankra i kommunen. Fylkesmannen gir penger og viser interesse, men har liten rolle utover det».

Flere av informantene gir uttrykk for at de ønsker seg mer kontakt med Fylkesmannen og mer engasjement i de prosjektene de driver. Spørsmålet om metodeutvikling, og tilskuddenes plass i dette, var i utgangspunktet ikke et kjernetema i kunnskapsinnhenting, men temaet kom opp i flere informantintervjuer og også i fritekstfeltene i det elektroniske spørreskjemaet. Mange av kommunene bruker tilskuddsmidler til å utvikle innovative arbeidsmåter, ikke minst på barnefattigdomsfeltet, og de ønsker seg feedback på det arbeidet de gjør. Dette ønsket rettes i stor grad mot Fylkesmannen, all den tid Fylkesmannen driver et omfattende kompetansehevingsarbeid på andre områder. Fylkesmannsembetenes institusjonaliserte samarbeid med Husbanken for nettverksbygging og kompetanseheving ble framhevet av flere som en god mal. Kommunene etterspurte et liknende engasjement på barnefattigdomsfeltet, og noen av dem stilte seg undrende til at en såpass prestisjetung satsing som satsingen mot barnefattigdom framsto som så lite styrt fra sentralt hold.

Hvilken forskjell har tilskuddene gjort?

Kommunene er i økende grad kompetansebaserte organisasjoner og har en rekke oppgaver knyttet til helse, omsorg og levekår. Aktiviteten som drives med hjelp av tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, er bare en liten del av helheten. Kunnskapsinnhenting har derfor stilt spørsmålet om kommunene ville jobbet like godt uten tilskudd: kanskje i noe mindre omfang, kanskje ting ville ta lengre tid, men likevel, man kan tenke seg at utviklingen ville vært den samme. Så hva har tilskuddene betydd?

I surveyundersøkelsen svarer store flertall av kommunene at tilskuddene i stor, eller svært stor, grad har bidratt til å øke kommunens kompetanse på å avhjelpe fattigdom og sosial eksklusjon, og også at de har bidratt til å øke innsatsen. Interessant nok sier

et klart flertall også at de politikkområdene tilskuddene retter seg mot, «helt sikkert ikke» eller «sannsynligvis ikke» ville blitt prioritert hvis tilskuddene ikke hadde vært øremerkede, men blitt gitt som en del av rammetilskuddet. Dette kan oppfattes som et korrektiv til inntrykket som ble gitt i kapittel 5, om at aktiviteten var forankret lokalt og hadde støtte på politisk nivå, men det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom de to. Lokalpolitikere kan sette pris på økt aktivitet og engasjere seg i arbeidet som gjøres, samtidig som de vet at dette arbeidet neppe ville blitt prioritert i en anstrengt økonomisk situasjon.

Alt i alt gir surveyen et klart bilde av at tilskuddsmidlene gjør det mulig å gjennomføre aktivitet som ellers ikke ville vært gjennomført. Dette er også det svaralternativet som får størst oppslutning når kommunene spørres om hva som er de største fordelene ved å motta tilskudd: «Tilskuddsmidlene har gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville bli gjennomført». På andre- og tredje plass blant de forhåndskodede alternativene kom «Tilskuddsmidlene har bidratt til mer tverretattlig samarbeid» og «Tilskuddsmidlene har bidratt til større oppmerksomhet om fattigdom og sosial eksklusjon i kommunen/bydelen». At kommunene framhever tverretattlig samarbeid, forsterker en av hovedkonklusjonene fra kapittel 4 – tilskuddsmidlene bidrar ikke til fragmentering, men til identifisering av utfordringer i samhandling og økt innsats for å overkomme disse.

Intervjuene i casekommunene utdyper hva som ligger i at prosjekter blir gjennomført som ellers ikke ville vært mulige. Dette dreier seg ikke bare om økt aktivitet, men også om muligheten til nettopp å jobbe på tvers, prøve ut innovative grep, utvikle metodikken. Det fantes flere eksempler på at kommunene hadde brukt prosjektmidler til å hyre inn ekstern kompetanse, enten forskere eller lokale entreprenører som drev med metodeutvikling, og hadde gode erfaringer med dette. Selv om samarbeidet ble avsluttet etter hvert, ble det understreket at dette «utenfrablikket» hadde vært viktig i en periode. Men det å leie ekstern kompetanse er kostnadskrevende og ville vært uaktuelt hvis ikke tiltaket hadde hatt eksterne midler. Andre brukte medarbeidere i egen organisasjon til å utføre kartlegging eller annet grunnarbeid, noe som også gikk ut over alminnelig drift og måtte finansieres. En viktig beskjed fra kommunene er at tilskuddene styrker mulighetene til å drive utviklingsarbeid.

Kommunene ble også spurt om hva som er den største utfordringen med å motta tilskudd. «Tilskuddsmidlene er midlertidige og bidrar ikke til det langsiktige arbeidet», var det klart vanligste svaret, fulgt av «Rapporteringsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende» og «Søknadsprosessen for tilskuddsmidlene er krevende». Disse tre er de eneste utfordringene som får oppslutning fra mer enn en håndfull kommuner i surveyen. Tidligere studier har lagt større vekt på krevende rapporteringsprosesser, så når dette er noe mer nedtonet i denne undersøkelsen, kan det ha sammenheng med at kravene har blitt forenklet. Det kan også være at kommunene over tid har utviklet bedre rutiner på dette området. Igjen utdypes bildet i casekommunene. Casekommunene var kommuner

som hadde mottatt flere tilskudd over tid, og i disse «tilskuddsvante» kommunene ble ikke rapportering nevnt som en belastning overhodet. Midlertidigheten ble derimot framhevet som et betydelig problem. Da siktet de ikke til at prosjektene en gang skulle ha en avslutning, men snarere til at midlene ble bevilget for ett år av gangen, og at de kom sent på året. Dette gjorde planlegging vanskelig, det var en utfordring med tanke på ansettelse, det var et stressmoment for prosjektmedarbeidere og administrasjon og en irritasjon for kommunepolitikerne. Problemene med dette ble framhevet med engasjement i flere intervjuer med informanter som hadde personal- og budsjettansvar.

Alt i alt var det likevel ikke tvil om at fordelene med å motta tilskudd oversteg ulempene – iallfall ble det oppfattet slik av kommuner som faktisk velger å motta disse tilskuddene.

Kan tilskuddsordningene gjøres bedre?

Denne kunnskapsinnhenting har kartlagt hvordan kommunene jobber med tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, med vekt på sammenheng i innsatsen, lokal forankring og samarbeid med Fylkesmannen. Gjennomgangen viser at det foregår mye godt arbeid i kommunene, men avdekker også noen utfordringer. En del av disse utfordringene kan forstås som spenninger mellom ulike oppfatninger om hva de statlige tilskuddene bør være. Tre viktige spenningsdimensjoner som har kommet fram gjennom denne kunnskapsinnhenting, er: «statlig vs. kommunal styring», «gode prosjekter vs. behov» og «innovasjon eller langsiktighet». Andre utfordringer handler om måten tilskuddene forvaltes på, og hvordan statlige og kommunale aktører agerer. Her diskuteres fragmentering på ulike nivåer, tildelingspraksis, kommunenes – særlig småkommunenes – arbeid med forankring og arbeidet med fag- og metodeutvikling.

Spenningsdimensjoner i tilskuddsordningene

Verdimessige spenninger innebærer at viktige verdier kommer i konflikt med hverandre: Aktørene vil gjerne oppnå både verdi A og verdi B, men kan ikke maksimere begge samtidig. Slike spenninger kan i liten grad løses gjennom bedre praksis – aktørene må leve med dem og søke å finne en god balanse mellom ulike gode formål. I dette avsnittet diskuteres tre verdikonflikter som ligger innebygget i Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskuddsordninger.

Statlig vs. kommunal styring

Tilskuddsordningene er statlige midler som tildeles kommunene etter søknad. Kommunene står fritt til å utforme tiltak, men statlige aktører har på forhånd bestemt hvilke

temaer som skal prioriteres, og avgjør i tildelingsprosessen hvilke type tiltak som får støtte. Spørsmålet om forholdet mellom statlig styring og lokaldemokrati er tatt opp både i surveyundersøkelsen og i informantintervjuer, og generelt avviser kommunene at dette er problematisk. Det er selvsagt en dimensjon at staten ved å stille tilgjengelige stimuleringsmidler innen ett område også bidrar til at oppmerksomheten rettes mot dette området. Det er likevel få som mener at denne formen for statlig styring påvirker deres handlefrihet. For eksempel fikk svaralternativet «øremerkede midler undergraver lokaldemokratiet» lite oppslutning når respondentene i surveyen ble spurt hva som var de viktigste utfordringene med å motta tilskudd, og også informantene i casekommunene avviste jevnt over denne problemstillingen. «Man må jo ikke søke tilskudd», var en vanlig respons. Tematikken er der likevel når kommunene snakker om det problematiske i det at det finnes så mange tilskudd å søke på, og det er vanskelig å holde oversikt. En grunn til at tilskuddene er så fragmentert, er jo nettopp at det er mange statlige aktører som har en agenda overfor kommunene.

På møtet som ble arrangert av Arbeids- og velferdsdirektoratet i slutfasen av denne kunnskapsinnhenting, foreslo en representant fra en kommune at direktoratet burde lage én felles tilskuddspott innen området fattigdom og sosial eksklusjon: I stedet for å ha sju små pengesekker merket «bolig», «barn», «økonomisk rådgivning», «høgskole- og universitetssosialkontor» osv., kunne man ha én stor pengesekk merket «fattigdom» eller «levestandard». Dette ville vært et bidrag til forenkling, og det ville gitt mer makt tilbake til kommunene. Kommunene kunne da selv avgjøre hvilke utfordringer de hadde på disse områdene, og de kunne utvikle prosjekter i tråd med dette. Kreativiteten ville neppe blitt mindre; kanskje ville dette gitt rom for mer kreativitet basert på lokale utfordringer gitt at det åpner for muligheter for å tenke mer på tvers av ulike områder i kommunen. Motargumentet mot en slik forenkling er at det ville kunne hemme en målrettet innsats på enkeltområder: Departementet, gjennom direktoratet, ønsker en satsing mot barnefattigdom, og de ønsker å trekke tidligere innsatte i fengsler inn i kvalifiseringsprogram, de ønsker boligsosial oppfølging.

Det er gode argumenter for de spissede – og fleksible – innsatsene rettet mot bestemte grupper, og det er gode argumenter for å la kommunene selv avgjøre hva de vil satse på innenfor fattigdoms- og levestandardområdet. Det er ikke noe poeng her å ta stilling til det ene eller det andre, men kunnskapsinnhenting har avdekket en frustrasjon i kommunene over fragmenteringen av den statlige innsatsen. Denne frustrasjonen er ikke i hovedsak rettet mot midlene fra Arbeids- og velferdsdepartementet, men den statlige innsatsen generelt – de mange aktørene som har en agenda overfor kommunene og utvikler virkemidler i tråd med dette. Det er vanskelig å se hvordan denne fragmenteringen kan dempes uten at statlige instanser gir fra seg noe av kontrollen over kommunens satsinger på forhåndsdefinerte enkeltområder.

Gode prosjekter vs. behov

En av informantene ansatt hos Fylkesmannen uttrykte bekymring over at kravene for å få tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ekskluderte noen av kommunene som hadde størst behov for å øke innsatsen mot fattigdom og sosial eksklusjon. Kommuner med svært dårlig økonomi kan vanskelig forplikte seg til å bidra med egenfinansiering og også til videreføring utover prosjektperioden, påpekte denne informanten. Dette synliggjør at en utfordring i dette feltet er spenningen mellom satsing på gode prosjekter versus å satse på de kommunene som har størst utfordringer på området fattigdom og sosial eksklusjon. På tildelingsmøtet vi deltok på, presenterte representantene fra Fylkesmannen en søknad de oppfattet som svært god fra en kommune som ble presentert som en regional mønsterkommune: godt administrert, solid økonomi og til og med regionens høyeste gjennomsnittsinntekt per innbygger. Med et slikt skussmål var det lett å innvilge kommunens søknad om midler til barnefattigdom, for her kom midlene til å bli brukt på en god måte!

Går vi til Statistisk sentralbyrås oversikt over geografisk fordeling av inntektsindikatorer og ser på kommunene som hadde høyest andel barn i lavinntektsfamilier, er det bare Oslo og Drammen i «topp 20»-gruppen som mottok tilskudd til arbeid mot barnefattigdom (i tillegg til Sauherad, som mottar tilskudd som del av et interkommunalt samarbeid).¹⁴ Det er ingen dokumenterte sammenhenger mellom kommuneøkonomi, kommunal organisering og andelen barn i lavinntektsfamilier, men det er altså et faktum at dette tilskuddet rettes mot kommuner som vil og kan satse på slike prosjekter, ikke mot kommuner der behovet er stort. Liknende refleksjoner kan sannsynligvis gjøres for de andre tilskuddsområdene: Det er ikke nødvendigvis lokale behov, men kvaliteten på søknaden, som avgjør tildeling. Og en god søknad har både planforankring, løfter om egenfinansiering og planer for videreføring – alt sammen ting kommuner med knappe ressurser vanskelig vil kunne tilby.

Det kan hende at den praksisen som i noen grad følges i enkelte fylkesmannsembeter, der man vurderer behov i tillegg til kommunens løfter om egeninnsats, i større grad burde innarbeides mer generelt. Eventuelt kunne man hente inspirasjon fra Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som er innrettet spesielt mot kommuner som har store utfordringer på det boligsosiale området. Her identifiserer Husbanken kommuner med særskilte behov og jobber målrettet sammen med disse kommunene, gjerne gjennom flere år, for å bygge opp kompetanse og utvikle en helhetlig boligsosial politikk. Et hovedpoeng er at kommunen er i førersetet. Denne tilnærmingen krever mer aktiv oppfølging fra en statlig fagetat, samtidig som det som står i fokus for satsingen, er vridd fra «kommunalt initiativ/kompetanse» til «kommunale behov».

¹⁴ <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>, emne: Personlig økonomi og boforhold, tabell 08764

Innovasjon eller langsiktighet

Kommunene ga uttrykk for at det å måtte opprette prosjekter og søke eksterne midler var en spore til kreativitet og nytenkning. Samtidig framhevet særlig én casekommune at dette førte til mye kortsiktig tenkning, og at det noen ganger var som om prosjektene ble mål i seg selv. Denne kommunen hadde gjennomført en undersøkelse blant sine ansatte og fant at de ansatte sjelden ønsket seg nye prosjekter. I stedet ønsket de å videreutvikle og styrke det de allerede hadde. Spenningsforholdet mellom nytenkning og kontinuitet (innovasjon versus langsiktighet) kan være en utfordring for kommunenes arbeid innenfor tilskuddsregimet mot fattigdom og sosial eksklusjon. Som også flere kommuner påpekte, tar det litt tid før nye prosjekter «setter seg» og blir etablert i bevisstheten til ansatte og brukere. Dette ble også framhevet av en representant for en brukerorganisasjon,¹⁵ som formidlet frustrasjon over hvordan mange kommuner iverksatte prosjekter – som brukerne kunne oppleve som svært gode – som gikk i en periode, for så å avsluttes. Etter et års tid kunne det komme et nytt prosjekt som var svært likt det forrige, men i de verste tilfellene hadde sårbare brukere som var del av det forrige prosjektet, allerede «rykket tilbake til start», og arbeidet måtte starte på nytt.

Intensjonen til Arbeids- og velferdsdirektoratet er at langsiktigheten skal ivaretas gjennom videreføring med kommunens egne midler. Når prosjektet med tilskuddsfinansiering er avsluttet, skal tiltaket innarbeides i vanlig drift. Så kan kommunene i neste omgang søke om midler til nye prosjekter og implementere nye prosjekter i kjølvannet av det som er avsluttet – eller de kan la være, hvis de ikke ønsker flere prosjekter. Erfaringene fra kommunene tyder likevel på at avslutningen av tilskuddsmidlene er en svært sårbar fase. Alle casekommunene hadde planer for videreføring, men flere uttrykte usikkerhet om de klarte å videreføre tiltaket i samme omfang som før, og for hvor lenge det eventuelt kunne gå.

Tilskuddsmidlene kan ikke være midler til vanlig drift. Noen ganger er den beste bruken av statlige midler kanskje ikke å stimulere til stadig nye prosjekter, men å gi kommunene handlingsrom til å videreutvikle det kommunene selv oppfatter som lovende arbeidsmåter. Innovasjon er en viktig verdi, men brukerne etterspør nok i mange sammenhenger vel så mye kontinuitet og forutsigbarhet.

Kunnskapsinnhenting avdekket også noen områder der forvaltningen av tilskuddsordningene ikke berører spenninger mellom ulike målsettinger og verdier, men snarere handler om praksis. De neste avsnittene gjennomgår noen slike trekk.

¹⁵ På møtet AVdir arrangerte i tilknytning til kunnskapsinnhenting i mars 2012.

Forbedringspotensial i tilskuddsordningene

Fragmentering og sammenheng på flere nivåer

Utfordringen med å se sammenhenger og skape helhet mellom ulike innsatser lokalt returneres av kommunene som en utfordring også til innsatsen fra det sentrale nivået. Intervjuene i casekommunene avdekket en omfattende innsats for å bedre samarbeidet mellom de ulike etatene. Kommunene gikk inn i problematikken på ulike måter, som beskrevet i kapittel 4, og det var lett å la seg imponere av den innsatsen som ble lagt ned, og av hva de faktisk fikk til. Inntrykket er likevel at dette er en kontinuerlig utfordring som kommunene strevde med. Ingen av kommunene formidlet at de var «i mål» med å lage integrerte løsninger på tvers. En informant påpekte at innsatsen for å støtte en familie kan være forankret i tre ulike etater i kommunen, og at hver av disse etatene også i mange tilfeller forholder seg til tre ulike direktorater. Mangelen på integrering i kommunene forstås dermed iallfall delvis som en gjenspeiling av fragmentering på sentralt/statlig nivå.

En konsekvens av dette er at tilskuddsordningene framstår som fragmentert og til dels vanskelige å forholde seg til, som beskrevet ovenfor. Innenfor området fattigdom og sosial eksklusjon (bredt definert) finnes det en rekke statlige tilskuddsordninger fra flere ulike statlige aktører. Det er en fare for at den statlige fragmenteringen også kan forsterke eller føre til videre fragmentering av innsatsen på dette området lokalt. Kommunene opplever at staten framstår som fragmentert, som også beskrevet hos Hansen et al. (2007:142). Det kan være hensiktsmessig å bestrebe større koordinering og sammenheng i den statlige innsatsen på tvers av ulike departementsgrenser. En slik koordinering kan imidlertid støte mot ønsket om å målrette statlig innsats i kommunene, som beskrevet ovenfor under spenningsdimensjonen statlig vs. kommunal styring.

Samtidig driver kommunene mye aktivitet som ikke er tilskuddsfinansiert, og også denne kan oppleves som fragmentert. Det som lot til å skje i mange casekommuner, særlig innenfor området barnefattigdom, var at de brukte tilskuddsmidlene til tiltak for å kartlegge problemområdet i kommunen. Hvor mange barn i utsatte familier har vi? Hvor mange av våre brukere har barn / har dårlig økonomi? Hvilke kommunale og statlige instanser forholder familiene seg til? Gjennom kartleggingen, og den påfølgende forsterkede innsatsen overfor de aktuelle brukerne, avdekket kommunene strukturelle svakheter. Det var gjennom slik kartlegging informanten ovenfor ble oppmerksom på familien som fikk tiltak fra tre direktorater. Disse strukturelle svakhetene søker kommunene å håndtere gjennom å utvikle bedre samarbeidsrutiner, og tilskuddene hjelper dem å gjøre dette mulig. Hva som skjer med dette samarbeidet når tilskuddsperioden avsluttes, er usikkert – flere av informantene formidlet at de håpet, snarere enn trodde, at samarbeidsformene var institusjonalisert nok til å overleve når medarbeidere skiftet jobb. Tilskuddene hjelper til å utvikle bedre rutiner for sosialt arbeid, men de bidrar lite til å endre de strukturelle problemene kommunene faktisk

har – som delvis gjenspeiler fragmentering på sentralt nivå, men uansett er en lokal utfordring. Institusjonaliseringen av samarbeidet om kommunal fattigdomsbekjempelse later fortsatt til å mangle, også i kommuner som har mottatt tilskuddsmidler over tid.

Korte perioder og sen tildeling

Kommunene gir en klar tilbakemelding om at midlertidigheten i tilskuddene er et problem. Da tenker de ikke på at prosjektene må avsluttes etter tre–fire år, men sikter til at tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tildeles for ett år av gangen, og at pengene kommer sent på året. Dette er også tematisert i tidligere evalueringer; Ytrehus et al. (2007a:48) beskrev tilbakemeldingen fra kommunene innenfor det boligsosiale området som «massiv og entydig» på dette punktet. Denne karakteristikken holder for tilbakemeldingene til denne kunnskapsinnhentingen også.

Når to studier med fem års mellomrom får samme klare tilbakemelding, og vi vet at det har vært betydelig kontakt mellom kommunene og direktoratet i mellomtida, kan det antas at direktoratet meget godt vet at dette er et problem. Når det viser seg så vanskelig å endre, har det sammenheng med at direktoratet får midler over de årlige statsbudsjettene, og da kun får for ett år av gangen. Direktoratet kan ikke forplikte seg til å dele ut penger de ikke har. Riktig adressat for denne kritikken er dermed Arbeidsdepartementet, som er ansvarlig for de delene av budsjettet som angår Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det kan understrekes at kommunene ikke ber om mer penger, men om forutsigbarhet for de pengene de får, i form av intensjonsavtaler eller liknende. Her kan det likevel sies at kommunene stort sett kan regne med å få penger for tre år hvis de først har kommet inn i ordningen, og de fleste kommunene planlegger under forutsetning av at pengene kommer. Uforutsigbarheten oppleves som et stressmoment, og det bør vurderes på sentralt hold om det er mulig å gjøre dette på en måte som sparer kommunene for denne ekstra belastningen.

Hva skjer i de små kommunene?

Mange av resultatene fra surveyundersøkelsen i denne kunnskapsinnhenting er presentert etter kommunestørrelse. Dette avdekket blant annet betydelige forskjeller i om kommunene har forankret tiltakene finansiert av tilskudd i lokale planer eller ikke.

Bare hver tredje småkommune svarer klart ja på spørsmålet om arbeidet er forankret i en kommunal plan. Andelen er klart høyere i de større kommunene. I den minste casekommunen var det utarbeidet planer, men informantene i denne kommunen skilte seg ut gjennom at de la lite vekt på politikernes involvering i arbeidet de gjorde. Politikerne i denne kommunen arbeidet med næringsutvikling og med å sikre en bærekraftig økonomi – så fikk det heller være NAV-kontorets rolle å sørge for at også de ressursvake i kommunen fikk del i den positive utviklingen. Informantene i denne kommunen følte seg trygge på at både rådmannen og politikernes kjente til, og

støttet, arbeidet deres, men de ga ingen eksempler på aktiv støtte eller på at rådmann og politikere hadde engasjert seg.

Kommunenes svar i surveyundersøkelsen på hvilke tilskudd de mottar, er sammenholdt med Arbeids- og velferdsdirektoratets opplysninger om hvem som mottar hva. Dette avdekket en del uoverensstemmelser, særlig i de minste kommunene, der flere enn halvparten av skjemaene inneholdt «feil». Høyest andel uoverensstemmelser finnes for skjemaer som er utfylt på rådmannskontoret. Dette viser for det første at rådmennene nok i liten grad har full oversikt over hvilke tilskudd som mottas, for det andre viser det at det slett ikke kan tas for gitt at kommunale ledere har bedre oversikt i små kommuner enn i store. Svarmønsteret i surveyundersøkelsen tyder faktisk på det motsatte – det er i de små kommunene oversikten mangler. Dette kan ha sammenheng med mangel på planer eller mangel på rutiner for samarbeid. Det kan være at det litt fortrøstningsfulle – «det er så små forhold her, så de fleste har vel oversikt» – blir en sovepute i små kommuner, og at ledere for etater som jobber med sosiale spørsmål i små kommuner, bør være mer bevisste på at også de må jobbe mer systematisk for å sikre forankring.

Aktiv fag- og metodeutvikling

Rapporten om kommunale strategier i arbeidet for å bekjempe fattigdom (Hansen et al. 2008:69) påpeker problemet med manglende institusjonalisering av kommunalt samarbeid om fattigdomsbekjempelse. I denne rapporten framstilles svak kommuneøkonomi som et hovedproblem: Planlagte samarbeidsprosjekter strander fordi enhetene ikke blir enige om hvem som skal betale regningen, eller enhetene blir så konsentrerte om å holde budsjetttrammer at de ikke har overskudd til å tenke på tvers. Tilskuddsmidlene gir kommunene en mulighet til å overkomme disse problemene. Dette framheves sterkt i flere casekommuner: Tilskuddene gir anledning til å utvikle metoder og til å prøve ut nye tiltak, samarbeidsformer og arbeidsmåter. Dette oppfattes som meget positivt, i den grad at en informant framstiller tilskuddene som en stimulans som «holder liv i oss». Det gir faglig input og motivasjon for ansatte som er involvert i arbeidet lokalt. Dette er et viktig funn i denne undersøkelsen: Kommunalt ansatte i denne undersøkelsen gir sterkt uttrykk for at de ønsker å drive metodeutvikling, de ønsker å være kreative og jobbe bedre, og tilskuddsmidlene gir dem en mulighet til å gjøre dette. De barrierene som ligger i kommunal organisering og stram kommuneøkonomi, blir lettere å komme over når man får et tilskudd fra eksterne kilder.

Behovet for feedback og idéspredning

Kommunene bruker i stor grad tilskuddsmidler til å drive metodeutvikling. Et tema som kom relativt sterkt inn i denne kunnskapsinnhenting, er behovet for evaluering, oppfølging og spredning av ideer. Dette gjelder særlig innsatsen mot barnefattigdom, som er et relativt nytt felt i Norge. Utfordringen er tosidig: Casekommunene i denne

undersøkelsen, som er kommuner som jobber godt med tilskuddene og utviser mye kreativitet, uttrykte ønske om at noen skulle interessere seg for hva de drev med. De etterlyste en «sparringpartner» som kunne gi feedback og konstruktiv kritikk eller hjelpe dem å korrigere kursen hvis de gikk i feil retning. Casekommunene følte seg langt på vei alene i det arbeidet de gjorde. På den andre sida har det i ulike sammenhenger blitt meldt inn et behov fra kommuner som ikke har kommet i gang med arbeidet, at de ønsker seg en «idébank» der de kan hente inspirasjon og få en idé om hvordan andre kommuner har løst oppgavene.

Kommunene som er i gang, ønsker å dele erfaringer, kommunene som ikke har begynt, ønsker et sted å hente erfaringer. Det som mangler, er altså en koordinerende instans som kan skaffe en oversikt over hva ulike kommuner driver med, og skape diskusjonsfora og møtesteder. Casekommunene så til Fylkesmannen i denne sammenhengen, siden Fylkesmannen i samarbeid med Husbanken har en aktiv rolle i denne typen virksomhet i forbindelse med tilskuddet til boligsosial oppfølging. Kanskje burde man vurdere om det finnes statlige faginstanser som kan fungere som Fylkesmannens samarbeidspartner i arbeid for kompetanseheving og nettverksbygging innenfor barnefattigdomsområdet, etter modell av det samarbeidet som i dag er etablert mellom Fylkesmennene og Husbanken på det boligsosiale området.

Avslutning

Tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gir kommunene anledning til å gjennomføre prosjekter og tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Dette, må vi anta, er til glede for både kommunalt ansatte og brukere. I tillegg gir tilskuddsmidlene muligheter til å drive faglig utvikling og prøve ut nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer, noe som oppleves som sentralt av ansatte i de sosiale etatene. Denne viktige positive sida ved tilskuddsordningen kan gjøres enda bedre gjennom å utvikle institusjonell støtte til kommunenes fagutvikling innenfor temaene barnefattigdom og ungdomsprosjekter, for eksempel etter mal av det arbeidet Fylkesmennene driver sammen med Husbanken på det boligsosiale området.

Kunnskapsinnhenting gir ikke grunnlag for å snakke om «tilskuddenes negative sider», men tilskuddene har en del begrensninger. Kommunene opplever det som en betydelig utfordring, og i mange tilfeller en irritasjon, at midlene tildeles kun for ett år av gangen, og at tildelingen kommer sent på året. Videre kommer det fram at tilskuddsarbeidet, som ofte innebærer tettere oppfølging av enkeltbrukere, avdekker en rekke strukturelle problemer knyttet til organisering, både på kommunalt og statlig nivå. Kommuneansatte forsøker gjennom prosjekter og godt sosialfaglig arbeid å bøte på denne fragmenteringen, men det er uklart hvor godt institusjonalisert dette arbei-

det er. Utfordringene med fragmentering og begrenset kommunikasjon mellom ulike etater som møter samme bruker, vedvarer, og kommunene jobber kontinuerlig – og leter stadig etter innovative grep – for å bedre situasjonen. Ansatte i små kommuner later til å ha en tillit til at kommunale ledere og kommunepolitikere har oversikt over aktiviteten, men surveyundersøkelsen gir grunn til å sette spørsmålstegn ved dette. Også små kommuner er komplekse organisasjoner som kan trenge planer og formaliserte kanaler for informasjonsformidling.

Dette avslutningskapitlet har også diskutert noen spenninger som ligger i tilskuddene, tre dimensjoner som i bunn og grunn handler om hva man vil med ordningen: Skal tilskuddene være instrumenter i spissede statlige satsinger, eller skal de invitere kommunene til å definere egne prioriteringer innenfor gitte rammer? Skal pengene gis til kommuner som utvikler gode prosjekter og har ambisjoner om egenfinansiering og videreføring, eller til kommuner som har spesielle behov? Skal tilskuddsutlysningene invitere til innovasjon og stadig nye prosjekter, eller kan de også brukes til å fremme kontinuitet? Dette er politiske spørsmål som denne kunnskapsinnhentingene ikke kan svare på, men som bør diskuteres videre i arbeidet med å videreutvikle tilskuddsordningene innenfor området fattigdom og sosial eksklusjon.

Litteratur

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011). *Tilskudd til oppfølgingstjenester i egen bolig. Rapportering for 2010 – boligsosialt arbeid.*
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2009). Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. (red.) (2009). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Kunnskapsstatus om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Oslo: Fafo-rapport 2011:21.
- Gjernes, T., Bliksvær, T. & Lien, L. (2010). *Evaluering av HUSK – Høgskole- og universitetssosialkontor. Delrapport 2*. Rapport nr. 8/2010. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gjernes, T., Lien, L., Bliksvær, T. & Fylling, I. (2008). *Evaluering av forsøket med nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere – Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)*. Notat nr. 1013/2008. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Sørvoll, J. (2008). *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Oslo: Fafo-rapport 2008:18.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2007). *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:38.
- Harsløf, I. & Seim, S. (2008). *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 213(5782): 1900–1902.
- Hyggen, C. (2010). *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2009*. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oslo: Fafo-notat 2010:12

- Kirkeberg, M. I., Epland, J. & Normann, T. M. (2012). *Inntekt og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport nr. 2012/08. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Styrket innsats mot barnefattigdom. Rapport for 2010. Rapportering fra kommuner og bydeler som får tilskudd fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet*. Oslo: Fafo-notat 2011:19.
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Molde kommune (2010). Årsrapport for Molde kommune 2010. Tilgjengelig på http://grafia.no/site/MoldeKommune_2010/ (lastet 6. januar 2112)
- Nuland, B. R., Hjort, J. L., Fløtten, T. & Backe-Hansen, E. (2009). *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50
- Nuland, B. R., Reegård, K. & Sandlie, H. C. (2010). *Tiltak for fattige barn og unge. Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Oslo: Fafo-rapport 2010:19.
- Poppe, C. (2010a). *800Gjeld*. Oppdragsrapport nr. 4-2010. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Poppe, C. (2010b). *Interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning – eller Roan for vi toan?* Oppdragsrapport nr. 12-2012. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. Oslo: NOVA, rapport nr. 10.
- St.meld. nr. 6 (2002–2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Vedlegg til St. Prp. Nr. 1 (2007–2007). Statbudsjettet 2007. Handlingsplan mot fattigdom. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Vedlegg til St. Prp. Nr. 1 (2008–2009). Statbudsjettet 2009. Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Vleminckx, K. & Smeeding, T. (red.) (2001). *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?* Bristol: Policy Press.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007a). *Fra bostedsløs til egen bolig. Del-evaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Oslo: Fafo-rapport 2007:23.

Ytrehus, S., Hansen, I. L. S., Langsether, Å., Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007b).
Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2. Oslo: Fafo-rapport
2007:23.

Vedlegg A: Kommunene, og hvilke tilskudd de mottar – 2011

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Østfold							
Eidsberg		X		x			
Fredrikstad	X						
Halden	X	X					
Hobøl		X		X			
Hvaler	X						
Marker				x			
Moss	X						
Rakkestad	X			x			
Rygge	X			X			
Rømskog				x			
Råde		X		x			
Sarpsborg	X					X	
Skiptvedt				x			
Spydeberg				x			
Trøgstad	X	X		X			
Våler				x			
Akershus							
Asker	X						
Bærum	X	X	X				X
Enebakk	X						
Gjerdrum		X					
Lørenskog	X						
Nannestad	X						
Nes	X						
Nesodden	X						
Skedsmo	X						
Ski	X						
Sørum	X						
Ås		X					

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Oslo							
Alna	X	X					
Bjerke	X	X					X
Frogner		X					
Gamle Oslo		X					
Grorud	X	X					
Grünerløkka		X					
Nedre Aker	X						
Nordstrand	X	X					
Sagene	X	X					X
St.Hanshaugen	X						X
Storbyavd. (Ungbo)	X						
Stovner	X						
Ullern	X						
Østensjø		X	X				
Hedmark							
Eidskog		X					
Elverum	X	X			X		
Hamar	X						
Kongsvinger	X	X					
Ringsaker	X						
Solør (Våler, grue og Åsnes)			X				
Stange	X						
Våler	X						
Oppland							
Dovre		X					
Gjøvik	X				X	X	
Lillehammer	X	X					
Lunner og Gran (samar- beid)	X						
Sel	X	X					
Skjåk		X					
Vestre Toten	X						
Vågå		X					
Østre Toten	X						
Øyer	X						

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Valdres (Vang, Etnedal, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Øystre Slidre, Vestre Slidre)		X	X				
Buskerud							
Drammen	X	X	X				
Hemsedal	X						
Hurum	X						
Lier	X	X					
Nedre Eiker	X						
Ringerike	X	X					
Øvre Eiker	X	X					
Telemark							
Bamble	X	X					
Bø		Samarb.		x			
Bø/Nome/ Sauherad (samarbeid)		X					
Drangedal		X					
Kragerø	X	X					
Nissedal	X						
Nome	X	Samarb.		x			
Notodden	X	X	X	X			
Porsgrunn		X					
Sauherad		Samarb.		x			
Seljord	X	X					
Siljan		X					
Skien	X	X					
Skien/Pors- grunn	X						
Tinn		X					
«Talenter for framtida» (Skien, Pors- grunn, Bamble, Drangedal, Sil- jan, Kragerø)	X	X	X				
Vestfold							
Andebu				X			
Horten					X	X	

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Larvik	X						
Lardal				x			
Nøtterøy	X						
Re	X		X				
Stokke				x			
Svelvik	X	X					
Tjøme				x			
Aust-Agder							
Arendal		X			X		
Birkenes				x			
Froland	X						
Grimstad	X						
Iveland				x			
Lillesand	X			x			X
Risør	X	X					
Tvedestrand		X					
Vest-Agder							
Flekkefjord	X						X
Kristiansand	X			X			X
Lyngdal	X						
Mandal							X
Songdalen	X	X		x			X
Søgne				x			X
Vennesla	X			x			
Rogaland							
Finnøy				x			
Gjesdal	X	X					
Haugesund	X						
Hå	X						
Karmøy	X						
Klepp		X					
Lund		X					
Randaberg		X					X
Rennesøy	X		X	X			
Sandnes		X					X
Sokndal		X					
Sola	X	X					X
Stavanger	X	X				X	X

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Strand	X						
Time	X	X					
Tysvær	X						
Vindafjord						X	
Hordaland							
Askøy	X	X					
Bergen	X	X					
Kvam		X					
Odda	X						
Osterøy	X						
Stord		X					
Tysnes	X						
Voss	X						
Øygarden	X						
Sogn og Fjor- dane							
Eid	X						
Fjaler		X					
Førde	X						
Høyanger	X	X		X			
Jølster	X						
Lærdal	X						
Møre og Romsdal							
Aure				x			
Averøy	X	X		x			
Fræna						X	
Gjemnes				x			
Hareid	X						
Hemne				x			
Herøy		X					
Kristiansund	X	X		X			X
Molde	X		X				
Neset	X	X					
Rauma		X					
Sande	X						
Smøla	X	X		x			

	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Storfjorden (Skodje, Ør- skog, Stordal, Norddal)		X					
Sunndal	X	X					
Surnadal	X	X					X
Vanylven	X						
Vestnes	X						
Ørsta	X						
Ålesund	X	X					
Sør-Trøndelag							
Bjugn				x			
Hitra		X					
Holtålen				x			
Melhus	X	X		X			
Oppdal				X			
Rennebu				x			
Rissa	X						
Røros				X			
Selbu	X						
Snillfjord				X			
Trondheim	X	X		x		X	X
Ørland		X		X			
Midtre Gaul- dal				X			X
Nord-Trøn- delag							
Inderøy				x			
Levanger	X			x			
Midtre Nam- dal (Nam- sos, Fosnes, Overhalla, Flatanger, Namdalseid)			X				
Namsos		X					X
Nærøy	X	X					
Overhalla		X					
Steinkjer	X			X			
Verdal				X			X
Verran				x			

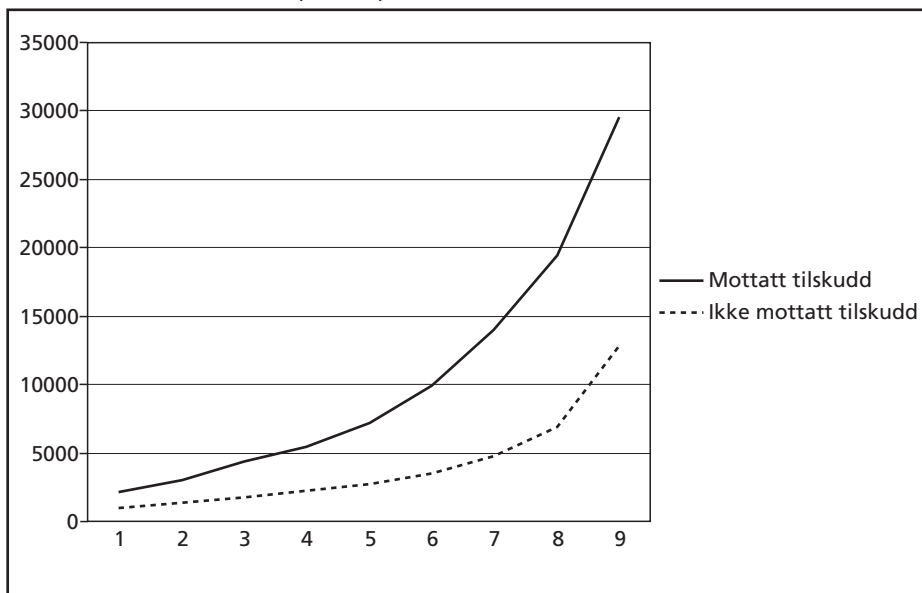
	Oppfølging i bolig	Barne- fattigdom	Ungdoms- prosjekt	Økonomisk rådgivning	Kvalifiserings- program	Fengsel til KVP	HUSK
Nordland							
Alstahaug		X					
Andøy				x			
Bodø		X					
Brønnøy		X	X				
Bø		X		x			
Fauske	X	X		X			
Hadsel				x			
Hemnes				x			
Lurøy		X		x			
Lødingen				x			
Narvik	X			X			
Nesna				x			
Rana	X			X			
Saltødal	X						
Sortland				X			
Sør-Helgeland (Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad)		X					
Vefsn		X					
Værøy	X						
Vågan	X	X					
Øksnes				x			
Troms							
Balsfjord	X	X					
Dyrøy	X						
Harstad	X	X					
Lenvik	X	X					
Lyngen	X						
Skjærvøy		X					
Storfjord	X						
Tromsø	X		X				
Finnmark							
Alta	X						
Porsanger	X						
Sør-Varanger	X						
Tana		X					

Vedlegg B: Innbyggertall i kommuner som mottar, og ikke mottar, tilskudd

Tabell B1. Innbyggertall i kommuner som mottar/ikke mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. (Bydelene i Oslo holdt utenfor. Minimum, maksimum, gjennomsnitt og median. 2011.

	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Median
Mottar ikke tilskudd	208	44 150	4 995	2710
Mottar tilskudd	511	263 762	15 926	7196

Figur B1. Innbyggertall i kommuner som mottar/ikke mottar tilskudd. Deciler. (Bydelene i Oslo utelatt. Maksimumsverdiene (10.decil) utelatt.



Note: 10. decil er utelatt fordi verdien for 10. decil i kommune som mottar tilskudd er nesten ti ganger høyere enn 9. decil. Å inkludere denne gir figuren en skala som gjør de øvrige verdiene uleselige.

Vedlegg C: Frafallsanalyse med data fra rapporteringen om barnefattigdomsmidlene

Tabell C.1. Tilskuddsbeløp mottatt (midler til innsats mot barnefattigdom), etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke. Gjennomsnitt, standardavvik, minimum, maksimum, median.

	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Minimum	Maksimum	Median
Deltok ikke	35	313 787	212 328	0	950 000	261 637
Deltok	39	471 726	304 941	100 000	1.559 009	300 000
Alle	74	368 566	268 575	0	1.559 009	270 000

Tabell C.2. Svar på spørsmål «Er arbeidet med fattigdom blant barn og unge forankret i en kommunal plan eller strategi», etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
Ja, arbeidet er forankret i en plan/strategi som er politisk vedtatt	39	54	47
Ja, arbeidet er forankret i en plan/strategi som er til diskusjon blant kommunens politikere	39	23	31
Nei, satsingen er ikke forankret i en kommunal plan eller strategi	21	23	22
(N=)	(33)	(39)	(72)

Tabell C.3. Svar på spørsmål «Er de tiltakene som har fått midler i rapporteringsåret nye tiltak, eller er de en videreføring fra tidligere år?», etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
Alle tiltakene er nye i rapporteringsåret	31	41	37
Noen av tiltakene er nye	22	31	27
Alle tiltakene er videreføring fra tidligere år	47	28	37
(N=)	(33)	(39)	(71)

Tabell C.4. Svar på spørsmål «Finnes det i din kommune/bydel tiltak som tidligere fikk tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltaksmidler for bekjempelse av fattigdom blant barn, men som nå i stedet er finansiert som en del av det generelle tjenestetilbudet i kommunen?», etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
Ja, flere	6	13	10
Ja, noen få	18	15	17
Nei, ingen	39	31	35
Vet ikke	36	41	39
(N=)	(33)	(39)	(71)

Tabell C.5. Svar på spørsmål «Hvor mange tiltak har dere hatt i rapporteringsåret?» etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
1	26	54	42
2–5	53	44	48
6 eller flere	21	3	11
(N=)	(34)	(39)	(73)

Tabell C.6. Svar på spørsmål «Har tiltaket/prosjektene nådd de målgruppene man hadde til hensikt å nå?» etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
Ja, alle tiltakene nådde sine målgrupper	38	47	43
Ja, tiltakene nådde i stor grad sine målgrupper	47	47	47
Nei, tiltakene nådde bare til en viss grad sine målgrupper	6	3	4
Nei, ingen av prosjektene/tiltakene nådde sine målgrupper	9	2	6
(N=)	(32)	(38)	(70)

Tabell C.7. Svar på spørsmål «Ble det satt noen målsettinger for bruken av tiltaksmidlene som ikke ble nådd?», etter om kommunen deltok i kunnskapsinnhenting eller ikke.

	Deltok ikke	Deltok	Alle
Ja	39	32	35
Nei	61	68	65
(N=)	(33)	(38)	(71)

Vedlegg D: Informantbrev survey/case

Oslo, 3. februar 2012

Kunnskapsinnhenting om hvordan tilskuddsmidlene mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt

Fafo har fått i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere hvordan de ulike tilskuddsordningene til kommunene mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt. Du får denne henvendelsen fordi du har en overordnet ledende stilling i en kommune eller bydel som har mottatt minst ett slikt tilskudd, og vi vil gjerne be deg om å besvare et spørreskjema på vegne av din kommune/bydel.

Evalueringen er begrenset til de midlene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, nærmere bestemt kapittel 621, post 21 og 63. Mange av tilskuddene er tidligere evaluert hver for seg, så denne gangen er oppdraget å gjøre en mer overordnet analyse av hvordan disse tilskuddene samlet fungerer i den kommunale virksomheten. Dette er også grunnen til at henvendelsen rettes til kommunale ledere på et høyere nivå, snarere enn til kontaktpersonene for de enkelte tilskuddene. Tilskuddene som omfattes av undersøkelsen er

Boligsosialt arbeid

Barnefattigdom

Økonomisk rådgivning (interkommunalt samarbeid)

Helhetlig innsats overfor utsatt ungdom

Kvalifiseringsprogrammet – tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fra fengsel til Kvalifiseringsprogram (Fengselsprosjektet)

Høgskole- og universitetssosialkontor (HUSK)

Du vil senere motta en e-post med link til det web-baserte spørreskjemaet.

Informasjon om utfylling mv. ligger i selve spørreskjemaet. Det kan være greit å innhente informasjon om tilskuddene kommunen/bydelen har mottatt før informasjonen legges inn.

Å delta i spørreundersøkelsen er selvsagt frivillig, og dere beslutter selv om dere vil delta. Informasjonen vil anonymiseres og behandles konfidensielt. Vi vil samtidig presisere at tilbakemeldingene fra dere er svært viktige for å kunne gi en god analyse, som vil informere statlige myndigheters videre arbeid med tilskuddsutforming på dette området.

På grunn av stram tidsplan, er svarfristen for å returnere utfylte spørreskjema onsdag 15. februar.

Det kan være at andre i kommunen/bydelen er bedre skikket til å svare på denne undersøkelsen enn den som mottar spørreskjemaet. I så fall ber vi om at linken til

spørreskjemaet videresendes til riktig person, og at vi får beskjed om dette. Vi presiserer at vi denne gangen ikke primært ønsker informasjon fra de som jobber konkret med tiltak finansiert av tilskudd, men fra den som har best oversikt over kommunens/bydelens samlede innsats mot fattigdom og sosial eksklusjon.

Undersøkelsen er meldt til personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og alle opplysninger vil bli behandlet etter lovbestemte regler. Alle data i undersøkelsen vil bli behandlet konfidensielt, og det vil ikke bli offentliggjort noen opplysninger som gjør identifisering av enkeltpersoner mulig. Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes, innen juni 2012.

På bakgrunn av undersøkelsen vil Fafo lage en rapport med funn fra undersøkelsen. Eventuelle spørsmål angående spørreskjemaet og undersøkelsen kan rettes til undertegnede (asg@fafo.no eller telefon 22088616). Takk for at du tar deg tid til å svare!

Vennlig hilsen
Anne Skevik Grødem
Prosjektleder

Oslo, februar 2012

Kunnskapsinnhenting om hvordan tilskuddsmidlene mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt

Fafo har fått i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere hvordan de ulike tilskuddsmidlene til kommunene mot fattigdom og sosial eksklusjon fungerer lokalt. Evalueringen er begrenset til de tilskuddsmidlene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom kapittel 621, post 21 og 63. Vi er opptatte av hvordan kommunene har forankret tiltakene lokalt, og i hvilken grad de ulike tilskuddene ses i sammenheng. I tillegg ønsker vi kunnskap om samarbeidet mellom ulike administrative nivåer, særlig mellom kommunene og fylkesmannen.

Alle kommunene som har mottatt minst ett tilskudd har fått et elektronisk spørreskjema som en del av evalueringen. I tillegg har vi valgt ut fire kommuner, av ulik størrelse og i forskjellige landsdeler, til en mer inngående undersøkelse. Disse kommunene er valgt fordi de har mottatt minst to tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom flere år. X kommune er en av de kommunene som vi tror har erfaringer som vil gi viktig informasjon til vårt prosjekt. Vi håper derfor at dere vil delta som en av våre casekommuner. De andre kommunene som er forespurrt er Y, Z og W.

Aktuelle informanter i kommunen er personer som har arbeidet med levekår på et overordnet nivå, for eksempel kommunalsjef eller NAV-leder, samt ansvarlige innenfor administrasjonen på relevante områder (for eksempel sosialsjef). Dersom dere har etablert et samarbeid med brukerorganisasjoner vil det også være interessant for oss å snakke med disse. Vi kommer også til å kontakte Fylkesmannen i deres fylke, med forespørsel om å intervju ansatte her om arbeidet med tilskuddene i forhold til kommunene.

I tillegg til å intervju aktører i kommunen, vil vi studere kommunale dokumenter som på ulike måter dokumenterer kommunens arbeid med tilskuddene, og med bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon.

Vi håper at kommunen vil tillate at Fafo inkluderer X kommune som case i prosjektet vårt, og kan bidra til at vi får intervju sentrale personer i kommunen. Vi vil ta kontakt med dere i nær framtid for nærmere avklaring.

Undersøkelsen er meldt til personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD), og alle opplysninger vil bli behandlet etter lovbestemte regler. Alle data i undersøkelsen vil bli behandlet konfidensielt, og det vil ikke bli offentliggjort noen opplysninger som gjør identifisering av enkeltpersoner mulig. Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes, innen juni 2012.

På bakgrunn av undersøkelsen vil Fafo lage en rapport med funn fra undersøkelsen. Eventuelle spørsmål angående undersøkelsen kan rettes til undertegnede (ase@fafo.no eller 22088616).

Med vennlig hilsen
Anne Skevik Grødem
Prosjektleder, forsker Fafo

Vedlegg E: Intervjuguider

Kommunalt ansatte

Problemoppfatning:

Har kommunen fattigdomsproblemer? Hvordan defineres fattigdom? Er noen grupper særlig utsatte? Har dere kartlagt levekårsproblemer i kommunen? Har noen i kommunen et overordnet ansvar for fattigdomsbekjempelse? Er politikerne i kommunen opptatte av fattigdomsproblematikken?

Tilskudd generelt:

Ifølge AV-dir har dere mottatt tilskudd X, Y og Z i N antall år. Stemmer dette (sjekk).

For hvert tilskudd: hvor kom informasjonen fra? Hvem tok initiativ?

Sammenheng:

Ses tilskuddene i sammenheng? Hvor er tilskuddene forankret? Hvordan samarbeider etatene? Fører tilskuddene til mer fokus på fattigdom og sosial eksklusjon/mer samarbeid mellom etater? Mottar dere tilskudd til barnefattigdom/bolig/rådgivning fra andre kilder, og hvordan fungerer det i så fall? Klarer dere å se alt i sammenheng? Er det et problem at tilskuddene skal søkes om og rapporteres separat? I det store og hele; opplever dere at dere har lyktes i å lage en helhetlig strategi mot fattigdom og eksklusjon?

Forankring og lokale planer:

Har kommunen en plan for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon? Er planen behandlet av politiske myndigheter? Er tilskuddene relevante i forhold til den lokale planen mot fattigdom og eksklusjon? Har tilskuddsmidlene ført til igangsetting av prosjekter som ellers ikke ville blitt satt i gang? Bidrar kommunen med egne midler til disse prosjektene? Vil prosjektene bli videreført etter endt tilskuddsperiode? Ut fra din erfaring i denne kommunen: Er det noen tilskudd du savner – prosjekter du har

lyst til å gjennomføre? Ville den satsingen/ de grepene dere gjør nå kommet i stand hvis et beløp tilsvarende stønadsbeløpet ble lagt til rammetilskuddet?

Samarbeid med Fylkesmannen:

Dere har hatt minst ett tilskudd der søknaden skal sendes fylkesmannen, og fylkesmannen vurderer og videresender søknadene. Bidro fylkesmannen med informasjon om tilskuddet i forkant av søknaden? Bidro fylkesmannen i søknadsarbeidet? Anbefalte fylkesmannen dere å søke dette tilskuddet? Har dere hatt samarbeid med fylkesmannen i bruken av tilskuddet, f.eks. ved utarbeiding og gjennomføring av konkrete prosjekter? Har fylkesmannen bidratt med informasjon om andre tilskudd, og evt. med søknadsarbeid og/eller gjennomføring? Hvordan vurderer dere samarbeidet med fylkesmannen generelt? Bidrar fylkesmannen til å bedre deres kompetanse på fattigdom og sosial eksklusjon?

Brukerorganisasjoner

Problemoppfatning:

Opplever du at din kommune har fattigdomsproblemer? Tror du problemene er større eller mindre enn i andre kommuner? Hvilke utfordringer har kommunen knyttet til fattigdom og levekår? Er politikerne opptatt av fattigdomsproblemer? Hva mener du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe fattigdom?

Samarbeid:

Har dere noe samarbeid med kommunen? Hvordan? Har dere vært involvert i det arbeidet kommunen gjør for å utvikle bedre, og mer samordnede tiltak? Kjenner dere til andre frivillige organisasjoner som samarbeider med kommunen?

Forhold til statlige satsinger:

Hva synes du om statens strategier mot fattigdom og sosial eksklusjon? (Vekt på barn, arbeidslinja, boligpolitikken...). Opplever du at de statlige satsingene treffer de utfordringene dere har lokalt? Hvilke typer statlige initiativer kunne dere ønske dere?

Å være bruker i kommunen:

Er det lett å orientere seg i kommunen? Vet man hvor man skal gå for å få hjelp? Har dette endret seg i det siste? Opplever dere at kommunen er opptatt av at man skal slippe å gå fra et kontor til et annet...? Møter brukerne forståelse for det som faktisk er problemene deres? Er hjelperne opptatt av fattigdom, eller får man hjelp med «alt annet enn penger»?

Ansatte hos fylkesmannen

Om arbeidsmåten:

Du jobber med tilskuddene knyttet til barnefattigdom og boligsosialt arbeid. Har du også tilsyn med økonomisk rådgivning? Hvis nei: samarbeider du med personen som har dette tilsynet? Informerer dere hverandre?

Problemoppfatning

Opplever du at fylket deres har fattigdomsproblemer? Hvilke utfordringer har fylket knyttet til fattigdom og sosial eksklusjon? Er det noen kommuner som har særlig store utfordringer? Har fylkesmannen et eget fokus på fattigdom og eksklusjon i fylket, utover det arbeidet som gjøres for AVdir/på vegne av andre?

Tilskuddene

Fylkesmannen har et særskilt ansvar i forhold til tilskudd til oppfølging i egen bolig og tilskudd mot barnefattigdom. Hva oppfatter du som Fylkesmannens oppdrag relatert til disse tilskuddsordningene – hva er mandatet? Hvordan jobber dere konkret med dette?

Organisering av arbeidet

Hvordan har arbeidet med disse tilskuddene vært organisert? Hvordan jobber fylkesmannen mot kommunen med informasjon/hjelp til søknadsskriving/bistand til oppfølging og rapportering/kompetanseoppbygging? Oppfordrer fylkesmannen bestemte kommuner til å søke? Hvilke kriterier ligger i så fall til grunn? Tenker fylkesmannen på de to tilskuddene i sammenheng? Oppfatter dere at tilskuddene i stor grad retter seg mot de samme målgruppene, eller mot helt forskjellige personer? Har arbeidet med disse to tilskuddene bedret samarbeidet mellom fylkesmannen og de aktuelle kommunene? I hvilken grad når man fram med tilskuddene til kommuner med de største utfordringene; dvs både store, mellomstore og små kommuner? Jobber fylkesmannen med tilskudd der fylkesmannen ikke har et særskilt ansvar? Ser dere tilskuddene i sammenheng med tilskudd til samme målgruppe/ samme formål fra andre aktører (Husbanken, BLD...)? I hvilken grad gjorde dere dette før nye prosedyrer om kopi til Fylkesmann...? Er den nye prosedyren en fordel?

Inntrykk av kommunene:

Har fylkesmannen inntrykk av at tilskuddene ses i sammenheng i kommunene? Har dere inntrykk av at tilskuddene forankres i lokale behov? Ut fra erfaringene så langt, vil dere anbefale å involvere fylkesmannen sterkere i forvaltningen av andre tilskudd? Hva kan man i så fall oppnå? Hva er de største fordelene for kommunene med å motta tilskudd? Hva er de største utfordringene?

Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter sju tilskuddsordninger mot fattigdom og sosial eksklusjon som deles ut til kommunene etter søknad. Denne rapporten kartlegger hvordan disse tilskuddsmidlene brukes lokalt, med vekt på om kommunene ser de ulike tilskuddene i sammenheng, om prosjektene finansiert av tilskuddene er forankret i lokale prioriteringer og behov, og hvordan kommunene samarbeider med Fylkesmannen. Rapporten tegner i all hovedsak et positivt bilde, men påpeker samtidig noen utfordringer. Et viktig budskap i rapporten er at mange kommuner bruker tilskuddsmidlene til å utvikle nye metoder og samarbeidsformer i bekjempelsen av fattigdom og sosial eksklusjon, og at de etterspør mer oppmerksomhet om den innsatsen de gjør på dette området.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:24
ISBN 978-82-7422-887-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20251