

Felles problem – felles løsning?

Lærdommer fra 0–24-samarbeidet

Læringsnotat

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Sammendrag | 2 |
| 2 | Bakgrunn og mål for 0–24-samarbeidet..... | 3 |
| 2.1 | Bedre samordning skal få flere gjennom videregående opplæring | 3 |
| 2.2 | Felles oppdrag til fem direktorater | 4 |
| 2.3 | Direktoratene og deres felles rapport | 5 |
| 3 | Difis deltakelse i 0–24-samarbeidet og opplegget for kartleggingen..... | 8 |
| 4 | Begreper om samordning | 9 |
| 4.1 | Samordningsstigen | 9 |
| 4.2 | Mekanismer og virkemidler | 10 |
| 4.3 | Samordning av hva? | 10 |
| 4.4 | Samordning ved gjenstridige problemer | 11 |
| 4.5 | 0–24 som samordningsprosess | 12 |
| 5 | 0–24-samarbeidet i direktoratene | 13 |
| 5.1 | Virkemidler på tvers av stat og kommune/ fylkeskommune | 13 |
| 5.2 | Mål for programmet | 16 |
| 5.3 | Organiseringen av programmet | 17 |
| 5.4 | Intern oppfølging i de fem direktoratene | 19 |
| 6 | Hvordan fungerer 0–24 i praksis? | 21 |
| 6.1 | Er det etablert en felles problemforståelse?..... | 22 |
| 6.2 | Er ytre rammer på plass? | 25 |
| 6.3 | Er programmets struktur hensiktsmessig? | 29 |
| 6.4 | Er det etablert gode samarbeidsformer? | 33 |
| 6.5 | Har man rett ledelse og relevant kompetanse? | 35 |
| 6.6 | Er det kultur for samordning? | 37 |
| | Kapittel 7 Difis råd | 40 |
| | Referanser | 42 |
| | Vedlegg 1: Oversikt over arbeidsgrupper i 0–24 | 43 |
| | Vedlegg 2 Retningslinjer for arbeidsgruppene | 44 |
| | Vedlegg 3 Difis roller i 0–24-samarbeidet | 45 |
| | Referanseark for Difi | 48 |

1 Sammen drag

I tildelingsbrevet til Difi for 2016 fra KMD heter det at: *«Difi skal følge opp kunnskapsgrunnlaget som ble lagt i Difi-rapport 2014:7 «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning». Oppfølgingen skal være casebasert. Det første caset skal omhandle samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år».*

Det ble i 2015 satt i gang en femårig tverrsektoriell satsing som involverer flere departementer og direktorater. Målgruppen for samarbeidet er utsatte barn og unge under 24 år, derav betegnelsen 24-samarbeidet. Målet er bedre samhandling mellom og i stat og kommune om tiltak for å få flere til å fullføre videregående opplæring, som grunnlag for varig tilknytning til arbeidslivet.

Difi har fulgt 0–24-samarbeidet fra høsten 2015 fram til sommeren 2016, dels som rådgiver og dels som observatør. Vi ser samarbeidet som en god start på en ambisiøs prosess. Det er et klart politisk mål å få gjort noe med frafallet. Departementenes oppdrag om å la direktoratene utvikle et kunnskapsgrunnlag sammen la et godt grunnlag for den felles problemforståelsen som samarbeidet er bygget opp rundt. De involverte departementene og direktoratene har vist betydelig engasjement når det gjelder å ta tak i problemer og samordne prosesser, rutiner og arbeidsformer.

Gitt at dette er et nybrottsarbeid, mener vi at det som skjer av prøving og feiling ikke er mer enn hva man kan forvente, og er imponert over endringsviljen blant aktørene. Det er et krevende oppdrag med mange involverte og arbeidet skjer langs mange spor, så man må være forberedt på tilbakeslag.

Det trengs egnede arenaer og verktøy for samarbeidet. Det må også stadig jobbes med å konsolidere felles problemforståelse og å finne gode løsninger. Godt samordnet og konsistent styring, samt ledere som opptrer som gode rollemodeller, bidrar til å forebygge at bunnen ramler ut av samarbeidet. Dette krever mye av mange. Vi kan likevel ikke se at det finnes bedre alternativer innenfor dagens struktur dersom man ønsker en mer samordnet oppfølging av utsatte barn og unge både på kortere og lengre sikt.

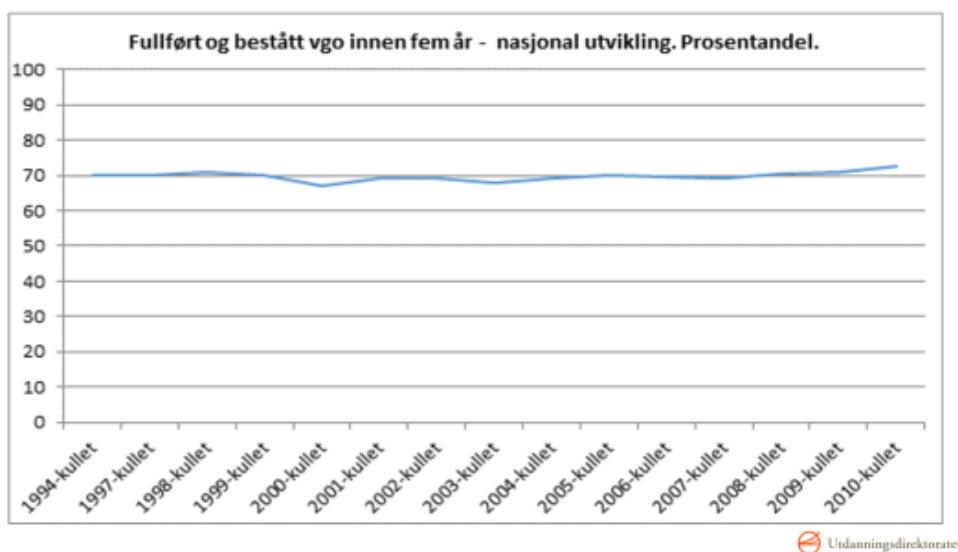
På veien mot et mer systematisk samarbeid er det også viktig å erkjenne at det ikke finnes en klar og entydig «eier» av politikken for utsatte barn og unge. Dette forvaltningsområdet er kjennetegnet av at mange sektordepartementer og direktorater har aksjer i arbeidet. Derfor ser vi det som viktig at departementene tar et tydelig ansvar for tidlige og gode avklaringer mot tilgrensende prosesser og satsinger med sikte på å gi nødvendig kraft til direktoratenes samarbeid og å forebygge dobbeltarbeid.

2 Bakgrunn og mål for 0–24-samarbeidet

2.1 Bedre samordning skal få flere gjennom videregående opplæring

Frafall i videregående opplæring er et komplekst saksfelt. Barn og unge som opplever levekårsutfordringer, psykososiale vansker, helseutfordringer, vanskelig hjemmesituasjon og språkutfordringer gjennomfører i mindre grad opplæringen enn andre. Disse står derfor også i større fare for å havne varig utenfor arbeidslivet som voksne. Ulike satsinger og tiltak har vært forsøkt. Andelen av ungdomskullet som gjennomfører i løpet av 5 år har likevel lenge ligget relativt stabilt i underkant av 70 prosent, men med en liten økning for 2010-kullet.

Figur 1. Elever som har fullført og bestått videregående opplæring innen fem år etter påbegynt Vg1. Prosenttall



Samfunnsøkonomiske beregninger tilsier at hvis gjennomføringen øker fra 70 til 80 prosent vil det kunne føre til at samfunnets kostnader reduseres med om lag 5,4 mrd. for hvert årskull.¹ Om dagens trender fortsetter vil det om ti år være et overskudd på 200 000 personer uten fullført videregående utdanning som arbeidslivet ikke har bruk for.

¹ Anslaget er satt innenfor et spenn på 1,1 til 8,8 mrd. kroner for hvert kull, avhengig av ulike forutsetninger på inntektssiden, Falch mfl. 2009. *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning, NTNU

Utfordringer knyttet til samhandling og samordning av innsatser mellom barnehage, skole og andre tjenesteområder, både på statlig og kommunal nivå, er dokumentert i flere utredninger/rapporter. Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid (2016) viser at det ofte er uklart hvem som skal ta koordineringsansvaret når flere aktører er involvert.

«Flatøutvalget» (2009) peker på at man står overfor en brukergruppe som ikke alltid selv er i stand til å hevde sine rettigheter. Dette forsterker kompleksiteten og samarbeidsutfordringene, ifølge utvalget. I rapporten Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden (Hyggen 2015), rådes nordiske land til å orientere seg mot livsløp og samlet situasjon for den enkelte unge ved utvikling av politikk og innsatsområder rettet mot denne gruppen. Dette som alternativ til å definere satsinger innenfor sektorspesifikke ansvarsområder.

2.2 Felles oppdrag til fem direktorater

I 2014 inviterte Kunnskapsdepartementet (KD) Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) til et forsterket samarbeid med sikte på bedre gjennomføring i videregående opplæring.

I 2014 fikk Utdanningsdirektoratet (Udir), Helsedirektoratet (Hdir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) et felles oppdrag om å etablere et forpliktende samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år.

I oppdraget går det fram at målet med samarbeidet skal være å bidra til bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående utdanning som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. Det legges til grunn at det er behov for et samordnet tjenestetilbud på tvers av sektorer.

Samarbeidet skulle lede fram til:

- Faglige anbefalinger om innsatser
- Et felles omforent satsingsforslag til statsbudsjettet for 2016
- Utkast til felles embetsoppdrag til fylkesmennene

Direktoratene svarte på bestillingen i januar 2015 i den felles rapporten «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring», heretter omtalt som «fellesrapporten». I mai 2015 sendte de samme departementene et nytt felles oppdrag til direktoratene. Oppdragsbrevet markerte starten på det femårige formaliserte samarbeidet mellom direktoratene som er omtalt som «0–24-programmet».

I oppdraget fra mai 2015 bes direktoratene om å følge opp i alt 25 tiltak, hvorav 13 prioriterte i tid. Konkret omfatter dette blant annet:

- Gjennomgang av regelverk og tilskuddsordninger på tvers av sektorer
- Vurdering av en del av direktoratenes ulike satsinger rettet mot målgruppen, med sikte på samordning og forenkling

-
- Samordning av tiltak rettet mot barn og unge med spesifikke språkvansker
 - Samarbeid om flere lære plasser og en bedre situasjon for lærlinger med funksjonsnedsettelse eller minoritetsbakgrunn
 - Samarbeid knyttet til opplærings situasjonen for asylsøkere og flyktninger
 - Samarbeid om å utarbeide og følge opp felles oppdrag i det årlige tildelingsbrevet til fylkesmennene

I all hovedsak er tiltakene hentet fra direktoratenes felles rapport. Tiltakene innebærer i første fase kartleggings- og utredningsarbeid med sikte på å få fram et bedre kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, som igjen kan gi grunnlag for operative tiltak. Det er tatt høyde for at nye oppdrag kan komme.

2.3 Direktoratene og deres felles rapport

De fem direktoratene har alle, på ulikt vis, som en del av sitt samfunnsoppdrag å forebygge at utenforskap blant barn og unge blir et problem. Omtalen av direktoratenes oppgaver under er hentet fra direktoratenes nettsteder:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er et fagorgan på områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner.
- Utdanningsdirektoratet har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet er et forvaltningsorgan og kompetansesenter som skal styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kompetanse på integrering og mangfold.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å styre, lede og utvikle NAV. Direktoratet er også fagdirektoratet for de kommunale sosiale tjenestene.
- Helsedirektoratet skal styrke hele befolkningens helse gjennom helhetlig og målrettet arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå.

I den felles rapporten er det lagt til grunn at det som gir positiv uttelling for alle barn og unge og deres familier, også er bra for utsatte barn og unge og deres familier. Utsatte barn og unge må fanges opp tidlig slik at behovet for mer spesialiserte tjenester på et senere tidspunkt reduseres. Det er også behov for en bredde av tiltak.

Dette blir i rapporten beskrevet som mest sentralt for at flere utsatte barn og unge skal gjennomføre videregående opplæring:

- 1) Et helhetlig og samordnet barnehage-, skole- og tjenestetilbud
- 2) Offentlige tilbud og tjenester som trekker i samme retning, hvor ulike kompetanser på tvers av tjenester kompletterer hverandre og virker sammen

Den felles rapporten oppsummerer kjente faktorer som gir økt risiko for frafall. Selv om forskningen ikke er entydig på årsaker, ser man at både skolerelaterte

forhold (feilvalg, manglende motivasjon, dårlig karaktergrunnlag) og andre forhold (helseproblemer, rusproblemer eller vanskelige hjemmeforhold) spiller inn - og gjerne sammen. Det henvises i rapporten til internasjonal forskning som tilsier at man må «*tenke bredt når det gjelder innsatser og tiltak. Det er også enighet om at forebygging og en systematisk innsats, der problemer identifiseres tidlig gjennom hele oppveksten, er viktig for alle.*»

Figur 2: Perspektivet i 0–24-samarbeidet, fra direktoratenes felles rapport



Perspektiver på innsatser innen og mellom barnehage, skole og andre faginstanser for barn og unge for å fremme god psykisk helse, livsmestring og livsutfoldelse, samfunnsdeltakelse

I oppdraget har departementene akseptert direktoratenes forståelse, det vil si at det primære målet er å samordne *statens* virkemiddelbruk der det er hensiktsmessig. Jmfør også den felles rapporten: «*Vi oppfatter at dette oppdraget også handler om å komme fram til nye, felles grep i våre måter å jobbe på. Hva kan vi gjøre for å samordne innsatsen på statlig nivå, for å få til bedre tverrsektoriell samordning og samarbeid på lokalt nivå?*». Det fremheves også at det er viktig å ikke glemme de systemkritiske perspektivene slik at manglende gjennomføring reduseres til å handle om å få «barnet til å fungere i systemet».

Sektorgrenser og faggrenser utgjør både formelle og kulturelle barrierer for koordinering og samarbeid. Dette er utfordringer som staten kan gjøre noe med gjennom å tilrettelegge lovverk og andre typer rammer bedre. I den felles rapporten uttrykkes det slik: «*Hvis vi fra statlig hold vil støtte slikt lokalt arbeid med å utvikle en annen og bedre praksis, så krever det at vi begrenser oss, når det gjelder å legge mange, og da særlig smalt sektorbaserte, føringer ut lokalt.*».

Direktoratene viser gjennom sin felles rapport at de er enige om å innrette virkemidler slik at de ordinære systemene blir bedre i stand til å håndtere en mangfoldig målgruppe. Samtidig fastslår det at de har ulike ansvarsområder og oppgaver overfor oppdragets målgrupper og ulike roller i forhold til egen sektor, og at det må tas høyde for dette i løsningen av oppdraget.

Konkret er det nedfelt et sett felles prinsipper som samarbeidet skal forankres i:

- Felles perspektiv på kvalitetsutvikling
- Innsatser må knyttes til både tidlig forebygging, kontinuerlig innsats og behandling
- Direktoratene må ta kommuneperspektivet og utforme tiltak i dialog med disse
- Direktoratene er enig i betydningen av helhetlig og samordnet innsats
- Direktoratene må fjerne barrierer på nasjonalt nivå
- Direktoratene må endre seg selv
- Direktoratene må sette mål og evaluere innsatsen

Det erkjennes at det er behov for et nybrottsarbeid: *«Vi forstår oppdraget vi har fått fra departementene i lys av faglige diskusjoner, knyttet til nye måter å koordinere offentlig innsats på. I disse diskusjonene er begreper som governance, nettverk, partnerskap, flernivåstyring, samstyring og whole-of-government sentrale. Interessen for disse konseptene kan generelt sees som et svar på behov for bedre horisontal integrering, i et samfunn preget av økende differensiering og kompleksitet.»*

Direktoratene legger vekt på å ha et langsiktig perspektiv i arbeidet. De ønsker å komme fram til nye, felles grep i sine måter å jobbe på, også på lengre sikt. Målet er ikke å initiere nye prosjekter i kommunene. I stedet legges det opp til å innrette direktoratenes virkemidler, tjenester og tiltak slik at kommuner og fylkeskommuner settes bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for.² Kommunene skal oppleve at statlige styringssignaler og innsatser harmonerer og at de bygger opp under hverandre.

² Kilde: Sekretariatsleder Birgit Leirviks presentasjon i Partnerforum 3. juni 2016

3 Difis deltakelse i 0–24-samarbeidet og opplegget for kartleggingen

Basert på en henvendelse fra Utdanningsdirektoratet høsten 2015 var Difi direkte involvert i 0–24-samarbeidet fra desember 2015 til og med juni 2016. Difis deltok som ledd i oppfølgingen av Regjeringens program for bedre styring og ledelse (PSL) og i tråd med KMDs tildelingsbrev til Difi for 2016.

I samråd med programledelsen ble det avklart at Difi ville delta i litt ulike roller. Vi har inntatt en mer reaktiv rolle som observatør og opptrådt proaktivt som rådgiver og aktiv samarbeidspart for programledelsen. Vi har også hatt tett kontakt med programsekretariatet og bidratt med synspunkter på forslag under arveid.

Vi skulle også dokumentere erfaringer fra samarbeidet. Difi vil i samråd med KMD oppsummere erfaringer og vurdere Difis mulige framtidige roller ved store tverrgående prosesser i forvaltningen. Se vedlagte rolledokument om Difis bidrag til samarbeidet. Dette notatet er skrevet som ledd i dokumentasjonsrollen. Erfaringsmessig vil en god start kunne bety mye også for hvordan senere faser forløper. Derfor regner vi med at det er nyttig å kartlegge erfaringer selv om 0–24-samarbeidet så langt primært befinner seg i en utredningsfase.

Den deltakende observasjonen har vært en viktig del av informasjonsinnhenting. Vi har blant annet deltatt i fem møter i styringsgruppen der vi kombinerte observasjonsrollen med å gi konkrete råd og innspill til prosessen. Vi har hatt tilgang til sentrale dokumenter, både møtepapirer og annet materiale. Vi inviterte oss inn i direktoratens egne forberedende møter om 0–24. Vi intervjuet sentrale informanter, herunder alle medlemmer i styringsgruppen for 0–24. Vi deltok i forskjellige møter og arrangementer med både departementer og direktorater. Vi tok også initiativ til et eget seminar, knyttet opp mot Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenestedesign.

Difi har i den samme perioden også samarbeidet med DFØ om å kartlegge erfaringer med hvordan departementene styrer med sikte på mer samordnet praksis. Dette prosjektet vil gi praktiske råd til departementer som skal løse oppgaver i fellesskap. 0–24 er et av casene som inngår i kartleggingen som gi en komparativ oversikt over mulige styrker og svakheter i styringen med utgangspunkt i erfaringer fra forskjellige prosesser.

4 Begreper om samordning

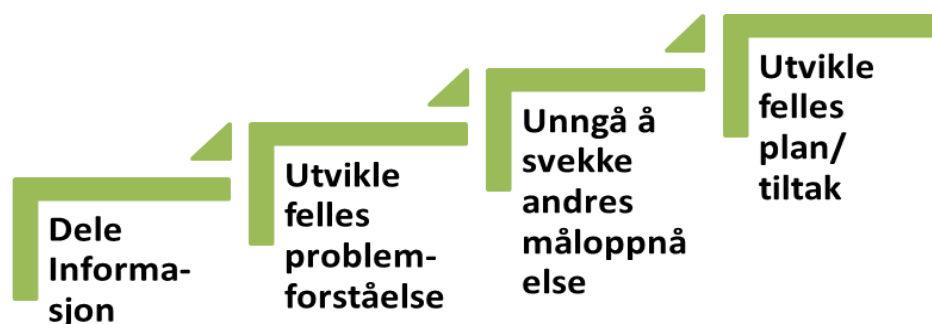
Med samordning sikter vi til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre, jf Difi-rapport 2014:07. Denne prosessen kan gi et mer eller mindre samordnet resultat.

Det er ikke alltid fornuftig å samordne. Kostnadene ved samordning må veies opp mot forventet nytte. Kostnadene knyttet til samordning er ofte nære og relativt sikre, mens gevinstene kan være mer fjerne og usikre.

4.1 Samordningsstigen

I Difis rapport beskrives en «samordningsstige» som kan benyttes til å definere status og på hvilket nivå man har behov for samordning. Den har fire «trinn», fra et lavt til et høyt nivå.

Figur 3: Samordningsstigen



På laveste trinn handler det om å dele informasjon, på neste trinn kan man samle seg om felles problemforståelse basert på informasjonsdeling. Trinn 2 er nødvendig for videre avansement til trinn 3 eller 4. Dersom den felles problemforståelsen mangler, vil fundamentet for enighet på høyere nivå mangle.

Det kan skilles mellom negativt definert samordning (nivå 3) og positivt definert samordning (nivå 4). Negativt definert samordning bygger på en «enighet mellom aktørene om at de ikke vil skade hverandres program eller tiltak». I positivt definert samordning er aktørene «opptatt av å bygge opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler». ³ De samarbeider fra en tidlig fase om felles løsninger som skal gi et bedre samlet resultat enn om de enkelte aktørene skulle ha operert hver for seg.

Samordningen kan enten være horisontal eller vertikal. Horisontal samordning handler om likestilte aktører, f.eks. mellom departementer. Vertikal samordning tilsier at aktørene befinner seg på ulike forvaltningsnivåer, f.eks. mellom departement og iverksettende etat, og mer overordnet mellom stat og kommune.

³ «Mot alle odds», Difi-rapport, 2014:07

Større prosesser er ofte kjennetegnet ved at det parallelt skjer både en horisontal og vertikal samordning.

4.2 Mekanismer og virkemidler

Difi har drøftet hvilke virkemidler som er tilgjengelige i tilknytning til mekanismene hierarki eller frivillig tilpasning/nettverk. Hierarki innebærer at avveininger skjer ved autoritative beslutninger på overordnet nivå. Dette er den klassiske samordningsmekanismen innenfor en byråkratisk forvaltningsstruktur og –tradisjon. Eksempler på virkemiddel som man forbinder med hierarkiet:

- Regelverk, prosedyrer, standarder og fullmakter
- Styrings-/budsjettsystemer
- Organisasjonsdesign

Den andre mekanismen betegnes som frivillig tilpasning mellom sideordnede aktører (konsensusbasert). Mer indirekte og tilretteleggende virkemidler som forbindes med denne mekanismen:

- Initiere samarbeidsfora og ad hoc-samarbeid
- Oppfordre til nettverksbygging
- Økonomiske insentiver
- Tilrettelegge for en (mer) felles organisasjonskultur
- Digitalisere for kunnskapsdeling og felles oppgaveløsning

Virkemidler tilknyttet de to mekanismene bør benyttes i sammenheng for å gi gode betingelser for samordning. I tillegg er (god og tydelig) ledelse og relevant kompetanse nødvendig på alle nivåer for å få virkemidlene til å virke.

4.3 Samordning av hva?

Samordning av ressursbruk kan handle om at flere virksomheter tar i bruk felles administrative støttefunksjoner med sikte på økt kostnadseffektivitet og/eller samordner ressurser i tid og rom for å unngå flaskehalser. Samordning av politikkinnhold kan omfatte utforming av prinsipper, planer, regelverk og rammeverk som vil være retningsgivende for forvaltningens praksis.

Samordning av politikkinnhold kan ha noe forskjellig innretning avhengig av hvilke faser det gjelder. Vi skiller mellom følgende faser:

1. Initiativ- og utredningsfasen går ut på å skaffe til veie kunnskap og premisser fra relevante aktører slik at samordningshensynet blir *tidlig* vektlagt.
2. Beslutningsfasen dreier seg om å lage et beslutningsgrunnlag som inneholder alle relevante premisser fra andre aktører og å gjøre interesseavveining som angir en klar konklusjon med tanke på gjennomførbarhet og ansvars plassering.
3. Iverksettingsfasen handler om å gjøre beslutninger gjennomførbare ved å involvere alle berørte aktører, ved å samordne innsatser i tid og gjennom å konkretisere ansvarsfordeling.
4. Driftsfasen handler om løpende virksomhet og om å legge vekt på behovet for samordning overfor felles brukere

I hovedsak vil politikkinhold bli fastsatt i utrednings- og beslutningsfasene, mens vurderinger som gjelder ressursbruk finner sted i iverksettings- og driftsfasene.

4.4 Samordning ved gjenstridige problemer

I Difis rapport vies gjenstridige problemer særlig oppmerksomhet.⁴ Dette kan dreie seg om nye og sammensatte utfordringer (eksempelvis klimatilpassing) eller temaer som har fått fornyet aktualitet (som konsekvenser av økt tilstrømning av flyktninger). Årsaksforholdene er gjerne kompliserte eller ukjente, slik tilfellet er for frafall i videregående opplæring, jf den felles rapporten: *«I forskningslitteraturen undersøkes forklaringer både på individuelt-, institusjonelt- og på samfunnsnivå. Ulike perspektiver og ulike måter å spørre på, gir til dels svært ulike svar når det gjelder årsaker og det er ikke slik at disse svarene uten videre kompletterer hverandre»*.

Gjenstridige problemer beskrives som utpreget tverrsektorielle og vanskelige å dele opp i avgrensede ansvarsområder. Satsinger og innsatser later til å prelle av mot de faste strukturene og sektorene. Aktørene vil ha 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, ulike virkemidler og mål. Selv om det er enighet om felles mål, er det et spørsmål om hvor langt enigheten strekker seg og når reelle interessekonflikter trer inn.

I utrednings- og beslutningsfasen, kan det være vanskelig å få gjenstridige problemer opp og behandlet fordi de er vevd inn i en rekke andre problemområder. I slike tilfeller kan en viktig ledetråd være at temaet likevel 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. Dette kan gå på bekostning av ønsker om at mål skal være helt klare og entydige, noe som vil ha konsekvenser for senere faser i prosessen.

For gjenstridige problemer kan graden av kompleksitet og tvetydighet tilsi at det også i iverksettingsfasen vil være fortolkningsrom og behov for at aktørene må legge konkret innhold og retning til mer generelle og overordnede føringer. Dette kan være utfordrende for både ledelse, kompetanse og kultur i det utøvende leddet.

En utfordring ved gjenstridige problemer er ikke bare å skape oppslutning om, men å *opprettholde* en felles problemforståelse, og i neste instans også videreutvikle den. Den felles forståelsen er sårbar på grunn av at den ikke er sydd inn i en institusjonell kontekst, for eksempel gjennom styringsdokumenter og etablert praksis basert på fast deltakelse og faste aktører. Derfor må den stadig diskuteres og konsolideres på nytt.

⁴ En norsktilpasset variant av det engelske begrepet «wicked problems» (Rittel og Weber 1973)

Gjenstridige problemer løses ikke uten videre gjennom enkle organisatoriske grep. Nye funksjoner og roller som skal «tette hullene» mellom eksisterende aktører kan i stedet gi økt fragmentering og byråkratisering ved at det oppstår enda flere grenseflater som må håndteres. Fusjoner kan gi store og ustyrkelige organisasjoner med store interne koordineringsbehov og nye grenseflater ut. Det kan være forlokkende å spisse strategier og planer for å redusere kompleksiteten, men dette kan gi målforskyvning, og risiko for at tiltakene ikke står i forhold til utfordringene.

Det er fornuftig at man alt fra starten erkjenner at gjenstridige problemer vil ha mange gjensidigheter og at uansett organisatoriske løsninger, roller og ansvarsdeling, vil det finnes gråsoner og uklarheter som man må leve med, i alle fall på kortere sikt.

4.5 0–24 som samordningsprosess

Oppfølging av utsatte barn og unge har kjennetegn som et gjenstridig problem som krever positivt definert samordning på nivå 4 for oppnå god måloppnåelse. Gjennom oppdraget har departementene og i forståelsen som kommer til uttrykk i direktoratenes felles rapport, er det langt på vei tatt høyde for dette. 0–24 er kjennetegnet ved at det parallelt skjer både en horisontal og vertikal samordning.

Man tok fra starten i bruk en kombinasjon av virkemidler knyttet til hierarki og frivillig tilpasning. Departementene besluttet at direktoratene skulle samarbeide for å nå nærmere definerte mål, men overlot til dem å finne fram til måter å samarbeide på basert på likeverd og gjensidig nytte.

I den innledende fasen handler samordningen i 0–24 mest om politikkinnhold. På sikt vil samordningen også kunne handle om ressursbruk, f.eks. ved at tilskuddsordninger slås sammen, regelverk harmoniseres, eller ved at det tas organisatoriske grep for å etablere «varige samordnings- og samarbeidsstrukturer» mellom direktoratene. Utredningene har litt ulik tidshorisont og programmet vil etter hvert både vil ha elementer av utredning, beslutning og iverksettelse samtidig.

5 0–24-samarbeidet i direktoratene

Utdanningsdirektoratet er gitt et prosesslederansvar for samarbeidet mellom direktoratene, mens Kunnskapsdepartementet har et tilsvarende ansvar for samarbeidet mellom departementene. Direktoratene forventes i henhold til oppdraget selv å finne en måte å organisere og gjennomføre arbeidet på. De har valgt å innrette samarbeidet i form av et femårig program (2015-2020). Direktørene i de fem direktoratene har undertegnet et felles programmandat. Det er etablert en styringsgruppe, et programsekretariat og en rekke arbeidsgrupper som skal følge opp innsatsområdene i programmet. I oppdragsbrevet har departementene gitt relativt klare føringer på hva som skal samordnes mellom direktoratene.

Tiltakene er rettet mot områder der man forventer merverdi. Dette handler om at innsatsen skal konsentreres om områder/tiltak som både er av vesentlig betydning for gjennomføring for målgruppen, og der en tverrsektoriell innsats er avgjørende. Tiltak overfor målgruppen som er virksomme, men som er klart sektorbestemte vil ikke inngå i samarbeidet. Et viktig premiss er at oppdraget skal ses i sammenheng med andre tilgrensende oppdrag som gis til direktoratene i de årlige tildelingsbrevene og andre oppdrag gjennom året. Direktoratene forutsetter å involvere relevante brukergrupper og etater i arbeidet.

Oppdraget gjennomføres innenfor eksisterende budsjettammer, det vil si at det følger ingen «friske midler» med oppdraget. Tanken er at direktoratene skal bruke eksisterende ressurser på en mer effektiv måte. Det er mange involverte i arbeidet. Det er per august 2016 rundt 60 deltakere i til sammen 10 arbeidsgrupper, og enda flere indirekte involverte i direktoratene. På en samling for alle aktørene inkludert ledere med personalansvar for de involverte i programmet, ble om lag 100 personer invitert.

I oppdragsbrevet fra departementene nyttes begrepet «0–24 samarbeidet», mens direktoratene har satt i gang et «program» med bakgrunn i oppdragsbrevet. I praksis er begrepene overlappende, men programmet inkluderer også konkretisering av organisering og framdrift av samarbeidet. Vi har forkortet benevnelsen ned til «0–24».

5.1 Virkemidler på tvers av stat og kommune/ fylkeskommune

Det er erkjent at direktoratene «må se kritisk på egen virkemiddelbruk overfor lokalt nivå. (...) *Sektorgrenser og faggrenser utgjør både formelle og kulturelle barrierer for koordinering og samarbeid. Dette er utfordringer som staten kan gjøre noe med gjennom å tilrettelegge lovverk og andre typer rammer bedre*». ⁵ Vi har ikke vurdert om tjenestene rettet mot målgruppen

⁵ Rapport fra direktoratene, januar 2015. op.cit.

utsatte barn og unge faktisk blir mer helhetlig. Dette er en oppgave som vil bli ivare tatt av den kommende følgeevalueringen av programmet. Vi vil likevel i det følgende gi en kort og relativt summarisk omtale av hvilke virkemidler som er under vurdering og utvikling i programmet.

5.1.1 Juridiske virkemidler

Lov og regelverk utgjør, naturlig nok, hovedgrunnlaget for direktoratenes praksis overfor kommuner og fylkeskommuner. Utfordringene knyttet til regelverket er to-delt: dels at lovverket i det ulike sektorene ikke er godt nok harmonisert. Et eksempel på dette er forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i de ulike lovverkene. En bedre harmonisering av regelverkene vil kreve lovendringer og følgelig vil gjennomføring av et slikt tiltak ligge et stykke fram i tid.

Den andre utfordringen, og antakeligvis den viktigste, handler om implementering av regelverk, forståelsen av regelverk eller bruk av regelverk, håndhevingen. Et prioritert tiltak omfatter kartlegging av hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget skal ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsdelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV.

Som en del av oppfølging av regelverk om samordnet praksis lokalt er det også behov for å vurdere og justere ulike typer veiledningsmateriell. Dette er virkemidler som i sin innretning er eksempler på pedagogiske virkemidler.

5.1.2 Økonomiske virkemidler

Ved siden av de generelle overføringene til kommunene via inntektssystemet har direktoratene ansvar for forvaltning av et betydelig antall tilskuddsordninger rettet inn mot barn og unge. Det ligger en forventning om at det kan oppnås fordeler ved å samordne tilskudd knyttet til samme formål og målgrupper. Gevinstene kan både ligge i større effekt av tilskuddene ved at de forvaltes samordnet, og også at det gir positiv effekt på samarbeidet mellom direktoratene.

I første omgang skal det utarbeides oversikter over relevante tilskuddsordninger på barne- og ungdomsfeltet og foreslås ny innretning og praksis. I tillegg skal mulighetene for gjensidige tilpasninger eller sammenslåing av tilskuddsordninger vurderes. Vårt inntrykk er at det samlet finnes mange økonomiske virkemidler rettet inn mot målgruppen barn og unge, men at disse i stor grad har vokst fram ut i fra den enkelte sektors behov. Dette har resultert i overlapp både mht. formål og målgruppe.

5.1.3 Pedagogiske virkemidler

Som nevnt ovenfor er allerede bruken av pedagogiske virkemidler omfattende og tillegges stor vekt for å sikre god og ensartet praksis lokalt. Alle direktoratene driver et systematisk informasjons- og veiledningsarbeid med barn og unge som målgruppe, enten direkte eller via regionale ledd som

fylkesmenn og regionale enheter. Det er også utarbeidet et stort antall veiledninger, både skriftlig og digitalt.

Det er i oppdragsbrevet foreslått en rekke tiltak som kan sies å være pedagogiske virkemidler, bl.a. forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker med sikte på en mer koordinert innsats, vurdere behov for familie- og foreldrettede tiltak for å hindre frafall, at fylkesmennene skal gi opplæring til kommuner og fylkeskommuner om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, veiledningsmateriell om etablering av forpliktende samarbeidsavtaler mellom ulike fagetater og utarbeiding av andre typer veiledningsmateriell til kommuner og fylkeskommuner. Det mest vesentlige grepet her er bedre samordning av alt dette. Det vil si at direktoratene forsøker å lage mer sammen og produsere mindre hver for seg.

5.1.4 Organisatoriske og prosessuelle virkemidler

En spesiell utfordring er knyttet til tilsyn med de kommunale og fylkeskommunale tjenestene. Tilsyn er en viktig kontrollmekanisme for å påse at praksis er i samsvar med lov og regelverk, men er ikke en del av 0–24 så langt. Direktoratene har i sin rapport fra januar 2015 vist til flere mulige positive effekter av en felles koordinert tilsynsinnsats, herunder koordinering i tid og tema overfor kommunene. Tilsyn er imidlertid ikke tatt inn som et område i programmet foreløpig.

Det er en betydelig oppmerksomhet på hvordan man kan legge til rette for og etablere prosesser og arenaer for koordinert innsats på alle forvaltningsnivåer. Det er en klar erkjennelse av at utfordringene er sammensatte og sektorbestemte. De er knyttet til strukturelle, kulturelle, ideologiske, faglige, språklige, profesjonsmessige og praktiske faktorer, samt mangel på tverrsektoriell ledelse. Det er svært mange aktører på ulike forvaltningsnivåer involvert, som både skal samhandle med tjenestemottaker og med hverandre. (Felles-rapporten)

For å legge til rette for gode samordningsprosesser er justering av juridiske og økonomiske virkemidler som nevnt ovenfor viktige og vil definere rammene for samarbeid mellom tjenestene, både på direktoratsnivå og på kommune-/fylkeskommunenivå. Det er formulert tiltak/krav fra departementene om at direktoratene skal etablere mer varige strukturer og prosesser seg imellom som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid. Det bes også om at det blir etablert felles strukturer og møteplasser for å involvere brukerorganisasjoner, der det vurderes som hensiktsmessig.

De enkelte direktoratenes formelle styringslinje overfor kommunesektoren varierer ganske mye. Hdir og Udir har en ganske lik organisering med fylkesmannen som det regionale leddet ut mot kommunesektoren, dvs kommuner og fylkeskommuner. Avdir har en del av virksomheten mot kommunesektoren via fylkesmannen, men har også en «statslinje» direkte ut via egne regionkontor. Imdi har egne regionkontorer som ivaretar operative oppgaver ut mot kommunesektoren. Bufdir administrerer også egne barnevernsregioner (Bufetat) som leverer statlige barne- og familieverntjenester på vegne av staten. Hvordan man skal kunne få til effektiv iverksetting gitt

disse forskjellighetene er et tema som aktørene er oppmerksomme på, men som det også vil være behov for å ta mer konkret stilling til ettersom arbeidet skrider fremover.

5.2 Mål for programmet

5.2.1 Effektmål

Programmandatet inneholder et sett av mål. Disse er dels effektmål, dels resultatmål og dels prosessmål. Det overordnede effektmålet for programmet er å øke andelen som gjennomfører videregående opplæring. Den forestående evalueringen vil bidra til å gi svaret på i hvilken grad man har nådd dette målet.

Det andre effektmålet er et mål for grad av samordning, formulert som følger: *«Det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene er styrket»*. Evalueringen av oppfølgingsprosjektet i Ny Giv (2015), viste at denne satsingen ble oppfattet å ha ført til bedre samarbeid. Denne erfaringen er et viktig bakteppe når det gjelder forventningene om at 0–24 vil kunne ha direkte effekt på dette målet.

5.2.2 Resultatmål

Flere av resultatmålene går også på økt samordning og som i praksis vil innebære å nå øverste trinn på samordningsstigen. Det vil si at aktørene utvikler felles strategier, planer og tiltak. I programmandatet er det bl.a. formulert følgende resultatmål: *«Direktoratene har etablert et omforent utfordringsbilde og er enige om innsatser..»*, *«Direktoratenes virkemidler er samordnet og innrettet slik at de understøtter kommuner/fylkeskommuner..»* og *«Det er etablert velfungerende arenaer, strukturer og prosesser som ivaretar samhandling og samarbeid mellom direktoratene/sektorene i et langsiktig perspektiv»*.

5.2.3 Prosessmål

Prosessmålene går direkte på kvaliteten av samarbeidet og hvordan prosessen kan sikre at programmet blir gjennomført på en formålstjenlig måte. Av målene kan nevnes: *«Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles»*, *«Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles»* og *«Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte»*.

Programmet skiller seg fra andre tverrgående prosesser som tar form av handlingsplaner og strategier ved også å omfatte *organisasjonsutvikling på lengre sikt*. På sikt skal programmet resultere i strukturer og praksiser som fremmer tverrsektorielt samarbeid mellom direktoratene. Det er dermed både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv i arbeidet. Et sett av tiltak er utpekt og igangsatt, samtidig skal det også tas sikte på å jobbe fram bedre og mer varige strukturer og arenaer.

5.3 Organiseringen av programmet

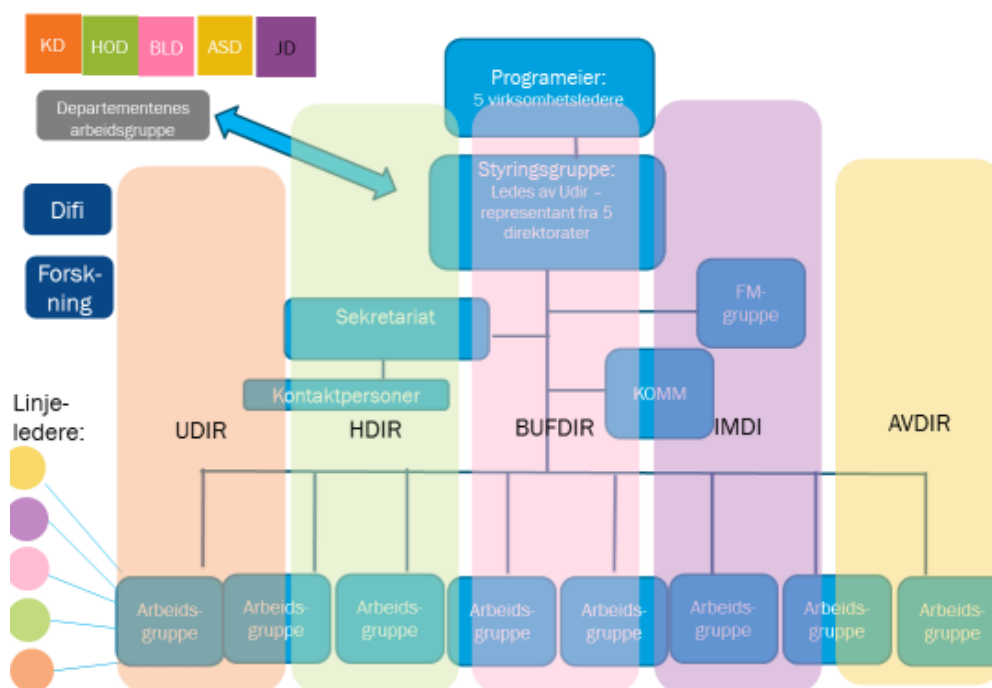
Direktoratene har blitt enige om en ganske omfattende programorganisasjon for å sikre forankring, ledelse og gjennomføring av oppdraget. Organiseringen tar sikte på å plassere ansvar og definere rollene til de ulike aktørene.

Organiseringen er ikke statisk og permanent, men må ses i lys av at programmet befinner seg i en utredningsfase med mange pågående/igangsatte utredningsprosjekter med tilhørende utredningsgrupper. Aktørene erkjenner at den er kompleks, men argumenterer for at dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig forankring i en tidlig fase. En oversikt over de igangsatte arbeidsgruppene følger vedlagt.

I det videre beskriver vi kort de mest sentrale aktørene:

- 1) Oppdragsgiver – de ansvarlige departementene
- 2) Programeiere – virksomhetslederne (direktørene i direktoratene)
- 3) Styringsgruppe – med medlemmer fra alle direktoratene
- 4) Arbeidsgrupper – fagpersoner fra direktoratene

Figur 4: 0–24-programmet



5.3.1 Oppdragsgiver (departementene)

Oppdragsgiver for programmet er de ansvarlige departementene. Det er ikke tatt inn i mandatet hvordan oppdragsgiver vil samordne seg, men vi er kjent med at det er etablert en arbeidsgruppe bestående av kontaktpersoner i departementene ledet av KD. Disse møtes med ujevne mellomrom til drøftinger og informasjonsutveksling. De har møter med styringsgruppa (se under) en gang i halvåret (i mai og november) og arbeidsgruppas leder fra KD har kontakt med programsekretariatet, PS, etter behov (se under). Utover dette har vi ikke registrert andre faste nettverk på departementsnivå, f.eks. på ledernivå, men det har tidligere vært møter om utforming av oppdraget på ekspedisjonssjefnivå.

5.3.2 Programeiere (direktørene)

Virksomhetslederne (direktørene i direktoratene) er definert som programeierne.⁶ Disse er således primært ansvarlige for at oppdraget fra departementene blir gjennomført. Programeierne har vedtatt mandatet for programmet og har opprettet og godkjent mandatet for styringsgruppen. De er ansvarlige for å sikre nødvendige ressurser til programmet i egen organisasjon og følge opp tiltak i egen organisasjon. Direktørene møtes i et nettverk for velferdsdirektørene hvor 0–24 av og til er tema. Vi får også opplyst at de fem direktørene har hatt enkelte egne møter angående 0–24-samarbeidet i tilknytning til møtene i nettverket.

5.3.3 Styringsgruppen

Programeierne har opprettet en styringsgruppe med medlemmer fra alle direktoratene. Styringsgruppen består av ledere fra hvert direktorat med «fullmakter til å ta de nødvendige beslutningene» og ledes av Udir. Hvor lang tid fullmaktene egentlig strekker seg er noe uklart, men i mandatet er det referert til beslutninger relatert til organisering og framdrift. Noen av styringsgruppens medlemmer sitter i sitt direktorats toppledergruppe, herunder styringsgruppens leder (i Udir).

Styringsgruppen skal sikre at arbeidet er godt forankret i egen virksomhet. Gruppen vedtar organiseringen av arbeidet, og mandat for og opprettelse av arbeidsgrupper. Styringsgruppen ved leder skal ha halvårslige møter med departementenes arbeidsgruppe for rapportering og orientering om arbeidet.

Både programeierne og styringsgruppa har m.a.o. muligheter til å treffe «autoritative beslutninger», men uttrykt som kollektive beslutninger. Fullmaktene gir rom for å bruke hierarki som virkemiddel, men konsensusbaserte beslutninger vil slik samarbeidet er lagt opp, være hovedregelen.

5.3.4 Kontaktpersonene

Direktoratene har et selvstendig ansvar for å holde eget departement løpende orientert om status i arbeidet. Det er i alle direktoratene etablert en intern struktur for oppfølging og koordinering, herunder kontaktpersoner.⁷ Disse har ansvar for å følge opp de arbeidsgruppene deres direktorat leder og sikre god intern forankring i eget direktorat i nært samarbeid med medlemmet i styringsgruppen. Kontaktpersonene samarbeider tett med programsekretariatet, herunder om alle saker som skal behandles i styringsgruppen.

⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet har valgt å utpeke et medlem i toppledergruppa i 0–24-samarbeidet, i stedet for virksomhetsleder.

⁷ Unntaket er Udir, der programsekretariatet også fyller funksjonen som kontaktperson

5.3.5 Arbeidsgruppene

Det er opprettet et antall arbeidsgrupper som skal følge opp (utrede) tiltakene i oppdragsbrevet. Arbeidsgruppene består av fagpersoner fra direktoratene og det er lagt til grunn at alle etatene skal være representert i alle grupper. Det er et mål at alle direktoratene skal ha ansvaret for ledelse av minst en gruppe. Det er utarbeidet retningslinjer for arbeidsgruppenes arbeid, herunder krav til leder og ansvar for å avklare faglige spørsmål internt i direktoratene.

Ved oppstart ble det nedsatt åtte arbeidsgrupper, i tillegg til tverrgående samarbeid knyttet til kontakten med fylkesmennene og felles kommunikasjonsoppgaver. Disse er beskrevet i vedlegg. Fra oktober 2016 er det 6 grupper i drift, en har levert og en er nedlagt. I februar 2017 leverer ytterligere to grupper. Gruppene rapporterer til styringsgruppen, men arbeidet foregår ellers i/følger ordinær linje. Den viktigste begrunnelsen for at arbeidet er organisert i linjen, og ikke som eget prosjekt, er at dette skal bidra til varige endringer i direktoratenes vilje og evne til å jobbe på tvers av etatsgrenser.

5.3.6 Programsekretariat (PS)

Til daglig drift av strukturen har styringsgruppen oppnevnt et programsekretariat, PS. PS skal utgjøre et bindeledd mellom styringsgruppen og de operative delene, herunder arbeidsgruppene og kontaktpersonene i direktoratene. PS forbereder saker til behandling og beslutning i styringsgruppen. PS ledes og driftes av Udir. Leder av PS har fullmakt til «å igangsette arbeider», be om rapportering fra direktoratene og holde kontakt med KD.

5.4 Intern oppfølging i de fem direktoratene

Vi så tidlig at den interne organiseringen av arbeidet i de fem direktoratene var viktig, og foretok derfor en mindre kartlegging av hvordan denne artet seg. For øvrig framgår vurderinger vi gjør av hvordan programmet fungerer så langt i kapittel 5.

Behovet for *intern samordning i hvert enkelt direktorat* illustrerer bredden som er nødvendig for at programmet skal kunne levere. Gjennom intervjuer og samtaler ble vi oppfordret til å se nærmere på hvordan de enkelte direktoratene forberedte og fulgte opp arbeidet internt. Det ble pekt på at samordning internt i direktoratene var krevende i seg selv- og at gjennom 0–24 ble dette multiplisert opp.

Vi gjennomførte derfor en enkel kartlegging av den interne oppfølgingen av 0–24 i det enkelte direktorat som følger:

- Vi ba kontaktpersonene om å lage en oversikt over den interne løsningen med egne organisasjonskart som utgangspunkt, og
- Vi deltok i forberedende møter i Udir, Avdir, Hdir og Bufdir i perioden april-juni 2016.

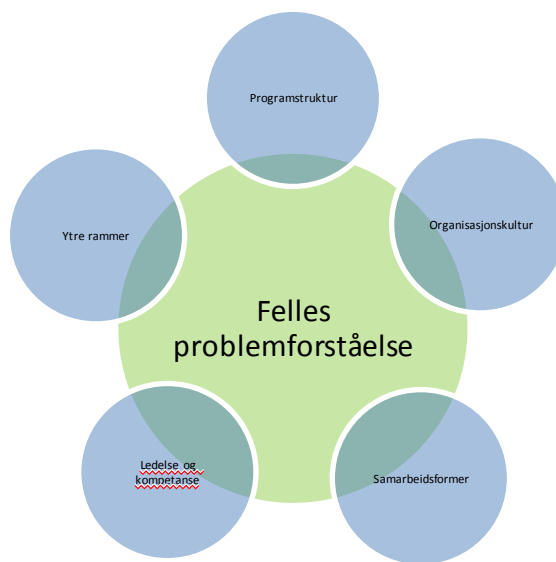
Den interne organiseringen skal bidra til å sikre nødvendig oppfølging av arbeidsgruppene og å avklare egne standpunkter til saker som behandles i styringsgruppa. I tillegg er det et vesentlig poeng å sikre konsistens og koordinering mot andre tilgrensende aktiviteter.

Alle direktoratene har organisert en form for intern oppfølging med sikte på å håndtere samordningsbehov, men hvordan organiseringen er lagt opp og hvor formalisert den er varierer. I flere av disse foraene inngår styringsgruppens medlem, kontaktperson, arbeidsgruppemedlemmer og i noen tilfeller, berørte linjeledere. Det gjennomføres stort sett forberedende møter i det enkelte direktorat før møter i styringsgruppen.

6 Hvordan fungerer 0–24 i praksis?

I dette kapitlet vil vi gi mer samlede betraktninger rundt hvordan samarbeidet er innrettet og fungerer basert på modellen under. Modellen er en tilpasning av den såkalte 7S-modellen (Waterman, Peters & Phillips 1980).

Figur 5: Hvordan 0–24-samarbeidet er innrettet og fungerer i en tidlig fase i samarbeidet. Modell



Vi har tidligere gjort rede for betydningen av en *felles problemforståelse* på nivå 2 på samordningsstigen som en forutsetning for å kunne nå nivå 4, noe som igjen er nødvendig for å nå ambisjonene i 0–24. Derfor er dette nivået plassert midt i modellen. Vurderingene i kapitlet dreier seg om forutsetningene for å oppnå en stabil og omforent problemforståelse er på plass. Det vil si at vi i modellen trekker en linje til nivå 2 på samordningsstigen.

De andre elementene i modellen er premisser for utvikling av problemforståelsen. Noen er tett knyttet opp mot hierarkiet. *Ytre rammer* omfatter i denne sammenhengen klar og retningsgivende styring, roller og organisering både fra departement og direktorater, altså rammer for *programmets* virksomhet. *Programstruktur* er «rigget» som er beskrevet i kapittel 4, det vil si den organisasjonsløsningen direktoratene har valgt for å følge opp oppdraget.

De andre elementene støtter først og fremst opp under frivillig tilpasning. *Samarbeidsformer* handler om trekk ved den daglige praksisen som utspiller seg innenfor de organisatoriske rammene. *Organisasjonskultur* er uskrevede normer og regler og det som «sitter i veggene». Disse kan være av forskjellig art, befinne seg innenfor sektorer, på ulike nivåer og også handle om generelle forvaltningstrender.

Ledelse og kompetanse er tverrgående elementer. Ledelsen må både forankre arbeidet godt gjennom linja og evne å motivere, eller «puste energi inn i det», slik et av styringsgruppens medlemmer uttrykte det i en samtale med oss. Det er også nødvendig med relevant kompetanse som er i stand til å navigere i komplekse prosesser, danne nettverk og se muligheter- og samtidig sørge for god orden og oversikt.

6.1 Er det etablert en felles problemforståelse?

For 0–24 er ambisjonsnivået for samordningen nivå 4. Slik vi ser det er status per nå i hovedsak på trinn 1 og 2, det vil si at det deles informasjon og det jobbes kontinuerlig med å sikre en felles problemforståelse. Dette er som forventet på dette stadiet i prosessen. Et uttrykk for den felles forståelsen er det «omforente utfordringsbildet», som er formulert som følger i programmandatet:

«Arbeidet skal legge til rette for bedre samarbeid mellom sektorene som grunnlag for mer helhetlig innsats overfor utsatte barn og unge under 24 år. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Formålet er bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, dette som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.»

Spørsmålet er om en slik forståelse nå er nedfelt og delt blant aktørene både i departementer og direktorater.

6.1.1 Oppslutning om problemforståelsen i direktoratene

Vi oppfatter at styringsgruppa, sekretariatet og kontaktgruppa slutter opp om det felles utfordringsbildet. Det skjer gjennom samarbeidet en gjensidig informasjons- og kunnskapsdeling mellom direktoratene. Dette har stor betydning for å løfte samordningen på «stigen» ved at de ulike direktoratenes tenkning og posisjoner synliggjøres. Dette kan i sin tur gjøre det enklere å tilpasse og harmonisere tiltak og planer. Et aktivt og konstruktivt samarbeid vil også legge grunnlag for økt tillit mellom aktørene.

I direktoratene mer generelt er inntrykket at oppslutningen om det felles utfordringsbildet foreløpig er mer varierende. I de interne møtene registrerte vi uttalelser som tydet på at 0–24 av enkelte oppfattes å primært være et Udir-tiltak.

I arbeidsgruppene oppfatter vi også i praksis stor tilslutning til det felles målet, selv om alle ikke har like god oversikt over formuleringene i styringsdokumentene. Vi har et inntrykk av at et betydelig engasjement og ønske om å få til resultater på området. Engstelse og bekymring for at man ikke skal lykkes, kan feiltolkes som skepsis og manglende motivasjon for samarbeidet. En utfordring synes her å ligge i en viss uklarhet i hvordan programmet, gjennom tiltakene gruppene er gitt ansvar for å løse, faktisk bidrar til å nå målet. Dette kan være et uttrykk for at ulike sektor- og faginteresser synliggjøres når det skal tas stilling til mer avgrensede og konkrete problemstillinger. Det kan ellers også handle om at formålet med satsingen ikke er tydelig kommunisert eller forstått.

Et eksempel fra «tilskuddsgruppa»:

I direktoratenes felles rapport vises det til at tilskuddsordninger på feltet barn og unge i stor grad har samme målgruppe. Mange organisasjoner søker flere tilskuddsordninger og det kan derfor være hensiktsmessig for flere prosesser å gi tilskudd for mer enn ett år av gangen, ifølge rapporten. Den viser til større ordninger som for eksempel Tilskuddsordning mot barnefattigdom som aktuelt tilskudd å se nærmere på.

Per juni 2016 har arbeidsgruppa som ser på tilskuddsordninger konkludert med at det ikke er noen ordninger som overlapper i slik grad at sammenslåing bør vurderes. Sortering og utsiling av relevante ordninger har skjedd i flere runder. At man ikke ser noe potensial for å slå sammen ordninger, begrunnes med at de er ulike når det gjelder om de er ett- eller flerårige, hvor spissede de er når det gjelder målgruppen, og fylkesmannens rolle i forvaltningen.

Det er kan være flere mulige forklaringer på at man ikke foreslår å slå sammen tilskudd. En kan være «skrumping», en annen at sektorinteresser slår gjennom og gjør at direktoratene aktivt «trekker ut» ordninger som de ikke ønsker vurdert. Tilskuddsordningen mot barnefattigdom var for eksempel blant ordningene som tidlig ble sortert ut av prosessen, og det er ikke lenger ordninger til vurdering for forenklinger i gruppa.⁸ Det pågår også andre prosesser med sikte på å samordne tilskudd mellom direktoratene, noe som i seg selv kan ha hatt betydning for utviklingen i gruppa og for at direktoratene har valgt å ta ut ordninger.

Utviklingen kan imidlertid også dreie seg om at forståelsen av oppgaven modnes. Slik vi har forstått det, har man gradvis også gått i retning av at det kan være viktig å få en klarere forståelse av hvilke konkrete formål de økonomiske tilskuddene skal understøtte som premiss for utforming av gode løsninger, før man vurderer sammenslåing av eksisterende tilskuddsordninger som løsning. I tråd med dette er det nå i gang arbeid med å utrede programfinansiering som et alternativ.

6.1.2 Oppslutning om problemforståelsen i departementene

På politisk nivå er frafallsutfordringen erkjent og ansett som en stor samfunnsutfordring, slik det er beskrevet innledningsvis i notatet. Dette skulle tilsi tung og tverrpolitisk støtte til satsingen. Vi har innledningsvis vist til at de samarbeidende departementene gav direktoratene et oppdrag basert på en felles forståelse. Vi registrerer likevel en manglende sammenheng med og henvisning til 0–24 i andre sentrale planer og tiltak.

Et eksempel på dette kan finnes i regjeringens dokument «Samlet plan for barn og unge» (BLD 2016). Dokumentet er signert av ministrene i de fem departementene som har gitt oppdraget, og av kulturministeren. Planen gir en

⁸ ??

bred oversikt over initiativ og satsinger på barn og ungdom i alderen 0–24 år. Det uttrykkes at *«arbeidet med samordning på statlig nivå skal videreutvikles og tydeliggjøres.»* Det sies likevel ikke noe konkret om hvordan dette skal skje, og 0–24-programmets betydning i denne sammenhengen omtales ikke. En omtale av 0–24 ligger inne i et underkapittel som omtaler tiltak som i all hovedsak er plassert som et sektoransvar til Kunnskapsdepartementet.

Vi mener dette kan være et tegn på at det er noe uavklart på sentralt nivå hva utfordringene på feltet handler om og hvordan de bør møtes. KD har et tydelig sektoransvar for å tilby grunnskoleopplæring og videregående opplæring, men årsakene til frafall er i henhold til forskning ganske likt fordelt mellom skole- og ikke-skolebaserte årsaker. BLD har en overordnet pådriverrolle når det gjelder innsats rettet mot barn og unge. Samtidig er det snakk om en sammensatt gruppe som mange har del-eierskap til. Det eksisterer ikke noe helt entydig eierdepartement for *«barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv.»*

Vi anser det som viktig at det erkjennes som del av utfordringsbildet at oppfølgingen av utsatte barn og unge er et reelt delt ansvar. Fellesnevneren er at man ofte vet hvem som står i fare for å rammes, og at man vet det tidlig. Når det foreligger overlappende mål og målgrupper og delt eierskap til virkemidler, er det spesielt viktig å klargjøre prosesslederrollen- det vil si ansvaret for å samordne og lede prosesser. En slik klargjøring må skje på politisk nivå.

Et annet tema som framstår som noe uklart i praksis, er forholdet mellom målet om å gjennomføre konkrete tiltak på mellomlang sikt og intensjonen om å innrette et mer varig samarbeid mellom direktoratene, kombinert med at det også er et ønske om at man skal levere synlige resultater. Vårt inntrykk gjennom kontakten med programledelsen er at den langsiktige ambisjonen om mer samordnet tilnærming fra direktoratene er tatt godt imot i fylkesmannsembetene og i dialog med Kommunenes sentralforbund (KS). Departementene er mer opptatt av kortsiktige resultater, og informanter sier at det er krevende å holde 0–24 «varmt» inn mot politisk ledelse og at det derfor er viktig å komme opp med raske resultater som kan gjøre det lettere å selge det inn.

Dette tyder på at man fortsatt trenger å jobbe med forståelsen av 0–24 som et sett konkrete tiltak som skal gjennomføres og som samtidig skal være starten på å utvikle en samlet overbygning for mer helhetlig oppfølging av målgruppen. En god og tydelig kommunikasjonsplan kan være et godt bidrag til bedre forståelse av hva samarbeidet handler om.



6.2 Er ytre rammer på plass?

Dette handler om spørsmål knyttet til valg av gjennomføringsstrategi, virkemidler, roller og ressurser og hvordan de ytre rammene for 0–24-samarbeidet fortoner seg.

6.2.1 Nedenfra og opp-perspektiv og lang tidshorisont

Å gi de fem direktoratene i oppdrag å skrive en felles rapport, har slik vi ser det vært en god strategi fra departementenes side. Dette har gitt direktoratene et eierskap til oppgaven de skal løse i fellesskap. Det femårige perspektivet gir tid til å få samarbeidet i gang, og ambisjonen om varige endringer i hvordan direktoratene jobber sammen gir en retning til hva som man ønsker å oppnå på sikt.

Ved å utfordre direktoratene til å komme opp med egne forslag, har departementene valgt en strategi som styrker eierskapet til arbeidet og som bidrar til å klargjøre hvordan direktoratene kan jobbe sammen og hva de kan samarbeide om.

At ingen fagetat i overveiende grad «eier» en helhetlig tilnærming til hvordan flere utsatte barn og unge skal bli i stand til å fullføre videregående opplæring, tilsier en bred og relativt åpen tilnærming. Dette gir handlingsrom til å utvikle egnede samarbeidsformer og praktiske løsninger. Mer målrettede strategier vil ha mer for seg i tilfeller der hovedansvaret er klarere plassert i utgangspunktet. Direktoratenes felles rapport inneholder en grundig gjennomgang av faktorer som hemmer eller svekker samordnet innsats og gir en tydelig beskrivelse av hva som skal til, jf. omtalen av «felles utgangspunkter».

Vi vil trekke fram to viktige forutsetninger for at en slik tidlig involvering av de virksomhetene som vi så i forberedelsene til 0–24 skal bli vellykket:

- For det første er det viktig at prosessen er forankret på ansvarlig ledernivå, både strategisk og faglig ledelse må involveres.
- For det andre må prosessen være bred og utredningen må omfatte mer enn bare mulige felles tiltak.

Et spørsmål som kan stilles gjelder utvalget av de tiltakene som direktoratene ble bedt om å følge opp: Hvordan foregikk utvelgelsesprosessen? Er det forbindelseslinjer mellom tiltak som har forsvunnet på veien? Ville det gitt en enda bedre ramme for samarbeidet dersom direktoratene enten selv enten aktivt hadde grepet, eller at departementene hadde pålagt dem å selv prioritere hva som burde følges opp og i hvilken rekkefølge?

6.2.2 Prosesslederrollen

For å sikre nødvendig framdrift i arbeidet vil det være behov for å ivareta en rolle som prosessleder. (På departementsnivå brukes gjerne betegnelsen lederdepartement). I 0–24-samarbeidet er rollen som prosessleder ivaretatt av Kunnskapsdepartementet på departementsnivå og Udir på direktoratsnivå, i god forståelse med de øvrige deltakerne.

Som et minimum omfatter en rolle som prosessleder å innkalle til møter, sette dagsorden og føre referat. I 0–24-samarbeidet er rollen utvidet til å være «motor» i prosessen for å komme fram til omforente forslag. Dette sikrer initiativ, bidrar til framdrift og motvirker ansvarspulverisering, men det forutsetter at prosessleder er satt opp med faglig og administrativ kapasitet til å være en slik motor. I så fall kan prosessleder også fungere som en «ambassadør» for samarbeidet overfor de andre deltakerne, og påta seg å være formidler av kunnskap/utredninger som er relevant for samarbeidet. Et eksempel på dette, er at programsekretariatet sammen med Difi orienterer de enkelte departementene om status for samarbeidet i egne møter.

Vi mener det er behov for at rollen som prosessleder tydeliggjøres og styrkes ytterligere. KD har for eksempel ikke fullmakter til å samordne felles og likelydende tekster til sentrale prosesser (budsjett og tildelingsbrev). Udir trenger ut fra vår vurdering større handlingsrom til å ta initiativer og til å treffe beslutninger etter forutgående drøfting i styringsgruppen. Det vil også kunne avlaste styringsgruppen når det gjelder mer kurante saker og styrke dens rolle som strategisk forum.



6.2.3 Samordnet etatsstyring

Samordning mellom departementer og direktorater er dels basert på felles oppdragsbrev og dialoger, og dels på sektorbaserte (styrings)dialoger. Oppdragsbrevet fra mai 2015 er et resultat av en mer systematisk samordning mellom departementene. Det er et løpende behov for kontakt mellom departementene om tiltak og planer som har sammenheng med eller påvirker 0–24-samarbeidet. Dette behovet vil sannsynligvis være tilstede gjennom hele programperioden.

Kontakten mellom direktoratene og departementene foregår på to måter: en bilateral eller sektorbestemt mellom fagdepartement og fagdirektorat, og en felles mellom programledelsen og departementene, herunder særlig KD. Utfordringen blir å kople sammen disse to linjene på en god måte.

Det enkelte departement har et ansvar for å følge opp sine etater, bl.a. gjennom tildelingsbrev og krav til rapportering. Så vidt vi kjenner til følges 0–24 opp gjennom den etablerte styringsdialogen, men på litt forskjellige måter som gjenspeiler ulike styringstradisjoner- og filosofier i departementene.

Ulik styringspraksis i departementene ser vi utslag av når det i tildelingsbrevene for 2016 ikke er gitt felles og likelydende styringssignaler. Noen av brevene har omtalt oppfølging av 0–24, mens andre har det ikke. En forklaring som er gitt er at enkelte departementer vanligvis ikke gjentar oppdrag i brevene som tidligere er gitt og som fortsatt er under arbeid. Det er i utgangspunktet i tråd med prinsipper for god etatsstyring at departementene tilpasser sin etatsstyring til de gjeldende forholdene på det aktuelle området (FIN 2011). Imidlertid kan ulik styringspraksis i et samordningsperspektiv kan ha uheldige effekter.

Vårt inntrykk er at disse ulikhetene ikke er det største problemet for programledelsen. Vi tror tydelige, tverrgående signaler fra departementene er viktigere for legitimitet og oppslutning i direktoratene generelt, noe vi tidligere har pekt på som viktig for at samarbeidet skal fungere. Vi mener derfor det må sikres at direktoratene får felles styringssignaler gjennom de etablerte styringskanalene.

Hvordan man skal kunne få til effektiv iverksetting gitt direktoratenes ulike styringslinjer ut mot kommuner og regionale/lokale etater har ikke vært et sentralt tema så langt, men det vil være nødvendig å tematisere dette ettersom arbeidet skrider fremover.

6.2.4 Prioriteringssignaler

Med henvisning til oppdragsbrevet, vises det i programmandatet som sentral føring til at 0–24-samarbeidet må sees i sammenheng med andre prosesser, sitat: «Arbeidet må ses i sammenheng med tilgrensende oppdrag som gis direktoratene i de årlige tildelingsbrevene og andre oppdrag gjennom året. Departementene forutsetter i gjennomføringen av tiltakene i oppdragsbrevet at direktoratene involverer relevante brukerorganisasjoner, Difi, KS og andre etater/fagorganer i arbeidet. Arbeidet må også ses i sammenheng med regjeringens strategi mot barnefattigdom, Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi (2015-2017).»

I programmets interne risikoanalyser har uavklarte forhold til tilgrensende prosesser blitt definert som et høyrisiko-område. Som nevnt tidligere er dette også et tema som det brukes mye tid på å diskutere i programledelsen. Noen av direktoratene har forsøkt å ta høyde for dette gjennom at den interne organiseringen og koordineringen av 0–24 trekker inn tilgrensende oppgaver og ansvarlige for disse.

Vårt inntrykk er at mange synes det er vanskelig å forstå hvordan 0–24 står i sammenheng med andre prosesser og viktige oppgaver departementene og direktoratene jobber med. Dette gjelder både eksisterende og nye oppgaver. Eksempler på andre tiltak som er under etablering og som kan ha konsekvenser for 0–24, er bla arbeidet med ny ungdomshelsestrategi (Hdir), ny folkehelsestrategi (Hdir), opptrappingsplanen for rusfeltet (Hdir), ny ungdomssatsing (AVdir), oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne (AVdir), skolesatsing fra Bufdir, tidlig innsats og bedre koordinering av tjenester til familier med funksjonshemmede barn (Bufdir) og styrket innsats for å forebygge vold mot barn (Bufdir).

I styrende dokumenter brukes formuleringer som å «se i sammenheng med» og «å se hen til» tilgrensende oppgaver, der det i det hele tatt sies noe om sammenhenger og grenseflater til annet arbeid. Vi mener det er behov for at departementene gir tydeligere signaler for prioriteringer mellom ulike strategier og sentralt initierte tiltak i iverksettingsprosessen. Samordningsstigen kan være et nyttig verktøy for å avklare et hensiktsmessig nivå av integrasjon mellom ulike tiltak og satsinger. I noen sammenhenger er det primært behov for gjensidig informasjon (nivå 1 på stigen). I andre sammenhenger vil det være nødvendig å klargjøre roller og ansvarsforhold på nivå 3, slik at man ikke slår beina vekk under hverandres tiltak. Endelig vil det være behov for å vurdere om prosessene bør få en tettere kopling (nivå 4), og eventuelt slås sammen.

I Difi-rapport 2014:07 viser vi til at selv om handlingsplaner er mye brukt, blir de sjelden sterke virkemidler fordi forutsetningene for samordnet iverksetting ikke klargjøres. Ukoordinerte planer og tiltak kan svekke formåls effektiviteten og følgelig ikke bedre situasjonen for målgruppen. I tillegg er det fare for dårlig ressursbruk i direktoratene gjennom dobbeltarbeid, og for synkende motivasjon for tverrgående samarbeid.

Styringsgruppen har et særskilt ansvar for å løfte fram og peke på behov for å sette av nok ressurser i direktoratene. Mottakerne av denne type signaler er programeierne, som igjen må signalisere utfordringene videre til departementene. Vi tror at styringsgruppen kan bli tydeligere på ivareta denne rollen enn hva som har vært tilfellet.

Vi er kjent med at det er under planlegging å gjøre en ressurskartlegging for programmet. Vi synes imidlertid at omfanget av tilsynelatende lite koordinerte satsinger rettet mot målgruppa, tilsier at man bør se på den samlede ressursbruken knyttet til oppfølging av utsatte barn og unge i de aktuelle departementene og direktoratene. Dette vil være viktig med sikte på å avdekke ukoordinerte tiltak og satsinger som fører til svake prioriteringssignaler og

dårlig ressursbruk i forvaltningens arbeid med å følge opp utsatte barn og unge. En slik gjennomgang kan også danne grunnlag for å vurdere behov for å tydeliggjøre sentrale pådriverroller for oppfølging av utsatte barn og unge i departementene.

6.3 Er programmets struktur hensiktsmessig?

6.3.1 Programorganiseringen

Organiseringen skal ta høyde for at samordningen skjer både på departementsnivå, direktoratsnivå, regionalt nivå og på kommunalt nivå. Vi registrerer at det er lagt stor vekt på ryddig og solid prosjektstyring, noe som er viktig i en så stor satsing. Felles finansiering av tiltak løses i et spleiselag, som vi så langt har inntrykk av at fungerer greit. Foreløpig er det uansett snakk om mindre beløp til kartlegginger, seminarer, reiser etc.

Programorganisasjonen er grunnleggende basert på frivillig tilpasning, dvs. at den skal sikre et likeverdig samarbeid mellom de involverte direktoratene. Det er også innslag av hierarki ved at programeierne og styringsgruppen er gitt fullmakter til å beslutte, se ovenfor. At samordningen bygger på en kombinasjon av frivillig tilpasning og hierarki, er et typisk kjennetegn ved håndtering av komplekse oppgaver som involverer mange aktører.

Det kan ligge en fare i både over- og underorganisering. Organiseringen må være fleksibel nok til at den kan tilpasses behovet i ulike faser, dvs. at den svarer til de oppgavene som skal løses til enhver tid. Vi har notert oss at enkelte opplever 0–24 som omstendelig og noe tungt organisert. Samtidig tilsier de høye ambisjonene et relativt ambisiøst prosjekt.

Det er vanskelig å vekte ressursbruken så lenge vi ikke har noen oversikt over hva direktoratene totalt sett bruker på oppfølging av utsatte barn og unge, og på koordineringsoppgaver i den forbindelse. Vi tror vurderingene kan variere noe ettersom hvilke aspekter av 0–24 som vektlegges. Sees det primært som en samling tiltak som skal gjennomføres, kan «rigget» framstå som overdimensjonert. Ser man det heller som forløper til en mer varig felles struktur for helhetlig oppfølging av barn og unge, kan inntrykket bli det motsatte.

6.3.2 Forholdet mellom linje og program

Det er det enkelte direktorat som har ansvar for å bemanne arbeidsgruppene og sikre at de har nødvendig kompetanse til å løse oppdraget. Det er også direktoratene som har ansvar for å avklare problemstillinger som arbeidsgruppemedlemmene tar opp (linjeprinsippet). Vi mener dette er en riktig tilnærming for 0–24 som helhet gitt intensjonen om å endre direktoratenes arbeidsmåter, og at det kan være en god ide å styrke linjens ansvar når det gjelder både kvaliteten og framdriften for de konkrete tiltakene i programmet.

6.3.3 Styring av programmet

Vi opplevde at styringsgruppen fungerte godt gitt at den er sammensatt av ledere fra likeverdige direktorater. Grunnlaget er etter alt å dømme en felles

problemforståelse blant medlemmene i gruppen, og det grundige forarbeidet som er gjort i direktoratene før oppstart av programmet. Vi mener det er viktig at deltakerne blir godt kjent, og at SG derfor er sårbart hvis det blir hyppige utskiftninger eller hvis deltakerne ikke møter.

Det ligger i sakens natur at man søker å finne konsensusbaserte løsninger. Det kan noen ganger føre til at vedtak oppleves som utydelige og uklare, bl.a. når arbeidsgrupper har bedt om klargjøring av mandater og prioriteringer.

I det løpende arbeidet opplevde vi samspillet mellom PS og kontaktpersonene i direktoratene som godt og preget av gjensidig respekt og forståelse. Vi ser et potensial for å styrke kontaktpersonenes rolle ved å trekke dem enda tettere inn i den daglige ledelsen som programsekretariatet i Udir har ansvaret for.

6.3.4 Arbeidsgruppene

Det mest kritiske i den interne organiseringen er om den understøtter det operative nivået. Høy grad av utskiftning av deltakere preger noen av arbeidsgruppene. I noen grad vil dette være naturlig, i og med at man ser at det er mer relevant med annen kompetanse etter en tids arbeid. Vi tror likevel gjennomtrekket også er knyttet til frustrasjonene vi ser at mange opplever. Frustrasjonene kan ha mange grunner, som brister i felles problemforståelse, sektorinteresser som kommer til uttrykk, uklare mandater, trekk ved gruppestrukturen, manglende kompetanse, manglende lederkraft, lite ressurser og kulturforskjeller i form av ulik faglighet, forskjellig fagterminologi og språkbruk mm.

Ulikevekt kan også virke negativt, for eksempel om et direktorat har satt av svært mye mer ressurser enn et annet. Det vil da være krevende å finne en balanse i arbeidsinnsatsen i gruppen. Det har også vært en utfordring at gruppe medlemmene har hatt ulike oppfatninger av egen myndighet og handlingsrom. Dette har vært knyttet til ulike kultur i ulike avdelinger og direktorater. En gruppe har i en lengre periode vært satt i bero i påvente av å få en ny leder av gruppen på plass. Her handler det primært om at direktoratene som «eier» en arbeidsgruppe, raskt må finne en erstatter hvis det blir behov for det.

Både kontaktpersonene og arbeidsgruppene deltakere har pekt på linjeledernes viktige rolle i å motivere til deltakelse i samarbeidet. Det er i seg selv krevende å jobbe med noe en ikke helt føler en mestrer. Dersom innsatsen heller ikke premieres, kan motivasjonen bli lav. Som en uttrykte det, dette gir ikke uten videre «stjerne i boka». Andre oppgaver kan framstå mer interessante. Det store gjennomtrekket man har hatt så langt, kan tolkes som at det trengs sterkere individuelle eller kollektive insitamenter knyttet til deltakelsen. Tilbud om deltakelse i kurs og opplæring i prosesslederkompetanse kan være slike grep.

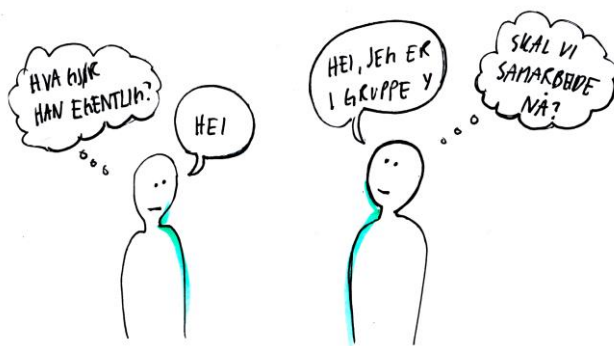
Det behøver ikke være noen stor dramatik i at enkelte arbeidsgrupper opplever uenigheter om forståelse og tiltak. Det er som forventet. Imidlertid ser vi det som viktig at man er ekstra oppmerksom på dette – og også gjør deltakerne oppmerksomme på at dette er en del av prosessen. Deltakerne forventes å jobbe innenfor nye og uvante rammer. Det er derfor ekstra viktig er at det er gode

retningslinjer for å håndtere uenigheter, slik at man forebygger dårlig samarbeidsklima og tilhørende motivasjonssvikt. Alternativt kan resultatet bli at «utkvitteringssyken» brer om seg, hvilket innebærer at man blir mer opptatt av å ferdigstille arbeidet enn å sikre høy kvalitet og relevans.

Vi har tro på å gi gruppene klarere og kanskje også et større handlerom, men dette vil være avhengig av både god ledelse av gruppene og av aktiv innsats fra berørte linjeledere i direktoratene og fra styringsgruppen. Det ligger en kime til usikkerhet i at det kan virke noe uklart hvor langt arbeidsgruppene handlefrihet strekker seg mht. til å presisere egne mandater, avklare aktuelle problemstillinger og framdrift. Det er styringsgruppen som har ansvar for at arbeidsgruppene har gode arbeidsvilkår ved å utforme klare mandater og oppdrag. Det må tas høyde for at grupper kan legge fram delte konklusjoner og tilrådninger.

Ledelse av gruppene er svært viktig, og det har blant annet blitt presisert at det skal finnes en fungeringsordning slik at gruppene ikke blir for sårbare ved lederskifter. Det er også viktig med god dynamikk der det er grenseflater, blant annet gjennom gode felles møteplasser.

Vi registrerer at utfordringer i arbeidsgruppene er vel erkjent og er synliggjort i risikovurderingene knyttet til programmet. En rekke tiltak er satt i verk for å sikre bedre arbeidsvilkår for arbeidsgruppene. Programsekretariatet er styrket slik at det blir bedre kapasitet til prosessledelse. Det er satt i gang tiltak som er ment å styrke linjeledernes engasjement i arbeidet. Det viktigste verktøyet i så måte er tilgang på informasjon, ikke bare om avgrensede problemstillinger, men mer sammenfattende om gruppens arbeid, og om hvem som er aktuell «motpart» i andre direktorater på ledernivå, slik at terskelen for å ta kontakt, senkes.



Programledelsen har utviklet konkrete retningslinjer for arbeidsgruppene arbeidsmåter, disse er gjengitt i vedlegg. Det vil være behov for å teste retningslinjene mot erfaringer som vinnes. Følgeforskningen er innrettet med sikte på å bygge opp under kunnskapsbasert videreutvikling av programmet. Vår vurdering er at programledelsen jobber godt med å løse utfordringene.

6.3.5 De fem direktoratenes interne organisering

Alle direktoratene forbereder seg til møter i styringsgruppen gjennom interne møter og samlinger, som tidligere vist. Vi registrerte at det er varierende oppmøte, spesielt fra linjeledelsen. I et direktorat ble det forklart med at alt ansvar for 0–24 var delegert til saksbehandlingsnivå. I «rene» lederfora, som enkelte direktorater hadde opprettet, var det til dels stort forfall.

Vi konkluderte som følger på undersøkelsesspørsmålene vi formulerte i forbindelse med kartleggingen av intern organisering:

- *Sikres tilstrekkelige ressurser til deltakelsen i programmet?* Ja og nei. Det settes unektelig av mye ressurser, og noen opplever også at det går for mye ressurser. Men det er likevel ikke tilstrekkelig, spesielt ikke på det operative nivået. Det er unisone tilbakemeldinger om at det er vanskelig å få jobben gjort og at det ikke tas nok høyde for at det er krevende å jobbe på tvers.
- *Sikres konsistens og koordinering mot andre aktiviteter?* Det er et opplevd problem at mange andre delvis overlappende aktiviteter krever tid og oppmerksomhet- og at signalene om hvordan man skal forholde seg til det er vage, eksempelvis at man skal «se til» tilgrensende prosesser.
- *Legges det et grunnlag for mer varig samarbeid på lengre sikt?* Ja, gitt at programmets forankring inn i linja i direktoratene forsterkes. Et program av dette slaget må være en gjennomgående forpliktelse for at det skal få tilstrekkelig prioritet og oppmerksomhet over tid



6.3.6 Felles ekstern ramme

Det er satt i gang et arbeid for å koordinere innsatsen mot fylkesmennene. Styringsgruppen vil etablere en «felles ekstern ramme» for samarbeidet. Rammen vil omfatte både prinsipper og prosedyrer for samarbeidet mellom direktoratene og ut mot kommunene og målgruppen.

Å utvikle samordningen av tiltak mot kommunesektoren vil bli et viktig utviklingsarbeid i seg selv. På sikt kan man her støte på nye styringsutfordringer som kan vurderes ut ifra to perspektiv; på den ene siden hvordan den sektorbaserte styringen oppleves av kommunene og på den annen side ulik bruk av styringsvirkemidler fra sektorene. Noen av direktoratene er for

eksempel mer opptatt av regelstyring mens andre legger stor vekt på veiledning og rådgivning.

Når det gjelder samarbeidet mellom direktoratene, mener vi man kan ta utgangspunkt i et sett av prinsipper som ble utarbeidet i forbindelse med januarrapporten. Disse prinsippene kan koples på prosedyrer for samarbeid, f.eks. møteplasser og dialog mellom virksomhetslederne, felles utvikling av tildelingsbrev og oppdragsbrev og prosedyrer for samarbeid om handlingsplaner og andre satsinger. Det er viktig at direktoratene selv tar ansvar for å utvikle prinsipper og prosedyrer for samarbeidet. Kommunesektoren vil være en sentral samarbeidspart for denne prosessen.

6.3.7 Programmets videre utvikling

Et viktig spørsmål gjelder programmets innretning på noe lengre sikt. Det vil på den ene siden være viktig å unngå å «brette ut» samarbeidet for mye for å fange opp nye tiltak for raskt. Programmet beveger seg over i en iverksettelsesfase for en del av de igangsatte tiltakene, og må evne å levere resultater når det gjelder vedtatte tiltak. Både direktoratene og de styrende departementene må legge bånd på seg for å unngå å overbelaste strukturen med nye tiltak.

Vi er kjent med at det er diskusjoner på gang i styringsgruppa om større prosesser i direktoratene skal koples aktivt på 0–24 og gjøres til en del av programmet heller enn å foregå som separate løp i sektoren. Diskusjonen går ut på at strukturen man har utviklet etter hvert vil være «eslet for noe større» enn å følge opp de pågående aktivitetene. Man jobber nå med kriterier for å definere hva som eventuelt kan eller bør tas inn. En gjør også en kritisk gjennomgang av gjestående tiltak med tanke på om noe bør tas ut eller ikke igangsettes.

Hvem skal bestemme hva som skal inn? I noen sammenhenger vil departementene se behov for å gi oppdrag som skal løses inn under rammen. Vi vil samtidig tilrå at det gis rom for at direktoratene selv løfter inn temaer og problemstillinger de mener er relevante, i forståelse med departementene. En tydeligere arena for tverrgående fagdialog mellom direktoratene og departementene kan være til nytte i dette arbeidet, se også avsnitt om arbeidsformer.

6.4 Er det etablert gode samarbeidsformer?

Gode samarbeidsformer skal fremme fleksibilitet, kreativitet og effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. Det er et langsiktig mål å etablere et godt og varig samarbeid. I oppdragsbrevet bes direktoratene om å involvere andre relevante aktører. Det er derfor nødvendig å etablere prosesser, møteplasser og strukturer for å ivareta dette.

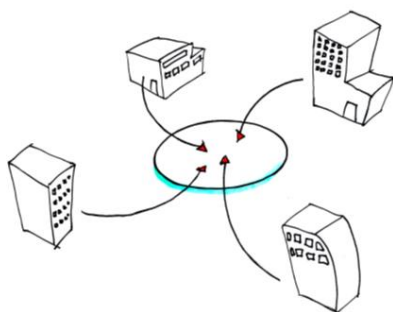
6.4.1 Samarbeidet mellom direktoratene

Samarbeidet mellom direktoratene er basert på likeverd og involvering. Det er en klar tilbakemelding fra alle direktorater at samarbeidet mellom dem er styrket gjennom 0–24. Vi oppfatter det slik at både det formelle og uformelle samarbeidet er styrket. Hovedgrunnen til det er at det er etablert mange nye møteplasser og at samarbeidet er utvidet til å omfatte til dels nye fagområder. Det har bidratt til å skape nye nettverk og kontakter. Det sies også at

«kunnskapen om hverandre» har økt, både når det gjelder strategier, samfunnsoppdrag, arbeidsmåter og faglig tilnærming.

Det er en realitet at direktoratene har ulike aksjer eller interesser i deler av samarbeidet. Et så bredt samarbeid mellom så mange direktorater vil nødvendigvis ha noen slike skjevheter, eller «asymmetri». Det kan tenkes at på sikt kan dette føre til fallende oppslutning om samarbeidet fra de direktoratene som «får minst igjen» fra samarbeidet. Det er viktig å ta dette innover seg som en realitet og diskutere hvordan alle direktoratene kan trekkes med, men på litt ulike premisser. Nå løses dette ved prinsippet om «at alle deltar på alt». Dette prinsippet er basert på erfaringer med at oppstyking av arbeidet gjennom arbeidsdeling fører til at tverrsektorielle perspektiver og tverrfaglige innganger kan bli borte.

Likevel er vår vurdering at dette neppe er en holdbar strategi på sikt, rett og slett fordi noen av tiltakene ikke har nok relevans for enkelte direktorater. Dette må få konsekvenser for valg av samarbeidsformer. Vi mener også at samarbeidet vil være tjent med en mer tydelig ansvars plassering, særlig i forbindelse med gjennomføring av tiltak.



Eksempel på arena: Felles årlig fagsamling for fylkesmannen

Direktoratene arrangerer i fellesskap en årlig fagsamling for ansatte hos fylkesmannen. Fagsamlingen skal være en arena for dialog, faglig påfyll, inspirasjon og samhandling som skal stimulere til bedre samarbeid mellom sektorene som grunnlag for mer helhetlig innsats ovenfor målgruppen. Dette fellesarrangementet er en videreutvikling av et arrangement som Helsedirektoratet har gjennomført på årlig basis. Det tas sikte på å rullere ansvaret for samlingen, og det er Avdir som har ansvaret i 2016.

6.4.2 Samarbeidsfora i departementene

Det løpende samarbeidet mellom departementene ivaretas av en arbeidsgruppe med medlemmer fra alle departementene. Arbeidsgruppen består av fagpersoner og mange av disse har jobbet sammen om temaet over lengre tid (siden Ny Giv). Det er KD som leder arbeidsgruppa og som inviterer til møter. I hovedsak fungerer arbeidsgruppa som et informasjonsforum- men den er samtidig satt opp som formell rapporterings- og kontaktvei for styringsgruppa i 0–24. I en tidlig fase kan dette være en fornuftig linje, men vi tror det kan bli behov for å skille faglig dialog og styringsdialog klarere etter hvert.

I tidligere fase var det et etablert samarbeid mellom departementenes ekspedisjonssjefer, ved siden av samordning på politisk nivå, bl.a. om de felles oppdragene som ble gitt. Det er så vidt oss bekjent i dag ikke et fungerende forum på ledernivå mellom departementene. Vi antar at behovet for en arena vil bli tydelig etter hvert som programmet produserer forslag som vil kreve avklaring på departements- eller regjeringsnivå.

6.4.3 Samarbeid på tvers av departementer og direktorater

Det er både formell og uformell kontakt mellom programsekretariatet og Kunnskapsdepartementet. Den uformelle kontakten er viktig for å sikre at KD er løpende informert om programarbeidet, men også for at sekretariatet kan «luften» problemstillinger underveis. Vårt inntrykk er at det kan være behov for en enda tydeligere arena for faglig dialog mellom alle direktoratene og departementene om programmet, og at denne skilles klart fra styringslinja for programmet.

Som tidligere nevnt er det et behov fra departementenes side for å holde oppmerksomheten oppe. Fra direktoratenes side har man gitt uttrykk for at man kan risikere målforskyvning dersom man vektlegger kortsiktige resultater for sterkt. Dette er vi enig i, men synlige resultater er samtidig viktig for politisk oppmerksomhet og engasjement. Vi tror mer løpende og fleksibel faglig dialog mellom de involverte departementene og direktoratene vil bidra til at dette blir mer håndterbart.

Det er også lagt opp til jevnlige møter med alle departementene og PS/styringsgruppa med sikte på å spre informasjon og kunnskap om programmet. Dette er bra med tanke på forankring i det enkelte departement.

6.4.4 Bruk av digitale samhandlingsplattformer

Arbeidsgruppene uttrykker frustrasjon over tiden det tar å samarbeide når «det går andre og mye raskere tog internt i virksomheten». Dette tilsier at man både må jobbe med forståelsen for at det er nødvendig å investere tid, og samtidig søke å effektivisere samarbeidet. Det er i ferd med å utvikle en plattform for informasjonsdeling og samhandling på tvers. Vi mener det er viktig å investere i at dette blir en god plattform, slik at man får utnyttet muligheten for mer effektiv kommunikasjon og informasjonsdeling på tvers.

God bruk av digitale samhandlingsløsninger anser vi også som et potensielt svært viktig utviklingsområde når man skal utvikle en «ekstern ramme» for programmet. Det vil være viktig for direktoratene å starte med seg selv, og med det også få gode forutsetninger til å vurdere hvordan digitale løsninger kan bidra til å tilrettelegge for den vertikale samhandlingen mot kommunesektoren.

6.5 Har man rett ledelse og relevant kompetanse?

6.5.1 Ledelse

Ledere kan innta en primært styrende lederstil der de legger vekt på å sette klare krav og forventninger, være resultat- og gjennomføringsorientert. I et bredt

samarbeid er forutsetningene for å styre gjennom hierarkiet begrenset. Da er det også viktig at lederne gjennom kunnskap og forståelse bidrar aktivt til å identifisere problemene, går i front for å skape en god samarbeidskultur både internt og på tvers og signaliserer forventninger om å bidra i tverrgående arbeid. Lederne er viktige kulturbærere som kan vise i praksis at samordning er viktig ved å støtte aktivt opp om gode prosesser.⁹



Komposisjonen av bidragene vil variere mellom hvilken posisjon lederen har, det er ulike krav til og muligheter for toppledere og mellomledere. I 0–24 har vi sett at spørsmål rundt behovet for ulike ledelseskompetanser har kommet til uttrykk i diskusjonen rundt hvordan programsekretariatet skal ledes. Dette har over tid gått seg til, slik at man nå har en god sammensetning i sekretariatet som sammen ivaretar de ulike kompetansene som beskrevet over.

Å lede arbeidsgruppene har vist seg i noen tilfelle å være krevende. Dels fordi mandatene i noen tilfeller har vært uklare, og dels fordi det har kommet fram til dels sterke uenigheter om hva som er riktige tiltak. Det er viktig å finne fram til eller utvikle gruppeledere som har erfaring med å lede faglige prosesser. Samtidig er det behov for at programsekretariatet følger opp arbeidsgrupelederne gjennom å gi lederstøtte, prosess-støtte og faglig støtte.

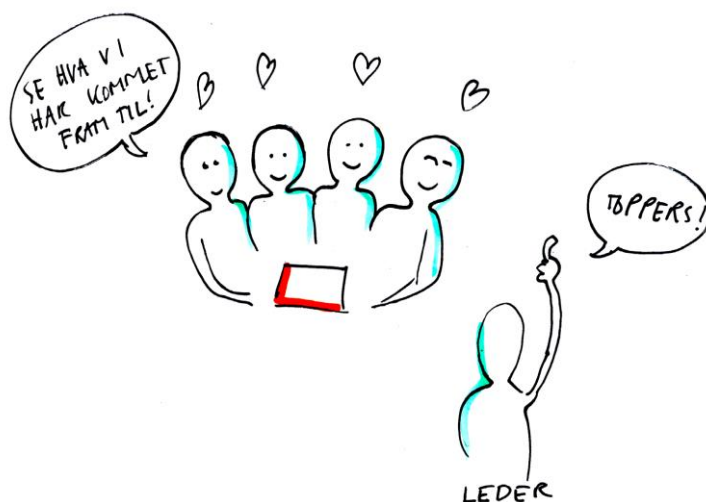
Vi tror også at det ligger muligheter for å utnytte linjelederne som har ansvar for ulike arbeidsgrupper bedre, både internt og eksternt. Internt ved at de gis klarere oppdrag om å følge opp arbeidet i gruppene, og eksternt ved at de kan støtte opp under arbeidet i gruppene ved selv å ta kontakt med kolleger i andre direktorater for å avklare problemstillinger. Særlig leder til den som leder arbeidsgruppene har et ansvar og en viktig rolle.

Vi er kjent med at man også har forsøkt å etablere møteplasser for lederne på tvers av direktoratene, men med varierende hell så snart, det er lavt oppmøte. Det har vist seg vanskelig å få ledere til å prioritere dette. Vi er kjent med at programsekretariatet forsøker å finne ut hvordan møtene skal bli mer attraktive når det gjelder tema, innkalling, varighet og form, men vil påpeke at det ikke

⁹ Kilde: Rådmann Erik Kjeldstadli i Bærum, Forvaltningskonferansen 2015

bare er opptil sekretariatet å gjøre møtene spennende for lederne- de må også bidra selv ved å stille opp og være gode rollemodeller.

Vi tror det kan være klokt at styringsgruppen tar initiativ til en ledersamling der man kan diskutere hva den enkelte leder kan bidra med og gjerne utarbeide en kortfattet rollebeskrivelse som kan tjene som rettesnor. En slik rollebeskrivelse bør omfatte både oppgaven som linjeleder internt i direktoratet og oppgaven med å tilrettelegge for god samhandling med andre (ledere i) direktorater. Vi forutsetter at man setter i verk tiltak som sikrer oppslutning og motvirker forfall til et slikt møte.



6.5.2 Kompetanse

Det er viktig at deltakerne har relevant kompetanse og interesse for å jobbe på tvers. Vi har fått inntrykk av at arbeidsgruppene er interessert i og ønsker erfaringsutveksling og annen kompetanseheving, gjerne i form av kurs og opplæring i nye arbeidsformer og verktøy. Imidlertid kan ønsket om dette komme i en viss konflikt med opplevd behov for å utnytte tiden effektivt og få framdrift i arbeidet.

For operative ledere med tungt samordningsansvar (sekretariatsledere), tror vi at det vil være verdt å vurdere å innføre en «mentorordning» eller annen ordning for kollegaveiledning, basert på positive tilbakemeldinger på Difi's rolle som sparringspartner.

6.6 Er det kultur for samordning?

Direktoratene er forskjellige og det finnes også ulike tradisjoner og kulturer som må forstås og tas høyde for i samarbeidet. Dette er ikke spesielt for 0–24. Ethvert fagmiljø utvikler sin egen sektorspesifikke begrepsbruk for dette i den grad at vi kan snakke om egne fagkulturer.

Vi har vist til spenninger i arbeidsgruppene og i forholdet mellom linje og program som vi mener et stykke på vei kan føres tilbake til kultur og tradisjon. Gruppemedlemmene har for eksempel noe ulike oppfatninger av egen myndighet og handlingsrom, noe som kan forklares med ulikheter i kultur i avdelinger og direktorater.

Vi har også fått inntrykk av noe forskjellige tilnæringsmåter og strategier hva angår hvordan man utvikler og bruker kunnskap og hva som regnes som «kunnskapsbasert beslutning». Dersom måten 0–24 jobber på, kolliderer med oppfatninger om hva som er «god» saksbehandling, kan man få problemer med å få aksept og oppslutning internt i det enkelte direktorat. Enkelte direktorater hadde egne retningslinjer for hva som er kunnskapsbaserte beslutninger, mens andre viser til mer uformelle forståelser og normer.

På noen områder ser det ut til å være en tradisjon for at departementene gir ganske detaljerte føringer for direktoratene. Dette kan være en grunn til at enkelte arbeidsgrupper synes det har vært krevende å operasjonalisere oppdragene de har fått.

6.6.1 Felles standarder og retningslinjer kan understøtte kulturbygging på tvers

Flere informanter har i intervjuer og møter pekt på faren for at man velger en minimumsfortolkning av oppdraget. Det handler om at man raskt spisser, eller «skrumper» problemstillingene heller enn å bruke tid på å definere og operasjonalisere dem. Dersom man ikke har tid og ressurser, vil faren for skrumping tilta. Det er pekt på slike tendenser spesielt der oppdragene har vært store og uklare, og ikke nødvendigvis har stått i samsvar med kapasitet og kompetanse i arbeidsgruppene.

En tendens til å bruke for liten tid på avklaring og konseptutvikling for å sikre høy effektivitet, kan kanskje også relateres til kultur og tradisjon i direktoratene, jf også Difi-rapport 2013:07. Vi mener felles verktøy som utredningsinstruksen og prosjektveiviseren i staten vil være spesielt nyttige i tverrgående prosesser for å utvikle felles språk, arbeidsformer og prosesser som igjen vil gjøre oppgaveløsningen mer effektiv.

6.6.2 Brukerorientering som redskap for mer felles oppfatninger

Selv om man jobber med utsatte barn og unge, er de operative tilnærmingene til brukergrupper ganske forskjellige i de ulike direktoratene. Dette kan erfaringsmessig lett farge syn og oppfatninger på hva som er «riktig» virkemiddelbruk. For å utvikle felles forståelse om tilnærminger og praksis, kan innføring av brukerorientert metodikk være en innfallsvinkel.

I de felles prinsippene for samarbeidet er det lagt vekt på at det er viktig å innta kommuneperspektivet. Brukerperspektivet er ikke gjort til eksplisitt mål. Det virker litt utydelig hvordan stat og kommune sammen skal gjøre tjenestetilbudet bedre og mer samordnet for sluttbruker. Difi tilbød derfor å arrangere en samling for deltakerne i 0–24 med utgangspunkt i metoder som Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenestedesign legger opp til. Slike metoder legger vekt på å sette brukernes forutsetninger og situasjon i sentrum.

Seminaret ble gjennomført i mai 2016. Formålet med seminaret var å se på hvordan brukerretting kan bidra til å skape en samlet plattform for samarbeidet, og deltakerne fikk blant annet presentert erfaringer fra tjenstedesignprosjekter. En kommentar som framkom i evalueringen av samlingen var at *«arbeidsmåten tvinger oss litt «ned på bakken», men det er viktig at vi har fokus på å bruke de virkemidlene vi som direktorat og statlig forvaltning har, og ikke griper inn i kommunenes selvstyingsrett.»*



Vi mener det vil være viktig at 0–24 jobber videre med å utvikle et felles og samordnet syn på sluttbrukeren. Dette kan redusere faren for at man baserer samarbeidet på et «minste felles multiplum» som igjen fører til at man ikke strekker seg langt nok i å finne relevante løsninger på behovene brukerne har. Å få på plass en felles forståelse av brukernes behov og forventninger blir viktig i det videre arbeidet med å meisle ut en felles innsats.



Illustrasjon: Comte utviklet en gruppeoppgave i form av et spill som skulle utfordre deltakerne til å se brukeren selv om man ikke selv arbeider praksisnært. Hensikten var å utfordre deltakerne til å tenke konkret på hvordan 0–24-samarbeidet kan bidra til å legge riktige rammebetingelser for aktørene slik at de kan tilby relevante og best mulig tjenester til sine brukere.

Kapittel 7 Difis råd

Vi har formulert noen generelle råd og anbefalinger som gjelder videre utvikling av 0–24-samarbeidet og som vi også anser vil kunne være relevante ved utvikling av andre tverrgående satsinger. Våre synspunkter har fortløpende blitt formidlet til programledelsen underveis i samarbeidet. Slik rådene er uttrykt her, er de noe endret og spisset med grunnlag i den sammenfattende analysen vi har gjort etter at vi avsluttet vår direkte involvering i samarbeidet.

Den felles problemforståelsen må utvikles, konsolideres og fornyes:

- Departementenes oppdrag om å la direktoratene utvikle et kunnskapsgrunnlag sammen gav et godt utgangspunkt for den felles problemforståelsen som samarbeidet er bygget opp rundt
- Faste dialogfora og arenaer på ulike nivåer bidrar til å konsolidere kunnskapsgrunnlaget og til at uenigheter og uklarheter avklares så tidlig som mulig. Vi anbefaler en arena for fagdialog på tvers av departementene og direktoratene
- En god informasjons- og kommunikasjonsstrategi kan gjøre det enklere å kommunisere hva man har blitt enige om til ulike interessenter

Departementene må bidra ved:

- Å sørge for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene
- Å avklare pådriver- og prosesslederroller
- Å tidlig involvere berørte departementer ved utvikling av nye planer og strategier som gjelder målgruppen.
- Å vurdere faste departementslederfora som drøfter sammenhengen i politiske satsinger rettet mot barn og unge som grunnlag for samordnet iverksetting

Direktoratene må bidra ved å:

- Tydeliggjøre prosesslederrollen i samarbeidet. Prosessleder må særlig være klar for å løfte utfordringer til virksomhetsledernivået, i og med at oppdraget er krevende og tilbakeslag vil forekomme
- Være bevisste på at det både tas sikte på samordning av konkret virkemiddelbruk og etablering av varige samarbeidsrelasjoner, og at planer og strategier må understøtte begge formål
- Utvikle felles kulturer, blant annet ved å legge utredningsinstruksen og prosjektveiviseren til grunn som faglig standard for felles beslutningsgrunnlag og å jobbe med å styrke eierskapet til felles mål og målgrupper
- Tilpasse styring og ledelse til ulike faser i programmet og gi linjen i direktoratene et tydelig ansvar for oppfølging av konkrete tiltak. «Alle skal være med på alt»-prinsippet bør modifiseres når satsingen beveger seg over mot en fase der igangsatte tiltak skal over i en iverksettelsesfase
- Utvikle en god digital samhandlingsplattform, i første omgang for direktoratene og departementene, på sikt for å kommunisere ut mot fylkesmenn og kommuner

Styrk motivasjonen for å delta i samordningsoppgaver

- Lederne må støtte samarbeidet aktivt og opptre som gode rollemodeller
- Sett av nok ressurser og kompetanse alt fra starten
- Vurder felles utviklingstiltak for grupper av ledere fra forskjellige direktorater som skal løse oppgaver sammen.
- Opprett mentor/kollegastøtteordning for fagkoordinatorer med omfattende samordningsansvar

Behov for områdegjennomgang?

- Vi observerer at det er mange tilsynelatende parallelle aktiviteter og satsinger på gang, og at sammenhengen mellom dem virker uklar. Vi anbefaler å gjøre en kartlegging av den samlede ressursbruken knyttet til departementenes og direktoratenes oppfølging av utsatte barn og unge og på den måten få et bedre kunnskapsgrunnlag om forvaltningens oppfølging av denne gruppen.

Vurder behov for støttespillere

Difi har fått positiv tilbakemelding på vår rolle som observatør, medspiller og pådriver. Dette indikerer at slike samarbeidsprosesser er tjent med å ha eksterne samarbeidspartnere

Referanser

Rapporter og artikler

- Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11
- Difi (2014). *Mot alle odds? Om samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07
- Falch, Johannesen & Strøm (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim 2009
- Hyggen (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden: Utfordringer, innsatser og anbefalinger*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen K.
- Rittel and Webber (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning," pp. 155–169, Policy Sciences, Vol. 4, Elsevier Scientific Publishing Company, Inc., Amsterdam, 1973.
- Sletten, Bakken & Andersen (2015). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*. NOVA Rapport 1/15
- Waterman, Peters & Phillips (1980). *Structure is not organization*. Business Horizons, 23(3), 14-26.

Offentlige dokumenter og planer

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2016). *Trygghet, deltakelse og engasjement- regjeringens arbeid for barn og ungdom*. Plan
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*. Dokument 3:9 (2015-2016).
- NOU 2009:22. *Det du gjør, gjør det helt- bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet (Flatø-utvalget)

Reglement veiledere og styringsdokumenter

- Difi (2015). *Prosjektveiviseren- en felles prosjektmodell for offentlig sektor*
- DFØ (2016). *Veileder til Utredningsinstruksen*
- FIN (2011). *Veileder i etatsstyring (FIN 2011)*
- Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2014) *Embetsoppdrag*
- Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (2015) *Embetsoppdrag*
- Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015) *Svar på felles oppdragsbrev*
- Utdanningsdirektoratet (2015). *Programmandat 0–24-programmet*

Annet materiale

- Sakspapirer til, og referater fra møter i styringsgruppa for 0–24-programmet i perioden desember 2015-juni 2016
- Erfaringsnotat om innovasjon og tjenstedesign. (Comte Bureau 2016).
- Illustrasjoner og bilder i kapittel 6 er hentet fra materialet som Comte utviklet.

Vedlegg 1: Oversikt over arbeidsgrupper i 0–24

Pr oktober 2016:

- **Språkgruppen:** Gjennomgår eksisterende tiltak knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker med sikte på å få en bedre koordinert innsats på feltet om tiltak som virker. Ledes av Udir.
- **Regelverk og samhandling:** Gruppen kartlegger hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Ledes av Buf-dir.
- **Barn og unges selv- og medbestemmelsesrett:** gruppen vurderer om forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene skaper utilsiktede problemer, og skal foreslå/gjennomføre felles tiltak. Ledes av Helse-dir.
- **Samordning av innsatser:** Gruppen ser på hvordan ulike innsatser direktoratene har kan samordnes bedre, for bedre samordning lokalt. Ledes av Udir
- **Læreplasser:** Gruppen skal bidra til å bygge ned hindringer som gjør det vanskelig å gjennomføre et lærlingeløp for unge med funksjonsnedsettelse eller unge minoritetsspråklige. Ledes av AV-dir
- **Tilskudd:** Gruppen ser på tilskuddsordninger som er ment å bidra til at barn og unge opprettholder tilknytningen til skole og/eller arbeidslivet og vurderer mulighetene for gjensidige tilpasninger eller sammenslåing av tilskuddsordninger innenfor relevante område, evt andre former for forenkling. Ledes av Buf-dir.
- **Samarbeid med brukerorganisasjonene:** Gruppen ser på praksisen i direktoratene når det gjelder samarbeid med brukerorganisasjonene og vurderer hvilke felles strukturer og møteplasser som kan være hensiktsmessige. Ledes av Helse-dir.
- **Opplærings situasjonen for asylsøkere:** Gruppen ser på hvordan de ulike sektorene kan legge til rette for og støtte opp under opplærings situasjonen for barn og unge fra asylsøkerfasen til og med første fase av bosetting i en kommune. Ledes av IMDi
- **"Regelverk i praksis"** - Udir prosjekt – kan det utvides?
- Konkretisere nye behov for forskning knyttet til ikke-skolerelaterte årsaker til frafall – kartlegging/skaffe oversikt mellom direktoratene
- Eget tiltak: **Etablere mer varige samordnings- og samarbeidsstrukturer og prosesser mellom direktoratene** som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid. Gjennomgående

Vedlegg 2 Retningslinjer for arbeidsgruppene

- Arbeidsgruppene skal være satt sammen av medarbeidere med **riktig kompetanse** til å løse oppgavene de har fått ansvar for og det er **arbeidsgruppa sammen som skal løse oppgaven**.
- Det vil bli behov for å hente inn **info, kunnskap og innspill fra andre i eget direktorat**. Den enkelte bør lage en plan for dette i samråd med egen leder og de andre i gruppa – og det må settes av nødvendig tid til å få gjort dette.
- Den enkelte medarbeider sitter i gruppen som **representant for sitt direktorat** og må sørge for at han/hennes bidrag og synspunkter inn i gruppas arbeid er i tråd med dette. Dette forutsetter at den enkelte har gjort de nødvendige avklaringer i eget direktorat, og det må settes av tilstrekkelig tid til dette.
- **Ansvarlig direktorat for tiltaket har – via sin arbeidsgruppeleder – det overordnede ansvaret** for å legge til rette for gode prosesser og god kvalitetssikring av arbeidet i gruppa. Dette innebærer ansvar for å minne om og legge til rette for at gruppas deltakere forankrer internt i sitt direktorat etc - i tråd med beskrivelsen av dette over.
- Alle som sitter i en arbeidsgruppe skal ha **god dialog med egen linjeleder**, på samme måte som i annet arbeid. Det er spesielt viktig med god dialog mellom arbeidsgruppeleder og dennes linjeledelse.
- Behov for avklaringer ut over det som kan gjøres via egen ledelse og som angår 0–24 mer overordnet gjøres i første omgang **via direktoratets egen kontaktperson** (for Udirs arbeidsgruppeledere: sekretariatet), før det evt meldes som sak i styringsgruppa.
- Hvis de blir **uenighet** i gruppa må en forsøke å avklare dette, evt. ved at linjeledelse involveres. Hvis en ikke blir enige i gruppa *kan* en levere to ulike forslag til styringsgruppa, slik at beslutning tas på dette nivået.

Vedlegg 3 Difis roller i 0–24-samarbeidet

Utdrag fra notat utarbeidet av Difi som ble behandlet og godkjent i styringsgruppa for 0–24-samarbeidet 4. desember 2015

Difis mål for og innretting av arbeidet for bedre samordning

Det ligger i Difis generelle oppdrag å bidra til å styrke samordningen i forvaltningen slik at den blir bedre til å løse sammensatte og tverrsektorielle oppgaver, herunder særlig s.k. gjenstridige problemer. Ett av grepene for å følge opp denne målsettingen er å vinne erfaringer fra og understøtte konkrete samordningsprosjekter/-prosesser gjennom bistand på ulike måter. Den faglige bistanden vil bygge på vurderinger og tilrådninger i rapporten *Mot alle odds? Om samordning i norsk forvaltning (Difi-rapport 2014:07)*

Det er formulert følgende resultatmål for Difis videre arbeid med å utvikle samordningen i forvaltningen:

- At de involverte departementene og direktoratene styrer og tilrettelegger på en samordnet måte og med det legger grunnlag for helhetlig oppgaveløsning
- Spredning av kunnskap om hvilke samordningsmekanismer, virkemidler og tiltak som faktisk er tilgjengelige og relevante, og hvordan de kan brukes
- Å gi innspill til «Program for bedre styring og ledelse» om tiltak som kan bedre forutsetningene for god samordning

Difis (mulige) roller og arbeidsmåter inn mot samarbeidet «0–24»

Rollebeskrivelsen/-avklaringen bygger på dialog og diskusjoner mellom Difi og programsekretariatet. I det følgende brukes både begrepene «samarbeidet» og «programmet». Det første er brukt i oppdragsbrevet fra departementene, mens det andre er brukt i programmandatet som er utarbeidet av direktoratene. Mandatet bygger på oppdragsbrevene og er en konkretisering av disse særlig hva angår organiseringen av arbeidet.

Difi kan ivareta ulike roller/funksjoner. Rolletypene som er beskrevet nedenfor henger sammen og er gjensidig utfyllende. Vektingen av rollene avhenger dels av behov fra programmets side og dels av ressurser/kapasitet fra Difi.

For det første vil Difi kunne påta seg en **observatør- og dokumentasjonsrolle**. Denne rollen innebærer at Difi har løpende dialog med programmet og deltar (som observatør) i relevante møter, f.eks. møter i styringsgruppen, får tilgang til relevante dokumenter og gjennomfører samtaler og intervjuer med nøkkelpersoner. Difi gir råd underveis om organiseringen av prosessen og bruk av virkemidler for å styrke samarbeidet. Difi oppsummerer inntrykk og erfaringer i et oppsummerende og rådgivende notat til styringsgruppen. Difi vil i dette tilfellet hovedsakelig innta en *reaktiv rolle*, dvs. at rollen vil være «etterspørselsbasert» og at vi først og fremst agerer etter bestillinger fra programsekretariatet og/eller styringsgruppen.

For det andre kan Difi gå mer aktivt inn i prosessen *i perioder* som **medspiller og pådriver** i nært samarbeid med programsekretariatet og styringsgruppen. Dette innebærer at Difi kan ta egne initiativ basert på sine observasjoner og informasjonsinnhenting. Initiativene kan bestå i å gi konkrete råd om justeringer i prosess og organisering, og å foreslå konkrete tiltak/virkemidler for å styrke samordningen og/eller tiltak som kan hindre at samordningen svekkes. Difi kan ta initiativ til eller bli bedt om å redegjøre for styringsgruppen om aktuelle problemstillinger. Denne tilnærmingen betyr en mer *proaktiv rolle*. Vi vil understreke at denne rollen vil være ressurskrevende og bare kan realiseres som punktinnsetser.

Uansett vil vi ikke «overta» programmet gjennom direkte prosessledelse eller dagsordensetting, men forholde oss til styringsgruppens prioriteringer. Difi har ikke mulighet til å gå inn i separat rådgivning overfor det enkelte direktorat om intern organisering og prosess, men gjennom kartleggingen vil vi kunne avdekke etatsspesifikke utfordringer som selvsagt vil bli formidlet til sekretariatet/styringsgruppen. Fortsatt vil vi ivareta dokumentasjonsrollen gjennom å oppsummere erfaringer underveis, i form av arbeidsdokumenter, og presentere disse for styringsgruppen.

For det tredje vil Difi bruke erfaringene fra prosjektet til å utvikle nye tiltak og utarbeide «modeller» eller «verktøy» til bruk i forvaltningen. Erfaringer og forslag til tiltak vil også bli formidlet til og drøftet i oppfølgingen av regjeringens «Program for bedre styring og ledelse». Erfaringsbaserte tiltak vil (forhåpentligvis) både ha relevans for det videre arbeid med 0–24-programmet og generelt for samordningsprosjekter. Dette kan betegnes som Difis **utviklerrolle**. Det er denne rollen som primært vil skille vår bistand fra bistand som konsulenter kan tilby. I den kan det også ligge at «nye» tiltak testes ut i programarbeidet underveis i forståelse med styringsgruppen.

Difi vil kunne ivareta alle rolletypene beskrevet ovenfor i sin bistand til 0–24 -samarbeidet/programmet. Vi vil anta at det i første fase vil bli lagt vekt på observatør- og dokumentasjonsrollen, bl.a. for å sikre nødvendig kunnskap om og oversikt over samarbeidet som igjen er nødvendig for å kunne ivareta en mer aktiv medspiller- og rådgiverrolle. Utviklerrollen er en svært viktig begrunnelse for Difis generelle motivasjon for å gå inn i og yte bistand til konkrete samordningsprosjekter.

Difis deltakelse i prosessen – møter og dialog

Generelt vil omfanget av dialoger og møtedeltakelse variere og avhenge av hvilken rolle Difi ivaretar over tid.

Det kan skilles mellom dialog med den operative ledelsen, programsekretariatet, og de som har et styringsansvar, enten på direktorats- eller departementsnivå. Difis bistand vil i hovedsak være rettet inn mot direktoratsnivået gitt at det er dette nivået som vil ivareta samarbeids- og samordningsfunksjonene, særlig i start- og utredningsfasen.

Den løpende kontakten vil naturlig være med sekretariatet for programmet. Det legges opp til faste møter med jevne mellomrom med programsekretariatet. Det

bør også åpnes for at Difi kan delta på møter med direktoratenes kontaktgruppe sammen med sekretariatet.

Difi deltar på møter i styringsgruppa etter behov, jf. rollebeskrivelse. Difi kan delta i styringsgruppe-møter dels som observatør og dels som rådgiver, dvs. at forslag fra Difi som går på endring i bruk av virkemidler for samordningen bør legges fram for og drøftes/forankres i styringsgruppa.

Difi vil innledningsvis ha behov for samtaler/intervjuer med både programeierne (direktørene) og oppdragsgiverne (departementene). Dialogen vil handle om og avstemme forventninger til programmet og Difis bidrag. Difi vurderer i hvilken grad det er behov for kontakt med eierne og oppdragsgiverne underveis. Difi vil også ha behov for å innhente informasjon via samtaler/intervjuer med representanter fra lokalforvaltningen og regional statlig myndighet.

Difis deltakelse i prosessen - start- og iverksettelsesfase

Programmet er under oppstart. Arbeidsgruppene som skal utrede og vurdere forslag på de ulike tiltaksområdene som er under etablering. Det er foreløpig ikke fastlagt når de skal levere sine innspill. Det er derfor usikkert når programmet vil gå inn i en iverksettelsesfase, men det er grunn til å anta at tiltak vil bli iverksatt suksessivt gjennom programperioden fram til 2020.

Difi vil i forbindelse med oppstarten av programmet gjennomføre en kartlegging av aktuelle samordningsutfordringer. Kartleggingen vil skje gjennom intervjuer med sentrale personer i to runder: først et begrenset antall samtaler/intervjuer med programsekretariatet, leder av styringsgruppe og faglige medarbeidere i KD. Hensikten med denne runden er å skaffe oss god oversikt over faktorer som kan påvirke samordningen, og å teste ut om vår innretning og problemstillinger er relevante. I runde to vil vi inkludere et større antall informanter, både på departements- og direktoratsnivå. Vi vil vurdere å arrangere et ideverksted for å presentere funn fra kartleggingen og drøfte veien videre.

Difis hovedinnsats vil være knyttet til startfasen, dvs. at vi bidrar til at programmet får en god start og at det legges et solid grunnlag for et effektivt og bærekraftig samarbeid. Vi antar at denne fasen vil vare til og med 1. halvår 2016. Det tas senere stilling til om og i hvilken form Difi skal bistå programmet etter startfasen er over.

Referanseark for Difi

| | |
|--|---|
| Tittel: | Felles problem- felles løsning? Lærdommer fra 0–24-samarbeidet |
| Forfatter(e): | Astri Hildrum og Harald Nybøen |
| Evt. eksterne samarbeidspartnere: | |
| Saksnummer: | 16/00729-3 |
| Prosjektnummer: | |
| Prosjektnavn: | |
| Prosjektleder: | Astri Hildrum |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Avdeling for ledelse og organisering |
| Oppdragsgiver(e): | Utdanningsdirektoratet på vegne av 0–24-samarbeidet |
| Resymé/omtale: | <p>Difi har fulgt 0–24-samarbeidet fra høsten 2015 fram til sommeren 2016, dels som rådgiver og dels som observatør. Vi ser samarbeidet som en god start på en ambisiøs prosess. Departementenes oppdrag om å la direktoratene utvikle et kunnskapsgrunnlag i fellesskap, gav et godt utgangspunkt for den felles problemforståelsen som samarbeidet er bygget opp rundt. De involverte departementene og direktoratene har vist betydelig engasjement når det gjelder å ta tak i problemer og samordne prosesser, rutiner og arbeidsformer.</p> <p>Det må likevel stadig jobbes med å konsolidere felles problemforståelse og å finne gode løsninger. Det trengs egnede arenaer og verktøy for samarbeidet. Godt samordnet styring og ledelse er nødvendig. Spesielt er det viktig med avklaring mot tilgrensende prosesser og satsinger som gir dobbeltarbeid og svekker grunnlaget for å få nødvendig kraft til samarbeidet.</p> |
| Emneord: | samordning, styring, hierarki, nettverk, ledelse, gjenstridige problemer, direktorater, departementer |
| Dato for utgivelse: | 09.11.2016 |
| Utgiver: | Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |