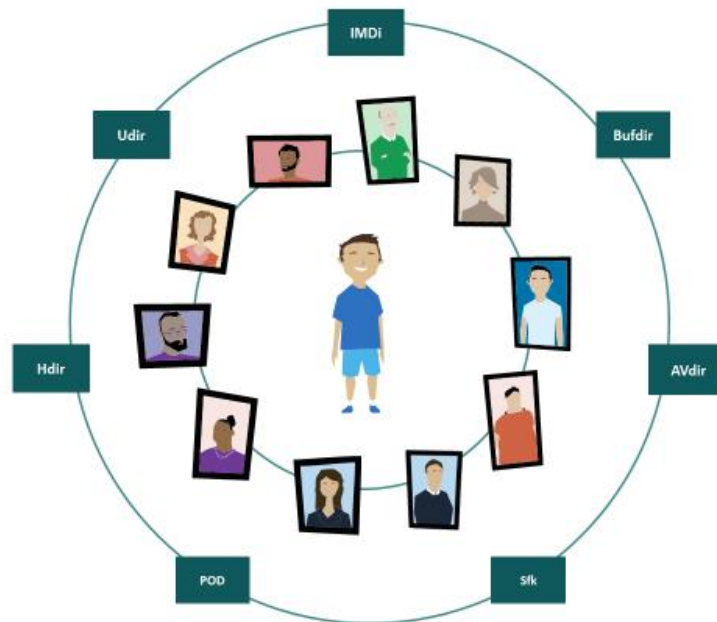


# Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå

*Forslag til hvordan et varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge og deres familier kan innrettes, etter 0-24-programmets avslutning*

Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15. desember 2020



Til virksomhetslederne for:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet,
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet,
- Helsedirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Politidirektoratet
- Sekretariatet for konfliktrådene
- Utdanningsdirektoratet

Til departementene:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kunnskapsdepartementet



# INNHold

<b>INNHold</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>1</b>
<b>0-24-SAMARBEIDET INNGÅR I ARBEIDET MED INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR</b> .....	<b>2</b>
<b>ANBEFALINGER; FELLES KUNNSKAPSGRUNNLAG OG EN FELLES FORSTÅELSE AV UTFORDRINGER OG MULIGHETER</b> .....	<b>3</b>
<b>ANBEFALINGER TIL DEPARTEMENTENE; STYRING, RESSURSER, POLITISKE HANDLINGSPLANER OG STRATEGIER OG TILSKUDDSFORVALTNING</b> .....	<b>3</b>
DEPARTEMENTENES BETYDNING FOR OG STYRING AV SAMARBEIDET .....	3
RESSURSER .....	4
POLITISKE HANDLINGSPLANER OG STRATEGIER – UNNGÅ PARALLELL AKTIVITET .....	4
TILSKUDDSFORVALTNING .....	5
<b>ANBEFALINGER TIL DIREKTORATENE; ORGANISERING, KOMMUNIKASJON OG LEDELSE</b> .....	<b>5</b>
FELLES VIRKSOMHETSLEDERMØTER .....	6
FELLES INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSARBEID .....	6
OPPGAVELØSNING I LINJEN.....	7
KOMPETANSE, LEDELSE OG KULTUR.....	7
<b>SAMARBEID MED BRUKERE, KOMMUNESEKTOREN OG STATSFORVALTERNE</b> .....	<b>8</b>
BRUKERMEDVIRKNING.....	8
SAMARBEID MED KOMMUNESEKTOREN .....	8
FELLES OPPDRAG TIL STATSFORVALTER.....	8
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>10</b>
1.1. BAKGRUNN .....	10
1.2. UTFORDRINGSBILDET .....	11
<b>2. METODE: FREMGANGSMÅTE FOR UTREDNINGSARBEIDET</b> .....	<b>14</b>
2.1. PROSJEKTGRUPPENS ARBEIDSFORM .....	14
2.2. DATADRETVET UTREDNINGSARBEID .....	15
2.3. GJENNOMFØRBARHET OG IMPLEMENTERBARHET .....	15
2.4. ARBEIDSFORDELING OG BIDRAG TIL RAPPORTEN .....	16

<b><u>3. TEORETISK UTGANGSPUNKT: UTFORDRINGER OG MULIGHETER I TVERRSEKTORIELL SAMORDNING</u></b> .....	<b>17</b>
3.1. GJENSTRIDIGE PROBLEMER .....	17
3.2. SAMORDNINGSTRAPPA .....	18
3.3. HÅNDTERINGEN AV GJENSTRIDIGE PROBLEMER .....	20
3.3.1. GJENSTRIDIGE PROBLEMER OG DEN SEKTORISERTE STATEN.....	20
3.3.2. NETTVERK .....	20
3.3.3. STYRING MED NETTVERK .....	21
3.3.4. BALANSEGANG NETTVERK OG HIERARKI.....	22
<b><u>4. BESKRIVELSE AV 0-24-SAMARBEIDET</u></b> .....	<b>23</b>
4.1. OM 0-24-SAMARBEIDET .....	23
4.2. 0-24-PROGRAMMET .....	23
4.2.1. OPPDRAGSGIVER .....	24
4.2.2. PROGRAMEIERE .....	24
4.2.3. STYRINGSGRUPPEN .....	24
4.2.4. INTERNE STRUKTURER.....	25
4.2.5. SEKRETARIAT .....	25
4.2.6. PROSJEKT- OG ARBEIDSGRUPPER .....	25
4.2.7. BRUKERMEDVIRKNING OG SAMARBEID MED KS .....	26
4.2.8. KOMMUNIKASJONGRUPPE .....	27
4.2.9. EKSTERN BISTAND OG FØLGEFORSKNING.....	27
4.2.10. INNHOLD I SAMARBEIDET: INNSATSOMRÅDER.....	27
<b><u>5. PROSJEKTGRUPPENS VURDERING AV RESULTATER, STATUS OG UTFORDRINGER</u></b> <b><u>29</u></b>	
5.1. RESULTATER AV 0-24-SAMARBEIDET.....	29
5.2. UTFORDRINGER FOR FORTSATT TVERRSEKTORIELL SAMORDNING .....	33
5.3. INNHOLDET I ET FORTSATT SAMARBEID .....	35
5.3.1. MÅLGRUPPE .....	35
5.3.2. MER BRUKERRETTET OG SAMORDNET PRAKSIS .....	36
5.3.3. FORTSATT FOKUS PÅ SAMORDNING AV SENTRALE VIRKEMIDLER .....	36
<b><u>6. VURDERINGER OG ANBEFALINGER</u></b> .....	<b>37</b>
6.1. FELLES FORSTÅELSE AV UTFORDRINGER OG MULIGHETER.....	37
6.2. YTRE RAMMER.....	39

6.2.1. DEPARTEMENTENES BETYDNING FOR OG ROLLE I SAMARBEIDET .....	39
6.2.2. STYRING.....	41
6.2.3. RESSURSER .....	43
6.2.4. POLITISKE HANDLINGSPLANER OG STRATEGIER .....	45
6.2.5. TILSKUDDSFORVALTNING .....	46
<b>6.3. ORGANISERINGEN AV ARBEIDET I OG PÅ TVERS AV DIREKTORATENE .....</b>	<b>47</b>
6.3.1. DET TVERRSEKTORIELLE SAMORDNINGSARBEIDET FORANKRES HOS VIRKSOMHETSLEDERNE I DIREKTORATENE .....	49
6.3.2. FELLES INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSARBEID.....	50
6.3.3. OPPGAVELØSNING I LINJEN GJENNOM TVERRGÅENDE PROSJEKTGRUPPER.....	51
6.3.4. LEDELSE, KULTUR OG KOMPETANSE .....	53
6.3.5. VARIANT 2: ET FELLES SEKRETARIAT OG EN TVERRGÅENDE MELLOMLEDERGRUPPE .....	54
6.3.6. VARIANT 3: VIDEREFØRING OG VIDEREUTVIKLING AV PROGRAMORGANISERINGEN .....	56
<b>6.4. SAMARBEID MED BRUKERE, KOMMUNESEKTOR OG STATSFORVALTER .....</b>	<b>59</b>
6.4.1. BRUKERMEDVIRKNING .....	59
6.4.2. SAMARBEID MED KOMMUNESEKTOREN.....	60
6.4.3. FORTSATT FELLES OPPDRAG TIL STATSFORVALTERNE .....	61
 <b><u>REFERANSELISTE.....</u></b>	<b><u>63</u></b>
 <b><u>VEDLEGG 1. METODE .....</u></b>	<b><u>69</u></b>
 <b><u>VEDLEGG 2. ORGANISASJONSKART 0-24-PROGRAMMET 2015 – 2020 .....</u></b>	<b><u>74</u></b>

## SAMMENDRAG

Det overordnede målet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Siden 2015 har Helsedirektoratet (Helsedir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet (Udir) deltatt i dette arbeidet på felles oppdrag fra sine respektive departementer, og fra 2019 også Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (SfK). På direktoratsnivå har samarbeidet vært organisert som et tverretattlig program, 0-24-programmet, med styringsgruppe og sekretariat.

0-24-programmet avsluttes i april 2021, men samarbeidet skal videreføres i en mer varig form. Det overordnede formålet med utredningsarbeidet er å gi anbefalinger om hvordan departementene og direktoratene bør organisere arbeidet og samordne innsatser og virkemidler på mer permanent basis, for å tilrettelegge for at kommunenes arbeid med en tidlig, samlet og tverrsektoriell innsats for utsatte barn og unge og deres familier stimuleres og videreutvikles. Hvordan kan 0-24-samarbeidet gå fra å være organisert i en tidsavgrenset programstruktur, til å bli et mer varig innrettet samordningsarbeid?

Utredningsarbeidet har tatt utgangspunkt i de erfaringene, resultatene og utfordringsbildene man har fått gjennom 0-24-samarbeidet, og har vært gjennomført av medlemmer fra 0-24 sekretariatet, med bistand fra DFØ og eksterne forskere/konsulenter fra Proba AS.

Utredningsarbeidet har vært basert på bred involvering av representanter for virksomhetene og andre interessenter, gjennom arbeidsmøter, samlinger, konsultasjonsmøter og intervjuer. Involvering har vært viktig for å forankre det videre arbeidet med å etablere mer varige samordningsstrukturer.

Utredningen gir anbefalinger til:

1. Departementene, som må sette føringer og de overordnede strukturene for samordningsarbeidet i direktoratene.
2. Virksomhetslederne i direktoratene, som må vurdere hvilke funksjoner og strukturer man behøver på tvers av direktoratene for å sikre et godt samordningsarbeid videre.

## 0-24-samarbeidet inngår i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor

Hvis en skal få til en mer brukerrettet og samordnet praksis i departementene og direktoratene, krever dette en relativt stor omlegging i måten disse virksomhetene jobber og innretter de sentrale virkemidlene sine på (Hildrum, 2020).

Regjeringens mål er en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggerne, har høy grad av tillit i befolkningen og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med ulike aktører (Meld. St. 30, 2019-2020). Regjeringen har utviklet tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor:

- Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til innovasjon.
- Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.
- Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Dette er prinsipper som må ligge til grunn når departementene og direktoratene skal vurdere strukturene for videre tverrsektoriell samordning for utsatte barn og unge og deres familier.

### Utgangspunktet for det videre samordningsarbeidet

Samordningsarbeidet så langt har oppnådd flere viktige resultater som det er viktig å bygge videre på:

- Felles problemforståelse, kjennskap og tillitt
- Felles kunnskapsgrunnlag
- Erfaringer med innovasjon
- Flere lovende samordningsprosjekter

Det er også noen utfordringer som vi mener må håndteres for å nå de overordnede målsettingene:

- Sterke sektorinteresser – lite samordnede styringssignaler
- Forankringen er svak og «skjev» i og mellom sektorene
- Det er fremdeles mye parallell og lite koordinert aktivitet
- De tverrsektorielle innsatsene er for dårlig integrert i eksisterende porteføljer
- Det er fremdeles en vei å gå for å få effekt av tiltakene helt ut.
- Det må fortsatt være rom for innovasjon

Våre løsningsforslag er formulert i til sammen 27 anbefalinger:

### Anbefalinger; felles kunnskapsgrunnlag og en felles forståelse av utfordringer og muligheter

Et viktig resultat av 0-24-samarbeidet er at det har blitt utviklet et felles kunnskapsgrunnlag, og deltakerne i arbeidet har utviklet mer felles forståelse, og mer kjennskap og tillit til hverandre. Dette er viktige forutsetninger for fortsatt samordning og samarbeid, som må vedlikeholdes og videreutvikles fremover. Ikke minst kom dette til uttrykk i forbindelse med etableringen av samarbeidet mellom direktoratene om oppfølgingen av utsatte barn og unge under Covid-19-pandemien. Det finnes fortsatt et uutnyttet potensial her.

**ANBEFALING 1:** Det bør gjøres en samlet vurdering av foreliggende felles kunnskapsgrunnlaget på området utsatte barn og unge og deres familier. Vurderingen bør danne grunnlag for å utarbeide en ny felles kunnskapsstrategi.

**ANBEFALING 2:** Det er viktig at samordningsarbeidet videre innrettes slik at felles forståelse, kjennskap og tillit ivaretas og videreutvikles.

### Anbefalinger til departementene; styring, ressurser, politiske handlingsplaner og strategier og tilskuddsforvaltning

Departementene legger mange av rammebetingelsene for samordningsarbeidet på direktoratsnivå. Disse rammene er på mange måter gitt på kort sikt, da de stort sett er gitt ut fra statsbudsjettet og tildelings- og oppdragsbrev. Samtidig er de ytre rammene mulig å endre på lengre sikt, og man bør derfor ha ambisjoner om innovasjon og om å få til endringer i de ytre rammene, slik at arbeidet med gjenstridige problemer i sentralforvaltningen drives videre.

### Departementenes betydning for og styring av samarbeidet

Et hovedinntrykk fra arbeidet med 0-24 er at den felles problemforståelsen har utviklet seg, både i direktoratene og departementene, siden oppstarten av programmet. Likevel er det en utfordring at sektorinteressene fortsatt er sterke – og at styringssignalene i liten grad er samordnet. Det er også et forbedringspotensial knyttet til å etablere en samordnet styringsdialog med direktoratene.

Anbefalingene våre er mulige grep for å styrke den overordnede styringen av samordningsarbeidet på departementsnivået.

**ANBEFALING 3:** Departementene bør videreføre og formalisere samarbeidet i ekspedisjonssjefgruppen. Videre bør det vurderes å gjennomføre lederfora mellom departementsrådene og virksomhetsledere i overgangsfasen for å forankre samarbeidet av en ny organisering av det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier.



**ANBEFALING 4:** Det bør utarbeides en mer forpliktende samarbeidsstruktur i departementene som sikrer at styringssignalene er tydelige og enhetlige innen alle sektorene.

Samarbeidsstrukturen må også ivareta involvering av politisk ledelse i det strategiske og langsiktige arbeidet.

**ANBEFALING 5:** Arbeidet bør styres av ett departement. Det bør vurderes om et slikt ansvar bør «gå på rundgang» mellom kjernedepartementene for å sikre tilstrekkelig forankring på sikt og tydelige styringssignaler til alle kjernedirektoratene.

**ANBEFALING 6:** Departementene må sørge for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene, så langt som mulig knyttet opp til den ordinære styringen i form av samkjørte signaler i instruks og tildelingsbrev. Oppdraget bør naturlig gå inn i direktoratenes mål- og resultatrapportering til departementene og være forankret i budsjettproposisjonen.

**Anbefaling 7:** Departementene vurderer en bredere omtale av det tverrsektorielle samarbeidet i budsjettproposisjonene.

**ANBEFALING 8:** Felles oppdragsbrev bør følges opp med jevnlig fagmøter og fagseminarer mellom alle involverte direktorater og departementer. Virksomhetene bør være representert på både saksbehandler og ledernivå.

## Ressurser

Det er en noe «skjev» forankring ved at samordningsarbeidet i ulik grad oppleves som viktig og relevant for de ulike sektorene. Det har med andre ord vært en utfordring at virksomhetene har vist ulik grad av eierskap til 0-24-samarbeidet, og at de derfor også i ulik grad har stilt ressurser til disposisjon for arbeidet.

**ANBEFALING 9:** Det bør være en størst mulig grad av likeverdig ressursfordeling mellom virksomhetene inn i de overordnede strukturene for det tverrsektorielle samarbeidet

**ANBEFALING 10:** Det bør settes av egne midler til utredning-, utviklings- og implementeringsarbeid for det tverrsektorielt samarbeid gjennom samordnende budsjettposter i departementene. Samarbeidsstrukturen som etableres, må forvalte midlene i fellesskap.

## Politiske handlingsplaner og strategier – unngå parallell aktivitet

Det pågår fortsatt mye parallell og svakt koordinert aktivitet, spesielt knyttet til tverrgående og målrettede satsinger, som utarbeidelse og implementering av handlingsplaner og strategier og liknende.

**ANBEFALING 11:** Departementene bør i større grad involvere hverandre ved utvikling av nye planer og strategier som gjelder utsatte barn og unge og deres familier, og bidra til å avstemme

og prioritere innsatsen, herunder opplyse politisk ledelse godt om konsekvenser av en fragmentert tilnærming.

**ANBEFALING 12:** Direktoratene bør gis en tydeligere rolle i arbeidet med å opprette og utarbeide felles faglige underlag for tverrpolitiske handlingsplaner og strategier, for å sikre at det tas strategiske grep om samordningsutfordringer.

**Anbefaling 13:** Departementene bør kommunisere tydeligere felles forventninger til direktoratene om en samordnet helhetlig oppfølging av planer og tiltak.

### Tilskuddsforvaltning

Et viktig direkte resultat av 0-24-programmet er piloteringen av programfinansiering. Dette prosjektet har imidlertid også vist at sektorinteressene fortsatt er sterke når det gjelder tilskuddsforvaltning, og at ordningene fortsatt preges av fragmentering og mangel på helhetstenkning og oversikt. Dette er utfordrende for kommuner og andre tilskuddsmottakere

**ANBEFALING 14:** Det bør gjennomføres et eksternt utredningsarbeid for å vurdere statlige tilskudd som berører målgruppen utsatte barn og unge, rettet mot både kommunal og frivillig sektor.

**ANBEFALING 15:** Direktoratene bør kobles på tidligere, og bør få en tydeligere rolle i opprettelse og utarbeidelse av tilskuddsordninger som berører utsatte barn og unge.

### Anbefalinger til direktoratene; organisering, kommunikasjon og ledelse

Det er behov for en mer varig og integrert organisering av samordningsarbeidet, som understøtter tverrsektoriell oppgaveløsning og utviklingen av en mer brukerrettet og samordnet praksis i direktoratene.

0-24-programmets organisering i direktoratene har fungert godt for flere formål:

- det har fungert som en arena for å utvikle felles problemforståelse, kjennskap og tillitt
- oppfølgingen av arbeidet gjennom en felles portefølje har gjort det mulig å prioritere og gjennomføre viktige og innovative prosjekter, samt gitt en plattform for læring, kompetansebygging og utvikling over tid

Utfordringene er i hovedsak knyttet til:

- innsatsene er for dårlig koblet til og integrert i eksisterende linjeorganisasjon og porteføljer
- det er et fortsatt behov for utviklings- og innovasjonsarbeid

Det er delte meninger blant våre informanter når det gjelder hvor mye og sterke tverrgående struktur det er behov for videre. Anbefalingene skisserer derfor *tre ulike varianter* av den videre organisering, hvor variant 2 og 3 er ulike utvidelser av variant 1.

1. Den første varianten utgjør en minimumsløsning og består av en organisering med forankring hos virksomhetslederne, en felles strategi, herunder en kommunikasjonsstrategi, samt tverrsektorielle samordningsprosjekter i linjene.

2. Variant to plusser på elementene i minimumsløsningen med en felles overbygning i form av et felles sekretariat og en tverrgående ledergruppe, som sammen skal ivareta koordinering, oppfølging og utvikling.

3. I variant tre ivaretas de felles, tverrgående funksjonene i en enda strammere organisering, i form av et program eller en programliknende konstruksjon.

Utredningsgruppen mener minimumsløsningen blir for svak, men at både variant to og tre kan være gode alternativer.

### **Variant 1: Tverrgående koordinering på toppledernivå (minimumsløsning).**

#### **Felles virksomhetsledermøter**

Det er bred enighet blant interessentene om at et varig samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier må forankres bedre i direktoratene, og at forankring på toppledernivå er helt avgjørende for dette.

**ANBEFALING 16:** Det gjennomføres halvårlige møter mellom virksomhetslederne i direktoratene om utsatte barn og unge og deres familier.

**ANBEFALING 17:** Det utarbeides en felles samarbeidsstrategi som eies av virksomhetslederne.

#### **Felles informasjons- og kommunikasjonsarbeid**

Det er viktig å drive et aktivt og samordnet informasjons- og kommunikasjonsarbeid både ovenfor de som deltar i samordningsarbeidet og/eller blir berørt av det i direktoratene og departementene, samt hos statsforvalterne. Graden av kjennskap til helheten i samordningsarbeidet, og hensikten med det mer overordnet, har betydning for både oppslutning om og engasjement for arbeidet. Det er også behov for bedre samordnet informasjon og dialog mellom direktoratene og kommunene og brukerne.

**ANBEFALING 18:** Det etableres en felles kommunikasjonsstrategi for samordningsarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier.

### Oppgaveløsning i linjen

Ved opprettelsen av 0-24-programmet besluttet en å legge oppgaveløsningen i linjene i størst mulig grad. Begrunnelsen for dette var ønsket om å få til endringene i direktoratene som var nødvendig for å nå programmets mål. Dette bør videreføres.

**ANBEFALING 19:** Det etableres tverrgående prosjektgrupper mellom direktoratene, knyttet til de ulike oppgavene. Deltakelse, ledelse, type gruppe og form for oppgaveløsning avhenger av oppgaven.

### Kompetanse, ledelse og kultur

Tverrsektoriell samhandling utfordrer direktoratene ved å stille krav om nye og delvis andre former for ledelse og kompetanse.

**ANBEFALING 20:** Det settes i gang kompetansetiltak med tanke på å styrke samordningskompetanse, samordningskultur og samordningsledelse.

### Variant 2: Felles sekretariat og tverrgående ledergruppe som ivaretar koordinering, oppfølging og utvikling.

0-24-programmet har hatt en viktig funksjon som pådriver og «motor», det har jobbet helhetlig og strategisk med en samlet portefølje av prosjekter, og det har ivare tatt innovasjon, læring og utvikling. Vi mener det er viktig å videreføre og eventuelt også styrke dette i det videre arbeidet.

**ANBEFALING 21:** Det etableres et felles sekretariat for å ivareta koordinering og oppfølging.

**ANBEFALING 22:** Det etableres en tverrgående ledergruppe som møtes regelmessig, og hvor hvert medlem har et særskilt ansvar for det tverrsektorielle samordningsarbeidet i eget direktorat.

### Variant 3: Strammere organisert og styrket struktur gjennom et program eller en programlignende struktur.

Den ovenfor foreslåtte løsningen i variant 2 gir en noe løsere felles struktur mellom delprosjektene og virksomhetsledernivået enn det en programorganisering ville utgjort. Vi er av den oppfatningen at en strammere organisering i et program eller en programlignende konstruksjon har noen fordeler, jf. de seks hovedutfordringene som ble nevnt innledningsvis.

**ANBEFALING 23:** Det bør vurderes om direktoratenes samordning om utsatte barn og unge organiseres i et program eller en programlignende konstruksjon med en lengre virkeperiode

### Samarbeid med brukere, kommunesektoren og statsforvalterne

Et viktig og håndfast resultat av 0-24-samarbeidet er at statsforvalterne siden 2015 har fått et felles 0–24-oppdrag i sitt tildelingsbrev. Statsforvalterne samarbeider både internt og regionalt om målgruppen utsatte barn og unge og deres familier, og fungerer som pådrivere for samarbeid og samordning i kommunene.

Mange kommuner har i løpet av de siste fem årene innført nye tiltak for å fremme mer helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge. Samarbeid på statlig nivå kan bidra positivt til å styrke kommunenes evne til å sikre god hjelp til utsatte barn og unge i samsvar med programmets effektmål. Det er fremdeles en vei å gå for å få effekt av sentralforvaltningens tiltak helt ut på det kommunale tjenestenivået.

### Brukermedvirkning

Alle direktoratene har mye kontakt med utsatte barn og unge og deres familier, og deres ulike organisasjoner. Et av målene i 0-24-programmet var å etablere mer felles arenaer for møter med disse, men det har man kun i begrenset grad lyktes med.

**ANBEFALING 24:** Direktoratene bør vurdere felles møteplasser med brukerorganisasjonene og gode systemer for brukerinvolvering i sine felles tiltak for å styrke innovasjons- og utviklingsarbeid.

### Samarbeid med kommunesektoren

Det er helt sentralt at en fanger opp kommunenes utfordringer og behov på gode måter, og er i god dialog om innretningen av samordningsarbeidet. I 0-24-samarbeidet har KS vært en viktig aktør for slik dialog.

**ANBEFALING 25:** Samarbeidet med KS videreføres og forsterkes både på operativt og strategisk nivå.

**ANBEFALING 26:** Det bør vurderes å lage en samarbeidsavtale mellom departementene og/eller direktoratene og KS, for eksempel ved forankring i konsultasjonsordningen.

### Felles oppdrag til statsforvalter

Statsforvalterne har gitt tilbakemeldinger om at direktoratene fremdeles har et forbedringspotensial når det gjelder samstemthet og samordning i styringen. De ulike direktoratene bør

etterspørre oppdraget på samme måte og med samme «tyngde», og det bør bli en bedre samordning og prioritering av de mange oppdragene på området utsatte barn og unge. Direktoratene og departementene bør dermed videreføre og forsterke også det mer overordnede arbeidet med å samordne bedre de ulike oppdragene til statsforvalterne, i samarbeid med KMD.

**ANBEFALING 27:** Det felles 0-24-oppdraget til statsforvalterne videreføres, og det bør etableres et tverrsektorielt sammensatt team som har et faglig ansvar for å gi og følge opp dette oppdraget.

# 1. INNLEDNING

## 1.1. Bakgrunn

0-24-samarbeidets (2015-2020) overordnede mål er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsliv som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Helsedirektoratet (Helsedir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet (Udir), samt Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) fra 2019, har jobbet sammen om dette, på felles oppdrag fra departementene (KD, HOD, ASD og BLD, 2015).

0-24-samarbeidet handler om at statsforvaltningen må samordne sine virkemidler, slik at departement, direktorat og statsforvalter understøtter kommunenes arbeid for en mer helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier.

For å få til dette må en i større grad ta utgangspunkt i de som bruker tjenestene. I digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025 fremkommer det at *«Utfordringene kan ikke løses i den enkelte virksomhet eller sektor. Vi må samarbeide på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten»* (KMD, 2019).

I direktoratene har arbeidet vært organisert som et program. 0-24-programmet avsluttes i 2020, men samarbeidet skal videreføres i en mer varig form. I juni 2019 fikk direktoratene i 0-24-samarbeidet et oppdrag om dette fra departementene: *«Det er et viktig mål for 0-24-samarbeidet å bidra til mer brukerrettet og samordnet innsats for utsatte barn og unge og deres familier, også på lengre sikt (jf. innsatsområde 4, 0-24-programmets strategi). Direktoratene bes derfor om å komme med anbefalinger om hvordan dette kan ivaretas etter 2020»* (KD, ASD, BFD og HOD, 2019)

Med bakgrunn i oppdraget er det satt i gang et eget utredningsarbeid. Det overordnede formålet med utredningsarbeidet er å gi anbefalinger om hvordan direktoratene bør samordne seg fremover, for at kommunenes arbeid med en tidlig, samlet og tverrsektoriell innsats for utsatte barn og unge og deres familier stimuleres og videreutvikles. Hvordan kan 0-24-samarbeidet gå fra å være organisert i en tidsavgrenset programstruktur, til å bli et mer varig innrettet samordningsarbeid mellom direktoratene og departementene?

Utredningen har vært gjennomført av medlemmer i 0-24-sekretariatet, med bistand fra DFØ og eksterne forskere/konsulenter fra Proba AS. Utredningsarbeidet har vært lagt opp på en slik måte at representanter for virksomhetene over har vært aktivt involvert i utredningsarbeidet. I tillegg har et bredt utvalg av interessenter gitt innspill til utredningen.

Utredningsarbeidet skal svare ut hvordan intensjonen i 0-24-programmet om en mer brukerrettet og samordnet praksis i direktoratene og departementene kan videreføres og forsterkes når 0-24-programmet avsluttes.

Utredningen gir anbefalinger til:

- *Departementene*, som må sette føringer og de overordnede strukturene for samarbeidsstrukturene som etableres i direktoratene.
- *Virksomhetslederne i direktoratene* som må vurdere hvilke funksjoner og strukturer man behøver på tvers av direktoratene for å sikre et godt samordningsarbeid videre

## 1.2. Utfordringsbildet

Mens velferdsstatens tjenester bidrar til gode oppvekstvilkår for de fleste når ikke tjenesteapparatet alltid ut til den enkelte når utfordringene er mer sammensatte. Dette er barn og unge som ikke lykkes i skolen og som i neste omgang ikke får en varig tilknytning til arbeidslivet i voksen alder. Ofte vet vi tidlig hvem disse barna er. De kan bli født inn i eller havne i vanskelige livssituasjoner på grunn av utfordringer i familien knyttet til fattigdom, vanskelig bosituasjon, helseproblemer, rus eller vold. De kan selv ha utfordringer knyttet til fysisk eller psykisk helse, læring eller språk. Svært ofte er flere av disse forholdene til stede samtidig, de utvikles eller forverres over tid og virker sammen. Dette kan skape risiko for fremtidig marginalisering. Barn og unge som er sosialt ekskludert har færre muligheter til å delta i aktiviteter på skolen og fritiden og har dermed dårligere mulighet til å bygge meningsfulle sosiale relasjoner og realisere personlige mål (Skog Hansen m.fl., 2020).

En rekke tjenester møter barn og unge og gir oppfølging på ulike områder. Likevel kan det glippe. Behovet for samordning blir særlig tydelig i grenseflatene mellom tjenestene. Denne typen utfordringer krever mangefasetterte løsninger; tidlig, samtidig og samordnet innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivåer, tjenester og profesjoner. For å kunne avhjelpe denne typen utfordringer, trenger vi et helhetlig og samordnet barnehage-, skole- og tjenestetilbud hvor tilbud og tjenester trekker i samme retning, og hvor ulike kompetanser på tvers av sektorer og tjenester komplementerer hverandre og virker sammen.

Flere tilsynsrapporter og fagrapporter har vist at manglende samhandling om oppfølging av utsatte barn og unge er et problem (bl.a. Riksrevisjonene, 2007; Riksrevisjonen, 2015-2016; NOU 2009:1; NOU 2009:18; NOU 2009:22; Helsetilsynet, 2009; NOU 2011:14; NOU 2010:7; NOU 2017: 12; Kindt og Strand, 2020; Strand m. fl., 2020;). Oppsummert peker disse på at barn og unge ikke har fått den oppfølgingen de har hatt behov for, mye grunnet manglende samhandling og samarbeid mellom tjenester. De peker også på problemer grunnet manglende struktur og systematikk i pågående samarbeid og problemer som skyldes manglende oppfølging av samarbeid mellom tjenester og koordinering av innsatsen til den det gjelder.



Når bedre samordning av tjenester er svaret på disse utfordringene, er det fordi man gjennom samarbeid kan forebygge at grenseflatene blir glippsoner som gjør at barn og unge ikke får de tjenestene de har behov for (Skog Hansen m.fl., 2020). Når man har kunnskap om hverandres tjenester og ansvarsområder, kan samordning bidra til at utsatte barn og unge blir sett og får nødvendig oppfølging, så tidlig som mulig. Det kan bidra til kontinuitet i tilbudet til utsatte barn, unge og deres familier. Det kan også bidra til at tjenestene blir mer effektive, i den forstand at de ikke bare hver for seg demper symptomene på problemer på enkeltområder her og nå, men at de ved å arbeide sammen bidrar til bedre livsmestring for den det gjelder.

Sektoriseringen i velferdsstaten gjenspeiler seg i ulike institusjonelle logikker. Disse logikkene preger hvordan tjenestene forstår utfordringene de står overfor, hvilket ansvar de har, og hva de ser som relevante tilnærminger og tiltak. Den organisatoriske siloinnrettingen kan forsterkes av mål- og resultatstyring. Alle er konsentrerte om å utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt. Det er dette virksomhetene blir målt på, og det er disse resultatene som etterspørres i de byråkratiske sektorlinjene. I den over refererte rapporten blir det tydelig at de tradisjonelle sektorinnrettingene på mange måter kan virke begrensende på stadig flere målsettinger om å få til bedre samordning og mer helhetlig innsats i oppfølgingen av utsatte barn og unge.

Mange av sektoriserings- og samordningsutfordringene i kommunene har sitt utspring på statlig nivå (0-24-programmet, 2015). Offentlig forvaltning kjennetegnes av en sektorinndeling med relativt høye barrierer for samarbeid på tvers. Organiseringen i sektorer innebærer at de ansatte i de ulike tjenestene i kommunen arbeider ut fra forskjellige samfunnsoppdrag og prioriteringer. De ulike sektorene og tjenestene har ulik historie, kompetanse og kultur. De er organisert forskjellig, med ulike finansieringssystemer og juridiske rammeverk. Ansvarsforholdene kan oppleves uklare, oppgavene overlappende og kjennskapet til hverandre svak.

Hvis en skal få til en mer brukerrettet og samordnet praksis i departementene og direktoratene, krever dette en relativt stor omlegging i måten virksomhetene innretter de sentrale virkemidlene på, og jobber (Hildrum, 2020). 0-24-programmet har hatt som mål å få til dette, og har kommet et stykke på vei. Samarbeidet har levert eller er i ferd med å levere på noen gode samordningsprosjekter, bl.a. knyttet til samordning av regelverk og tilskuddsordninger (jf. delkapittel 5.1). Men det gjenstår mye arbeid før de anbefalte samordningsgrepene fra disse prosjektene er implementert i forvaltningen. Det samme gjelder den felles problemforståelsen og ansatsene til nye arbeidsmåter som er utviklet i 0-24-programmet. Deloitte (2020) peker på dette i sin evaluering av 0-24-programmet, når de sier at direktoratene i mindre grad har lyktes med å institusjonalisere den tverrsektorielle samordningen i linjeorganisasjonene. De sier i forlengelsen av dette at dersom 0-24-programmet fullt ut hadde oppfylt sin intensjon ville det i mindre grad ha vært behov for et eget prosjekt spesifikt rettet mot å etablere varig kapasitet for samhandling.

Regjeringens mål er en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggerne, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid

med ulike aktører (Meld. St. 30, 2019-2020). For å nå målet har regjeringen utviklet tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor:

- Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovasjon.
- Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.
- Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Dette er prinsipper som må ligge til grunn når departementene og direktoratene skal vurdere strukturene for videre tverrsektoriell samordning for utsatte barn og unge.

## 2. METODE: FREMGANGSMÅTE FOR UTREDNINGSARBEIDET

Utredningsarbeidet har vært gjennomført som en involverende prosess, der viktige interessenter og deltakere i samarbeidet har blitt informert og lyttet til.<sup>1</sup> Involvering har vært viktig for å forankre det videre arbeidet med å etablere mer varige samordningsstrukturer.

Utredningsarbeidet har vært basert på ulike metoder; litteratur- og dokumentgjennomgang, samlinger og arbeidsmøter og en interessentundersøkelse. Litteratur- og dokumentgjennomgangen har omfattet utvalgt forskningslitteratur, rapporter utarbeidet av 0-24-prosjektgruppene, følgeforsknings- og følgeevalueringsrapporter, strategier og handlingsplaner samt andre relevante rapporter og notater. Samlinger og arbeidsmøter spenner fra heldagsseminarer med flere ti-talls deltakere til et to-timers møte med tre ledere. Interessentundersøkelse omfatter et innledende kartleggingsarbeid, eller en *interessentanalyse*, og dernest intervjuer utført som individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, en rekke informasjons- og konsultasjonsmøter, samt en skriftlig innspillsrunde gjennomført på en digital plattform. Vi redegjør for hver av disse i mer detalj i Vedlegg 1.

Tabell 1. Summarisk oversikt over datainnsamlings- og involveringsprosessen.

Intervjuer	Workshop-er, inkl. interessentanalysen	Konsultasjonsrunde i departementer og direktorater, samt KS	Skriftlige innspillsrunden
27 personer	4 samlinger	9 møter	19 (4 enkeltpersoner og 15 virksomheter)

Pandemiltakene førte til enkelte endringer i prosjektgruppas planer. Den viktigste var at den planlagte sluttsamlingen i september 2020 måtte avlyses. Videre har en del intervjuer, workshop-er og møter blitt avholdt på digital plattform i stedet for ved fysisk oppmøte. Til sist var det noen få interessenter som måtte avslå våre intervjuinvitasjoner fordi de var for opptatt med pandemirespons. Utover dette har pandemiltakene i liten grad påvirket prosjektgruppas arbeid.

### 2.1. Prosjektgruppens arbeidsform

Prosjektgruppen har bestått av to medarbeidere fra Utdanningsdirektoratet, en fra Helsedirektoratet og en fra Direktoratet for økonomiforvaltning. I tillegg har tre forskere fra Proba samfunnsanalyse deltatt. Det har variert hvor mye de ulike medlemmene i gruppen har deltatt i arbeidet, men prosjektgruppen har hele veien samarbeidet tett som et samlet team. De eksterne medlemmene har deltatt i det løpende arbeidet, i tillegg til å utarbeide interne

---

<sup>1</sup> I henhold til Digitaliseringsdirektoratets definisjon forstås interessenter her som «personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke, vil bli påvirket av, eller oppfatter at de vil bli påvirket av prosjektets gjennomføring eller resultater» (Digitaliseringsdirektoratet, 2019).

arbeidsnotater ut fra konkrete bestillinger som ble gjort underveis. Gruppen har rapportert til 0-24-styringsgruppen.

To av medlemmene i prosjektgruppen er tilknyttet sekretariatet og har vært tilknyttet 0-24-samarbeidet i flere ulike roller. Deres erfaringer herfra har nødvendigvis blitt anvendt i utredningsarbeidet. DFØ kjenner også 0-24-programmet godt etter å ha fulgt arbeidet siden 2016. DFØ har likevel i større grad et «utenfrablukk» på arbeidet, enn de «interne». Probas medarbeidere hadde ingen forhistorie i 0-24-sammenheng, og har dermed tilnærmet seg utredningsarbeidet med «friske øyne». Denne kombinasjonen av mer interne erfaringer og eksterne blikk har gitt en god bredde i perspektiver og forståelsesrammer i prosjektgruppen. Probas deltakelse har bidratt med solid forskningskompetanse.

## 2.2. Datadrevet utredningsarbeid

Det var få konkrete føringer knyttet til hva slags videre organisering av samarbeidet en så for seg da vi startet opp. Utredningsarbeidet har derfor vært relativt datadrevet, eller med andre ord basert på vårt samlede empiriske materiale, som har vært tolket og bearbeidet i lys av prosjektgruppen ulike forkunnskaper og forforståelser. Vi har bestrebet oss på redegjøre for hvordan de ulike anbefalingene hviler på interessentundersøkelsen, forskning, følgeevalueringene og/eller andre deler av datamaterialet. Forslag og anbefalinger har vært gjenstand for kritisk vurdering og drøfting, både gjennom innspillsrunden og i dialog mellom styringsgruppen og prosjektgruppen.

## 2.3. Gjennomførbarhet og implementerbarhet

Spesielt to hensyn har vært viktige for å vurdere utformingen av anbefalingene; *gjennomførbarhet* og *implementerbarhet*. Disse hensynene er separate, men henger likevel sammen. Graden av gjennomførbarhet (tilsvarende det engelske uttrykket *feasibility*) refererer til hvor sannsynlig det er at forslaget kan gjennomføres ut fra politiske og operative/tekniske forutsetninger. *Politisk gjennomførbarhet* handler om hvor sannsynlig det er at et forslag vil få tilslutning fra de ulike beslutningstakerne. *Operativ gjennomførbarhet* handler om i hvilken grad det anses for å være mulig eller hensiktsmessig å iverksette de midlene som forslaget foreskriver, og i hvilken grad man kan oppnå fastsatte mål med disse midlene.

Implementerbarhet handler om hvor detaljert og utførlig et forslag beskrives. Jo mer detaljert beskrivelsen er, og jo mer eventuelle risikoer og ulemper er redegjort for, jo enklere og raskere vil forslaget kunne iverksettes dersom beslutningstakerne velger å ta det til følge slik det står.

Imidlertid er det ofte ikke hensiktsmessig å utforme forslag med høy grad av implementerbarhet, og dette er knyttet til hensynet til *gjennomførbarheten*. Dersom vi har begrenset kunnskap, vil et detaljert utformet forslag kunne bygge på gale forutsetninger, slik at den operative gjennomførbarheten blir skadelidende. Dersom detaljer i et uførlig utformet forslag skulle bli oppfattet å være i strid med en eller flere av beslutningstakernes interesser, vil den politiske

gjennomførbarheten kunne bli skadelidende. Likeledes kan det være grunn til å redusere detaljeringsgraden på forslag som handler om hvordan andre aktører bør innrette seg, spesielt gjelder dette departementenes organisering. Der vi har ansett at vår kunnskap om operative forhold og/eller interesser har vært begrenset eller mangelfull, har vi formulert mer overordnede anbefalinger, og dermed med lavere grad av implementerbarhet.

#### **2.4. Arbeidsfordeling og bidrag til rapporten**

Som vist ovenfor bygger denne utredningen på et omfattende datamateriale fra et bredt kildetilfang. Medarbeiderne fra Proba har stått for mesteparten av tilretteleggingen og bearbeidingen av det skriftlige materialet fra datainnsamlingen, mens prosjektgruppen samlet har gått gjennom, drøftet og vurdert materialet. Proba har levert tre interne arbeidsnotater, som er nærmere omtalt nedenfor. Videre har Proba levert utkast til teorikapitlet og metodekapitlet. Utkastene til de øvrige kapitlene – herunder kapitlet med anbefalingene – er i hovedsak utarbeidet av direktoratenes medarbeidere. Kapittelutkastene har vært gjenstand for kritisk lesning og kommentering fra de andre teammedlemmene, og har ligget til grunn for diskusjoner på prosjektmøtene.

### 3. TEORETISK UTGANGSPUNKT: UTFORDRINGER OG MULIGHETER I TVERRSEKTORIELL SAMORDNING

I denne delen av rapporten redegjør vi for teori knyttet til samordningsproblematikk og alternative tilnærminger til samordning som har vært et utgangspunkt for analysene våre. Vi fokuserer spesielt på *gjenstridige problemer* og hva som kjennetegner disse, og vurderer forskjellige tilnærminger til styring, organisering og ledelse gjennom nettverk og matriser.

#### 3.1. Gjenstridige problemer

Problemstillinger som for eksempel tilpasning til klimaendringer, integrering, frafall og utenforskap blant ungdom, kriminalitetsforebygging, folkehelse, vold i nære relasjoner, arbeidslivskriminalitet, m.m., krever en annen og bredere tilnærming enn den sterkt spesialiserte byråkratiske tradisjonelle tilnærmingen i statlig problemløsning. Mange av disse saksfeltene henger sammen innenfor større og i seg selv sammensatte felt som «velferdspolitik» og «klimapolitikk» (Difi, 2014).

*Gjenstridighet* kan sies å kjennetegne situasjoner der problemene ikke bare er vanskelige i seg selv, men blir komplekse fordi de ikke passer inn i definerte strukturer og arbeidsmåter, slik at de «preller av» i sektorbaserte strukturer. Uttrykket «gjenstridig problemer» er en fornorsket variant av det engelske «wicked problems», og kan sies å kjennetegne noen av de mest kompliserte og vanskelige problemstillingene sentralforvaltningen står overfor (Fimreite m. fl. 2013; Difi 2014).

Gjenstridige problemer er utpreget tverrsektorielle og vanskelige å dele opp i avgrensede ansvarsområder. Aktørene har ofte ulike oppfatninger av hva problemet er, og hvordan det best kan løses. Dette skyldes blant annet ulike faglige grunnlag og perspektiver, ulike samfunnsoppdrag, ulike profesjoner som er dominante, og ulike virkemidler og mål. Selv om det er enighet om felles mål, er det et spørsmål om hvor langt enigheten strekker seg, og på hvilket punkt reelle interessemotsetninger manifesterer seg. Opprettelsen av store institusjoner gir ofte ingen endelig løsning, blant annet fordi de kan skape nye krevende grenseflater både internt i den nye store organisasjonen selv, og mot dens omgivelser.

Rittell og Webber (1973) peker på ti kjennetegn ved gjenstridige problemer, som vi har oversatt og tolket i følgende punkter:

1. Problemene lar seg vanskelig definere
2. Problemene kan ikke løses *fullstendig*
3. Det finnes ingen *riktige* eller *feil* løsninger, kun mer eller mindre *gode* løsninger
4. Det finnes ingen umiddelbar eller endelig metode for å evaluere løsningene
5. Forsøk på å løse problemet *endrer* og påvirker problemet ugjenkallelig
6. Det finnes ikke et endelig sett med løsninger, eller godt definerte avgrensninger av hva slags tilnærminger som er mulige
7. Gjenstridige problemer er unike
8. Gjenstridige problemer er symptomer på andre problemer

9. Tilnærmingen man velger til et gjenstridig problem er nødvendigvis noe tilfeldig, og vil avgjøre hvordan problemet forstås og kan løses
10. Gjenstridige problemer påvirker nødvendigvis mennesker og deres liv, noe som stiller ekstra krav til beslutningstakere

Som allerede antydnet, er målet om bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier formulert som ledd i et sektorovergripende forsøk på å håndtere et gjenstridig problem. Det gjenstridige problemet er at «det er for mange barn og unge det ikke går bra med. De lykkes ikke i skolen, de får ikke en varig tilknytning til arbeidslivet og ofte får de ikke et så godt liv som de kunne hatt» (0-24-programmet, 2017).

### 3.2. Samordningstrappa

Samordningstrappa er et verktøy for å definere om man står overfor et gjenstridig problem (Difi, 2014).



Figur 1. Samordningstrappa.

Gjenstridige problemer forutsetter samordning på nivå 4. En forutsetning for å nå toppen av trappa (nivå 4) er å oppnå gjensidig forståelse av utfordringer (nivå 2):

- Felles problemforståelse er en sårbar «ferskvare» ved gjenstridige problemer, fordi den ikke er sydd inn i en institusjonell kontekst. Derfor må den stadig diskuteres og konsolideres på nytt.
- Nivå 3 skiller seg vesentlig fra nivå 4 på trappa. På nivå 3 er det mulig å definere tydelig ansvar og roller som grunnlag for å jobbe på eget territorium (negativ samordning). Dette er ikke mulig for gjenstridige problemer, som krever
  - en felles «rigg» eller organisering som samler, vurderer og oppdaterer et felles kunnskapsgrunnlag (nivå 1) og
  - sørger for vedlikeholdte problemoppfatninger (nivå 2),
  - avklarer hva som kan gå «i linjen» (nivå 3) og

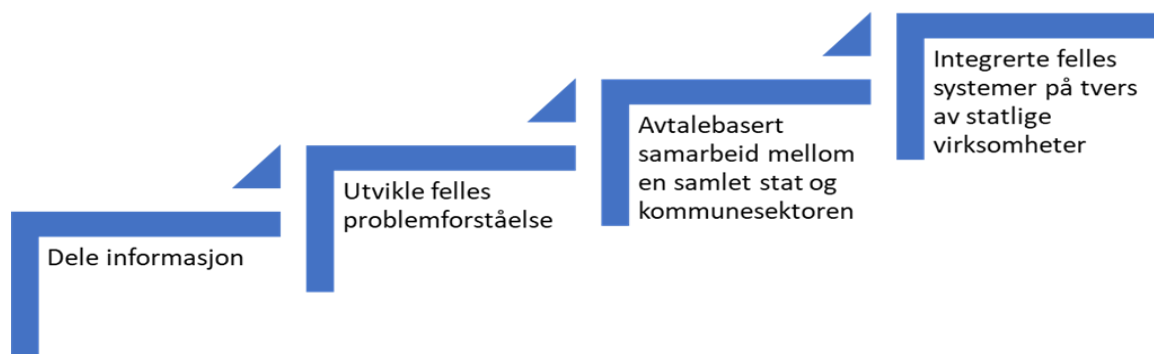
- hva som må håndteres samlet som en felles strategi (nivå 4).

For å håndtere gjenstridige problemer må man oppnå samordning på nivå 4 – både oppstrøms og nedstrøms:

- *I utrednings- og beslutningsfasen (oppstrøms)* gjelder det å få gjenstridige problemer synliggjort, 'opp' og behandlet. En viktig ledetråd for å skille problemet fra en tradisjonell interessekonflikt (nivå 3) er at det har så sterk tverrpolitisk oppslutning at det kan forventes at aktørene finner fram til et nivå der man er tilstrekkelig enige til å kunne sette i verk relevant innsats (nivå 4). Man kan derimot ikke forvente at mål og midler er helt klare og tydelige.
- *Ved iverksetting (nedstrøms)* vil det være behov for fortolkning dersom forholdet mellom mål og virkemiddel er uklar. Det betyr at aktørene legger konkret innhold og retning til mer generelle og overordnede føringer – en fornyet problemforståelse (nivå 2). Dette kan være utfordrende, både for ledelse, kompetanse og kultur i det utøvende leddet.

Ved gjenstridige problemer vil saksgangen sjelden være lineær. I stedet blir det lett mange 'sløyfer' fram og tilbake mellom ulike faser. Hvis en beslutning gjøres på ufullstendig grunnlag ligger det i sakens natur at iverksettingen vil være preget av fortolkningsrom.

Samordningstrappa beskrevet over ble primært utarbeidet for å vise departementenes bidrag til å forberede beslutninger på måter som sikrer god og samordnet gjennomføring i forvaltningen (Difi, 2014). I arbeidet på direktoratsnivå ser DFØ behov for å bruke andre begreper, spesielt på trinn 3 og 4, som i større grad reflekterer ambisjoner for iverksettingen på disse nivåene, se Figur 2.



Figur 2. Samordningstrappa tilpasset direktoratenes oppgaver og samfunnsoppdrag (DFØ 2020).



DFØ (2020) definerer trinn 3 her til å handle om å basere samarbeidet på å avklare og avstemme roller og ansvar gjennom avtaler. På dette trinnet er målet en konsis arbeidsdeling, for eksempel fordi det ikke er mulig å integrere samarbeidet ytterligere. Dette er for eksempel tilfellet i samspillet med kommunesektoren, som representerer et politisk styrt forvaltningsnivå med høy grad av selvstendighet. Trinn 4 er (i det minste i teorien) oppnåelig for direktoratene, dersom det er ønske om og vilje til det, fordi det handler om å samkjøre statens egen organisasjon og virkemidler.

### 3.3. Håndteringen av gjenstridige problemer

Videre argumenterer vi for at håndteringen av «gjenstridige problemer» krever andre måter å jobbe på i forvaltningen. Det krever bred involvering for å finne gode løsninger på komplekse problemer, og samarbeid, koordinering og effektiv ledelse er avgjørende for å håndtere gjenstridige utfordringer (Head og Alford, 2015).

#### 3.3.1. Gjenstridige problemer og den sektoriserede staten

Innen offentlig forvaltning er *New Public Management (NPM)* en samlebetegnelse for en tilnærming til politikk hvor markedsmekanismer, insentiver og målstyring står sentralt (Hood, 1991). I tillegg vektlegges profesjonell ledelse, konkurranse, *desentralisering* og *spesialisering* (Hood, 1991). Spesialisering og sektorisering har sine klare fordeler, men ulempene blir synlige så fort behovet for samordning og samlet innsats oppstår. Siden vi her har å gjøre med et gjenstridig problem, er *motreaksjonen* på NPM-reformene av stor interesse.

Mye av kritikken mot NPM fokuserer på at oppsplittingen og desentraliseringen av tjenesteyting fører til økt institusjonell og politisk kompleksitet, og at dette i sin tur har ført til at man opplever en reduksjon i oppnåelsen av de overordnede mål, til tross for at man kan finne lokale effektivitetsgevinster (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006).

Regimet som har vokst frem etter NPM sin storhetstid omtales ofte som *post-NPM*, og her dreier det seg i stor grad om *integrering* av tidligere delte enheter for å best mulig kunne tilby helhetlige og gode tjenester (Fimreite, Christensen og Laegreid, 2013). NAV-reformen brukes ofte som eksempel på en reform som hører til post-NPM-regimet, eller *joined-up-government* (Fimreite m. fl., 2013). Dunleavy m. fl. (2006) hevder at «reintegrering, behovsbasert holisme og digitaliseringsendringer» blir sentralt for «styring i en digital æra», (som de anser som en del av post-NPM-regimet). Australias Public Service Commission (2018) har utarbeidet et notat om gjenstridige problemer, der *whole of government* brukes for å omtale bevegelsen mot mer samlede og bedre koordinerte tjenester.

#### 3.3.2. Nettverk

Samarbeid mellom departementer, direktorater, virksomheter, og statlige og ikke-statlige aktører har over tid blitt en helt naturlig del av ny statlig styring (Kim, 2006). I løpet av de siste tiårene har man i offentlig sektor sett økende fokus på *nettverk* som et alternativ, eller supplement, til

tradisjonelle hierarkier, siden disse anses som spesielt godt egnet til å løse gjenstridige problemer (Ferlie m. fl., 2011). En årsak til at nettverk har fått så stor oppmerksomhet er at de oppfattes som *nødvendige* for å løse gjenstridige problemer, og forskning viser også at politikk som utformes i samarbeid med nøkkelatører faktisk blir mer effektiv (Sørensen og Torfing, 2016). Dette er styringsformer preget av *gjensidig avhengighet, forhandlinger* og *tillitt* (Lewis, 2011). Bredt forstått er nettverk «varige utvekslingsrelasjoner etabler mellom organisasjoner, individer og grupper» (Weber og Khademian, 2008).

Videre vil nettverk kunne omfatte aktører på flere nivåer, som for eksempel direktorater og kommuner, eller direktorater og departementer. For å oppnå formålet med 0–24-samarbeidet fremstår det som nødvendig at aktører fra samtlige nivåer i forvaltningen til en viss grad er representert. Det finnes også mange ulike typer nettverk – alt fra uformelle nettverk til institusjonaliserte nettverk.

### 3.3.3. Styring med nettverk

Nettverksstyring kontrasteres ofte med *byråkratisk* styring, som kjennetegnes av *regler og prosedyrer, oversikt og kontroll*, og en forventning om at *rutiner* kan utformes for å løse de fleste oppgaver og for å ta avgjørelser (Considine og Lewis, 2003). Med disse kjennetegnene blir det fort tydelig hvordan den byråkratiske forvaltningsformen *ikke* egner seg spesielt godt til å løse gjenstridige problemer, som av natur ikke lar seg definere og formalisere på en måte som gjør det mulig å løse problemet med forhåndsbestemte rutiner og prosesser. *Fleksibilitet* og *innovasjon* er nødvendig for å løse gjenstridige problemer, og derfor har man i økende grad sett på nettverk som et godt alternativ til byråkratiet (Kim, 2006).

Nettverksstyring kjennetegnes ved at aktørene i nettverket har en viss grad av tillit, at det finnes muligheter for felles nytte ved samarbeid, samt gjensidighet (Kim, 2006). Hovedforskjellene mellom byråkratisk styring og nettverksstyring gjengis i Tabell 2.

Tabell 2: Styringsformer, etter Kim (2006).

	NORMATIVT GRUNNLAG	KONTROLL-FORM	STYRKE	TJENESTE-FOKUS	AKTØRPREFERAN-SER
<b>BYRÅKRATISK STYRING</b>	Lov	Regler	Forutsigbarhet	Universelt	Avhengige
<b>NETTVERKS-STYRING</b>	Kultur	Samskaping	Fleksibilitet	Brukere	Gjensidig avhengige

Kim (2006) trekker frem fire sentrale fordeler med nettverksstyring sammenlignet med byråkratisk styring, og det er a) at det er mer demokratisk og gir bedre muligheter for representasjon, b) nettverk gir bedre løsninger og mer effektivitet ved at flere aktører involveres i prosessene, c) nye ressurser kan skapes med støtte fra aktører som ikke ellers hadde vært involvert og d)

nettverkene og relasjonene som der skapes kan føre til økt grad av tillit og gjensidighet i samfunnet forøvrig (Kim, 2006).

Vi vil også påpeke at nettverk ofte kjennetegnes ved at visse aktører fungerer som et *nav* som koordinerer aktiviteter i nettverket (Kim 2006, Provan og Kenis, 2008). I 0-24-samarbeidet har spesielt Udir og Hdir lagt mye ressurser i nettverket, og dette kan ha ført til at spesielt Udir har blitt et slags «nav», eller «koordineringsdirektorat» for samarbeidet. Dette er naturlig, da det forskjellige aktører vil ha forskjellige interesser, forpliktelser og tilgjengelige ressurser, og de mest aktive vil dermed ofte naturlig innta en slags lederrolle (Kim, 2006).

Det vil være nødvendig å vurdere i hvilken grad det er ønskelig at varige strukturer skal være et horisontalt eller vertikalt nettverk. Dersom et flateret nettverk fremstår som ønskelig innebærer dette at ledelse og aktivitet i nettverket i større grad spres jevnt mellom aktørene, og direktorater som eventuelt har fungert som *nav* i arbeidet frem til nå kan være nødt til å innta en rolle som ligner mer på en forhandler/koordinator-rolle enn den praktiske pådriveren for aktivitet (Kim, 2006).

#### **3.3.4. Balansegang nettverk og hierarki**

Erfaringsmessig er nettverksstyring alene likevel ikke en tilstrekkelig robust styringsform for å sikre god nok koordinering, spesielt ved de mest komplekse problemene. Det bør heller tilstrebes balansegang mellom hierarki og frivillig tilpasning, jf. Difi (2014):

- Virkemidler som man forbinder med *hierarkiet* er regelverk, prosedyrer, standarder og fullmakter, styrings-/budsjettssystemer og organisasjonsdesign. Disse kan innrettes slik at de gir plass til utvikling av felles forståelser, og forebygge for sterk orientering mot kortsiktige hensyn og sektorpolitikk.
- Tilrettelegging for en *nettverksbasert* tilnærming omfatter å initiere samarbeidsfora og ad hoc-samarbeid, økonomiske stimuli og utvikling av kunnskap, kompetanse og kultur som understøtter at tverrgående nettverk vokser fram og blir sterke nok til å fungere i samspill med linja. Andre ordninger som understøtter nettverk er digitale samhandlingsmekanismer, økonomiske stimuleringsmidler og en horisontalt orientert lederstil.

Styringsgruppen i 0-24-programmet med styrings- og kontrolloppgaver og programsekretariatets oppfølgings- og koordineringsoppgaver kan betraktes som hierarkiske trekk ved organiseringen i 0-24-programmet. Mobiliseringen av ulike aktører i og omkring programmet gjennom informasjons- og kommunikasjonsarbeid, samlinger o.l. betraktes som eksempel på nettverksorganisering.

## 4. BESKRIVELSE AV 0-24-SAMARBEIDET

### 4.1. Om 0-24-samarbeidet

0-24-samarbeidet er en tverrsektoriell innsats for et mer samordnede tjenestetilbud for utsatte barn og unge og deres familier. Deltakerne i samarbeidet er Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Fra direktoratene deltar Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Fra 2019 kom også Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene med.

0-24-samarbeidets visjon er at alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv. Utsatte barn og unge har risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og står dermed i fare for fremtidig marginalisering.

Det er en sentralt premiss for 0-24-samarbeidet at dersom kommunene skal lykkes med å gi et tidlig, helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier, må staten i større grad samordne sine virkemidler og innsatser slik at de bedre understøtter og stimulerer samordnings- og utviklingsarbeid lokalt. Det innebærer at staten i større grad må utforme og innrette sine virkemidler med utgangspunkt i kommunenes og brukernes behov. Bedre samordning og dialog mellom sektorene, forvaltningsnivåene og ikke minst med barn og unge selv er nødvendig for å få det til. Bedre statlig samordning slik at vi unngår overlappende tiltak og innsatser overfor kommunene og fylkene, vil også kunne gi bedre ressursutnyttelse og bidra til effektivisering av offentlig sektor.

Det langsiktige målet for 0-24-samarbeidet er at det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier blir styrket, og at gjennomføringen i videregående opplæring økes, noe som skal bidra til et forbedret grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og varig tilknytning til arbeidslivet.

### 4.2. 0-24-programmet

Utgangspunktet for etableringen av 0-24-programmet var et felles oppdragsbrev våren 2015 (KD, HOD, ASD og BLD, 2015) «*Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24-samarbeidet»*». Her bes direktoratene om å samarbeide om en rekke tiltak med mål om at: «... flere lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet». Direktoratene skulle selv finne frem til en måte å organisere arbeidet på.

I perioden 2015-2020 har samarbeidet vært organisert som et program på direktoratsnivå: 0-24-programmet. Et viktig utgangspunkt for 0-24-samarbeidet var erkjennelsen av at utfordringene knyttet til utsatte barn og unges situasjon utgjør et «gjenstridig problem». Gjenstridige

problemer kjennetegnes blant annet av at håndteringen av dem krever helhetlige og samordnede løsninger fra ulike sektorer og tjenester, og går på tvers av etablert problemforståelse, organisering og tiltaksutforming (Difi, 2014). Vurderingen var at disse utfordringene vanskelig kunne løses gjennom de etablerte linjene og organiseringen i direktoratene, og at det var behov for en egen «samordningsrigg». Direktoratene valgte å organisere innsatsene sine i et program (0-24-programmet, se vedlegg 2). Utdanningsdirektoratet fikk koordineringsansvaret for samarbeidet i direktoratene, Kunnskapsdepartementet i departementene.

Effektmål for 0-24-programmet:

1. Det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er styrket.
2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

De viktigste resultatmålene har vært å etablere mer felles kunnskapsgrunnlag og mer kjennskap på tvers, å samordne sentrale virkemidler bedre der det er relevant, og å få til endringer i forvaltningens måter å jobbe på - mer brukerrettet og samordnet.

#### **4.2.1. Oppdragsgiver**

Oppdragsgiver for 0-24-samarbeidet er departementene, hvor KD har hatt koordineringsansvaret. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i departementene, ledet av en prosjektleder hos KD. Denne møtes med jevne mellomrom til drøftinger og informasjonsutveksling. Arbeidsgruppen har hatt møter med sekretariatet en gang i halvåret (i mai og november), og prosjektleder fra KD har kontakt med programsekretariatet etter behov. Departementene har ikke hatt noen fast organisering på ledernivå knyttet til 0-24-samarbeidet, men gjennom samarbeidsperioden har ekspedisjonssjefene møttes med ujevn mellomrom, for å drøfte konkrete prosjekter initiert av direktoratene og samarbeidet seg imellom.

#### **4.2.2. Programeiere**

Det ble etablert et felles programeierskap i 0-24 ved at virksomhetslederne i direktoratene undertegnet et felles programmandat. Virksomhetslederne skulle sikre at nødvendige ressurser for å utføre oppdraget ble stilt til disposisjon i egen organisasjon. De har også hatt ansvaret for programmets resultater følges opp i egen organisasjon (0-24-programmet, 2018).

Eierskapet har ikke vært organisert i noen fast struktur, og virksomhetslederne har ikke hatt faste felles møter. Virksomhetsledernes rolle i arbeidet har stort sett vært å informere om arbeidet, i møter med eget departement, i egne ledermøter eller eksternt.

#### **4.2.3. Styringsgruppen**

Det ble opprettet en felles styringsgruppe, med ledere fra de fem direktoratene. Styringsgruppen har blitt ledet av Udir og Udir har hatt to deltakere (en representant fra Udir, i tillegg til leder). Fra 2019 kom også Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene med i arbeidet, og stilte

dermed med representanter i styringsgruppen. Direktoratenes representanter i styringsgruppen har vært fra både mellomledelse og toppledelse. Styringsgruppen i 0-24 har hatt ansvar for 0-24-programmet som helhet (strategi, tiltaksportefølje, implementering og gevinstrealisering), og har fattet beslutninger om programmets innhold og fremdrift. Styringsgruppens medlemmer skulle også ha en aktiv pådriverrolle i realiseringen av programmet (0-24-programmet, 2018). Styringsgruppens medlemmer har hatt mandat til å ta beslutninger på vegne av eget direktorat. Det har allikevel vært noe uklart hvilken myndighet dette innebærer (Difi, 2016).

#### **4.2.4. Interne strukturer**

Det har også blitt etablert strukturer internt i hvert direktorat for å sikre forankring av beslutningene i styringsgruppen. Den interne organiseringen skulle bidra til å sikre nødvendig oppfølging av arbeidsgruppene, og til å avklare egne standpunkter til saker som behandles i styringsgruppen. I tillegg var det et vesentlig poeng å sikre konsistens og koordinering mot andre tilgrensende aktiviteter. Dette er løst på ulikt vis i de ulike direktoratene og grad av formalisering, involvering og ansvar varierer relativt mye (Difi, 2016; Deloitte, 2018).

#### **4.2.5. Sekretariat**

I de første årene lå dette i Udir, med tilknyttede kontaktpersoner i de andre direktoratene. Etter en strategiprosess i 2017, ble det etablert et felles sekretariat, med likestilte medlemmer fra alle de fem direktoratene. Udir har ledet sekretariatet, og har på det meste stilt til disposisjon i overkant av to hele stillinger til denne funksjonen, mens de øvrige direktoratene har bidratt med en halv stilling hver. Sekretariatet har hatt ansvaret for den daglige driften og utviklingen i 0-24-programmet, og ansvaret for koordinering, tilrettelegging, administrasjon og rapportering, oppfølging av delprosjektene og intern og ekstern kommunikasjon. Sekretariatet fikk etter hvert også ansvaret for å gi og følge opp felles oppdrag til statsforvalterne. Sekretariatets medlemmer har også deltatt i eller hatt ansvaret for flere av delprosjektene i programmet underveis.

#### **4.2.6. Prosjekt- og arbeidsgrupper**

De mange og ulike tiltakene fra oppdragsbrevet i 2015 ble i første omgang gjennomført av arbeidsgrupper, alle med medlemmer fra alle de deltakende direktoratene. Det direktoratet som fikk et særskilt ansvar for det aktuelle tiltaket, stilte med arbeidsgruppe- eller prosjektleder. Dette ansvaret ble delvis fordelt etter prinsippet om at alle burde ha ansvar for om lag like mange tiltak, delvis gjennom hva som tematisk lå nærmest de ulike direktoratenes eksisterende porteføljer.

Etter hvert som programmet fikk erfaring med å jobbe sammen på denne måten, løste en mer opp i organiseringen av arbeidet knyttet til ulike tiltak (hvor mange og hvem som deltok, fordeling av oppgaver i gruppen o.l.). Gruppene rapporterer til styringsgruppen, men arbeidet foregår ellers i eller følger ordinær linje. Den viktigste begrunnelsen for at arbeidet ble organisert i linjen, og ikke som eget prosjekt, var at dette skal bidra til varige endringer i direktoratenes vilje og evne til å jobbe på tvers av etatsgrenser (Difi, 2016). Det er utarbeidet retningslinjer for

arbeidsgruppene arbeid, herunder krav til leder og ansvar for å avklare faglige spørsmål internt i direktoratene.

#### **4.2.7. Brukermedvirkning og samarbeid med KS**

I direktoratenes svar på felles oppdragsbrev (0-24-programmet, 2015) var et av prinsippene som ble lagt til grunn for arbeidet, at «direktoratene må ta kommuneperspektivet og utforme tiltak i dialog». Dette innebærer at kommunene skal medvirke i utformingen av innsatser og tiltak, og rapporten viser til flere eksempler på samarbeidstiltak mellom stat og kommune. I tillegg skulle direktoratene se på mulighetene for felles strukturer og møteplasser for å involvere relevante brukerorganisasjoner.

Hvordan medvirkning skulle ivaretas innenfor 0-24-samarbeidet har vært tema i hele programperioden. Ett av tiltakene fra oppdraget i 2015 var å etablere og prøve ut en arena for felles møter mellom direktoratene og relevante brukerorganisasjoner. Programmet etablerte en egen arbeidsgruppe som foreslo og prøvde ut en slik felles møteplass for brukerorganisasjonene og 0-24-direktoratene. Målet var å finne frem til felles rutiner som kunne sikre et regelmessig, forutsigbart og effektivt samarbeid mellom brukerorganisasjonene og direktoratene på barn-og-unge-feltet. Etter en utprøving av dette over ca. to år, vedtok styringsgruppen at man ikke skulle gå videre med anbefalingene fra arbeidsgruppen. Det ble besluttet å videreføre arbeidet gjennom Bufdirs oppdrag og arbeid med å etablere ungdomspanel.<sup>2</sup> En medvirkningsarena for 0-24-samarbeidet med brukere og brukerorganisasjoner er dermed ikke etablert.

Når det gjelder brukermedvirkning på delprosjektnivå, har medvirkning vært en viktig del av arbeidene. Et eksempel er prosjektet *Bedre tjenester for familier med barn med funksjonsnedsettelse* (Eggs Design, 2018). Her ble tjenstedesign brukt som metode, og brukere var med å utforme anbefalingene i rapporten fra arbeidsgruppen. I kunnskapsgrunnlaget for regelverksgruppen samhandling laget Proba en rapport med innspill fra brukerorganisasjoner, som også ble grunnlag for anbefalingene fra denne arbeidsgruppen (Proba, 2017). Også i de fleste andre arbeidsgrupper og delprosjekter har det vært brukt ulike metoder for brukerinvolvering, som workshops, referansegrupper eller spøringer.

KS har både vært en aktiv deltaker i flere prosjekter og dialogpartner for 0-24-samarbeidet. Det ble innledet et samarbeid med KS nokså tidlig i programperioden, og sekretariatet har gjennom hele perioden hatt faste møter med en 0-24-gruppe hos KS. KS har også vært involvert i flere

---

<sup>2</sup> Ungdomspanel: Regjeringen har bestemt at det skal settes ned ungdomspanel som skal gi råd til regjeringen i aktuelle politiske prosesser. Panelene skal være tidsavgrensede og knyttet til konkrete saker eller saksfelt. Hvert enkelt departement er selv ansvarlig for å ta initiativ til, opprette og gjennomføre bruken av ungdomspanel. BFD har opprettet/ er i ferd med å opprette to ungdomspaneler, en knyttet til samhandlingsstrategi for barn i lavinntektsfamilier og en annen til fritidskort. (Regjeringen, 2020)



av delprosjektene, og det har vært noen møter mellom KS' ledelse og styringsgruppen/styringsgruppens leder.

#### **4.2.8. Kommunikasjonsgruppe**

I programmandatet for 0-24 står det at det skal settes opp egne møteplasser for direktoratenes kommunikasjonsavdelinger, slik at de sammen kan utarbeide felles kommunikasjonsstrategi for de ulike tiltakene. For å imøtekomme dette, og for generelt å ivareta kommunikasjonsarbeidet i programmet, ble det etablert en arbeidsgruppe for kommunikasjonsarbeid som skulle være gjennom programperioden (i motsetning til de fleste andre arbeidsgrupper som har hatt et tidsavgrenset oppdrag). Det ble, ved etablering av gruppen, lagt vekt på at deltakerne i kommunikasjonsgruppen skulle ha kommunikasjonsfaglig kompetanse og representere hvert av direktoratenes kommunikasjonsavdelinger eller -staber. Gruppen har blitt ledet fra Utdanningsdirektoratet.

#### **4.2.9. Ekstern bistand og følgeforskning**

Ambisjonen om å få til læring og organisasjonsutvikling parallelt med gjennomføringen av oppdraget førte til at programmet tidlig så seg om etter ekstern prosessstøtte. Fra oppstarten og gjennom det første året hadde Difi (nå DFØ) en sentral rolle med å følge og dokumentere programmet, se for eksempel Difi (2016). Fra og med høsten 2016 kom også Deloitte inn, som følgeforskere og delvis prosessstøtte (Deloitte, 2018; 2019; 2020). Difi (nå DFØ) fortsatte også å følge programmet, men nå mindre tett på og mer som støttespiller og dialogpartner.

#### **4.2.10. Innhold i samarbeidet: innsatsområder**

Videre beskrives innsatsområdene i programmet. Hvert innsatsområde har flere delprosjekter. En oversikt over disse ligger her.<sup>3</sup> Det er laget planer for videreføringen av innsatsen i de ulike områdene (gevinstrealisering mm). Dette beskrives ikke i denne utredningen.

0-24-programmet har tre sentrale innsatsområder:<sup>4</sup>

##### Innsatsområde 1: Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

Målet for dette området har vært å etablere et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0-24 år og deres familier, på tvers av sektorene. Et felles kunnskapsgrunnlag gir grunnlag for mer felles eierskap til utfordringene knyttet til å gi utsatte barn og unge og deres familier et bedre og mer samordnet

---

<sup>3</sup> 0-24-samarbeidet. <https://0-24-samarbeidet.no/>.

<sup>4</sup> Gjennom programperioden har inndelingen i innsatsområder endret seg noe. Det ble gjort en ny inndeling gjennom strategiprosessen i 2017 (0-24-programmet, 2017), og denne ble senere justert blant annet som følge av hvilke delprosjekter som ble opprettet. Det er dermed ikke helt samsvar mellom beskrivelsen av innsatsområdene i strategien fra 2017 og beskrivelsen i senere dokumenter og her i teksten.



tjenestetilbud. Direktoratene skulle på sikt ha en felles ambisjon knyttet til hvordan kunnskapsgrunnlaget skal formidles, forvaltes og videreutvikles.

### Innsatsområde 2: Samordning av virkemidler

Det er behov for å samordne direktoratenes virkemidler bedre, i dialog med representanter for målgruppen, kommuner og andre. Ved at direktoratene samordner seg bedre, kan de legge bedre til rette for og stimulere samordning og samarbeid i kommunene. Programmet har innsats knyttet til samordning av både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler, samt til å gi mer samordnede styringssignaler til statsforvalterne.

### Innsatsområde 3: Endre praksis og skape mer varige strukturer for samarbeid

0-24-programmet skulle bygge kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene, forvaltningsnivåene og representanter for målgruppen i et langsiktig perspektiv. Dette skal legge et grunnlag for mer samordnet virkemiddelbruk også i fremtiden og direktoratene har satt opp følgende målbilde:

*«På lengre sikt har det skjedd en endring i forvaltningens praksis og kultur på området utsatte barn og unge og deres familier. Både departementene, direktoratene, fylkesmannsembetene og kommunene jobber mer gjennomgående utfra et brukerperspektiv og mer samordnet der dette er hensiktsmessig. Endringene knytter seg til at forvaltningen har et mer felles utfordringsbilde på dette området, og forvaltningen bruker og videreutvikler sitt felles kunnskapsgrunnlag i arbeidet. Det finnes nye strukturer og kanaler – som felles fora, nye rutiner, felles arenaer og møteplasser, felles nettsider og digitale verktøy – som understøtter en mer brukerrettet og samordnet praksis. Det er også mer kjennskap og kunnskap «på tvers», og kompetanse og kultur for brukerreting, brukermedvirkning og samarbeid» (0-24-programmet, 2019).*

Det er denne ambisjonen som særlig ligger til grunn for utredningsarbeidet «varige strukturer».

## 5. PROSJEKTGRUPPENS VURDERING AV RESULTATER, STATUS OG UTFORDRINGER

Et mer varig samordningsarbeid skal bygge videre på resultatene fra 0-24-samarbeidet, og samtidig svare ut de utfordringene en har støtt på gjennom arbeidet.

Kapitelet redegjør for resultater, status og utfordringsbildet for 0-24-samarbeidet.

### 5.1. Resultater av 0-24-samarbeidet

Deloitte sine siste delrapport i evalueringen av 0-24-samarbeidet sier at 0-24-samarbeidet er inne i en positiv utvikling når det gjelder måloppnåelse for flere av programmets målsetninger (Deloitte, 2020). Det er et viktig utgangspunkt for utredningsarbeidet at de mer varige samordningsstrukturene som etableres må bygge på de resultatene som er oppnådd gjennom 0-24-samarbeidet. Det som etter prosjektgruppens vurdering er de viktigste resultatene av arbeidet så langt beskrives i dette kapitlet.

#### **Resultat: Det er etablert mer felles forståelse av utfordringer og muligheter på tvers av virksomhetene**

Det er en utfordring i tverrsektoriell samordning at de som deltar kommer inn med ulike forståelser av utfordringene og løsningene. Det er avgjørende at deltakerne klarer å forene ulike perspektiver og innsikter i en mer omforent og bredere forståelse. Bare slik kan en finne felles måter å håndtere utfordringene på (Difi, 2014).

Hovedinntrykket er at den felles problemforståelsen har utviklet seg, både i direktoratene og departementene, siden oppstarten av programmet. Deloitte sin evaluering viser at det er utviklet en tydeligere felles oppfatning om tilnærming, prioriteringer og retning i programmet, men det pekes samtidig på at det er en større enighet om utfordringsbildet, enn om hvilke tiltak som bør settes i gang (Deloitte, 2019; 2020). Deloitte mener også at resultatene som er oppnådd, i hovedsak er synlige i de arenaene som spesifikt er knyttet til 0-24-programmet, og omfatter også derfor i hovedsak aktørene som har en rolle i programmet (Deloitte, 2020).

Det er flere forhold som er uavklarte når det gjelder ambisjonsnivå og rammer for et fortsatt samarbeid. Bør f.eks. målgruppen og formålene være de samme? Skal samarbeidet utvides ytterligere med nye sektorer, eller bør en stramme inn? Skal programmet i større grad jobbe opp mot statsforvalterne, KS/kommunesektoren og brukere, og i tilfelle hvordan? Disse spørsmålene besvares delvis gjennom denne utredningen, men flere av dem må drøftes videre gjennom etableringen av de mer varige samordningsstrukturene.

#### **Resultat: Det er bygget mer kjennskap og tillit mellom aktørene**

Samarbeidet har bidratt til økt grad av tillit og bedre kjennskap mellom aktørene (Deloitte, 2019; 2020). Noen av våre informanter påpeker at dette – sammen med mer felles problemforståelse

– har vært helt sentralt for at samarbeidet har resultert i faktisk utprøving av mer samordnet virkemiddelbruk, for eksempel gjennom piloten for programfinansiering.

Flere mener også at erfaringer fra samarbeid mellom direktoratene om oppfølgingen av utsatte barn og unge under Covid-19-arbeidet støtter opp om at 0-24-samarbeidet har lagt et grunnlag for samarbeid, ved at det er etablert mer kjennskap og bygget tillitt mellom sektorene.

Dette må ivaretas og utvikles i det videre samordningsarbeidet. Det er flere informanter som påpeker det samme; dette er viktig, en har kommet et stykke på vei, men det er fremdeles en vei å gå.

### **Resultat: Det er utviklet et felles kunnskapsgrunnlag**

Det er etablert felles kunnskapsgrunnlag på området utsatte barn og unge gjennom 0-24-samarbeidet, blant annet gjennom rapporter fra felles arbeidsgrupper, felles kunnskapsgrunnlag for statsforvalterne og rapporter fra Nordisk 0-24. Kunnskapsgrunnlagene som er utarbeidet finnes her.<sup>5</sup>

Det er også utarbeidet oppvekstprofiler som gir en mer samlet og tilgjengelig oversikt over relevant statistikk på oppvekstfeltet og området sårbare barn og unge og deres familier. Målet er at kommunene skal få et mer helhetlig bilde av hvordan det står til med barn og unge og det samlede tilbudet til dem i kommunen. Første versjon av profilene ble publisert i september 2020. Arbeidet ledes av Folkehelseinstituttet (FHI), og det er utarbeidet en samarbeidsavtale mellom FHI og 0-24-direktoratene som varer frem til juli 2023.

Kunnskapsgrunnlaget på dette området er på ingen måte ferdigstilt, men arbeidet gjennom 0-24 har lagt et viktig grunnlag.

### **Resultat: Det er initiert og gjennomført flere prosjekter rettet mot samordning av sentrale virkemidler**

I tillegg til det felles kunnskapsgrunnlaget har 0-24-samarbeidet samordningsprosjekter på flere sentrale virkemiddelområder

#### Samordning av regelverk

Det er gjennomført to prosjekter knyttet til samordning av regelverk; hhv. knyttet til forskjeller i aldersgrenser for barn og unges rett til selv- og medbestemmelse og hvordan de ulike sektorenes gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterlevs. Dette har ført til omfattende forslag om endringer i dagens regelverk, som har vært på høring frem til november 2020.<sup>6</sup> Det er grunn til å tro at mange av disse endringene vil gjennomføres. Dette vil

---

<sup>5</sup> 0-24-samarbeidet. <https://0-24-samarbeidet.no/>

<sup>6</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-bedre-velferdstjenester-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-sammensatte-tjenester-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator/id2715285/>

medføre oppdrag knyttet til implementering av nytt regelverk til direktoratene, hvorav antakelig mange som må løses i fellesskap.

### Pilotering av programfinansiering

Det er satt i gang en pilotering av programfinansiering for å understøtte mer helhetlige tilbud og oppfølging av utsatte barn og unge mellom 0-24 år og deres familier i kommunene. Tolv kommuner fordelt på tre statsforvaltere (Innlandet, Vestfold og Telemark og Trøndelag) deltar i piloten, og fra 2020 og ut pilotperioden tildeles pilotkommunene et samlet årlig beløp bestående av midler som er hentet fra fem ulike tilskuddsordninger. Formålet er at kommunene selv skal ha handlingsrom til å rette midlene mot tiltak tilpasset målgruppens behov i hver kommune. Det gjennomføres en evaluering av piloten og det er et viktig mål å få mer kunnskap om effekten av en slik ordning. Piloten går i perioden 2020-2022.

### «Bedre tverrfaglig samarbeid»

«Bedre tverrfaglig samarbeid» (BTS) vurderer støtte-, utviklings- og veiledningsressurser knyttet til tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier i direktoratene, Sekretariatet for konfliktrådene og KS. Ressursene som utarbeides er ofte ukoordinerte, overlapper hverandre og er tilpasset de enkelte sektorene, og de er ofte vanskelige å finne frem til for kommunene. Prosjektet skal anbefale tiltak for å gjøre disse ressursene mer tilgjengelige. Anbefalingene vil foreligge på nyåret 2021.

### Felles oppdrag til statsforvalterne

Statsforvalterne har fått et felles 0–24-oppdrag i sitt tildelingsbrev siden 2015. Statsforvalterne samarbeider både internt og regionalt om målgruppen utsatte barn og unge og deres familier, og fungerer som pådrivere for samarbeid og samordning i kommunene. Statsforvalterne opplever det felles 0–24-oppdraget som en støtte når det gjelder å ivareta samordningsrollen og for å kunne jobbe mer helhetlig ovenfor kommunene. Oppdraget videreføres i 2021.

### **Resultat: Det er initiert viktige innovasjonsprosjekter og utviklet nye arbeids- og samarbeidsmåter**

Innsatsene som vi har beskrevet ovenfor er eksempler på innovasjonsarbeid i offentlig sektor. 0-24-samarbeidet har gjort det mulig å initiere slike prosjekter og gjennom samarbeidet har direktoratene fått viktige erfaringer med hva samarbeid på tvers i forvaltningen krever av både ledere og medarbeidere. I et fortsatt samarbeid er det viktig å videreføre og legge ytterligere til rette for slike innovative innsatser, samt tilhørende lærings- og utviklingsprosesser.

### **Resultater for utsatte barn og unge**

Effektmålene for 0-24-programmet er uttrykt i to punkter:

- 1) Styrket tverretatlig innsats i kommunene, og

- 2) Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Deloitte (2020) sier at det ikke er grunnlag for å identifisere årsakssammenhenger mellom tiltak og aktiviteter i regi av 0-24-programmet, eller utviklingen når det gjelder programmets effektmål. De omtaler i stedet den generelle utviklingen på området, for å gi indikasjoner på om utviklingen går i ønsket retning eller ikke.

I intervju peker representanter for flere statsforvaltere at de opplever en økt oppmerksomhet rundt viktigheten av tverretattlig samarbeid og innsats i kommunene, og at dette er tema som står høyt på agendaen i mange kommuner (Deloitte, 2020).

Deloitte (2020) viser også til at Fafo i oppsummeringen av hovedfunn i rapporten «Trøbbel i grenseflatene» peker på at det på kommunalt nivå rettes betydelig oppmerksomhet mot identifiserte samarbeidsutfordringer: *«Det å legge til rette for mer samordnet innsats for utsatte barn og unge er høyt på den politiske dagsordenen i kommunene. Dette ser også ut til å være et innovasjonsområde hvor det er et omfattende utviklingsarbeid for å tilrettelegge for mer samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Mange har organisert seg på nye måter og gjennomført ulike tiltak for å få en bedre struktur for samarbeid»* (Skog Hansen m.fl., 2020, s.10).

Skog Hansen m.fl. (2020) viser at et klart flertall av de spurte kommunene i løpet av de siste fem årene har innført nye tiltak for å fremme mer helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge og/eller har organisert seg på en ny måte for å fremme bedre tverretattlig samarbeid. Mange har også innført nye tjenester for å fremme samarbeid på oppvekstfeltet. Fafos data viser med andre ord en positiv utvikling på området de siste årene. Samtidig pekes det imidlertid også på utfordringer som blant annet skyldes manglende kjennskap til øvrige tjenester, kompetanse og manglende oppmerksomhet om helhetlige behov (Skog Hansen m.fl., 2020).

Når det gjelder frafall i videregående opplæring, har den totale andelen elever og lærlinger som gjennomfører videregående opplæring i løpet av normert tid pluss to år lenge vært rett i overkant av 70 prosent, med en svak og jevn økning de siste årene. I 0-24-programmet har enkelte av tiltakene og aktivitetene vært rettet mot grupper av elever som har lavere gjennomføring enn ungdomsgruppen generelt, blant annet unge med funksjonsnedsettelse og minoritetsungdom. Deloitte (2020) har også sett nærmere på utviklingen i gjennomføring av videregående for gruppen minoritetsungdom. Gjennomføringsgraden for denne gruppen har økt, men det er ikke grunnlag for å si at dette er en effekt av tiltakene i 0-24-regi som har vært spesifikt rettet mot minoritetsungdom. Det er mange faktorer som kan påvirke denne utviklingen, blant annet kan sammensetningen av innvandrerbefolkningen i Norge endre seg, og med det også faktorer som påvirker hvorvidt ungdommer gjennomfører videregående opplæring eller ikke.

## Vurderingen av resultatoppnåelse i følgeevalueringen

Deloitte vurderer 0-24-programmets resultater ut fra programteori (Deloitte, 2020). De viser hvordan det har vært nødvendig å gjennomføre tiltak som ikke nødvendigvis har direkte effekt på målgruppen, før man kommer til det punkt at man kan jobbe konkret med aktiviteter som kan påvirke effektmålene mer direkte. Resultater som økt tillitt og bedre kunnskapsgrunnlag, gir større grad av felles syn på utfordringene for utsatte barn og unge og deres familie. Dette igjen har medført at aktørene i løpet av programperioden har etablert en tydeligere felles oppfatning om tilnærming, prioriteringer og retning i programmet. Denne prosessen har imidlertid tatt tid, og evalueringen viser at det først er mot slutten av programperioden at programmet er i ferd med å forme og implementere tiltak som vurderes å kunne ha effekter på lengre sikt. Her viser Deloitte blant annet til piloten for programfinansiering og regelverksendringene om samarbeid mellom tjenester.

Deloitte (2020) sier at dette innebærer at det er for tidlig å vurdere måloppnåelsen knyttet til både effektmålene og resultatmålene om samordning av virkemidler og utviklingstiltak. Deres vurdering er imidlertid at de pågående tiltakene har potensiale til å kunne bidra positivt til programmets effektmål.

### 5.2. Utfordringer for fortsatt tverrsektoriell samordning

De tverrsektorielle samordningsutfordringene om utsatte barn og unge og deres familier vil være et kontinuerlig utviklingsområde for forvaltningen, og det er flere viktige utfordringen en må ta høyde for i en mer varig samordningsinnsats. I det følgende redegjør vi for de utfordringene som etter prosjektgruppens mening er de viktigste.

#### **Utfordring: Sterke sektorinteresser – lite samordnede styringssignaler**

Sektorinteressene er fortsatt sterke, og de oppgavene virksomhetene har et dedikert ansvar for i egen sektor prioriteres, til fordel for de en har et felles ansvar for (Deloitte, 2019). Det er viktig at departementene er samstemte og tydelige når det gjelder den tverrsektorielle innsatsen, og at det er god dialog mellom departementene, og mot direktoratene. Selv om dette har bedret seg gjennom programperioden, er det fremdeles et forbedringspotensial her.

#### **Utfordring: Det er fremdeles mye parallell og lite koordinert aktivitet**

Det er gitt mange tilgrensende oppdrag på barn-og-unge-området gjennom 0-24-perioden, hvor grenseflatene mellom oppdragene og mot 0-24 ikke er tilstrekkelig avklart. Til tross for ambisjonen om en bedre samordnet virkemiddelbruk, er det fremdeles mange oppdrag som gis parallelt og ukoordinert. Dette er særlig tydelig gjennom eksempelvis tilskuddsordninger og oppdrag til statsforvalterne. Det er også en betydelig utfordring med de mange parallelle og overlappende handlingsplaner, strategier, opptrappingsplaner, program osv. som berører målgruppen utsatte barn og unge.

### **Utfordring: Forankringen er svak og «skjev»**

Både Deloitte (2018; 2019; 2020) som evaluerer 0-24-samarbeidet, og 0-24-programmets egne risikovurderinger, har gjennom hele programperioden tatt opp at eierskapet til samordningsarbeidet er for svakt. Forankringsutfordringene i 0-24 gjelder alle nivåer, fra politisk ledelse til linjene i direktoratene og de medarbeiderne som er involvert.

Det er også en noe «skjev» forankring ved at samordningsarbeidet i ulik grad oppleves som viktig og relevant for de ulike sektorene. Det er viktig å fortsette arbeidet med oppslutning om samarbeid for å nå felles mål, samtidig som en avklarer bedre hva en vil rette samordningsinnsatsen mot, hvem som bør delta og på hvilke måter.

### **Utfordring: De tverrsektorielle innsatsene er for dårlig integrert i eksisterende porteføljer**

Deloitte (2020) peker på at resultatene som er oppnådd i samarbeidet så langt i hovedsak er synlige i de arenaene og aktørene som er knyttet til eller har en rolle i 0-24-samarbeidet. De mener direktoratene i mindre grad har lyktes med å institusjonalisere den tverrsektorielle samordningen i linjeorganisasjonene – og at dette utgjør en klar risiko med hensyn til å nå målet om å utvikle varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorer og forvaltningsnivåer.

Et eksempel er det felles kunnskapsgrunnlaget som er laget gjennom 0-24-samarbeidet. Deltakerne i samarbeidet mener at de skriftlige kunnskapsgrunnlagene er gode og nyttige, og at de bidrar til den felles problemforståelsen (Deloitte, 2020). Samtidig er oppfatningen at kunnskapsgrunnlaget er for lite kjent utenfor 0-24-samarbeidet, og bør formidles mer aktivt både internt i forvaltningen og ut mot statsforvalterne og kommunene. Kunnskapsgrunnlaget benyttes også i for liten grad i beslutningsprosesser i direktorater og departementer.

Et annet eksempel er det felles 0–24-oppgavet til statsforvalterne. Det er en utfordring at dette arbeidet har gått noe «på siden» av forvaltningens ordinære arbeid gjennom statsforvalterne, og det er svakt eierskap til det felles oppdraget i forvaltningen utenfor 0-24-samarbeidet. 0-24-samarbeidet har dermed ikke lyktes med å få til endringer i hvordan de sektorspesifikke oppdragene til statsforvalterne gis.

### **Utfordring: Det er fremdeles en vei å gå for å få effekt av tiltakene helt ut**

0-24-samarbeidet har potensiale til å kunne bidra positivt til å styrke kommunenes evne til å sikre god hjelp til utsatte barn og unge i samsvar med programmets effektmål (Deloitte, 2020). Det er imidlertid en del som gjenstår for at dette potensialet skal kunne tas ut. Generelt handler dette om tid til å jobbe videre med det grunnleggende arbeidet 0-24-samarbeidet har satt i gang, samt at virksomheten selv tar dette videre, og at arbeidet videre forankres bedre i hele systemet. Deloitte mener at 0-24-programmet først og fremst har hatt en viktig igangsettings-, tilretteleggings- og pådriverrolle, og at «*Den videre måloppnåelsen mener vi virksomhetslederne, og til syvende og sist også statsrådene, i økt grad bør stilles ansvarlige for*» (Deloitte, 2020, s.73).



Mer spesifikt er det viktig å videreføre de påbegynte innsatsene på gode måter. Piloten for programfinansiering er et eksempel. Evalueringen av 0-24-samarbeidet viser så langt at statsforvalterne er fornøyde med piloten, og er positive til at dette arbeidet er igangsatt (Deloitte, 2020). Samtidig påpekes det fra statsforvalterne at piloten kun er en liten start; det er fremdeles mange sektorbaserte tilskuddsordninger som berører målgruppen, som ikke faller inn under piloten.

Såfremt piloten viser positive resultater, er det både hos statsforvalterne og i direktoratene en forhåpning om at erfaringene fra piloten kan medføre større endringer på sikt. Dette krever at resultatene av arbeidet med piloten aktivt løftes opp til departementene og politisk ledelse, og at resultatene fra prosjektet får betydning for praksis på tilskuddsområdet fremover. Samtidig må direktoratene vurdere effektene av piloten opp mot de effektene vi finner i de enkelte tilskuddsordningene.

Det er også avgjørende at tiltakene som settes i gang fremover treffer kommunenes behov. Her er dialogen og samarbeidet med KS, kommunene og brukerne helt sentralt og bør styrkes.

### **5.3. Innholdet i et fortsatt samarbeid**

I dette avsnittet redegjør vi for hva innholdet bør være, i et fortsatt samordningsarbeid.

#### **5.3.1. Målgruppe**

Målgruppen for 0-24-samarbeidet er utsatte barn og unge fra 0 til 24 år og deres familier (jf. beskrivelsen av målgruppen i punkt 5.3.1). Vi mener det er naturlig at videreføringen av arbeidet har samme målgruppe. Gjennom datainnsamlingen vår har det kommet flere innspill til mer spissede innsatser, altså mer spesifikt rettet mot deler av målgruppen. Innspillene er selvsagt farget av hvilken sektor en representerer, og det er vanskelig for utredningsgruppen å vurdere i hvilken grad og hvordan disse forslagene kan gi gode felles prosjekter. Noen målgrupper har kommet opp flere ganger enn andre, som tematikk knyttet til barne- og ungdomskriminalitet, forebygging, straff og -oppfølging, integrering, rett til frie liv, hindre radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt utdanning og kvalifisering (flyktninger og innvandrere) og bedre samarbeid mellom (særlig psykisk) helse og andre sektorer. AVdir har særskilt spilt inn at de mener det er hensiktsmessig med et sterkere fokus igjen på samarbeidets «opprinnelige» målgruppe og mål; nemlig «unge utenfor» og mål om økt gjennomføring av videregående opplæring.

Vår vurdering er at de prosjektene programmet har hatt som har vært knyttet til en avgrenset del av målgruppen, har fått mindre betydning. Hvis tiltakene skal få effekt, kan det se ut som det er viktig å ta større grep, og jobbe bredere mot endringer i systemene. Det betyr ikke at det ikke bør være mer spissede innsatser fremover, men at det er viktig at en nøye vurderer potensialet i dem og hvordan arbeidet kan legges opp for å sikre gevinstrealisering. Erfaringen fra 0-24-



programmet er at det kan være lang vei fra en ide om et samordningsprosjekt, til en finner en god felles forståelse av hva det skal handle om, og hvordan det kan gjennomføres og få effekt.

### **5.3.2. Mer brukerrettet og samordnet praksis**

Brukerretting vil si at brukernes behov får betydning for utformingen og innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet (Meld. St. nr. 19. (2008-2009). Målet om å videreutvikle forvaltningens egen praksis, slik at den blir mer brukerrettet og samordnet bør også videreføres. Et forsterket samarbeid ut og sterkere kobling til utfordringene hos sluttbruker og i tjenestene er viktig. En brukerrettet forvaltning er avgjørende for å opprettholde innbyggernes tillit til offentlig sektor. Vi må derfor kontinuerlig vurdere om vi kan løse oppgavene på nye måter – også på tvers av sektorer og forvaltningsnivå (Meld. St. 30. (2019-2020). Gjennom 0-24-programmet har brukerretting blitt praktisert blant annet gjennom kontakt og dialog med Fylkesmennene, KS, Barneombudet og kompetansemiljøer. Det er også gjennomført brukermedvirkningsprosesser i forbindelse med ulike del-prosjekter i programmet. Det må vurderes hvordan arbeidet med brukerretting og -medvirkning i det tverrsektorielle samarbeidet i større grad kan systematiseres og forankres på tvers av sektorene.

### **5.3.3. Fortsatt fokus på samordning av sentrale virkemidler**

En viktig erfaring er «re-vitaliseringen» av prosjektporteføljen som 0-24-programmet gjennomførte gjennom en strategiprosess i 2017. Prosessen var viktig for å få kraft og retning i arbeidet (Deloitte, 2019). Fram til da hadde samarbeidsprosjekter tatt utgangspunkt i den omfattende listen med avgrensede enkelttiltak i det felles oppdragsbrevet fra 2015 (KD, HOD, ASD og BLD, 2015). Med den nye strategien ble innsatsen fokusert på færre og større prosjekter knyttet til samordning av de sentrale, felles virkemidlene i forvaltningen. Vi mener generelt at innrettingen i 0-24-programmet med fokus på samordning av sentrale virkemidler bør opprettholdes som et førende prinsipp for det videre arbeidet. Dette gjelder de arbeidene som er i gang, og som må sluttføres etter at 0-24-programmet avsluttes; altså arbeidet med felles kunnskapsgrunnlag, regelverk, programfinansiering, BTS, Oppvekstprofiler og statsforvalter (jf. delkapittel 5.1). Men fremtidig innsats bør også samles langs dette sporet.

## 6. VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Dette kapitlet vurderer og gir anbefalinger for innrettingen av et mer varig tverrsektorielt samordningsarbeid i statsforvaltningen.

Beskrivelse og analyse i kategoriene:

- Felles forståelse av utfordringer og muligheter
- Ytre rammer/styring for samordning
- Organisering, ledelse, kompetanse og kultur for samordning

### 6.1. Felles forståelse av utfordringer og muligheter

**ANBEFALING 1: Det bør gjøres en samlet vurdering av foreliggende felles kunnskapsgrunnlaget på området utsatte barn og unge og deres familier. Vurderingen bør danne grunnlag for en ny felles kunnskapsstrategi.**

**ANBEFALING 2: Det er viktig at samordningsarbeidet videre innrettes slik at felles forståelse, kjennskap og tillit ivaretas og videreutvikles.**

Kunnskapsgrunnlaget må videreutvikles, i samarbeid mellom sektorene. Flere informanter påpeker spesielt at en tydeligere forankring i barnekonvensjonen og et sterkere barnrettighetsperspektiv er viktig; jf. for eksempel punkt 5 i FNs barnekomites merknader til Norge i 2018, hvor komiteen uttrykte bekymring for at tjenestene ikke er likeverdige og godt nok koordinerte (FN, 2018). Det bemerkes også at når det skal gjøres en samlet vurdering av det felles kunnskapsgrunnlaget, så er det nødvendig å hente inn barn og unges synspunkter i enda større grad.

Kunnskapsgrunnlaget fra 0-24-samarbeidet må også tas videre på en slik måte at det blir en del av beslutningsgrunnlaget i sentralforvaltningen, hos statsforvalterne og i kommunene i større grad enn det er i dag. En av informantene våre spiller i tillegg inn at det ville være en fordel om kompetansemiljøene (de nasjonale sentrene) hadde vært/blir inkludert i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget. Da ville de hatt et eierforhold til det og stått sterkere i implementerings- og promoteringsarbeidet ute i kommunene. Vi mener dette bør vurderes i det videre arbeidet, for eksempel kan det tenkes inn i det videreførte oppdraget til statsforvalter (jf. punkt 6.4.3)

Det videre arbeidet med felles kunnskapsgrunnlag må vurderes opp imot Barn og Unge 21-strategien når denne foreligger våren 2021.

Som beskrevet i kapittel 4, har deltakerne i 0-24-samarbeidet utviklet mer felles forståelse, og mer kjennskap og tillit til hverandre. Dette er viktige forutsetninger for fortsatt samordning og samarbeid, som må vedlikeholdes og videreutvikles fremover. Det finnes mye kunnskap om at den organisatoriske sektoreringen gjenspeiler seg i ulike institusjonelle logikker. «.. de samfunnsmessige, konstruerte, historiske mønstrene av praksis, antakelser, verdier,

*oppfatninger og regler som gir mening til virksomheten i et felt»* (Andreassen og Fossetøl, 2014). Disse virker ved at de utgjør basis for grunnleggende og selvfølgeleggjorte forståelser og former aktørenes oppmerksomhet, hvordan de fortolker og vurderer situasjoner, og hvordan de reagerer på impulser fra omgivelsene. De gir også retning til hvilke saker og løsninger som forstås som legitime, viktige og relevante. Forskjellige sektorer har dermed ulike briller som de ser verden igjennom, og som påvirker hvordan de forstår de problemstillingene og oppgavene de blir stilt overfor (Difi, 2014; Skog Hansen m. fl., 2019). Nesheim m.fl. (2019:35–37) beskriver det som at det kan eksistere en kognitiv distanse mellom organisasjoner eller tjenester, som innebærer ulikheter i de perspektivene de har, og det kunnskapsgrunnlaget de baserer seg på. Evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter øker, når den kognitive distansen mellom de involverte aktører reduseres.

Deloitte påpeker at måten samordningsarbeidet gjennom 0-24-programmet er organisert på er viktig for å bygge felles forståelse, kjennskap og tillit. Det å møtes og jobbe sammen i ulike fora, satt sammen av medarbeidere fra de samarbeidende sektorene, fører til at deltakerne blir bedre kjent med hverandre og får økt kjennskap og forståelse for hverandres kjerneoppgaver. Dette igjen bidrar til å bedre samarbeid i seg selv, og legger til rette for gjennomføringen av øvrige aktiviteter (Deloitte, 2020). Når programmet og de arenaene det har gitt for å utvikle forståelse, kjennskap og tillitt avvikles, er det dermed fare for at disse resultatene forvitrer

Det er mye teori som tematiserer dette (jf. kapittel 3). Nettverksbaserte styringsformer er preget av gjensidig avhengighet, forhandlinger og tillit (Lewis, 2011), som bygges gjennom interaksjon og samarbeid over tid. Bredt forstått er nettverk nettopp «varige utvekslingsrelasjoner etabler mellom organisasjoner, individer og grupper» (Weber og Khademian, 2008). I følge Difi (2014) bør man tilrettelegge for nettverksbaserte styringsformer blant annet gjennom å initiere samarbeidsfora og ad hoc-samarbeid, og ved å styrke kompetanse og kultur som kan gjøre at tverrgående nettverk vokser fram og blir sterke nok til å fungere i samspill med linja.

Det kan også være det er behov for å innlemme bredere deler av forvaltningen i de prosessene hvor den felles forståelsen utvikles. Informantene våre mener at en bør vurdere å ta flere aktører med i samarbeidet. Konkret nevnes KMD, KUD, KDI, UDI og Husbanken (det boligsosiale området). Vi mener at en bør vurdere å utvide samordningsarbeidet på overordnet nivå til også omfatte særlig Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Kulturdepartementet (KUD), samt evt. Utlendingsdirektoratet (UDI) og andre. En kan evt. vurdere ulike former for deltakelse, i ulike sammenhenger. Noen informanter påpeker det er behov for å stramme inn og målsette innsatsen mer, f.eks. tydeligere fokus på gjennomføring av videregående opplæring. Vi mener at dette kan ivaretas ved at en i mer konkrete samarbeidsprosesser gjør en strammere vurderinger av hvem som bør delta, og på hvilke måter.

## 6.2. Ytre rammer

Ytre rammer omfatter i denne sammenhengen styring, roller og ressurser som påvirker samarbeidet i og mellom departement og direktorat. Det vil si rammer som legger føringer for det tverrsektorielle samarbeidet. De ytre rammene er på mange måter gitt på kort sikt, da de i denne sammenheng stort sett er gitt ut fra statsbudsjettet og tildelings- og oppdragsbrev. Samtidig er de ytre rammene mulig å endre på lengre sikt, og man bør derfor ha ambisjoner om innovasjon og om å gjøre omveltninger innen de ytre rammene som er med på å drive sentralforvaltningen videre, for å jobbe bedre med gjenstridige problemer.

De ytre rammene må i stor grad fastsettes i departementene, og vil være viktige å få på plass så raskt som mulig. De vil sette tydeligere føringer for organiseringen og endring og utvikling i direktoratene, og for behovene for ledelse av og kompetanse i det tverrsektorielle samarbeidet.

Vi har delt det inn i tre rammebetingelser som har satt føringer for 0-24-samarbeidet og som vil ha stor innvirkning for hvordan arbeidet bør og kan føres videre i en mer permanent organisering; (1) styring, (2) ressurser og finansiering og (3) strategier og handlingsplaner.

### 6.2.1. Departementenes betydning for og rolle i samarbeidet

**ANBEFALING 3: Departementene bør videreføre og formalisere samarbeidet i ekspedisjonssjefgruppen. Videre bør det vurderes å gjennomføre lederfora mellom departementsrådene og virksomhetsledere i overgangsfasen for å forankre samarbeidet av en ny organisering av det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier.**

**ANBEFALING 4: Det bør utarbeides en mer forpliktende samarbeidsstruktur i departementene som sikrer at styringssignalene er tydelige og enhetlige innen alle sektorene. Samarbeidsstrukturen må også ivareta involvering av politisk ledelse i det strategiske arbeidet og langsiktige arbeidet.**

**ANBEFALING 5: Arbeidet bør styres av ett departement. Det bør vurderes om et slikt ansvar bør «gå på rundgang» mellom kjernedepartementene for å sikre tilstrekkelig forankring på sikt og tydelige styringssignaler til alle kjernedirektoratene.**

DFØ har som et ledd i utredningsarbeidet gjennomført en kartlegging i departementene for å vurdere departementenes rolle i å styre og legge til rette for at samarbeidet kan gå fra midlertidighet til varige løsninger. Kartleggingen baserer seg i hovedsak på åpne intervjuer og samtaler med ledere og saksbehandlere som er involvert i samarbeidet i departementene, og på inntrykk og erfaringer DFØ sitter igjen med etter å ha fulgt 0-24-samarbeidet gjennom flere år. Resultatene fra kartleggingen er stilt til disposisjon for utredningen fortløpende og i form av et oppsummerende, foreløpig upublisert notat (DFØ, 2020b).

Den generelle anbefalingen fra DFØ er enkel; «mer av det samme». De felles strukturene og arbeidsmåtene i 0-24-samarbeidet har utgjort et vellykket eksperiment, som bør bygges ut og forsterkes gjennom hele kjeden, fra departementene via direktoratene og ut til kommunesektoren. Definer roller og ansvar for de sentrale partene, få kommunesektoren aktivt med på laget og sørg for bred involvering av andre parter og aktører.

Difi (2016) mente i en tidligere kartlegging av 0-24-samarbeidet at de samarbeidende departementenes oppdrag om å la direktoratene utvikle et kunnskapsgrunnlag sammen, la et godt grunnlag for samarbeidet. Samtalene som er gjennomført, og inntrykket etter å ha fulgt samarbeidet i direktoratene, understøtter det positive inntrykket. Samtidig er det et tydelig behov for sterkere forankring og økt felles forpliktelse fra alle parter dersom man skal lykkes i overgangen fra en serie midlertidige tverrsektorielle satsinger og over til en mer permanent og varig samordningsløsning.

Sektorbaserte strukturer og arbeidsformer står fortsatt sterkt, og har erfaringsmessig en sterk tendens til å bidra til at midlertidige prosesser forblir akkurat det. Noe som står på siden og er lavere prioritert enn sektordefinerte oppgaver og aktiviteter. Derfor trengs det spesielt dedikert innsats på toppledernivå i departementene i overgangen til varig samordning, som også omfatter samspill med virksomhetslederne i direktoratene. I et forslag til ny strategi for departementsfellesskapet, er det foreslått at samordnet utvikling og gjennomføring av politikk blir et definert mål for departementene som fellesskap. Det er også foreslått flere tiltak som kan bidra til bedre samordnet beslutningsgrunnlag og mer helhetlig og langsiktig styring ved de mest gjenstridige problemene (Hildrum, 2020), som er i tråd med utredningsarbeidets anbefaling om topplederforankring. Lederne må ta ansvaret for å forebygge at stadig nye sektorpolitiske tilskuddsordninger, planer, regelverk og budsjettposter rettet mot utsatte barn og unge reduserer systemets kapasitet og kompetanse til god oppfølging av målgruppene, heller enn å styrke den.

Departementenes administrative ledelse må informere politisk nivå godt om hvorfor det er nødvendig med samordning på dette politikfeltet, og om mulige negative konsekvenser av å la være, og den må sikre samordning og konsistens i styringen av direktoratene. DFØs inntrykk er at det trengs bedre struktur og system for samarbeidet på departementsnivået for å ivareta dette. Direktoratene opplever at politisk ledelse har vært koblet på i behandling av enkeltsaker som forslag om lovendringer og pilot for programfinansiering. Direktoratene opplever at det også kreves en mer kontinuerlig og systematisk involvering for å sikre at vi jobber annerledes eller langsiktig for å nå de målene som er satt for det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier.

DFØs (2020b) kartlegging tyder på at kulturen har utviklet seg positivt i perioden. Det er mindre kultur for sektorforsvar enn før, og dermed et gunstigere utgangspunkt for å lykkes med varig samordning enn før, selv om det utvilsomt fortsatt vil være komplekst og krevende. Derfor er det også nødvendig å legge godt til rette for dem som skal stå i arbeidet, både ledere og medarbeidere.

Den interne organiseringen av arbeidet framstår som løsere i departementene enn i direktoratene. Det bør den kanskje også forbli, siden departementene ikke har det samme operative ansvaret for gjennomføring av tiltak. Likevel er det en oppfatning at det også i departementene er behov for en mer forpliktende struktur som ivaretar forankring og forpliktelse til både fatte tverrgående vedtak og til å gjennomføre dem. Med andre ord gjøre det mulig å nå trinn 4 i samordningstrappa. Utover den faste rådgivergruppa på tvers av departementene, eksisterer det i dag i mindre grad faste prosedyrer og ordninger som gir kontinuitet i arbeidet. Et av de viktigste resultatene fra 0-24-programmet i direktoratene, som vi har sett tidligere, er at det har gitt større kjennskap til hverandre og bredere kontaktflater mellom virksomhetene. Her kan det se ut som departementene ikke har kommet like langt, og direktoratene inntrykk gjennom 0-24-samarbeidet er at terskelen for dialog og uformelle samarbeidsflater er høyere mellom departementene enn i direktoratene. Dette bidrar ofte til utydelige/ulike styringssignaler i samarbeidsprosjekter, ned til direktoratene.

Videre anbefales det at praksis med ett ledende departement videreføres. Samtidig bør det vurderes om et slikt ansvar bør gå på rundgang. Direktoratene har opplevd en u hensiktsmessig ujevn forpliktelse både fra enkelt departement og direktorat. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har ledet arbeidet i henholdsvis departementene og direktoratene igjennom hele perioden. Man opplever at arbeidet dermed er sterkere forankret hos utdanningsmyndighetene og det har blitt satt av betydelig mer ressurser for gjennomføring av 0-24-samarbeidet (se mer under punkt 6.3.2 og 6.3.3).

### **6.2.2. Styring**

**ANBEFALING 6: Departementene må sørge for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene, så langt som mulig knyttet opp til den ordinære styringen i form av samkjørte signaler i instruks og tildelingsbrev. Oppdraget bør naturlig gå inn i direktoratenes mål- og resultatrapportering til departementene og være forankret i budsjettproposisjonen.**

**ANBEFALING 7: Departementene vurderer en bredere omtale av det tverrsektorielle samarbeidet i budsjettproposisjonene.**

**ANBEFALING 8: Felles oppdragsbrev bør følges opp med jevnlig fagmøter og fagseminarer mellom alle involverte direktorater og departementer. Virksomhetene bør være representert på både saksbehandler og ledernivå.**

Departementene må ivareta ansvarsprinsippet, men samtidig utnytte mulighetene til samordnet styring bedre enn i dag. Det er behov for et felles likelydende oppdrag knyttet til tverrdirektoralt samarbeid om utsatte barn og unge. Oppdraget må gis på en slik måte at det faller tydeligere inn i den ordinære mål og resultatstyring for den enkelte virksomhet. Vår vurdering er at det må være et tydelig og aktivt eierskap hos direktoratenes øverste ledelse, for å lykkes med ambisjonene for samordningsarbeidet. Påtrykket som hver enkelt virksomhetsleder har i å gjennomføre sektorprioriteringer, er så sterkt at det bør gis en klar forventning fra departementene om prioritering av samarbeidet på toppledernivå gjennom felles oppdrag.

Direktoratene og lederne bør tydeligere måles på det tverrsektorielle samordningsarbeidet i sine virksomheter.

Som Deloitte (2019) påpeker er det utfordrende at det tverrsektorielle samarbeidet i staten går på tvers av de tradisjonelle, hierarkiske styringslinjene. Samarbeidsoppdrag går på siden av den ordinære sektorvise mål- og resultatstyringen. Styringssignalene og lederforankringen er dermed ikke like sterk for disse oppgavene, som for de sektorspesifikke oppgavene, noe som kan gjøre det utfordrende å sikre at slike samarbeid prioriteres.

Direktoratene har i perioder hatt behov for tettere faglig dialog mellom direktorat og departement både for å sikre fremdrift i 0-24-samarbeidet og forankring i alle virksomheter. Direktoratene gir uttrykk for at styring gjennom felles tildelingsbrev og oppdragsbrev er bra, men ikke tilstrekkelig. Departementene bør i tillegg ha en dialog med direktoratenes ledere om oppdragene. Styringsdialog mellom departement og direktorat har primært skjedd i vanlig styringslinjer. Departementene sier i intervjuene at de har vært bevisste på at de må ivareta at 0-24 ikke er noe som kommer ovenpå eller i tillegg til den ordinære styringen og rapporteringen, men utgjør en del av den (DFØ, 2020b). I hvilken grad man har lykkes med dette er mer usikkert når vi ser de konklusjonene som ligger i følgeevalueringen fra Deloitte (se avsnittet ovenfor).

Noen informanter i utredningen sier de opplever at 0-24-samarbeidet i stor grad kommer i tillegg til sine ordinære direktoratsoppgaver, og at det er arbeid de opplever å få liten «uttelling» for i eget direktorat. Enkelte forklarerer dette med at direktoratene i liten grad blir målt på det tverrsektorielle samarbeidet.

I tillegg opplever direktoratene noe ulik styring fra sine respektive departement, både når det gjelder oppfølging i den bilaterale styringsdialogen, samt at det gjennom programperioden ikke har blitt gitt likelydende oppdrag i tildelingsbrevene. Det har også blitt praktisert overlappende rapportering – da direktoratene både har rapportere direkte til sitt styrende departement samt gjennom 0-24-samarbeidet (via Udir til KD).

Styringsdialog på siden og utenom den ordinære dialogen faller gjennom, og departementene må sørge for å løfte de tverrsektorielle satsingene ut av sektorskyggen. I tillegg til tydeligere styring gjennom det ordinære systemet er det behov for tettere faglig dialog og drøfting mellom departementene og direktoratene om oppdraget (jf. nettverksteori, punkt 3.3.3).

En mulig tilnærming er flere og mer formaliserte årlige fagmøter og seminarer. De møtene man har hatt har vært mer av en ad hoc-karakter og deltakelse både fra direktorat og kanskje særlig fra noen av departementene har vært varierende. De faste møtene mellom departementene og direktoratene har vært rapporteringsmøter hvor direktoratene har redegjort for status i ulike prosjekter.

Det har vært behov for møter hvor også ledelsen i departementene og direktoratene er representert og hvor en kunne ha hatt mer overordnede drøftinger om samarbeidet knyttet til prioriteringsutfordringer, gevinstrealisering (hvor ansvaret ligger både i direktorat og departement), samt behovet for sterkere styring fra departementene og mer faglig dialog.



Dialogen mellom leddene har vært mer tradisjonell sektorstyring som kanskje ikke har tatt tilstrekkelig høyde for at alle direktoratene og departementene ikke har gått i takt.

I de siste par årene av 0-24-samarbeidet har det vært en positiv utvikling med tanke på gjennomføring av fagmøter mellom departement og direktorat. Det har blitt gjennomført mer strategiske møter mellom virksomhetene. Direktoratene er positive til at denne typer fagmøter opprettholdes og videreutvikles for å styrke det tverrsektorielle samarbeide.

Omtale av 0-24-samarbeidet i budsjettproposisjonene har gjennom programperioden vært liten og til dels har den virket ukoordinert. Departementene bør vurdere om det er behov for en bredere omtale av det tverrsektorielle samarbeidet i budsjettproposisjonene. Her kan man se mot andre sektorområder som eksempelvis samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet hvor forankringen har vært sterkere i forbindelse med budsjettproposisjonene (Justis og beredskapsdepartementet, Prop.1S (2014-2015), s. 171).

I stortingsmeldingen om en innovativ offentlig forvaltning står det at regjeringen vil omtale viktige innovasjonsprosjekter i den årlige budsjettproposisjonen (Meld. St. 30 (2019-2020)).

Departementene bør behandle det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier som et utviklings- og innovasjonsarbeid i forvaltningen (Meld. St. 30, 2019-2020).

### **6.2.3. Ressurser**

**ANBEFALING 9: Det bør være en størst mulig grad av likeverdig ressursfordeling mellom virksomheten inn i de overordnede strukturene for det tverrsektorielle samarbeidet**

**ANBEFALING 10: Det bør settes av egne midler til utredning-, utviklings- og implementeringsarbeid for det tverrsektorielt samarbeid gjennom samordnende budsjettposter i departementene. Samarbeidsstrukturen som etableres må forvalte midlene i fellesskap.**

Erfaringen fra 0-24-samarbeidet er at Udir sin rolle om et nav og en tydeligere styring fra KD enn de øvrige departementene, har skapt en skjevhet i ressursbruk og forpliktelse i samarbeidet. Udir/KDs rolle som motor for samarbeidet har vært viktig for framdriften, men har i noen grad ført til at de andre virksomhetene kan ha opplevd at det har vært mindre behov for en aktiv rolle og involvering fra dem.

Det er nødvendig å vurdere i hvilken grad det er ønskelig at varige strukturer skal være et horisontalt eller vertikalt nettverk. Dersom en ønsker et flatere nettverk innebærer det at ledelse og aktivitet i nettverket fordeles mer likt mellom aktørene. Det kan også innebære at Udir går fra å fungere som et nav og pådriveren for i arbeidet til i større grad å ta en forhandler-/koordinatorrolle (Kim, 2006).

I en analyse av samarbeidet om «Bolig for velferd og arbeidslivskriminalitet», indikeres det at graden av symmetri i makt er viktig for prosessene i samarbeidet. Her konkluderer de med at det avgjørende er å bygge opp styringsstrukturer og mekanismer for samordning som er i



samsvar med makt- og avhengighetsforhold knyttet til de aktuelle oppgavene (Nesheim m. fl., 2019).

Erfaringene fra 0-24-samarbeidet tilsier at man i et videre samordningsarbeid bør søke en bedre balanse mellom aktørene. Det betyr ikke at alle virksomhetene skal involveres i alt, eller at alle skal delta med samme tyngde og på samme måte, men ressurser inn i samordningsarbeidet bør fordeles slik at de gjenspeiler det reelle behovet for den enkeltes deltakelse. Dette tilsier også at man bør vurdere å etablere en mer permanent kjernegruppe, bestående av de direktoratene som har størst eierskap og portefølje knyttet til utsatte barn og unge og deres familier, og som tar et større ansvar for at samarbeidet er godt forankret og har fungerende nettverksstrukturer over en lengre tidsperiode.

Et viktig virkemiddel for å støtte opp om nettverksstyringen vil være å se på ressurser og finansiering. I en WHO-rapport som ser på intersektorielt samarbeid mot sosial ulikhet, som er et fagområde som også har karakteristikkene til et «gjenstridig problem», trekkes samfinansiering inn som en nøkkelfaktor for å lykkes. «*Their effectiveness in supporting intersectoral collaboration depends on factors such as organizational structures, management, culture and trust. Imbalance in the financial and resource contributions from different sectors can hinder implementation of an intersectoral activity. A sense of ownership for each sector was important for the successful collaborations identified*» (McDaid og Park, 2016).

Pilot for programfinansiering er ett eksempel på hvordan prosessen med å etablere piloten i seg selv, bidro til økt involveringen fra alle direktoratene og departementene. Det ble både gjennomført flere felles fagmøter mellom direktoratene og departementene, og 0–24-samarbeidet måtte løftes politisk i alle departementene. En felles økonomisk forpliktelse vil potensielt kunne bidra mye til å samordne, koordinere og ikke minst forplikte den statlige innsatsen og virkemiddelbruken. Bruk av felles budsjettposter vil også sikre en tydeligere forankring av viktige satsingsområder i budsjettproposisjonene og potensielt en bedre politisk forankring.

Målet må være å etablere strukturer og arbeidsmåter som tar høyde for at oppdrag og oppgaver som går på tvers av sektorene – og som ikke allerede er høyt på den politiske agenda – blir ivarettatt i hvert fagdepartement og fagdirektorat. 0-24-samarbeidets arbeid har vært tosidig. Det førende for arbeidet har vært de konkrete oppdragene som er blitt gitt fra departementene, som særlig satte sterke rammer for samarbeidet i de første årene av samarbeidet. Samtidig har direktoratene forsøkt å jobbe mer med utviklingsoppgaver – hvor det enten ikke har vært egne oppdrag (for eksempel Oppvekstprofiler) eller at oppdragene fra departementene har kommet «i etterkant» av direktoratenes eget utviklingsarbeid, for å sikre tydelig forankringene i alle virksomheter (for eksempel programfinansiering og BTS-arbeidet).

Dette er to ulike former for oppgaveløsning som har ulike behov når det gjelder finansiering. For å løse mer tradisjonelle oppdrag – og søke samarbeid på tvers av direktoratene i den daglige driften - har det kanskje vært en fordel at man ikke har hatt øremerkede midler. En har dermed vært «tvunget» til å forsøke å samordne de ressursene og de aktivitetene som finnes, der det er

uløste samordningsbehov. På den andre siden kan felles prosjektmidler gi mulighet for å jobbe mer innovativt og langsiktig med helt nye innsatser. Vi mener at begge former for samarbeid er viktig.

Felles forvaltning av felles prosjektmidler vil tvinge både direktorat og departement til å tenke nytt når det gjelder organisering og forvaltning, og kan dermed bidra til nye måter å styre på, samt bidra til mer inngående drøftinger og prioritering mellom direktoratene.

#### **6.2.4. Politiske handlingsplaner og strategier**

**ANBEFALING 11: Departementene bør i større grad involvere hverandre ved utvikling av nye planer og strategier som gjelder utsatte barn og unge og deres familier, og bidra til å avstemme og prioritere innsatsen, herunder opplyse politisk ledelse godt om konsekvenser av en fragmentert tilnærming.**

**ANBEFALING 12: Direktoratene bør gis en tydeligere rolle i arbeidet med å opprette og utarbeide felles faglige underlag for tverrpolitiske handlingsplaner og strategier, for å sikre at det tas strategiske grep om samordningsutfordringer**

**ANBEFALING 13: Departementene bør kommunisere tydeligere felles forventninger til direktoratene om en samordnet og helhetlig oppfølging av planer og tiltak.**

Det finnes en rekke parallelle, overlappende og/eller ukoordinerte tiltak fra direktoratene ut mot sektor. Mange av disse har sitt opphav i ulike strategier og handlingsplaner, som lages i departementene. De mange ukoordinerte føringene og oppgavene kan være en belastning for direktoratene - og ikke minst for kommunene, men aller mest for brukerne som opplever fragmentert kompetanse og at ressursene ikke finner hverandre. Det gjøre det utfordrende å koordinere og samordne seg, og det kan gi dårlig effekt av innsatsene som settes inn fra statlig hold. Politiske dokumenter som nasjonale strategier og handlingsplaner har blitt omtalt av flere av informantene. Noen av informantene forteller at planene og tiltakene ofte kan være gode i intensjon og for eksempel kan bidra til forpliktelse, men at tiltakene ofte er svært fragmenterte, lite koordinert, er overlappende og i stor grad ligger i enkeltsektorer. Det blir også pekt på at antallet tiltak i planene er såpass stort at det vanskelig lar seg gjøre å evaluere alle tiltakene. I forlengelsen av dette blir det stilt spørsmål til om man virkelig tar seg tid til å se på hva man har oppnådd med tiltakene, og ikke bare hvorvidt man har klart å forvalte alle midlene.

En sentral utfordring er at de ulike strategiene og handlingsplanene o.l. i relativt liten grad tar strategiske grep for å løse samordning. Dette kan blant annet innebære, som Difi (2014) har påpekt i sin rapport, at planene i liten grad operasjonaliserer samordning med tydeligere føring for hvem som skal gjøre hva, når og på hvilken måte. Selv om planene dels viser til hverandre og ofte peker på at planene og tiltakene må ses i sammenheng med annet arbeid, konkretiseres det i liten grad hva dette innebærer. Det fremstår som uklart hva det betyr i praksis, at tiltak og strategier må «ses i sammenheng». Vi mener dette er en utfordring for samordning av tjenester og tiltak, og mener at et mer systematisk arbeid knyttet til å samordne

arbeidet med disse strategiene, handlingsplanene o.l. vil være hensiktsmessig. De mange fagspesifikke handlingsplanene og strategiene gir en prioriteringsutfordring i direktoratene. Det benyttes store ressurser i direktoratene å følge opp disse planene, men ingen er ansvarlig for helheten - man blir målt på oppfølging av den enkelte strategi og handlingsplan. Ulike tiltak kvitteres ut både to, tre, og fire ganger – gjerne med noe målforskyvning for å treffe de ulike planene, eller strategiene er rene klipp-og-lim-øvelser for å kvittere ut.

Det er også relativt vanlig at det nedsettes tverrdiratorale arbeidsgrupper for å følge opp de enkelte strategiene og handlingsplanene. Det brukes ofte mye ressurser i disse arbeidsgruppene. Inntrykket er at arbeidsgruppene ofte har en mer administrativ funksjon ved at de følger opp og rapporterer på fremdrift for enkelttiltak – tiltak som også ofte har en sterkere kobling til andre sektorplaner eller satsinger. Arbeidsgruppene har i mindre grad i oppgave å fungere som strategiske koordineringsgrupper for å nå de overordnede målene for en plan/strategi. I forhold til at antallet tiltak er stort og at disse både kan være fragmenterte, sektoriserte og overlappende, er det flere av informantene som peker på at det mangler en struktur eller et system for å ivareta og se planer og tiltak i sammenheng. Et par av informantene pekte på at 0-24 kan være en struktur for å ivareta og samordne strategier og planer på området utsatte barn og unge. I blant annet Skog Hansen m.fl (2018) sin evaluering av opptrappingsplan på rusfeltet vises det til at det har vært liten aktivitet i det tverrdepartementale samarbeidet knyttet til opptrappingsplanen. Den aktiviteten som har vært har gått ut på å etablere en oversikt over alle pågående tiltak og rapportering på disse. Evalueringen viser at flere etterlyste en større oppmerksomhet om felles tiltak eller samarbeid for å understøtte målene i opptrappingsplanen. Videre sier flere av informantene at om direktoratene skal prioritere ytterligere oppfølging av opptrappingsplanen enn det de gjør i dag, krever det et tydeligere oppdrag fra eget departement.

### **6.2.5. Tilskuddsforvaltning**

**ANBEFALING 14: Det bør gjennomføres et eksternt utredningsarbeid for å vurdere statlige tilskudd som berører målgruppen utsatte barn og unge, rettet mot både kommunal og frivillig sektor.**

**ANBEFALING 15: Direktoratene bør kobles på tidligere, og bør få en tydeligere rolle i opprettelse og utarbeidelse av tilskuddsordninger som berører utsatte barn og unge.**

Tilskuddsforvaltning er en ressurskrevende arbeidsoppgavene i direktoratene. Det er også et viktig virkemidlene man anvender for å nå politiske mål innenfor de ulike sektorene, samtidig som det gir kommunene et handlingsrom for å prøve ut nye tiltak og styrke enkelte sektorområder. Men innretning og forvaltning av ordningene er i liten grad samordnet mellom sektorene. Statlig tilskuddsforvaltning er i stor grad sektorstyrt, og det er begrenset samarbeid mellom departementene og direktoratene utover forvaltningen av de enkelte ordningene og enda mindre samarbeid på tvers av sektorene.

Det opprettes stadig nye og ofte mindre tilskuddordninger med ett bredt spekter av mål og målgrupper, uten at det blir gjort en overordnet vurdering av helheten av den statlige tilskuddsporteføljen.

Når det gjelder den statlige tilskuddsforvaltningen bør det gjennomføres en utredning av statlige tilskudd både til kommuner og frivillige organisasjoner til målgruppen utsatte barn og unge. Dette bør gjennomføres uavhengig av om det er et politisk ønske eller vilje til å ta større grep, da det også er behov for å få en oversikt over alle tilskudd som berører målgruppen utsatte barn og unge. En god del arbeidet ble gjennomført i forbindelse med 0-24-oppdraget knyttet til tilskuddsordninger. I tillegg er Andreassen-rapporten (KMD og FD, 2017) et godt utgangspunkt for tilskudd mot kommunesektor.

I tillegg bør direktoratene involveres tidligere og gjerne før opprettelse av sektorvise tilskuddsordninger. Opprettelse av tilskuddsordninger kan være et effektivt virkemiddel for å legge ekstra trykk på særlige samfunnsutfordringer. Det er relativt enkelt forvaltningsmessig å opprette en ny tilskuddsordning og midlene når raskt ut til sektor. Samtidig kan dette også bidra til at man i for liten grad vurderer andre former for virkemiddelbruk eller alternativ ressursutnyttelse. Det er et krav om at forut for etablering av nye tilskuddsordninger skal det i tråd med føringene i utredningsinstruksen, utredes om tilskudd er det beste virkemidlet for å oppnå det ønskede målet. Spørsmålet om dette ivaretas i tilstrekkelig grad på alle ordninger og der hvor direktoratene ikke er koblet tidlig nok på i arbeidet, dvs. før selve vedtaket er fattet om etablering av ordningen.

Opprettelse av tilskuddsordninger er i for stor grad tilfeldig og styrt i den enkelte linje og det bør være en større grad av faglig koordinering og anbefalinger fra direktoratene før opprettelse. Ofte finnes det allerede eksisterende ordninger som vil kunne benyttes med mindre regelverksendringer, og direktoratene vil ha en mulighet både til å gjøre faglige vurderinger og komme med anbefalinger om prioriteringer og eventuell alternativ ressursbruk før nye ordninger opprettes.

### **6.3. Organiseringen av arbeidet i og på tvers av direktoratene**

Ambisjonene for 0-24-samarbeidet om en bedre samordnet statsforvaltning til beste for utsatte barn og unge og deres familier krever et omfattende utviklings- og innovasjonsarbeid på tvers av flere organisasjoner og forvaltningsnivåer.

Det er behov for en mer varig og integrert organisering som understøtter tverrsektoriell oppgaveløsning, og utviklingen av en mer brukerrettet og samordnet praksis i direktoratene.

Virksomhetene som skal samarbeide, er hierarkiske og sektororienterte, noe som har vist seg å være en stor utfordring. Samordning innebærer et behov for å «flate ut» hierarkiene for å få god informasjonsflyt, mer dialog og mer fleksibilitet og handlingsrom på operativt nivå. Samtidig må en ha en fungerende beslutningsstruktur, tilgang på ressurser og implementeringsstøtte. Kunnskapen vi har om tverrsektorielt samordningsarbeid for å håndtere gjenstridige problemer

peker nokså entydig i retning av at det er krevende, og at det er behov for særlig innsats (jf. kap. 3).

I evalueringen av 0-24-samarbeidet skriver Deloitte (2020, s. 45) at «... selve organiseringen av programmet synes å representere en viktig dimensjon med tanke på måloppnåelsen, idet det legger til rette for felles læring og refleksjon som blant annet bidrar til en styrking av samarbeidet mellom deltakerne». Deloitte kommer ikke med anbefalinger for den videre organiseringen av arbeidet, men peker på risikoen knyttet til å opprettholde samhandlingen mellom direktoratene, etter at programorganiseringen opphører. DFØ (2020) har gjennom samarbeidet uttrykt at organiseringen av 0-24-samarbeidet som et program på tvers av direktoratene har vært et godt grep, og at det fortsatt er behov for en særlig organisering for å holde samarbeidet oppe videre, men at denne må ha en bedre forankring i linjene og på høyere nivå i direktoratene.

Utredningsgruppens vurdering er at organiseringen av 0-24 som et program i direktoratene har fungert godt for flere formål:

- Organiseringen har fungert som en arena for å bli kjent og utvikle felles forståelse av utfordringer og muligheter på tvers av direktoratene, og delvis også med departementene, statsforvalterne og KS.
- Den helhetlige forvaltningen av en felles portefølje og programmets felles strategi har fungert godt for å prioritere prosjekter og gjennomføre de som har størst betydning (på regelverksområdet, programfinansiering, felles oppvekstprofiler, BTS, felles oppdrag til FM og felles kunnskapsgrunnlag). Disse prosjektene er innovasjonsarbeid og har eller er i ferd med å bidra til en endring i direktoratenes virkemiddelbruk (jf. også delkapittel 5.3.3.).
- Programmet har gitt en plattform for kompetansebygging, læring og utvikling over tid. Dette har vært støttet opp ved at programmet har hatt forskning knyttet til seg (Deloitte, 2018; 2019; 2020; Skog Hansen m. fl. 2019), og har blitt fulgt av Difi/DFØ (Difi, 2016).
- Programmet har hatt gode kontaktflater ut til statsforvalterne og KS, til kommunene og andre interessenter.

Samtidig har organiseringen hatt utfordringer:

- Direktoratene har ikke lyktes i å sikre god nok forankring av arbeidet i egne linjer og programmet har i noen grad blitt liggende som en egen struktur på siden av kjernevirksomheten. Det har også vært noe ulikt mellom de deltakende direktoratene hvor tungt de har evnet å gå inn i samordningsarbeidet.
- Direktoratene har ikke i stor nok grad jobbet med å utvikle nye arbeidsformer for å løse tverrsektorielle samarbeidsutfordringer og det er behov for å jobbe mer systematisk med utvikling og innovasjon i forvaltningen.

I dette kapittelet gir vi anbefalinger for hvordan direktoratene bør organisere det tverrsektorielle samordningsarbeidet videre. På dette punktet er det noe sprikende oppfatninger blant informantene når det gjelder hvor mye og sterk tverrgående struktur det er behov for videre. Vi foreslår derfor tre «varianter», hvor den første er en minimumsløsning, mens de to andre representerer mulige tilleggsfunksjoner.

Den første varianten – minimumsløsningen – utgjøres av en organisering med forankring hos virksomhetslederne, en felles strategi, herunder en kommunikasjonsstrategi, samt tverrsektorielle samordningsprosjekter i linjene – men uten ytterligere tverrsektorielle funksjoner eller strukturer. Vi beskriver dette først, fra punkt 6.3.1.

Variant to plusser på elementene i minimumsløsningen med en felles overbygning i form av et felles sekretariat og en tverrgående ledergruppe, som sammen skal ivareta koordinering, oppfølging og utvikling. Dette beskrives i punkt 6.3.5. Til sist – i punkt 6.3.6 – skisserer vi en tredje variant; der de felles, tverrgående funksjonene i variant to i stedet – eller i tillegg – ivaretas i en strammere organisering i form av et program eller en programliknende konstruksjon.

Utredningsgruppen mener minimumsløsningen blir for svak, men at både variant to og tre kan være gode alternativer. Hva en velger, avhenger blant annet av hvilke føringer departementene gir for det videre arbeidet, og hva en ønsker å legge inn i samordningsarbeidet videre.

### **6.3.1. Det tverrsektorielle samordningsarbeidet forankres hos virksomhetslederne i direktoratene**

**ANBEFALING 16: Det gjennomføres halvårlige møter mellom virksomhetslederne i direktoratene om utsatte barn og unge og deres familier.**

**ANBEFALING 17: Det utarbeides en felles samarbeidsstrategi som eies av virksomhetslederne.**

Da 0-24-programmet ble opprettet i 2015 ble det etablert et felles programeierskap ved at virksomhetslederne undertegnet et felles programmandat. I mandatet står det at virksomhetslederne skal sikre at nødvendige ressurser for å utføre oppdraget blir stilt til disposisjon, og at de har ansvaret for programmets resultater følges opp i egen organisasjon. Eierskapet hos direktoratenes virksomhetsledere har ikke vært organisert i noen fast struktur.

Flere av informantene våre mener at det er behov for en sterkere forankring hos virksomhetslederne og at virksomhetslederne møtes regelmessig for å diskutere status, utviklingsbehov og prioriteringer på området utsatte barn og unge og deres familier. I tråd med signaler fra møte mellom virksomhetslederne for 0-24-samarbeidet i august 2020, anbefaler vi faste virksomhetsledermøter to ganger i året. Beslutningene som fattes på virksomhetsledernivå tas inn i de relevante linjene gjennom direktoratenes toppledermøter. Det må være avklart på forhånd hvilket direktorat som skal ha ledelsen, eventuelt lede en forprosjektfase.



Videre anbefaler vi at det utarbeides en felles samarbeidsstrategi for området utsatte barn og unge og deres familier, som eies av virksomhetslederne. Strategien bør utgjøre en overordnet ramme for samordningsarbeidet. 0-24-programmets strategi (0-24-samarbeidet, 2017) kan benyttes som utgangspunkt.

Flere informanter viser til behovet for en felles tverrsektoriell strategi på området utsatte barn og unge, og for en helhetlig tilnærming til oppgaveløsning på feltet. Enkelte mener også at det kan være hensiktsmessig med en nasjonal strategi fra regjeringen.

Det har også kommet innspill knyttet til hvem som bør delta i samarbeidet og/eller i disse møtene. KS mener at det vil være hensiktsmessig at de deltar i (deler av) disse møtene (se mer under punkt 6.4.2). En av informantene stiller spørsmål om hvorfor KMD, som har ansvar for samordningsoppgaver, ikke har vært med i 0-24 så langt. Også andre departementer og direktorater er foreslått inn i samarbeidet (KUD, UDI, Husbanken, jf. delkapittel 6.1). Det kan være en fordel å få inn en større bredde av aktører, men en utvidelse kan gjøre arbeidet ytterligere krevende. Enkelte informanter foreslår at noen av direktoratene bør utgjøre en "kjerne" i samarbeidet, med noe tyngre forpliktelser. Her pekes det særlig på Helsedir, Bufdir, Avdir og Udir som sentrale aktører, fordi målgruppen er sentral for disse.

### **6.3.2. Felles informasjons- og kommunikasjonsarbeid**

#### **ANBEFALING 18: Det etableres en felles kommunikasjonsstrategi for samordningsarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier.**

Det er viktig å styrke kommunikasjonen mellom de som deltar i samordningsarbeidet eller blir berørt av det i direktoratene og departementene, samt hos statsforvalter. Graden av kjennskap til helheten i samordningsarbeidet og hensikten med det mer overordnet, har betydning for både oppslutning om og engasjement for arbeidet (Deloitte, 2019). Det er også behov for bedre samordnet informasjon og dialog med kommunene og brukerne.

Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet både i statsforvaltningen generelt og i direktoratene er sterkt sektorrettet, og dette har etter utredningsgruppens mening ikke blitt bedre gjennom 0-24-samarbeidet. Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet gjennom 0-24-samarbeidet har i stor grad gått i egne kanaler, og på siden av de ordinære informasjons- og kommunikasjonskanalene i direktoratene. Hvert direktorat har sin egen kommunikasjonsstrategi og med tydelig definerte målgrupper. 0-24-samarbeidet har hatt kommunikasjonsbehov som ikke ivaretas tilstrekkelig innen den enkelte sektor og det har vært vanskelig å benytte seg av direktoratenes ordinære kommunikasjonskanaler. Programmet har derfor i hovedsak benyttet eksterne konsulenter for å drive kommunikasjonsarbeidet om tverrsektoriell samordning.

I et mer varig samordningsarbeid er det behov for at det felles informasjons- og kommunikasjonsarbeidet styrkes, og samtidig blir en mer integrert del av det eksisterende informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i direktoratene. Ansvar for kommunikasjonsarbeidet må ha forankring på strategisk ledernivå i direktoratene.

Kommunikasjon har i liten grad blitt omtalt i intervjuene. I den grad det er omtalt, har det i hovedsak handlet om at 0-24-arbeidet er lite kjent i direktoratene. Enkelte av informantene har trukket frem viktigheten av å kommunisere gevinster av pågående og gjennomførte prosjekter til direktoratene. En av informantene mener det kan være hensiktsmessig å ha et informasjonsarbeid knyttet til sektorovergrepene arbeid på barne- og ungdomsfeltet, både i 0-24 og annet, for eksempel gjennom et nyhetsbrev.

En annen informant peker på at kommunikasjon blir særlig viktig i den kommende fasen, når arbeidet skal konkretisere og operasjonalisere, og når man kommer nærmere resultatene. Det samme gjelder når endringer eventuelt kommer ned til det tjenesteproduserende nivået. Det påpekes samtidig at dette ikke bare er en oppgave for en kommunikasjonsstab, men også langt flere i direktoratenes fagavdelinger.

Det felles informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i direktoratene bør ivareta:

- Formidling av felles kunnskapsgrunnlag og tilrettelegging for å videreutvikle felles problemforståelse, både mellom direktoratene, men også overfor departementene, til statsforvalterne og kommunene
- Økt vekt på samordningstematikk, samt formidling av informasjon om hva som skjer på det tverrsektorielle området, f.eks. status for felles innsatser i internkommunikasjonen i direktoratene, og ut til departementer, statsforvaltere, kommuner og andre samarbeidsparter
- Lage gode felles informasjons- og kommunikasjonsprodukter

Difi/DFØ har både i 2016 (Difi, 2016) og som del av innspill i forbindelse med utredningsarbeidet, foreslått at en bør vurdere en felles digital plattform for samarbeidet, både for intern og ekstern kommunikasjon. Difi/DFØ mener at hvis flere bruker samme digitale plattform, vil staten kunne framstå mer samlet overfor kommunesektoren på bredere velferdspolitiske ansvarsområder. I programperioden har man benyttet 0-24-samarbeidet.no for dette formålet.<sup>7</sup>

### **6.3.3. Oppgaveløsning i linjen gjennom tverrgående prosjektgrupper**

**ANBEFALING 19: Det etableres tverrgående prosjektgrupper mellom direktoratene, knyttet til de ulike oppgavene. Deltakelse, ledelse, type gruppe og form for oppgaveløsning avhenger av oppgaven.**

0-24-programmet har vært en egen struktur, men med en relativt tett kobling til linjene. Det er en mulighet å etablere en struktur mer løsrevet fra linjene; i retning av en sterk matrise hvor samordningsstrukturen i større grad har kontroll over egne ressurser og kan ta beslutninger mer

---

<sup>7</sup> 0-24-samarbeidet: <https://0-24-samarbeidet.no/>



uavhengig av linjene. Fordelen med å legge det tverrsektorielle arbeidet mer utenfor linjene, er at en slipper stadige prioriteringsavklaringer mellom sektorspesifikke oppgaver og samordningsoppgaver. Potensielt vil en kunne få en mer effektiv oppgaveløsning slik, fordi en har en mer spesialisert enhet, med mer stabil ressursituasjon.

Ulempen med en slik organisering er at selve oppgaveløsningen skjer løsrevet fra de ordinære virksomhetene, og dermed i liten grad er i inngrep med og påvirker eksisterende porteføljer og praksis underveis. En slik løsning kan også innebære implementeringsutfordringer når det som den eksterne strukturen har produsert, skal tas videre i kjernevirksomheten, noe som vi har sett i 0-24-samarbeidet.

Opgaveløsningen videre bør dermed utføres av tverrgående prosjektgrupper satt sammen av deltakere fra direktoratene, som i 0-24-programmet. Prosjektgruppene kan etableres fortløpende basert på oppdrag som kommer. Gjennom en slik fleksibel organisering vil man på kort tid kunne etablere arbeidsgrupper ved behov, og legge til rette for at berørte aktører kan delta i samarbeidet.

Sterkere forankring og tydeligere eierskap i linjen til de tverrsektorielle oppgavene vil bidra til at disse får høyere prioritet. Vi mener likevel at det er risiko knyttet til gjennomføringen av de tverrsektorielle samordningsoppgavene, både når det gjelder prioritet, fremdrift og kvalitet. Samordningsoppgaver krever at det er tid til å utvikle felles problemforståelse, interesse for og kunnskap om det tverrsektorielle området og tverrsektoriell oppgaveløsning, og en tydelig innovasjons- og samarbeidskultur. Det er mye som peker i retning av at organisasjonskultur og -strukturer i direktoratene er – og også fremover – primært vil være orientert mot sektororientert oppgaveløsning.

I et statusnotat fra Deloitte (2020b) skriver de at alle respondentene som både i 2019 og 2020 svarte at kunnskapsgrunnlaget fra 0-24 «i liten grad» eller «i svært liten grad» blir brukt, er ansatt i et direktorat. I 2020-undersøkelsen ble disse bedt om å utdype om årsakene til dette. De fleste som har svart på dette spørsmålet, viser til manglende lederforankring. Videre vises det til manglende interesse og forståelse for viktigheten av arbeidet, og enkelte viser til at dette henger sammen med at det tverrsektorielle samordningsarbeidet ligger på siden av kjerneoppgavene i direktoratene, og at dette også gjelder kunnskapsgrunnlaget som produseres

Denne risikoen kan møtes med kompetansetiltak (jf. neste punkt). Det er også viktig å ta videre erfaringer fra denne typen oppgaveløsning fra 0-24 arbeidet. En slik erfaring er betydningen av tid til å utforske og utvikle en felles forståelse av oppgaven. 0-24-programmet hadde fra starten av et prinsipp om at alle direktoratene skulle delta i alle delprosjektene. En bred deltakelse kan være viktig i en tidlig fase for å sikre at en får inn alle perspektiver og delproblemer, og ikke lukker problemforståelsen for mye fra start. Det er også viktig å etablere en felles forståelse av oppgaven og av felles mål. Det er imidlertid også en viktig erfaring at når den felles oppgaven blir klarere, bør en tydeliggjøre hvem som bør delta, eventuelt i hvilke faser og med hva slags bidrag. En bør også jobbe mer systematisk med gevinstarbeid. Deloitte (2019) mener at et mer

aktivt gevinstarbeid i 0-24-programmet kunne bidratt til bedre forankring, eierskap og opplevd relevans av arbeidet i linjene.

#### **6.3.4. Ledelse, kultur og kompetanse**

##### **ANBEFALING 20: Det settes i gang kompetansehevingstiltak med tanke på å styrke samordningskompetanse, samordningskultur og samordningsledelse.**

Tverrsektoriell samhandling utfordrer direktoratene ved å stille krav om nye og delvis andre former for ledelse og kompetanse. Det bør være tiltak for å håndtere dette. Flere av informantene har understreket dette.

Kultur, holdninger og perspektiver er viktig. Det har for eksempel stor betydning om deltakere i et samarbeid opplever at de deltar som representanter for sine respektive organisasjoner, altså at deres oppgave primært er å forsvare og sikre egen organisasjons interesser i samarbeidet, eller om perspektivet er at de representerer sine organisasjoner inn i et samarbeid hvor en ønsker å oppnå et felles mål. Eller som en av aktørene som har gitt innspill i høringsrunden påpeker; når tiltakene berører barn, må barna sine interesser settes i sentrum, ikke sektorenes.

Kompetanse om det tverrsektorielle som et fagområde og om tverrsektorielt samordningsarbeid er også viktig. «Det tverrsektorielle området» omfatter tverrsektorielt samarbeid og helhetlig og tidlig innsats overfor utsatte barn og unge og deres familier. For mange barn og unge får ikke den hjelpen de har behov, og en viktig årsak til dette er mangler i samhandlingen og samarbeidet mellom sektorer og tjenester. Kunnskapen om disse utfordringene og hvordan de kan møtes i tjenestene og forvaltningen, kan sees som et eget fagområde. En kan også se på det tverrsektorielle som et perspektiv som kan være relevant å trekke inn i ulike andre fagområder og tema.

Kompetanse på dette området handler i tillegg om å kunne lede, administrere og følge opp prosesser som skal utføres simultant i flere parallelle styringslinjer i både egen organisasjon og samarbeidende virksomheter (ledelse av samordning, ledelse av nettverk).

Lederrollen må i økende grad handle om å være en tilrettelegger for samarbeid og resultater på tvers av hierarkier og forvaltningsnivåer (Difi, 2019). Dette krever ledere som er mer horisontalt orienterte, og som har både handlingsrom og kompetanse til å inngå samarbeid med andre, etablere felles mål, dele kunnskap, bygge tillit på tvers og utforske nye muligheter, samtidig som de vet hvor ansvarslinjene går.

Noen av informantene trekker særlig frem betydningen av at direktoratene må ha kompetanse på tverrsektorielt arbeid og innovasjon, og at dette kan kreve en annen type kompetanse enn det som tradisjonelt har vært sentralt i offentlig forvaltning. Innovasjon og utvikling med utgangspunkt i etablert praksis krever kompetanse i endringsledelse.

Det bør være egne ansatte på saksbehandlernivå som kan jobbe med de tverrsektorielle oppgavene. Disse bør ha spisskompetanse på det tverrsektorielle, og bør jobbe dedikert med tverrsektorielle oppgaver og problemstillinger og tverrgående koordinering mellom direktoratene. Det bør også være noe kompetanse om det tverrsektorielle mer bredt i direktoratene.

Direktoratene kan styrke den tverrsektorielle kompetansen blant annet ved å inkludere tverrsektorielt arbeid som kompetanseområde når nye stillinger skal lyses ut, samt gjennom felles opplæringstiltak og hospiteringsordninger på tvers av direktorater. Det kan være aktuelt med kompetanseheving om en rekke tema som samarbeidskompetanse, nettverksledelse, prosjektmetodikk, programstyring, gevinstrealisering, prosessfasilitering, innovasjon, endring og endringsledelse – og kunnskap om løsning og håndtering av «gjenstridige problemer». Det bør også være kompetanseheving på tvers om tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier som eget fagområde – alt dette med mål om at det skal fremme det tverrsektorielle samordningsarbeidet. Dette bør sees i sammenheng med BU21-prosessen, som setter fokus på behovet for langsiktig oppbygging av kunnskap og kompetanse som fremmer en samordnet og helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge.

### **6.3.5. Variant 2: Et felles sekretariat og en tverrgående mellomledergruppe**

**ANBEFALING 21: Det etableres et felles sekretariat for å ivareta koordinering og oppfølging.**

**ANBEFALING 22: Det etableres en tverrgående ledergruppe som møtes regelmessig, og hvor hvert medlem har et særskilt ansvar for det tverrsektorielle samordningsarbeidet i eget direktorat.**

Dersom innspillene om å utvikle en strategi og gjennomføre møter mellom virksomhetslederne tas til følge, må det også finnes en funksjon som forbereder og følger opp disse møtene. Vi anbefaler at det etableres et tverrgående sekretariat eller tilsvarende funksjon for dette. Vi mener et slikt sekretariat også bør ha en rolle som koordinator mellom strategisk nivå og operativ gjennomføring av felles tiltak, og få ansvaret for å ivareta flere felles funksjoner.

Utredningsgruppen mener 0-24-programmet har fungert godt når det gjelder å ivareta flere viktige funksjoner og oppgaver knyttet til koordinering og helhetlig oppfølging:

0-24-programmet har vært viktig for å sette behovet for tverrsektoriell samordning på agendaen og drive det tverrsektorielle samordnings- og utviklingsarbeidet fremover (Deloitte, 2020):

- Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet har vært viktig, med felles nettside, nyhetsbrev og utarbeidelse av filmer, felles presentasjoner og lignende (Deloitte, 2019).

Det har vært arrangert felles samlinger for hele eller deler av programmet, som mange av deltakerne har vurdert som viktige (Deloitte, 2020, samt egne evalueringer).

- Det har vært regelmessige møter med departementene, samt KS og statsforvalterne, for løpende gjensidig informasjonsutveksling og dialog. Programmet har fungert som kontaktpunkt for de ulike delprosjektene, samt for «eksterne» som ønsker kontakt med direktoratene på dette området. Styringsgruppen har – både hver for seg og sammen – fungert som kontaktpunkt inn i sine direktorater og opp mot egne departementer. Den interne organiseringen i hvert direktorat har vært viktig for dette (Difi, 2016).

Utredningsgruppen mener det fortsatt bør være noen som har et særlig ansvar for å tilrettelegge informasjon, arrangere samlinger og fungere som felles kontaktpunkt for arbeidet.

Programmet har gjort det mulig å jobbe strategisk med en rekke delprosjekter i en samlet portefølje (Deloitte, 2019; 2020). Dette har vært viktig for:

- Å kunne se de ulike prosjektene i forhold til hverandre, identifisere grenseflater, eventuelle overlapp og relevans – samt hvordan prosjektene bidrar inn mot en felles målsetting. Det er også viktig å ha oversikt over tilgrensende og parallelle prosesser som angår målgruppen.
- Å gjøre risikovurderinger og justere både organisering, arbeidsmåter og innhold underveis, etter hvert som en har gjort seg erfaringer med hva som fungerer.

Samordningsoppgavene er (i større eller mindre grad) utviklings- eller innovasjonsoppgaver, og krever en egen oppgaveløsning. Erfaringene fra de tverrsektorielle arbeidsgruppene er at det har vært nødvendig å utvikle nye måter å samarbeide på, både på tvers og for å forankre beslutninger og prosesser i styringslinjene. Dette utviklingsarbeidet – som i sin essens innebærer innovasjon i offentlig sektor – krever både tid og ressurser. 0-24-programmet har utgjort en ramme for slik oppgaveløsning ved at det har hatt en egen agenda for dette, at det selv har initiert innovasjonsarbeid, og at man har kunnet gi det nødvendige rammebetingelser.

Et eksempel på dette er strategiprosessen i 2017 (0-24-programmet, 2017) som ga rom for at direktoratene selv kunne ta initiativ til nye samordningsprosjekter og prioritere innsatser en samlet mente ville ha størst betydning. Dette viste seg å være et godt grep (Deloitte, 2019). Det var i denne prosessen programmet fikk opp flere av de prosjektene som har vært innovative og som kan bidra til mer vesentlige endringer (jf. kapittel 5).

Denne typen innovasjonsarbeid har vanligvis dårlig kår i «driftsorienterte» linjer, og vi mener det er viktig å opprettholde og antakelig også utvide rommet for å jobbe med samordningsoppgavene som utviklingsoppgaver. I det videre arbeidet må betydningen av innovasjon kommuniseres tydelig fra toppen, og linjelederne bør ha utviklingsarbeidet som en del av sitt ansvar, og rapportere også på dette. En bør også etablere mekanismer for å identifisere og løfte frem nye initiativ og sikre disse tilstrekkelig handlingsrom, og noen bør ha et særskilt ansvar for dette.

Utredningsgruppen mener et tverrgående sekretariat bør videreføres, og få ansvar for oppgavene beskrevet over. Dette støttes av Difi som både i sitt notat (Difi, 2016) og gjennom flere møter med programledelsen gjennom programperioden har pekt på viktigheten av den rollen sekretariatet har som motor i samarbeidet. Uten en tydelig operativ enhet med et dedikert ansvar, vil samarbeidet lett kunne falle sammen.

Det kan være en fare for at et slikt sekretariat blir for lite koblet på det operative arbeidet i linjene, så det er viktig at det har et tydelig mandat og oppgaver. Det må også være klart hvilke linjer sekretariatet rapporterer gjennom. En mulighet er å opprette det som en type tverrgående stabsfunksjon, med en egen leder. Ledelsen av denne funksjonen kan gå på omgang mellom (noen av) direktoratene, for å unngå den «slagsiden» mot utdanningssektoren 0-24-programmet har hatt.

Ordningen med et felles sekretariat kan forsterkes med at det opprettes en ledergruppe, som møtes i kvartalsvise, tverrsektorielle ledermøter. Disse lederne bør ha et overordnet ansvar for det tverrsektorielle arbeidet i sine lederavtaler, og som gruppe ha en retningsgivende og rådgivende rolle ved sentrale samordningsprosesser, som å forstå og omsette styringssignaler og samkjøre innspill og vurderinger til budsjett- og tildelingsbrevprosessene. Denne tverrgående gruppen på ledernivå vil også utgjøre en felles «møteplass» for tverrsektoriell dialog og problemløsning på ledernivå, og mulighet for å opprettholde og videreutvikle relasjonene som er bygd gjennom programperioden.

De tverrsektorielle oppdragene og rapporteringen på disse går nå i linjen, som andre oppdrag (jf. avsnitt 6.3.3). Dette gjør det særlig viktig at disse lederne representerer det tverrsektorielle samordningsarbeidet i eget direktorat, og at det er en organisering internt i hvert direktorat som sikrer dette. De utpekte lederne må ha kompetanse på tverrsektorielle oppgaver og problemstillinger, forstå hvordan egen virksomhet inngår i et nettverk av virksomheter for å løse komplekse utfordringer, og tilrettelegge for samarbeid og resultater på tvers av forvaltningsnivåer.

### **6.3.6. Variant 3: Videreføring og videreutvikling av programorganiseringen**

**ANBEFALING 23: Det bør vurderes om direktoratenes samordning om utsatte barn og unge organiseres i et program eller en programlignende konstruksjon med en lengre virkeperiode**

Den ovenfor foreslåtte løsningen gir en noe løsere felles struktur mellom delprosjektene og virksomhetsledernivået enn det en programorganisering ville utgjort. Vi er av den oppfatningen at en strammere organisering i et program eller en programlignende konstruksjon har noen fordeler, jf. utfordringene som er belyst tidligere.

Et program kan defineres som «*en klynge av prosjekter og ad hoc-innsatser som alle bidrar til samme gevinst, og som er samlet i en felles organisatorisk ramme under én ledelse*» (ICG 2014). Et typisk eksempel på en begrunnelse for å etablere et program, er når organisasjoner

eller virksomheter står overfor en større strategisk utfordring, som linjeorganisasjonen ikke umiddelbart har kapasitet eller evne til å håndtere.

En programorganisering ville innebære flere og sterkere tverrgående strukturer og funksjoner. Managing Successful Programmes (MSP) er en helhetlig metodikk for programstyring, utviklet av den britiske statsforvaltningen med utgangspunkt i erfaringer fra en stor mengde statlige programmer (Snowden, 2011). MSP legger vekt på programstyring gjennom noen faste prinsipper, styringstema, prosesser, roller og styrende dokumenter.

En arbeidsgruppe i regi av Difi (2019) som har jobbet med å "oversette" MSP til norske forhold, peker på at tverrgående oppdrag som skal levere internt i forvaltningen eller ut til samfunnet så langt hovedsakelig er gjennomført ved å gjøre en organisasjon til "koordinerende virksomhet", og at del-oppgavene gjennomføres isolert innenfor de ulike bidragsytende virksomheter. De mener at programstyring er en tilnærming som i de fleste tilfeller kan ivareta slike oppdrags styringsbehov på en vesentlig bedre og mer helhetlig måte.

De sier også at merverdien av å etablere et program, fremfor kun å gjennomføre ulike parallelle prosjekter, gjerne dreier seg om å sikre at de ulike tiltakene som skal bidra til gevinstene blir koordinert, og at gevinstbildet ivaretas på en helhetlig måte. Programmet kan dermed bidra til helhetlige prioriteringer på tvers av de ulike tiltakene.

Slik vi leser datamaterialet, er det ulik oppslutning om å videreføre organiseringen av arbeidet i et program. Hovedinnvendingene er at programorganiseringen gjennom 0-24 ikke har fungert godt når det gjelder forankringen i linjene, samt at det er en viss skepsis til dimensjonering og omfang. Et program oppfattes også som en tidsavgrenset organisasjonsform og dermed ikke forenlig med ambisjonen om en varig struktur.

Hovedhensikten med anbefalingene om «varige strukturer» er å komme ut av den bakevjen som består i at varige problemer løses gjennom midlertidige prosesser. Det er imidlertid mulig å se for seg «program satt på rot», eller en serie av lengre programmer der en allerede i utgangspunktet har tatt høyde for hvordan overgangen skal håndteres når programperioden nærmer seg slutten. Uansett må alle de sentrale aktørene ha et eierskap til programmet.

Når det gjelder utfordringen knyttet til manglende forankring av programmet linjene, mener vi det i hovedsak skyldes at 0-24-programmet ikke har jobbet helt «etter læreboka», særlig ikke når det gjelder gevinstarbeid (Deloitte, 2019). En programorganisering gir i teorien nettopp en mulighet for å koble en overordnet felles og tverrgående målsetting til linjene og styre innsatsen på en samstemt måte (ICG, 2014).

Deloitte vurderinger av organiseringen av samarbeidet i 0-24-programmet er i hovedsak knyttet til avviket mellom programteori og den faktiske programorganiseringen i direktoratene (Deloitte, 2018). Underveis har programmet tatt grep for å organisere arbeidet mer i tråd med prinsippene for programstyring, blant annet gjennom å tydeliggjøre mandater og oppgaver for de ulike rollene, og det har vært arbeidet med gevinstrealisering (særlig gjennom strategiprosessen i 2017). Deloitte mener dette har vært skritt i riktig retning, men at programmet ikke har kommet i

mål med dette arbeidet (Deloitte, 2019). Det er krevende å foreta denne typen justeringer underveis og/eller i etterkant. I et nytt program kan en i større grad sørge for at disse forholdene er på plass fra start.

Det er også innvendinger mot en fortsatt programorganisering i retning av at dette blir for omfattende, rigide eller komplekse strukturer. Difi/DFØ, som også har fulgt 0-24-programmet, har vært skeptiske til om en slik tydeliggjøring og «oppstramming» som Deloitte har anbefalt er det som ville hatt størst betydning. Utfordringsbildet i 0-24-samarbeidet er komplekst og «uhåndterlig», og en for sterk spissing og målretting på et for tidlig tidspunkt kan gi et gap mellom den overordnede ambisjonen og de tiltakene som gjennomføres (Difi, 2016; og i senere dialog med programledelsen). Det er i den forbindelse verdt å merke seg at Deloitte (2019) mener det er fornuftig at enkelte tverretatlige samarbeidsoppgaver også kan ha en løsere tilknytningsform til programmet.

Dette påpeker også Difi (2019) når de sier at selv om programmer kan organiseres på tvers av organisatoriske og budsjettmessige hierarkier, så betyr ikke dette at programmet nødvendigvis vil ha kontroll på alle de prosjekter og tiltak som settes i verk eller pågår for å støtte opp under eller komme med leveranser som skal bidra til å skape ønskede effekter. Programmer kan *følge opp* tiltak som ligger utenfor deres kontroll. Oppfølgingen kan bestå i alt fra deltakelse i prosjektstyre til mottak av statusrapporter. Hendelser og beslutninger som ikke bidrar til de ønskede effekter kan eventuelt tas opp med beslutningstakere for avklaring mm. Det viktige er ikke hvor programmet blir tilknyttet, men at det får et mandat som gir mulighet for å se utover egne prosjekter og tiltak med det ønskede helhetlige fokuset på gevinster.

Vi mener at prinsippene for programstyring vil kunne fungere godt for et videre samordningsarbeid, men at en må tilpasse dette noe pragmatisk til den aktuelle konteksten og oppgavene. I denne sammenhengen handler det ikke om en oppgave som «går over», men en varig utfordring som over tid heller har blitt ansett som større og viktigere, og med bredere oppslutning om behov for innsats. Kunnskapsgrunlaget forbedres også over tid. Det må ikke være for stor «glipe» mellom problemets karakter og den organiseringen man velger for å håndtere den.

Grunnlaget for å etablere et evt. nytt program for denne innsatsen må også vurderes i forhold til departementenes ambisjoner og planer for videreføringen av arbeidet; hvilke oppdrag kommer, hvordan vil departementene organisere sin innsats, og hva forventer de av direktoratene? Det er også en mulighet at deler av porteføljen kan organiseres i ett eller flere programmer, under en felles programledelse. Som allerede omtalt (jf. 6.2.3), kan ideen om "kjernegruppe" sees som et steg videre fra program og i retning av fastere organisering og innretning av samarbeidet, og det kan også hentes elementer fra denne tenkningen i å sette opp det fornyede 0-24-samarbeidet.

En viktig erfaring fra 0-24-programmet er at det stadig har vært behov for å justere både organisering og arbeidsmåter underveis. Derfor må organiseringen direktoratene lander på, sees som et utgangspunkt for videre utvikling, fremfor en anbefaling om en «varig struktur».



Sånn sett mener vi et nytt program med f.eks. en 10-årig horisont kan være en «varig nok» struktur videre.

#### 6.4. Samarbeid med brukere, kommunesektor og statsforvalter

Samordning til beste for utsatte barn og unge og deres familier forutsetter at departementene og direktoratene har godt samarbeid og god dialog med statsforvalterne, kommunesektoren og brukerne. Det er viktig at det utvikles en mer felles grenseflate mellom de samarbeidende direktoratene ut mot disse aktørene, basert på en mer felles tilnærming til og forståelse av behovene til utsatte barn og unge og deres familier. Dette krever gode arenaer for dialog og utvikling av felles forståelse og kompetanse om de felles målene og målgruppene.

##### 6.4.1. Brukermedvirkning

**ANBEFALING 24: Direktoratene bør vurdere felles møteplasser med brukerorganisasjonene og gode systemer for brukerinvolvering i sine felles tiltak for å styrke innovasjon- og utviklingsarbeid.**

Hvordan medvirkning skal ivaretas innenfor 0-24-samarbeidet har vært tema gjennom hele programperioden. Et sentralt mål for et mer varig samarbeid er en felles kultur og praksis for brukerretting. Alle direktoratene har mye kontakt med utsatte barn og unge og deres familier, og deres ulike organisasjoner. Et av målene i 0-24-programmet var å etablere mer felles arenaer for møter med disse, men det har en i begrenset grad lykkes med. Dette henger sannsynligvis sammen med at arbeidet i 0-24-programmet i hovedsak har hatt enten kommunene eller sentralforvaltningen som målgruppe - dvs. hvor tiltakene/prosjektene innrettes og barn og unge heller har vært en sekundærmålgruppe.

Difi slo i sitt notat fra 2016 fast at sektorvise fagkulturer slo tydelig ut i det tverrsektorielle samarbeidet. Ulike tilnæringsmåter og strategier til mer generelle prosesser og ulike oppfatninger av hva som er «god» saksbehandling kan hemme samarbeidet. Difi mente at det var helt sentralt å utvikle felles syn på, og tilnærming til felles brukere - både forstått som kommunen som mottaker av statlige signaler og ordninger, og sluttbrukerne, dvs. barn og unge og deres familier. Arenaer ned kommunene er blitt ivaretatt gjennom samarbeid med KS og statsforvalterne.

Det bør derfor være en ambisjon å etablere felles møteplasser eller et brukerråd mellom sektorene/direktoratene og utsatte barn og unge og deres organisasjoner. Det er viktig å jobbe frem gode måter å involvere brukere på, i direktoratenes felles tiltak. Det må vurderes nærmere om eksisterende brukerråd enten i de enkelte direktorat eller hos andre samarbeidspartnere er egnet til å ivareta dette.



Flere av informantene støtter behovet om en felles arena for brukermedvirkning. En statsforvalter fremhever også behovet for å utvikle felles verktøy for hvordan man ivaretar barns-beste-vurderinger i all saksbehandling – jf. Barnekonvensjonen – for også å sikre brukermedvirkningen i utøvelsen av samarbeidet med målgruppen.

#### **6.4.2. Samarbeid med kommunesektoren**

**ANBEFALING 25: Samarbeidet med KS videreføres og forsterkes både på operativt og strategisk nivå**

**ANBEFALING 26: Det bør vurderes å lage en samarbeidsavtale mellom departementene og/eller direktoratene og KS, for eksempel ved forankring i konsultasjonsordningen**

Det tverrsektorielle samordningsarbeidet i departementene og direktoratene skal bidra til bedre rammer for kommunenes arbeid for mer helhetlige tilbud til utsatte barn og unge og deres familier. Det er dermed helt sentralt at en fanger opp kommunenes utfordringer og behov på gode måter, og er i god dialog om innrettingen av samordningsarbeidet.

I 0-24-samarbeidet har KS vært en viktig aktør for slik dialog. Det har vært et godt samarbeid med KS i programperioden, både gjennom faste møter mellom sekretariatet og en 0-24 gruppe i KS, ved at KS har deltatt i arbeidet med flere av tiltakene og gjennom møter mellom KS' ledelse og styringsgruppen for 0-24.

Både KS og kommunene representert ved det sentrale kommunedirektørutvalget (KDU), har spilt inn at samarbeidet bør videreføres i en mer varig form, og ikke bare skje i tilknytning til prosjekt. KDU mener at KS bør være den sentrale samarbeidspartneren, men at det kan kobles på noen referansekommuner, f.eks. via KDU.

I innspillsrunden sier KS at de mener at det er hensiktsmessig at KS deltar som partner i samarbeidet, og er representert i (deler av) møtene med virksomhetslederne. I tillegg ønsker de å delta i en evt. egen arbeidsgruppe med KS, direktorater og eventuelle andre samarbeidspartnere som utformer tiltak (og som erstatter eller samarbeider med 0-24-sekretariatet).

Vi mener at KS/kommunene bør ha en rolle både på mer operativt og på strategisk nivå fremover. Det bør vurderes å lage en samarbeidsavtale mellom departementene/direktoratene og KS, f.eks. forankret i konsultasjonsordningen. Departementsnivået bør ta et ansvar for dette, i samarbeid med Kommunaldepartementet, for å sikre en god vurdering av bruk av konsultasjonsordningen og evt. andre mekanismer som kan gi godt tverrsektorielt samarbeid mellom styringsnivåene om barn og unges behov for samordnet oppfølging.

### **6.4.3. Fortsatt felles oppdrag til statsforvalterne**

**ANBEFALING 27: Det felles 0-24-oppdraget til statsforvalterne videreføres, og det bør være et tverrsektorielt sammensatt team som har et faglig ansvar for å gi og følge opp dette oppdraget**

Statsforvalterne har en viktig rolle som bindeledd mellom stat og kommune, både med å sette i verk og følge opp statlige vedtak og satsinger og for å holde sentrale myndigheter orientert og formidle relevant informasjon fra og til kommunene.

Statsforvalterne er et viktig ledd mellom staten og kommunene i samordningsarbeidet for utsatte barn og unge og deres familier, og statsforvalteren er sentral for å forsterke samarbeidet stat–kommune. Det felles oppdraget til statsforvalterne fra departementene og direktoratene bør dermed videreføres. En egen tverrsektoriell gruppe i direktoratene bør ha oppgaven med å utforme og følge opp oppdraget, samt bidra til mer samordning i styringen av statsforvalterne på dette området.

Oppdraget og arbeidet med det må videreutvikles, både styringsmessig og faglig. Når det gjelder utformingen av selve oppdraget har det vært diskusjoner hele veien om hvor åpent og overordnet versus spisset oppdraget skal være, samt hvordan statsforvalterne skal eller kan rapportere på oppdraget. Dette har vært drøftet både med statsforvalterne, med KMD og med direktoratenes styringsavdelinger. Det har vært en bevegelse i retning av et fortsatt åpent oppdrag, men at det bør styres tydeligere på resultatmål, for eksempel med egne resultatmål for hver statsforvalter, og/eller med tydeligere kvantitative og kvalitative resultatmål. Fremover bør oppdraget fortsatt være relativt åpent, men styres tydeligere på resultatmål.

Noen av statsforvalterne mener det er fare for en viss «slitasje» i oppdraget og at det kan være behov for en innholdsmessig fornyelse. En del av statsforvalterne påpeker at det er problematisk at det ikke følger penger med denne oppgaven.

Flere av statsforvalterne mener at sentralforvaltningen bør samle tilstøtende oppdrag under det felles oppdraget, som et ledd i å samordne, spisse og prioritere oppdrag som gjelder utsatte barn og unge. Departementene og direktoratene har i samarbeid med KMD kommet et stykke videre i samordningen av styringssignalene til statsforvalterne den siste tiden. I tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2021 har en rekke relevante oppdrag knyttet til utsatte barn og unge blitt samlet under en felles delmålsetting: «Gode og helhetlige tjenester til utsatte barn og unge». Gjennom dette grepet legges det bedre til rette for at statsforvalterne skal kunne se ulike oppdrag i sammenheng.

Statsforvalterne har også gitt tilbakemeldinger om at direktoratene fremdeles har et forbedringspotensial når det gjelder samstemthet og samordning i styringen. Direktoratene bør etterspørre oppdraget på samme måte og med samme «tyngde», i tillegg til at det bør bli en bedre samordning og prioritering av de mange oppdragene på området utsatte barn og unge. Direktoratene og departementene bør dermed videreføre og forsterke det mer overordnede arbeidet med å samordne bedre de ulike oppdragene til statsforvalterne, i samarbeid med KMD.

Satsninger som statsforvalterne tenker støtter opp om 0-24 arbeidet er for eksempel barnevernreformen, implementering av de voldsforebyggende verktøyene «Jeg Vet» og «SNAKKE», nasjonal faglig retningslinje for Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge og boligsosialt arbeid.

En av statsforvalterne peker særlig på at metode og tema for tilsyn i større grad bør samordnes og ha fokus på tverrfaglig tilnærming og samarbeid på tvers av direktoratene. Kompetansesentrene nevnes også i denne forbindelsen, og noen informanter sier oppdrag til disse må kobles tettere opp til det felles 0-24-oppdraget.

## REFERANSELISTE

- 0-24-programmet. (2018). *Organisering, roller og mandater i 0-24-programmet*. Internt, upublisert arbeidsdokument, mai 2018.
- 0-24-programmet. (2015). *Svar på felles oppdragsbrev: Samarbeid om økt gjennomføring i videregående skole*. Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Hentet 10. desember 2020 fra <https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Rapport-fra-direktoratene-150115.pdf>
- 0-24-programmet. (2017). *0-24-programmet – en innsats for barn og unge. Strategi 2017 – 2020*. (2017). Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Hentet 10. desember 2020 fra [https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Strategi-for-0-24-samarbeidet-2017-2020\\_endelig.pdf](https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Strategi-for-0-24-samarbeidet-2017-2020_endelig.pdf)
- 0-24-programmet. (2019). *Hovedmål og målbilder 2020*. Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Internt styringsdokument, upublisert
- 0-24-programmet. (Udatert). *Samarbeid til barn og unges beste*. Hentet 10. Desember fra <https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>
- Andreassen, T. A. og Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingslogikk – Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 02/2014 174–202.
- APSC. (2018). *Tackling wicked problems: A public policy perspective*. Australian Public Service Commissioner. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.apsc.gov.au/tackling-wicked-problems-public-policy-perspective>
- BarnUnge21. (udatert). *BarnUnge21*. Hentet 10. desember fra <https://www.barnunge21.no/>
- Bekkers, V., Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), s. 209-213. doi:10.1177/0020852318761797
- Bjørkquist, C. og Fineide, M.J. (Red.), *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester*, s. 7-17. Oslo: Cappelen Damm
- Considine, M., og Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131-140.
- ICG (2014) Hvidbog: Programledelse i den offentlige sektor. Implement Consulting Group, Danmark
- Digitaliseringsdirektoratet. (2019). *Hva er en interessent?* Prosjektveiviseren.no. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis/viktige-tema-i-alle-faser/interessenter/hva-er-en-interessent>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport. 2014:07*. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.difi.no/rapport/2014/11/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0–24-samarbeidet. (Læringsnotat 2016:11)*. Hentet 10. desember 2020 fra

- [https://www.difi.no/sites/difino/files/arbeidsnotat\\_felles\\_problem\\_-\\_felles\\_losning\\_laerdommer\\_fra\\_0-24-samarbeidet.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/arbeidsnotat_felles_problem_-_felles_losning_laerdommer_fra_0-24-samarbeidet.pdf)
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2019). *Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte)*. Notat. Oslo, Digitaliseringsdirektoratet. Hentet 10. desember 2020  
[https://www.difi.no/sites/difino/files/om\\_programmer\\_g\\_programstyring\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/om_programmer_g_programstyring_0.pdf)
- Deloitte. (2018). *Følgeevaluering av 0-24-programmet. Første delrapport*. Juni 2018. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.udir.no/contentassets/d342ad175b4c4a15900fea3e1da43107/delrapport-folgeevaluering-av-0-24-programmet.pdf>
- Deloitte. (2019). *Følgeevaluering av 0-24-programmet. Andre delrapport*. Juni 2019. Oslo, Deloitte. Hentet 10. desember 2020 fra [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/folgeevaluering-0-24-programmet-\\_andre-delrapport.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/folgeevaluering-0-24-programmet-_andre-delrapport.pdf)
- Deloitte. (2020). *Følgeevaluering av 0-24-programmet. Tredje delrapport*. September 2020. Oslo, Deloitte.
- Deloitte. (2020b). *Følgeevaluering av 0-24-programmet. Fjerde statusnotat*. Desember 2020. Oslo, Deloitte. Upublisert notat.
- DFØ. (2020). *Mer av det samme(n)? Departementenes bidrag til varig samarbeid om utsatte barn og unge*. September 2020. Internt, foreløpig ikke publisert notat
- DFØ (2020b). *Sammen om barn og unge? Om departementenes roller og ansvar i overgangen fra program til varige strukturer i 0-24-samarbeidet*. August 2020. Internt, foreløpig ikke publisert notat.
- Digdir. (Udatert). *Arbeidet med de sju livshendelsene*. Digidir.no. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/arbeidet-med-de-sju-livshendelsene/1170>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., og Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., og Bennett, C. (2011). *Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution?* *Public Administration*, 89(2), 307-324.
- Fimreite, A., Christensen, T., og Laegreid, P. (2013). *Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations* (No. 9). COCOPS. Working Paper.
- FN. (2018). *Concluding observations on the combined fifth and sixth periode reports of Norway*. United Nations. Convention on the Rights of the Child. Hentet 15. desember 2020 fra <https://static1.squarespace.com/static/5b597991a9e028a1016055fd/t/5bbcb3d953450aa690572acf/1539093484335/Sjumilssteget+Concluding+Observations+og+Sjumilsstegets+notater.pdf>
- Eggs design. (2018). *Samlet innsats for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familier. 0-24 programmet/arbeidsgruppe mot frafall i videregående skole*. Utarbeidet for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet 10. desember 2020 fra <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/2018-pdf-FERDIG-RAPPORT.pdf>
- Galbraith, J. R. (1971). Matrix organization designs How to combine functional and project forms. *Business horizons*, 14(1), 29-40.
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing complex organizations*. Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc.

- Head, B.W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B. W., og Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration og society*, 47(6), 711-739.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Helsetilsynet. (2009). *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial og barneverntjenester til utsatte barn*. Rapport 5/2009. Hentet 10. desember fra [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/rapporter2009/helsetilsynetrapport5\\_2009.pdf/](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/rapporter2009/helsetilsynetrapport5_2009.pdf/)
- Hildrum, Astrid. (2020). Ny strategi for departementene. Gode hver for oss, men best sammen. *Stat og styring. 2:2020*. Hentet 10. januar 2020 [https://www.idunn.no/stat/2020/02/gode\\_hver\\_for\\_oss\\_men\\_best\\_sammen](https://www.idunn.no/stat/2020/02/gode_hver_for_oss_men_best_sammen)
- ICG. (2014). *Hvidbog. Programledelse i den offentlige sektor. Danmark*. Implement Consulting Group. Hentet 10. desember 2020 fra <https://implementconsultinggroup.com/media/2933/programledelse-i-den-offentlige-sektor.pdf>
- KD, HOD, ASD og BLD. (2015). *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet»*. Oppdragsbrev nr. 16-15. Oslo; Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.
- KD, ASD, BFD og HOD. (2019). Fornyet felles oppdragsbrev 21 -19 til AVdir, Bufdir, Hdir, IMDi og Udir om 0-24-samarbeidet. Oppdragsbrev nr. 21-19. Oslo; Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet.
- Kindt, M. T. og Strand, A. H. (2020). *Hele mennesker – delte tjenester. Utenforskap blant unge i utsatte boområder*. Fafo-rapport 2020: 12. Hentet 10. desember 2020 fra [https://www.imdi.no/contentassets/9b96146cee8c41b485699c86d01adf97/hele\\_mennesker\\_delte\\_tjenester\\_sluttrapport\\_2020.pdf](https://www.imdi.no/contentassets/9b96146cee8c41b485699c86d01adf97/hele_mennesker_delte_tjenester_sluttrapport_2020.pdf)
- Kim, J. (2006). Networks, network governance, and networked networks. *International Review of Public Administration*, 11(1), 19-34.
- KMD OG FD. (2017). Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe. Hentet 10. desember 2020 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang\\_av\\_oremerkede\\_tilskudd\\_til\\_kommunesektoren.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf)
- KMD. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1>
- KS. (2020). *KS Innspill til varige strukturer for nasjonalt 0-24 samarbeid*. Notat til Delprosjekt Varige strukturer, 0 – 24 samarbeidet, 29. april 2020.
- Kuprenas, J. A. (2003). Implementation and performance of a matrix organization structure. *International Journal of Project Management*, 21(1), 51-62.
- Lewis, J. M. (2011). The future of network governance research: Strength in diversity and synthesis. *Public Administration*, 89(4), 1221-1234.



- Mazzucato, M. (2018). *Mission-Oriented Research og Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation.
- Mazzucato, M. (2019). *Governing Missions in the European Union*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation.
- McDaid, D., Park A-L. (2016). *Evidence on financing and budgeting mechanisms to support intersectoral actions between health, education, social welfare and labour sectors*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2016 (Health Evidence Network (HEN) synthesis report 48) Copenhagen. Hentet 09. desember 2020 fra [https://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0004/318136/HEN-synthesis-report-48.pdf?ua=1](https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0004/318136/HEN-synthesis-report-48.pdf?ua=1)
- Meld. St. 19. (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Hentet 15. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009/id552811/>
- Meld. St. 30. (2019-2020). En innovativ offentlig sektor. Kultur ledelse og kompetanse. Hentet 8. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 35. nr. 1-2019, s 28-50. Hentet 09. desember 2020 fra [file:///C:/Users/uz03/AppData/Local/Temp/Gjenstridige\\_problemer\\_og\\_tverretattlig\\_samordning\\_.pdf](file:///C:/Users/uz03/AppData/Local/Temp/Gjenstridige_problemer_og_tverretattlig_samordning_.pdf)
- NOU. (2009:1). *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-1/id542049/>
- NOU. (2009:18). *Retten til læring (Midtlyngutvalget)*. Kunnskapsdepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-18/id570566/>
- NOU. (2009:22). *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge (Flatø-utvalget)*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-22/id587673/>
- NOU. (2010:7). *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Kunnskapsdepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>
- NOU. (2011:14). *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-14/id647388/>
- NOU 2017: 12. *Svikt og svik - Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og familiedepartementet. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-12/id2558211/>
- Olsen, S., Glosli, S., Lind, G. J., Kildal, M. og Hagberg, M. F. (udatert). *Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse*. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, NAV, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet. Rapport. Hentet 10. desember 2020 fra [https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport\\_Barn-og-unges-rett-til-medbestemmelse.pdf](https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport_Barn-og-unges-rett-til-medbestemmelse.pdf)
- Proba samfunnsanalyse. (2017). *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*. Hentet 09. desember 2020 fra

- <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Rapport-Hva-ma%CC%8A-til-Proba-samfunnsanalyse-2017.pdf>.
- Regjeringen. (2020). *Rekruttering av og rekruttering til ungdomspanel*. Regjeringen.no. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barn-og-ungdoms-deltakelse-og-innflytels/etablering-av-og-rekruttering-til-ungdomspanel/id2697649/>
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer*. Dokument nr. 3:7 (2006 – 2007). Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=37274>
- Riksrevisjonen (2015-2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*. Dokument 3:9 (2015–2016). Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2015-2016/oppfolging-av-ungdom-utenfor-opplaring-og-arbeid/>
- Skog Hansen, I. L., Tofteng, M., Holst, L. S., Flatval, V. S. og Bråthen, K. (2018). Evaluering av opptrappingsplanen på rusfeltet. Andre Statusrapport. Fafo-rapport 2018: 44. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/evaluering-av-opptrappingsplanen-for-rusfeltet-4>
- Skog Hansen, I. L., Jensen, R. S. og Fløtten, T. (2019). 0–24-samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag. Fafo-notat 2019: 21. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/0-24-samarbeidet-et-kunnskapsgrunnlag>
- Skog Hansen, I. L., Jensen, R. S. og Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020-02. Hentet 09. desember 2020 fra <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>.
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A. og Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivisering Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Fafo-rapport 2020:19. Hentet 10. Desember 2020 fra <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20754.pdf>
- Sowden, R. (2011). *Managing successful programmes*. Stationary office books.
- Thorshaug, K. og Svendsen, S. (2014). *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*. NTNU Samfunnsforskning. Hentet 10. desember 2020 fra <https://samforsk.no/Publikasjoner/Helhetlig%20oppf%C3%B8lgning%20WEB.pdf>
- Prop. 1 S. (2014-2015). Proposisjon til stortinget. Budsjettåret 2015. Justis og beredskapsdepartementet. Hentet 09. Desember 2020 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0f02e35f0b2e4946a74515d7bf2b66a8/no/pdfs/prp201420150001\\_jddddd.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0f02e35f0b2e4946a74515d7bf2b66a8/no/pdfs/prp201420150001_jddddd.pdf)
- Provan, K. G., og Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Rapport fra 0-24 direktoratene (2015): «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring» <https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2019/01/Rapport-fra-direktoratene-150115.pdf>
- Rittel, Horst W.J og Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general Theory of planning. *Policy Science*, 4, 155-169(1973).
- Rowlinson, S. (2001). Matrix organizational structure, culture and commitment: a Hong Kong public sector case study of change. *Construction Management and Economics*, 19(7), 669-673.



- Sowden, R. (2011). *Managing successful programmes*. Cabinet Office, Axelos Group, England
- Sørensen, E., og Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Valentijn, P.P., Schepman, S.M., Opheij, W. og Bruijnzeels, M.A. (2013). Understanding integrated care: A comprehensive conceptual framework based on the integrative functions of primary care. *International Journal of Integrated Care*, 13.
- Weber, E. P., og Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.

## VEDLEGG 1. METODE

### Metodiske hovedgrep

Som nevnt i del 2 har utredningsarbeidet vært basert på en rekke ulike metoder; litteratur- og dokumentgjennomgang, samlinger og “workshops” og en større interessentundersøkelse. Litteratur- og dokumentgjennomgangen har omfattet utvalgt forskningslitteratur, rapporter utarbeidet av 0-24-prosjektgruppene, følgeforsknings- og følgeevalueringsrapporter, strategier og handlingsplaner samt andre rapporter og notater. Samlinger og workshops spenner fra heldagsseminarer med et flere ti-talls deltakere til et to-timers møte med tre ledere. Interessentundersøkelse omfatter et innledende kartleggingsarbeid, eller en *interessentanalyse*, og dernest intervjuer utført som individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, en rekke informasjons- og konsultasjonsmøter, samt en skriftlig innspillsrunde gjennomført på en digital plattform. Vi redegjør for hver av disse i mer detalj nedenfor.

### Litteratur- og dokumentgjennomgang

Litteratur- og dokumentgjennomgangen er gjennomført i form av tre interne arbeidsnotater utarbeidet av Proba, med støtte fra de andre medlemmene av prosjektgruppa.

#### *Kunnskapsgrunnlag*

I den innledende fasen av prosjektet utførte vi en oppsummering av alle vesentlige delrapporter og notater som er produsert i tilknytning til 0-24-programmet. Vesentlige rapporter og notater er i denne sammenheng ferdigstilte rapporter fra arbeidsgruppene i 0-24-programmet, Deloitte's rapporter fra følgeevalueringen av 0-24-programmet og Difis evaluering av programmet. Kunnskapsgrunnlagsnotatet gir en sammenfatning av sentrale anbefalinger og konklusjoner i rapportene, herunder en sammenstilling av anbefalinger om tiltak som berører målgruppen for 0-24-arbeidet og som har en tverrsektoriell innretning. Notatet inneholder også korte omtaler av relevante teoretiske perspektiver og rammeverk, og foreligger som et internt arbeidsnotat for prosjektgruppa. Formålet med notatet var å etablere et kunnskapsgrunnlag for design av interessentundersøkelsen og for utarbeidelsen av sluttrapporten.

#### *Handlingsplananalyse*

Som et ledd i utredningsprosessen gjennomførte vi en analyse av en rekke strategidokumenter som berører målgruppen utsatte barn og unge (regjeringsstrategier, handlingsplaner og opptrappingsplaner). Formålet med analysen var å synliggjøre samordningsbehov og -utfordringer knyttet til slike politiske dokumenter. Også dette foreligger i form et internt arbeidsnotat.

#### *Teorinotat*

Formålet med teorinotatet var å etablere et teoretisk grunnlag for prosjektgruppas arbeid. Vitenskapelig litteratur om gjenstridige problemer, nettverk, matriseorganisering og samordning ble innhentet, gjennomgått og bearbeidet. Dette er ikke noen systematisk

kunnskapsoppsummering, men en pragmatisk litteraturgjennomgang der kjente nøkkeltema knyttet til samordningsproblematikk belyses og diskuteres. Deler av dette interne arbeidsnotatet er inntatt som kapittel 3 i denne rapporten.

## **Interessentundersøkelse**

Som nevnt ovenfor har interessentundersøkelsen bestått av en interessentanalyse, interessentintervjuer, en innspillsrunde samt en serie informasjons- og konsultasjonsmøter med sentrale interessenter.

### ***Interessentanalyse***

Interessentanalysen ble gjennomførte som en halvdags workshop. Hensikten var å vurdere hvilke aktører som var mest aktuelle å rekruttere til deltakelse i intervju, og ellers kartlegge hvilke aktører som kan ha eller ønske innflytelse over prosessene knyttet til etablering av varige strukturer, og hvilke aktører som vil kunne bli berørt av disse prosessene. Seks ledere og saksbehandlere fra Bufdir, Sekretariatet for konfliktrådene, Politidirektoratet, KS, Udir og AV-dir deltok. Workshopen var todelt, med en idemyldring først, og deretter en felles vurdering av hvor sentrale interessentene ansås å være i forhold til å etablere varige strukturer for 0–24-samarbeidet. Resultatene ble oppsummert i et internt notat, som ble brukt som et underlag for vurderingene av hvem som skulle inngå i intervjuplanen.

### ***Intervjuer***

Som et ledd i interessentvurderingen, gjennomførte DFØ samtaler og intervjuer i departementene som har bidratt i 0-24-samarbeidet 2015-2020. Resultatene fra kartleggingen ble stilt til disposisjon for utredningsprosjektet underveis, og i form av et foreløpig ikke publisert oppsummeringsnotat (DFØ, 2020b).

Vi har gjennomført intervjuer med til sammen 27 personer på ulike nivåer fra følgende virksomheter: Hdir, NAV, Imdi, Udir, Bufdir, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, KS, Barneombudet, en statsforvalter, Folkehelseinstituttet. De fleste intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer, med unntak av fire som ble gjennomført som gruppeintervju. Intervjuene ble gjennomført i perioden 14. april 2020 – 24. september 2020; de fleste med to av Probas prosjektmedarbeidere.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, det vil si at en intervjuguide fungerte som en rettleiding og huskeliste for temaene som skulle berøres i intervjuet, men uten at denne ble fulgt slavisk (som i et strukturert intervju). Denne tilnærmingen har tillatt at vi har kunnet stille oppfølgingsspørsmål, og at interessentene har kunnet forfølge tråder og temaer de oppfattet som viktige. De fleste intervjuene ble som nevnt gjennomført via videolink på Teams-plattformen, og varigheten på de fleste var på om lag 1 time.

Det ble gjort lydopptak og i noen tilfeller videoopptak av intervjuene, og i etterkant ble disse transkribert som intervjureferater. Vi brukte analyseprogrammet Nvivo til å systematisere, bearbeide og analysere datamaterialet. Resultatene foreligger i form av enkeltavsnitt og -setninger som har blitt forfattet med tanke på å belyse de ulike anbefalingene i kapittel 6. I tillegg har gjennomgang av intervjureferatene bidratt til økt innsikt for hele prosjektgruppa.

### ***Innspillsrunden***

For å sikre ytterligere forankring i de berørte virksomhetene har det blitt gjennomført en skriftlig innspillsrunde. I samarbeid med Styringsgruppa for 0-24-samarbeidet utarbeidet prosjektgruppa et 21-siders notat med forslag til anbefalinger for varige strukturer. I tillegg til forslagene til anbefalinger inneholdt notatet begrunnelser for anbefalingene og kortfattet drøfting av ulike forutsetninger for varig strukturer for samordning.

Notatet ble 15. september lagt ut på Udirs digitale høringsplattform og distribuert til utvalgte interessenter, herunder alle 0-24-departementene og -direktoratene, statsforvalterne, Barneombudet og KS. Vi etterlyste innspill fra enkeltpersoner, avdelinger, divisjoner – og/eller direktorater/organisasjoner samlet. Vi åpnet også for at notatet kunne videresendes til særlig relevante enkeltpersoner eller grupper. Vi fikk dermed også innspill fra enkeltsaksbehandlere, samt fra Strategigruppen for Bolig for velferd. Interessentene ble bedt om å kommentere på innholdet, og påpeke eventuelle mangler eller punkter der de måtte være uenige i våre vurderinger og konklusjoner.

Vi fikk tilbakemeldinger fra fire enkeltpersoner og fra 15 virksomheter. I tillegg har vi innhentet muntlige tilbakemeldinger gjennom en serie konsultasjonsmøter som er omtalt nedenfor. Innspillene ble bearbeidet og analysert på samme måte som intervjureferatene.

## **Samlinger og workshop-er**

### ***Workshop om tverrsektorielt samarbeid***

Den 7. februar 2020 ble det arrangert en workshop for de sju deltakerdirektoratene i 0-24. Målsetningen med workshopen var å diskutere løsninger for å komme videre i arbeidet med varige strukturer samt skape eierskap hos deltakerne. Tema var hvorfor tverrsektorielt arbeid er viktig, identifisering av viktige områder for samarbeid, barrierer for samarbeid og hvordan godt samarbeid kan etableres. Til sammen 34 ledere og saksbehandlere deltok. Medarbeidere fra ComteBureau var ledet prosessen, som var en kombinasjon av gruppearbeid og plenumsdiskusjoner. Resultatet foreligger i form av et internt notat utarbeidet av ComteBureau.

### ***Fylkesmannssamlinger om 0-24-samarbeidet***

Den første fylkesmannssamlingen ble avholdt 29. november 2019 på Thon Hotell Opera i Oslo. Samlingen var fra kl 10-15 og deltakere var 0-24 kontaktpersonene hos embetene og sekretariatet for 0-24-programmet. Det var deltakere fra samtlige embeter. 0-24-programmet har hatt en slik årlig samling over flere år. Formålet er gjensidig statusoppdatering og diskusjon mellom 0-24-programmet og de som jobber med 0-24 til daglig i embetene. På denne

samlingen var utredningsarbeidet et eget tema og utredningsgruppa fikk innspill fra embetene til arbeidet.

Den andre samlingen for fylkesmannsembetene ble avholdt 12. februar 2020, som et heldagsseminar på Thon Hotell Opera i Oslo. Blant innleiderne var ekspedisjonssjef i HOD Petter Øgar, leder av 0-24-styringsgruppa, en forsker fra Fafos følgeforskningsteam samt flere av fylkesmannsembetene. Det var rundt 50 deltakere fra embetene, 0-24-direktoratene og departementene, både fra leder- og medarbeidernivå. Representanter fra BU21 deltok også. Også her var utredningsarbeidet eget tema og prosjektgruppas notater fra møtet har inngått i datamaterialet som denne rapporten bygger på.

### ***Sluttsamlingen ble avlyst***

Som nevnt ovenfor var det planlagt en bredt anlagt heldags sluttsamling den 15. september 2020 med opp mot 150 deltakere fra blant annet fylkesmannsembetene, ulike regionale samarbeidsarenaer (regional stat, statlige etater, fylkeskommuner), de sju 0-24-direktoratene, KDI, Husbanken, Barneombudet, de seks 0-24-departementene, KMD, KS, Kompetansesentrene, samt de 12 kommunene som piloterer programfinansiering. Det ble allerede før sommeren 2020 besluttet å avlyse denne samlingen på grunn av koronatiltakene. Det ble ikke ansett for hensiktsmessig å gjennomføre samlingen på en digital plattform.

### ***Workshop med virksomhetsledere***

Den 20. august 2020 ble det holdt et møte hvor samtlige virksomhetsledere i de sju 0-24-direktoratene deltok. Formålet med møtet var at hver av virksomhetslederne skulle si noe om hva de mente har vært de viktigste resultatene av 0-24-samarbeidet så langt, hvilke forventninger de hadde til et videre samarbeid, og hva som kan være viktige suksessfaktorer. Virksomhetslederne drøftet også egen rolle i et videre samarbeid. To medlemmer av prosjektgruppa deltok, og skrev referat fra møtet.

### ***Workshop med ledere i Udir og Hdir***

En mindre workshop ble avholdt 23. oktober med tre divisjons- og avdelingsledere fra Hdir og Udir. Prosjektgruppa utarbeidet case-oppgaver der deltakerne ble bedt om å foreslå beslutningsstrukturer og støttefunksjoner med tanke på å løse to konkrete samordningsutfordringer. Prosjektgruppas notater fra diskusjonen inngår i datamaterialet.

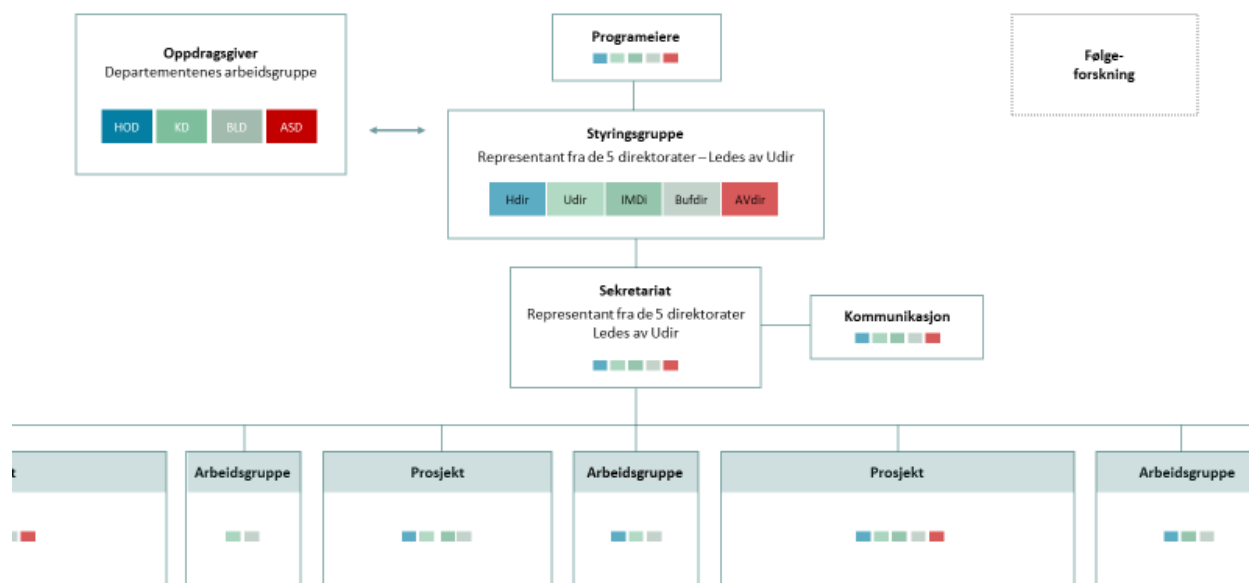
### ***Informasjons- og konsultasjonsmøter***

Da det ovenfor nevnte notatet var sendt ut, deltok deler av utredningsgruppa i en del møter i direktoratene i løpet av oktober. Formålet var å presentere anbefalingene så langt, få muntlige innspill i møtene, og oppfordre til ytterligere skriftlige innspill etterpå. Vi deltok i to divisjonsmøter (DKU og DLV) og to divisjonsledermøter (DKAF og DRT) i Udir, samt i et seksjonsledermøte i AV-dir og i et møte i «Barn og unge»-gruppa i Helsedir. I tillegg arrangerte KD et møte for oss den 26. oktober 2020, hvor vi fikk muntlige innspill fra ekspedisjonssjefer fra alle 0-24-departementene.

Vi hadde et møte med 0-24-gruppa i KS 20. april 2020, hvor varige strukturer var tema. KS oppsummerte sine innspill til utredningsarbeidet i et notat, som ble diskutert i og revidert etter møtet.

15. juni 2020 hadde vi et møte med kommunedirektørutvalget (KDU) i KS. Det deltok 8 personer fra KDU. (KDU fikk tilsendt et notat om 0-24-samarbeidet og utredningsarbeidet på forhånd, og møtet startet med en kort presentasjon av dette fra oss, før kommunedirektørene ga sine innspill. De ble særlig bedt om å komme med innspill til om det er områder der de opplever at staten er dårlig koordinert på en måte som får særlig alvorlige konsekvenser for kommunenes mulighet til å tilby et samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier. Videre om det er områder kommunedirektørene opplever at staten har for svak dialog med kommunesektoren.

## VEDLEGG 2. ORGANISASJONSKART 0-24-PROGRAMMET 2015 – 2020



NB: Fra 2019 kom Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet med i samarbeidet. De er ikke med i figuren her som ble laget før 2019.