

Mot alle odds?

Veier til samordning i norsk forvaltning- VEDLEGG

Difi-rapport 2014:07

ISSN 1890-6583

Forord

Difi har gjennomført et prosjekt der formålet har vært å belyse samordning i norsk forvaltning og å peke på mulige veier til å forbedre samordningen, spesielt der forvaltningen står overfor det som vi har valgt å kalle gjenstridige problemer.

Dette dokumentet inneholder to underlagsnotater som er utarbeidet i forbindelse med prosjektet. Notatet om samordning på integreringsfeltet er utført av seniorrådgiver Oddbjørg Bakli. Notatet om oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid er utført av seniorrådgiver Dag Solumsmoen. Takk til alle som har bidratt gjennom å stille opp i intervjuer og seminarer.

Hovedrapporten inneholder mer informasjon om gjennomføring av undersøkelsene. Den redegjør også for sentrale begreper.

Innholdsfortegnelse

1	Erfaringscase: integrering av innvandrere.....	3
1.1	Innledning.....	3
1.2	Om integrering av innvandrere	3
1.3	Om samordningsvirkemidler på integreringsområdet.....	4
1.4	Erfaringer og læringspunkter	9
2	Erfaringscase: Ny Giv/Oppfølgingsprosjektet.....	15
2.1	Innledning.....	15
2.2	En ny giv for «ungdom utenfor»	16
2.3	Hovedtrekk ved «ungdom utenfor» som samordningsområde	18
2.4	Resultater av Ny Giv	20
2.5	Erfaringer og læringspunkter	22
2.6	Forholdet til samordningsmekanismer	26

1 Erfaringscase: integrering av innvandrere

1.1 Innledning

1.1.1 Formål

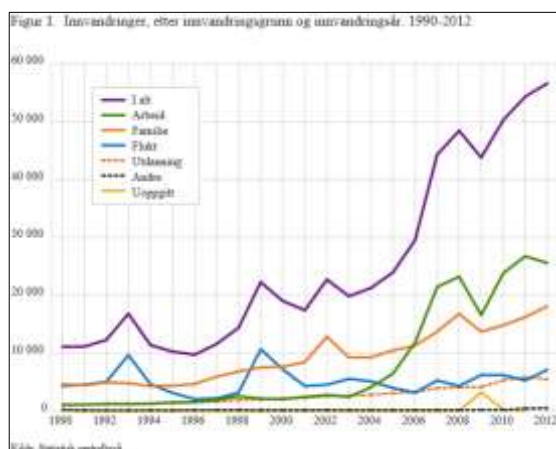
Dette prosjektet handler om samordning på tvers av departementsområder og sektorer. I denne «casen» ser vi på integrering av innvandrere med både et horisontalt og et vertikalt perspektiv. Vi ser på den vertikale samordningen mellom stat og kommune, og hvordan den horisontale samordningen mellom sentrale, regionale og lokale aktører – statlige og kommunale – foregår.

1.1.2 Tilnærming, data og metode

Siden integrering av innvandrere er et stort og vidtfavnende område har vi – i tillegg til å se på samordning på departements-/regjeringnivå – valgt å se på noen sentrale (samordnings)virkemidler; samarbeids-/partnerskapsavtaler (K+ i IMDi Midt-Norge) og områdesatsning (Goruddalssatsningen).

Vi har intervjuet personer med erfaringer fra disse og lignende (samordnings)arenaer og satt oss inn i relevant dokumentasjon.

1.2 Om integrering av innvandrere



Innvandringen til Norge er i vekst. Fra 2002 til 2012 økte innvandringen med 150 prosent. Arbeidsinnvandringen økte mest. 45 prosent av de i alt 56 600 personer med ikke-nordisk statsborgerskap som kom til Norge i 2012, kom på grunn av arbeid. 32 prosent kom på grunn av familiegjennforening og knapt 13 prosent på grunn av flukt. (kilde: SSB)

Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret. Den er utformet for at «innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad» (NOU 2011:14). Hovedmålet for 2014 er at alle som bor i Norge skal få bruke ressursene sine og ta del i fellesskapet (Prop 1 S (2014-2015)).

For å nå målene på integreringsområdet kreves grep fra mange ulike aktører, aktører med ansvar for boliger, utdanning og kvalifisering, helse, barne- og familievern mv. Jo flere og mer sammensatte problemer en målgruppe har, jo større blir samordningsutfordringene – både de horisontale og de vertikale. Økende spesialisering både på statlig og kommunalt nivå forsterker samordningsbehovene.

Prinsippet om sektoransvar har ligget til grunn for politikken og arbeidet overfor innvandrerbefolkningen. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har det samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen, og for å vurdere tiltak som skal sikre at hele befolkningen får del i tjenestetilbudet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et særskilt samordningsansvar i politikken på integreringsfeltet, og skal medvirke til at fagstyresmaktene ivaretar det ansvaret de har i integreringspolitikken.

Særtiltakene i integreringspolitikken retter seg primært mot nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer, og er konsentrert om kvalifisering til arbeid eller utdanning. Flyktninger har vært – og er – den sentrale målgruppen for integreringspolitikken. De viktigste og mest omfattende og virkemidlene – introduksjonsordningen, introduksjonsstønadene og tilskudd til norskopplæring – er også innrettet mot denne målgruppen.

1.3 Om samordningsvirkemidler på integreringsområdet

1.3.1 Samordningsvirkemidler på departementsnivå

BLD disponerer kraftfulle virkemidler som introduksjonsloven og integreringstilskuddet. Disse virkemidlene er sentrale i innvandreres første tid i Norge. Når det kommer til de mer overordnede og langsiktige integreringmålene – like muligheter, rettigheter, plikter og deltakelse – ligger de fleste sentrale virkemidlene imidlertid under andre departementers ansvarsområder, eksempelvis Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Kunnskapsdepartementet (KD). BLD har ingen fullmakt eller myndighet til å overstyre samarbeidende sektors prioriteringer på integreringsområdet.

BLD peker på felles meldinger, handlingsplaner mv. og budsjettprosessen som viktige samordningsarenaer/-virkemidler. Ifølge BLD virker felles arbeid med meldinger, handlingsplaner og felles prosjekter samordnende også i forbindelse med andre prosesser som (stats)budsjettprosessen.

Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen er en ordning som skal bidra til å synliggjøre utviklingen og gi grunnlag for å vurdere resultatene av det arbeidet myndighetene gjør. Målene ble første gang introdusert i statsbudsjettet for 2006 og endret i budsjettet for 2014. *Mål for inkludering* skal medvirke til økt bevissthet om sektoransvarsprinsippet. Regjeringen rapporterer årlig på 17 mål med tilhørende indikatorer som omfatter ansvarsområdene til åtte departementer. Fra budsjettet for 2015 har ordningen endret navn fra «mål for inkludering» til «mål for integrering».

En gjennomgang av Prop 1 S viser at innvandrere tas med i generelle opplisteringer av aktuelle målgrupper, men med noen unntak er det få virkemidler og tiltak som utformes kun for innvandrere eller kun for å fremme integrering. Det er lite om samordning og de to samordningsprosessene *Mål for integrering* og Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk Mangfold og*

felleskap i de formelle styringsdokumentene (med unntak av BLDs Prop 1 S selvsagt).

Departement	Omtale Prop 1 S (2013-2014)
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	Ingen henvisning til <i>Mål for integrering</i> , Henvisning til Meld. St. 6 (2012-2013) og generell omtale av integreringsproblematikk bl.a. ifm. omtale av FoU, fattigdomsproblematikk og arbeidsmarkedspolitik. Generell føringer om prioritering av «utsatte» grupper, men få konkrete tiltak (<i>Jobbsjansen</i> omtales - med henvisning til BLD som finansierer det) (Ingen spesielle føringer i tildelingsbrevet til AVdir)
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Ingen henvisning til <i>Mål for integrering</i> eller Meld. St. 6 (2012-2013) Viser til nasjonal strategi om innvandreres helse Videreføring og styrking av enkelte tiltak spesielt rettet mot innvandrerbefolkningen (diabetes mv.) (Ingen spesielle føringer ut over dette i tildelingsbrevet til Helsedir)
Kunnskapsdepartementet (KD)	Viser til <i>Mål for integrering</i> og BLDs budsjettprop for 2014. Tiltak spesielt rettet mot innvandrergupper Mange henvisninger/referanser til Meld. St. 6 (2012-2013) og også konkrete tiltak spesielt rettet mot minoritetspråklige barn
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD/KRD)	Viser til <i>Mål for integrering</i> . Ingen henvisning til Meld. St. 6 (2012-2013) Mest generelle tiltak rettet mot ulike målgrupper, men noen spes. føringer til Husbanken og Innovasjon Norge
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD/FAD)	Ingen henvisning til <i>Mål for integrering</i> eller Meld. St. 6 (2012-2013) Innvandrere omtales ifm statens rekrutteringspoliikk og forsøk med «moderat kvotering»
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	Ingen henvisning til <i>Mål for integrering</i> , kun generell henvisning til Meld. St. 6 (2012-2013) (Ingen føringer i tildelingsbrevet til UDI)
Kulturdepartementet	Ingen henvisning til <i>Mål for integrering</i> eller Meld. St. 6 (2012-2013) Tilskuddsmidler i noen tilfeller (idrett, bibliotek) øremerket innvandrere

1.3.2 Groruddalssatsningen

Det overordnede målet med Groruddalssatsningen er å bidra til bedre levekår i Groruddalen. Groruddalssatsningen er et bredt 10-årig samarbeid mellom staten og Oslo kommune om å bedre miljø og levekår i Groruddalen. Satsingen startet i 2007 og varer ut 2016. Gjennom satsingen bidrar stat og kommune økonomisk for å bedre miljø og levekår. Satsingen har en faglig bredde og dekker et stort geografisk område med et folketall på størrelse med Stavanger.

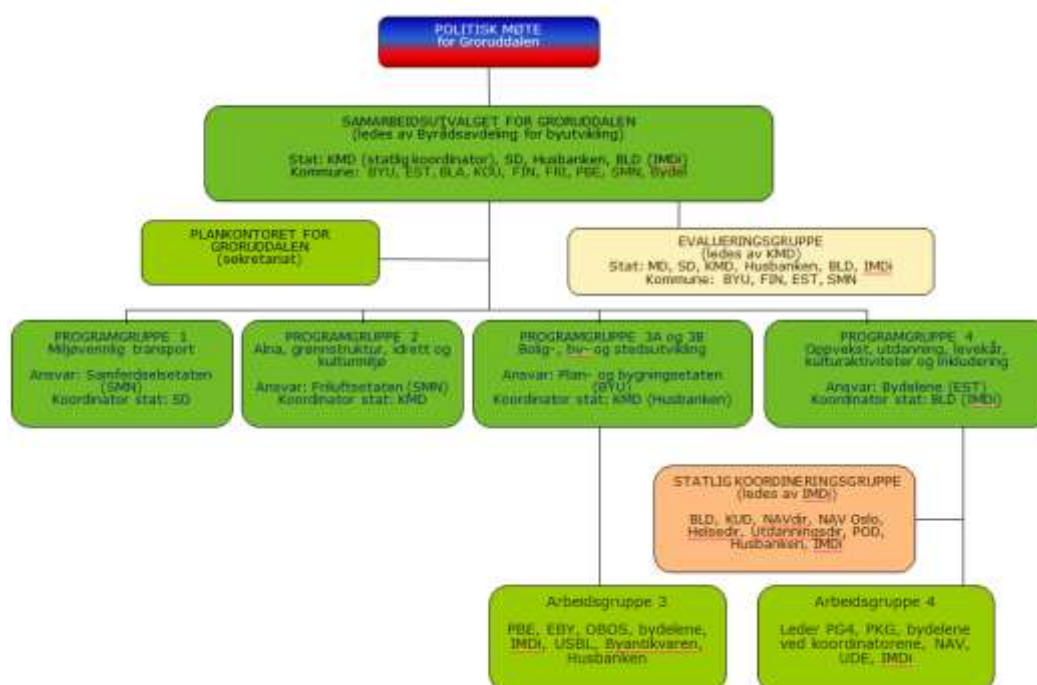
Arbeidet i satsingen er organisert i 4 programområder: programområde 1: miljøvennlig transport, programområde 2: Alnaelva, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, programområde 3A: områdeløft og stedsutvikling, programområde 3B: områdeplanlegging og byutvikling, og programområde 4: som omhandler oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. Vel 200 ulike tiltak og prosjekter har hittil kommet i stand i regi av de fire programområdene.

Hovedansvaret for satsingen er delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) – Miljøverndepartementet fram til 2014 – og byrådet i Oslo kommune. Samarbeidet er basert på en intensjonsavtale mellom partene fra 2007, og omfatter til sammen 17 statlige og 18 kommunale aktører.

I henhold til avtalen skal staten og Oslo kommune hvert år bevilge minst 50 millioner kroner hver til Groruddalssatsingen – ut over ordinære bevilgninger. I praksis har ekstrabevilgningene vært langt større. Til sammen vil Groruddalssatsningen medføre ekstra bevilgninger på vel en milliard kroner over en tiårsperiode.

Integrering og inkludering av innvandrere inngår som en del av programområde 4. Hovedmål for programområdet er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø, og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydeler og skole også etter at satsningen er over.¹

Organiseringen av hele Groruddalssatsningen framgår av organisasjonskartet under.



Politisk møte er det øverste politiske styringsorgan for Groruddalssatsingen med ansvar for å godkjenne arbeidet i året som har gått og gi signaler til videre arbeid. Politisk møte vedtar ikke hvordan de økonomiske midlene skal fordeles. Møtet ledes av Kommunal- og moderniseringsministeren. På politisk møte deltar også ministre fra andre departementer, byrådslederen og andre byråder, samt lederne av bydelsutvalgene i Groruddalen.

Samarbeidsutvalget for byutvikling (SUG) er styringsgruppe for Groruddalssatsingens fire programområder og er ansvarlig for å følge opp vedtak fra det årlige politiske møtet og sikre helheten i satsingen. Utvalget

¹ Kilde: Årsrapport 2013 for programområde 4

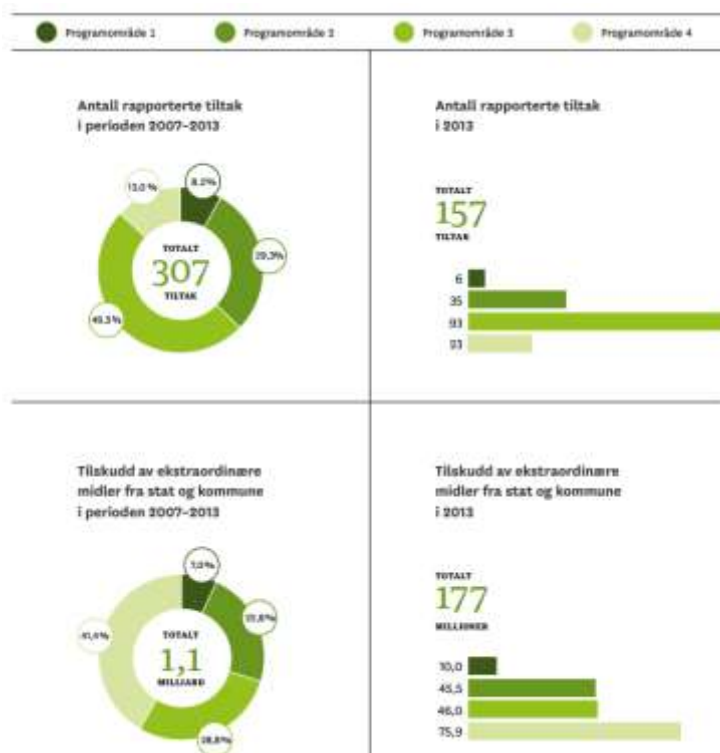
består av representanter for ansvarlige departementer, aktuelle byrådsavdelinger og de fire bydelene i Groruddalen. Utvalget ledes av Oslo kommune, Byrådsavdeling for byutvikling ved kommunaldirektør. I starten møttes det fire ganger/år. Nå møtes de to ganger/år.

Plankontoret for Groruddalen (PKG) koordinerer innsatsen mellom Oslo kommunes etater og virksomheter, og mellom stat og kommune. Kontoret er i tillegg Groruddalssatsingens informasjonskontor.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvaret for å koordinere den statlige innsatsen i programgruppe 4 (PG4). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har på vegne av BLD den praktiske og administrative oppfølgingen av BLDs samordningsansvar i statlig sektor for PG4, inklusive å lede en statlig koordineringsgruppe der de sentrale statlige aktørene i satsningen er representert.

PG4 står for den praktiske tilretteleggingen og gjennomføringen av de prioriterte tiltakene. Alle de sentrale aktørene i PG4 er sammen med en representant fra PKG – det sentrale sekretariatet for satsningen – representert i arbeidsgruppen. Fordi bolig og by- og stedsutvikling er sentrale forutsetninger for god integrering mm., er det også relativt mye samarbeid med programområde og arbeidsgruppe 3.

I programområde 4 ble det i 2013 rapportert på i alt 23 prosjekter (åtte hovedprosjekter, fire bydeler), 20 prosjekter i regi av bydelene og tre i regi av Utdanningsetaten. Gratis kjernetid i barnehager og folkehelseprosjektene i bydelene er eksempler på sentrale tiltak/prosjekter.



Denne figuren gir en oversikt over antall tiltak og ressurser fordelt på de fire programområdene (kilde: Årsmelding for Groruddalssatsningen 2013). Her ser vi bl.a. at vel 40 prosent av de ekstraordinære midlene som stat og kommune bevilget i perioden 2007-2013 har gått til programområde 4. Vi ser også at staten ved BLD, KD og HOD har stått bak tre fjerdedeler av

ekstrabevilgningene i perioden 2007-2013 (360 av 475 mill.kr.).

Det er blitt foretatt flere underveisvurderinger av de ulike tiltakene i Groruddalssatsningen. Høsten 2011 ble det gjennomført en midtveisevaluering.² Her trekkes bl.a. viljen hos samarbeidspartene – bydeler og etater – til å integrere satsningen i sine ordinære tiltak og virksomhet, fram.

Høsten 2012 arrangerte også IMDi, sammen med BLD og AD, et fagfellevurderingsmøte om den områderettede innsatsen i Groruddalssatsningen mot barnefattigdom og for økt sosial inkludering.³ Møtet ble gjennomført i samarbeid med EU-kommisjonen som bl.a. trakk fram effektivt samarbeid mellom sentrale aktører (sentrale og lokale myndigheter, organisasjoner og beboere) som ett av flere suksesskriterier.

1.3.3 K+ avtaler (IMDi Midt-Norge)

IMDi Midt-Norge startet i 2010 opp arbeidet med å etablere et tettere samarbeid med noen kommuner i regionen. De inngikk samarbeidsavtaler med et utvalg av kommuner, etter hvert kalt *K +kommuner*. Flere av de andre regionale leddene i IMDi arbeider med lignende avtaler, men det har så langt ikke vært noen sentrale føringer verken når det gjelder utformingen av avtalene, organisering av arbeidet eller oppfølgingen av resultatet.

P.t. har IMDi Midt-Norge avtale med de ni kommunene i Nord- og Sør-Trøndelag samt Møre og Romsdal som bosetter flest og har flest deltakere i introprogram. Avtalekommuner må bosette minst 25 pr. år. Målene er knyttet til bosettingen og introduksjonsarbeidet og regulerer gjensidig forpliktende samarbeid om jevn og kvartalsvis bosetting av flyktninger, stabile og gode resultater i introduksjonsordningen samt andre oppgaver som kommunen og IMDi er enige om å prioritere.

På bakgrunn av et faktabasert analysegrunnlag prioriteres aktuelle tiltak på det årlige ledermøtet mellom IMDi's regiondirektør og rådmannen i den aktuelle kommunen. De prioriterte tiltakene danner så utgangspunkt for bilaterale arbeidsmøter, minimum to/år, hvor alle involverte deler av kommunen, og i noen tilfeller også Husbanken, deltar.

En K+-avtale gjør at kommunen får mer bistand og oppfølging fra IMDi Midt-Norge enn andre kommuner i regionen som ikke har en slik avtale. De er også prioritert i forbindelse med tildeling av kommunale utviklingsmidler og eventuelle andre prosjektmidler.

Erfaringer så langt viser at bosettingsviljen og -evnen i disse kommunene har økt og at resultatene i introduksjonsprogrammet er blitt bedre, uten at det kan sies at dette utelukkende skyldes samarbeidet.

² *Midtveisevaluering av Groruddalssatsningen* Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011 (<http://www.nibr.no/filer/tekstfiler/Midtveisevaluering-NIBR-TOI-2011.pdf>)

³ Kilde: «How Norway Promotes Good Living Conditions for Children and Youth». Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission (2013).

K+ arbeidet skal nå evalueres. Rådmannsnivået og enhetene som har vært involvert i arbeidet i K+ kommunene vil bli spurt om synspunkter og erfaringer. Evalueringen skal også omfatte en vurdering internt i IMDI for å se på tidsbruk og resultatoppnåelse.

Det blir løpende vurdert å inngå K+ avtale med andre kommuner i regionen, bl.a. Sunndal og Melhus. Ifølge representanter for Melhus kommune ville en slik avtale komme i tillegg til en rekke andre bilaterale avtaler med statlige og andre aktører. Eksempelvis har de egne bilaterale avtaler med fylkeskommunen (tannhelsetjenesten) St. Olavs hospital (pålagt), NAV (flyktningetjenesten) og Kriminalomsorgen.

Avtalene med de ulike aktørene er ikke samordnet med hverandre. Da IMDi Midt-Norge inviterte Melhus til et tettere samarbeid med tanke på at Melhus kunne bli en K+ kommune, satte derfor Melhus som vilkår at Husbanken og Nav også måtte være med. P.t. har de fire aktørene (Melhus kommune, IMDi, NAV og Husbanken) inngått en intensjonsavtale om å samarbeide om bosetting og intro-program, og også sammen definert effekt- og resultatmål. Siden Melhus er en LEAN-kommune bruker de LEAN-metodikken for å identifisere og eventuelt «utbedre» flaskehalsen i arbeidet med integrering.

1.4 Erfaringer og læringspunkter

I dette avsnittet oppsummerer vi erfaringer og læringspunkter på bakgrunn av dokumentanalysen og intervjuene på integreringsområdet.

1.4.1 Erfaringer

Det er ikke etablert faste samordnings- eller felles styringsfora på integreringsområdet.

Eventuelle samordningsfora på integreringsområdet er knyttet til meldingsarbeid, utarbeiding av handlingsplaner, felles prosjekter mv. Det varierer i hvilken grad ledelsen i virksomhetene aktivt deltar i disse.

Integrering og integreringsaspektet er ikke det primære formålet i mange sektorer som er viktige for å få gjennomført viktige integreringstiltak. I sektorinterne prioriteringsdiskusjoner når tiltak som er særlig viktig for integrering derfor sjelden opp. Dette skyldes sannsynligvis både at verken den politiske eller den administrative ledelsen i departementet har et eierforhold til integreringsmål i samme grad som de har til sektormålene.

Det samme gjør seg ofte gjeldende på direktorats- og etatsnivå. For sektordirektoratene er innvandrere én av flere marginale målgrupper, og integrering ett av flere hensyn som kommer i tillegg til hovedmålgruppe (arbeidssøkere, trygdede, skolebarn, studenter m.fl.) eller hovedformål (sysselsetting, skoleprestasjoner mv.), jf. gjennomgangen av Prop 1 S (pkt. 1.2.2).

På statlig nivå er inntrykket at samordningen på integreringsområdet fungerer best i planleggings- og utredningsfaser (meldinger, handlingsplaner, ulike typer prosjekter), mens samordningen er mer utfordrende i beslutningsfaser

(budsjettprosess) og gjennomføringsfaser. Eksempelvis framstår Mål for integrering – slik ordningen har fungert fram til nå – mer som summen av mål for integrering innenfor enkeltsektors respektive ansvarsområder, enn som felles mål og styringsparametere som de ulike sektorene har et felles og samordnet ansvar for.

Samordning av økonomiske virkemidler på tvers av sektorer er tilsynelatende særlig vanskelig. Med unntak av noen av områdesatsningene, er det ikke vanlig med «spleiselag» for å få gjennomført spesielle integreringstiltak.

Erfaring viser at vertikal samordning på tvers av forvaltningsnivåer kan være enda mer utfordrende enn horisontal samordning – særlig på tvers av forvaltningsnivåer. Ifølge en masteroppgave er integreringspolitikk i praksis preget av ulikt syn på hvor stor handlefrihet kommunene skal ha og i hvor stor grad kommunens tjenester skal følge en nasjonal standard.⁴ Undersøkelser viser imidlertid også at samordnet statlig styring har en positiv effekt på samordningen på tjenestenivå i kommunene. Dette gjelder ikke minst på virkemiddelsiden, jf. bl.a. IMDi rapport om erfaringer med tverrsektorielt samarbeid i forbindelse med områdesatsninger.⁵

Uklart hvem som har ansvaret for å iverksette og finansiere særtiltak overfor innvandrere

På integreringsområdet er det tilsynelatende stor enighet om overordnede mål – og målene har også god forankring på politisk nivå og i departementsledelsene i de ulike sektordepartementene. Eventuelle utfordringer er mer knyttet til *hvordan* målene skal nås, hvem som skal gjennomføre tiltak og ikke minst hvem som skal finansiere dem. Det kan bl.a. være ulike oppfatninger om i hvilken grad sektormyndigheter kan og bør iverksette og gjennomføre særtiltak rettet mot deler av innvandrerbefolkningen. Dette til tross for at særtiltak i noen tilfeller er nødvendig for å nå sektormål mhp. kompetanse, helse, arbeid osv. Ulike oppfatninger kan bl.a. skyldes uklarhet omkring begreper «likhet» «likeverdighet». Er det snakk om tilbudslighet (like sjanser) eller resultatlikhet (likt resultat)?

Alle offentlige oppgave- og ansvarsområder kan ikke være like høyt opp på den politiske dagsorden til enhver tid. Samtidig er det en kjensgjerning at god politisk forankring i større grad åpner for satsninger og prioritering av tiltak og ressurser. Et eksempel på dette er den nasjonale strategien for innvandreres helse som ble lansert av daværende helse- og barne- og likestillingsministere i august 2013.⁶

⁴ Margrethe Karijord: *Integreringspolitikk i praksis – Om forholdet mellom stat og kommune*. Masteroppgave i statsvitenskap, UiT 2007.

⁵ *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsning*. IMDi, 2014.
http://www.IMDi.no/Documents/Rapporter/2014/Tverrsektorielt_samarbeid_i_omradesatsning.pdf

⁶ *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013-2017*

På integreringsområdet har en gode samordningserfaringer på mange områder. På sentralt nivå er inntrykket imidlertid at erfaringene gjennomgående er bedre fra prosess- og planleggingsfaser enn fra beslutnings- og gjennomføringsfaser. Gjennomføringen synes særlig vanskelig ved usikkerhet om ansvaret for finansiering og ressurstilgang.

Integrering og integreringsarbeid finansieres i det alt vesentlige over BLDs budsjett. De store tunge finansieringsstrømmene er knyttet til bosetting av flyktninger, norskundervisning, særskilt tilrettelegging av skole- og barnehagetilbud mv. Dette er tilskuddsordninger som primært går til kommunene, og som kommer i tillegg til overføringer via det ordinære inntektssystemet. For samfinansiering innenfor statsforvaltningen brukes belastningsfullmakter, eventuelt ulike former for internfakturering. Utenfor statsforvaltningen løses dette gjerne gjennom å etablere ulike typer tilskuddsordninger.

Inntrykket er at tilskudd brukes mye og mer eller mindre innovative samfinansieringsløsninger tilsvarende lite. Det burde kanskje være en ambisjon å knytte budsjett og ressurser mer direkte opp mot integreringsmålene som skal nås, jf. bl.a. det som er gjort i tilknytning til Groruddalssatsningen.

Kunnskapsinnhenting og -spredning er et viktig virkemiddel for BLD og IMDi

BLD og IMDi prioriterer å bruke ressurser på kunnskapsinnhenting og -spredning. Både når det gjelder ulike former for samarbeidsavtaler og i forbindelse med Groruddalssatsningen er evaluering, læring og kunnskapsspredning sentrale aktiviteter. Eksempelvis er K+ ordningen akkurat nå gjenstand for en evaluering. Evalueringen skal omfatte både eksterne effekter/relasjoner (kommunene) og interne forhold (arbeidsformer, organisering mv. i IMDi Midt-Norge)

De mest positive effektene av utrednings- og planleggingsaktiviteter er ofte at departementer og andre sentrale aktører får en bedre oversikt over hvilke utfordringer de står overfor, og sannsynligvis også økt bevissthet om aktuelle virkemidler og mulige tiltak. Integrering settes på dagsorden og berørte sektorer får økt kunnskap om sammenhengen mellom integrerings- og andre sektorhensyn. Ofte er imidlertid planer og tiltak lite forpliktende og de gjenspeiler i liten grad viktige avveininger mellom integrerings- og andre sektorhensyn, ikke minst mht. behov for prioritering av ressurser innenfor enkeltsektorer.

Velferdssektorenes erfaringer med tverrsektorielt samarbeid

I IMDi's rapport om tverrsektorielt samarbeid i områdesatsninger presenterer i alt fem statlige velferdsaktører (NAV Oslo, Husbanken, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og IMDi) sine erfaringer fra Groruddalssatsningen og Oslo Sør-satsningen⁷.

⁷ En tiårig intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om samarbeid for å bedre oppvekst- og leveforhold i Bydel Søndre Nordstrand. Avtalen ble inngått i 2008.

Aktørene trekker bl.a. fram forhold som økt tverrsektoriell kompetanse, større nettverk, at virkemidler ses mer i sammenheng og kan tilpasses hverandre, at denne typen satsninger bidrar til en mer tverrsektorielle og helhetlig tilnærming mv. Samtidig oppleves tverrsektorielt samarbeid som både utfordrende og utviklende. Samarbeid og samordning oppleves som tids- og ressurskrevende – og en kommer ikke alltid i mål. Mer «faglighet» og bedre koordinering av like tiltak etterspørres. Aktører som ikke har med seg ekstra midler – gjelder bl.a. NAV – gir uttrykk for at det har gjort det mer utfordrende å etablere en tydelig rolle i satsningen.

1.4.2 Læringspunkter

Samordning et modningsspørsmål

Effekter og gevinster av samordning kommer ikke med én gang en samordningsarena eller -relasjon er etablert. God samordning handler vel så mye om kultur og holdninger som om rammebetingelser. Inntrykket både fra IMDi's bruk av samarbeidsavtaler og fra Groruddalssatsningen er at gevinster av samordning kommer over tid. Først er det behov for å utvikle og modne samarbeidspartners kompetanse. Både i Groruddalssatsningen og i IMDi Midt-Norges arbeid med K+-avtaler har en hatt en utvikling over tid i retning flere interessenter og et mer forpliktende samarbeid.

Samarbeids-/partnerskapsavtaler bidrar til mer forpliktende og samordnet innsats, men avhenger av god forankring og klare samordningsmandater

Inntrykket er at avtaler virker mer forpliktende selv om de ikke er juridisk bindende. Forankring og forpliktende enighet om felles mål er viktig. Erfaringene tilsier at forankringen – intensjonen om felles innsats – bør forankres på politisk nivå, ref. både K+-arbeidet i IMDi Midt-Norge og Groruddalssatsningen. En viss formalisering og strukturering av «frivillige» samordningsprosesser trekkes også fram som viktig for at ulike typer nettverk og samordningsprosesser skal bli gode og virke tilstrekkelig forpliktende. Tilsvarende er det viktig med klare mandat for samordning – mandater som gir tilstrekkelig handlingsrom for å etablere fleksible og situasjonsbestemte samarbeidsløsninger.

Frivillig tilpasning⁸ betinger en vinn-vinn-situasjon

Inntrykket er at reelle og permanente effekter av samordning betinger at samordningen medfører positive effekter for begge/alle parter. Dersom aktører opplever at samordningsaktiviteter ikke gir noen effekt/gevinst, blir det «samordning for samordningens skyld». Det er derfor viktig at samordningsaktører – før samarbeidet starter opp – setter opp felles mål for hva som skal oppnås gjennom samordningen – og på hvilke områder det er mulig og hensiktsmessig å iverksette felles eller samordnede tiltak

Rådmenn, kommunalråder m.fl. er opptatt av økonomi. En viktig forutsetning for god samordning kommune-stat at derfor samordningstiltak og – prosess gir en merverdi – enten i form av mer penger i (kommune)kassa på kort og lang

⁸ Se definisjon av begrepet «frivillig tilpasning» i hovedrapporten (Difi-rapport 2014:07)

sikt eller i form av økt ressurs- og kompetansetilførsel. Erfaringene fra K+-arbeidet og Groruddalssatsningen bekrefter dette.

Tilskudds-/prosjektmidler er viktig for samordning

Inntrykket fra integreringsområdet er at ekstra midler bidrar til å smøre samordning/samarbeid. Friske penger virker dels som et insentiv, dels som en «belønning». De gir økt handlingsrom for å hente inn alternativ kompetanse, prøve ut nye, alternative løsninger og frigjøre ressurser hos samarbeidende enheter.

Ekstra midler synes særlig viktig for kommuner, men kan nok også spille en rolle på sektor og departementsnivå. IMDi Midt-Norge har anledning til å prioritere K+-kommuner når de fordeler kommunale utviklingsmidler. Groruddalssatsningen har så langt medført over en milliard kroner i ekstra midler, hvorav tre fjerdedeler kommer fra staten. BLD finansierer Jobbsjansen via IMDi, et kvalifiseringstiltak som er svært likt andre kvalifiseringstiltak i NAV-regi, men som er øremerket innvandrere.

Mer samordning på ett/noen områder kan medføre økte samordningsutfordringer på andre områder

Inntrykket fra eksemplene på integreringsområdet indikerer at frivillige avtaler som virker forpliktende på avtalepartene kan være et hensiktsmessig samordningsvirkemiddel – i hvert fall på et mer operativt og lokalt nivå. Dette kan tilsi at frivillige samordningsavtaler med hell bør utvikles og implementeres også på andre områder og nivåer. Spørsmålet er imidlertid om effekten av denne typen avtaler avtar jo flere samarbeidsavtaler som oppstår – på kryss og tvers i forvaltningen? Melhus kommune peker på at de har inngått en rekke bilaterale avtaler med ulike statlige og andre aktører (intern samordning i kommunen kan for øvrig også være en utfordring).

En mulig løsning kan eventuelt være å tenke bredere, som områdesatsninger eller programområder, og utvikle avtaleverktøy og rammeverk slik at aktørene har tilstrekkelig handlingsrom til å samordne tiltak og ressursbruk ved behov – både når det gjelder regelverk og økonomi. En forutsetning for å få dette til vil sannsynligvis være at sektormyndighetene – departementene – er villige til å se på virkemiddelbruken sin (styringssystem, regelverk, rutiner, fullmaktsstruktur, kanskje også budsjettstruktur) med sikte på å gi regionalt og lokalt nivå nødvendig mandat og handlingsrom.

Behov for en «sjefssamordner» på regionalt nivå?

Erfaringene tilsier at det – i hvert fall på velferdsområdet – kunne vært nyttig med en «sjefssamordner» på regionalt nivå. En sjefssamordner kunne bl.a. ha et hovedansvar for å ta initiativ til felles møter – mellom de ulike delene av regional stat, mellom regional stat og kommuner, på spesielle områder hvor staten åpenbart burde samordne seg mer som på velferdsområdet mv.

Det vil være en utfordring at «regionalt nivå» ikke er et entydig begrep. Bortsett fra fylkesmannsembetene, omfatter statlige virksomheter og etater med et

regionalt nivå gjennomgående mer enn ett fylke, jf. bl.a. IMDi. Eventuelle endringer i kommunestruktur vil også måtte tas i betraktning.

I tilknytning til dette må det også avklares hvem som eventuelt kan ivareta en slik sjefssamordnerrolle?

Det er i denne sammenheng nærliggende å peke på Fylkesmannen som sjefssamordner. Fylkesmannen har allerede en samordningsfunksjon og fylkesmannen omfatter allerede mange sektors regionale ledd. Fylkesmannens rolle mht. bosetting av flyktninger diskuteres også. Som en prøveordning skal eksempelvis fylkesmannen i Hordaland nå ha ansvaret for bosetting av flyktninger i to år. Dersom fylkesmannen blir sjefssamordner på velferdsområdet må hun imidlertid samordne noen «egne» sektorer med andre statlige sektorer. Det kan bli utfordrende. I tillegg kan fylkesmannens markerte tilsynsrolle komme i konflikt med en mer aktiv samordnings- og samarbeidsrolle på det mer utøvende leddet – i hvert fall overfor kommunene.

En annen sjefssamordner-kandidat kunne eventuelt være fylkeskommunen. En fordel med fylkeskommunen er at de har ansvaret for det regionale planarbeidet og derfor har forutsetninger for å se samordningsfunksjonen i sammenheng med de regionale planene. Det er viktig at integrering og kvalifisering inngår i samfunnsdelen av de regionale planene. At fylkeskommunen ikke er statlig, og usikkerhet omkring fylkeskommunens framtidige rolle, kan tale mot å bruke fylkeskommunen som sjefssamordner.

En tredje sjefssamordner kunne være en av de andre statlige etatene/virksomhetene på regionalt nivå. På velferdsområdet kunne det være nærliggende å legge en slik funksjon til NAV. NAV-kontorene representerer allerede en samordning av stat og kommune. Inntrykket fra de to integreringseksempelene vi her har sett på, er imidlertid at NAV stat så langt har vært mer tilbakeholdne med å inngå forpliktende samarbeid enn f.eks. Husbanken. Inntrykket er også at NAV gjennomgående er sterkt regelstyrt og gjennomgående får relativt liten fleksibilitet og handlingsrom.

2 Erfaringscase: Ny Giv/Oppfølgingsprosjektet

2.1 Innledning

2.1.1 Formål

Formålet er å identifisere erfaringer som kan være relevante for samordning generelt og for samordningsprosjekter mer spesielt. Selv om vi velger en erfaringscase som primært dreier seg om å samordne innsatsen på operativt nivå, er det likevel departementsnivået som er vår innfallsvinkel: Hvordan kan de berørte departementene best styre og tilrettelegge for bedre samordning på operativt nivå? Hva hemmer og hva fremmer samordning, eventuelt også hva kan være forutsetninger for vellykket samordning?

Dokumentasjonen i dette kapitlet er ment å gi innspill til hovedprosjektet med tanke på mulige læringspunkter for å legge bedre til rette for samordning.

Til forskjell fra en evaluering skal vi derimot ikke forsøke å vurdere hvor vellykket det utvalgte prosjektet har vært.

2.1.2 Tilnærming, data og metode

For å tydeliggjøre samordningsutfordringene har vi valgt å belyse departementenes tilnærming til et spesielt gjenstridig problemområde, det som i faglitteraturen kalles *wicked problems*.

Typisk for slike gjenstridige problemområder er bl.a. at de favner på tvers av ordinære forvaltnings- og budsjettstrukturer og forvaltningsnivåer, at de er gjenstand for ulike problemforståelser på grunnlag av uklare/ukjente årsaksforhold, og at de gjerne viser seg gjenstridige over tid.

Som et gjenstridig problemområde har vi valgt *ungdom utenfor*, dvs. ungdom i alderen 16-20 som er utenfor skole og ordinært arbeid. De siste årene har det vært gjennomført en større nasjonal satsing – Ny Giv - for å redusere antallet ungdom som ikke fullfører videregående opplæring.

Vi har intervjuet sju personer som alle har hatt et nært forhold til Ny Giv. Disse er fordelt på Kunnskapsdepartementet (KD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi holdt også en workshop der deltakere fra disse instansene deltok og der vi la vekt på å trekke ut nyttige læringspunkter fra erfaringene med Ny Giv-satsingen. Videre har vi hatt samtaler med en fylkesopplæringsjef og en representant for partene i arbeidslivet. For øvrig har vi analysert relevante dokumenter, så som stortingsdokumenter og evalueringsrapporter mv.

2.2 En ny giv for «ungdom utenfor»

2.2.1 Om bakgrunnen for en nasjonal satsing

Det har i mange år vært omtalt som et stort og voksende problem at mange ungdommer ikke fullfører videregående opplæring. I Norge har andelen av ungdomskullet som gjennomfører videregående i løpet av 5 år lenge ligget relativt stabilt i underkant av 70 %. I 2010 ble andelen målt til 69 prosent (dvs. for 2004-kullet). En så vidt lav gjennomføringsprosent innebærer at en stor andel ungdom bare har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Framover er det ventet at en mindre del av etterspørselen etter arbeidskraft vil rette seg mot personer med bare grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Samtidig øker behovet for fagutdannet arbeidskraft, og personer med høyere utdanning. Mulighetene i arbeidslivet øker derfor med utdanning. Unge mennesker som ikke fullfører videregående skole og blir stående utenfor utdanning og arbeid over tid, har økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet. På individnivå kan dette øke risikoen for helseproblemer, rusmisbruk og kriminalitet. Det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd. Det vedvarende høye frafallet i videregående opplæring har derfor store omkostninger, både for den enkelte og for samfunnet.

Internasjonale studier viser et liknende mønster i mange land. Mellom 60 og 80 prosent av elevene består videregående opplæring, det vil si at det jevnt over er betydelige andeler av ungdomskullene som slutter. Det er en del felles kjennetegn ved de som slutter i videregående opplæring og som med det har økt risiko for å havne utenfor. Disse kjennetegnene er bl.a. knyttet til sosial bakgrunn (bl.a. familiestruktur og foreldres utdanning), demografiske forhold (bl.a. kjønn og etnisitet), individuelle kjennetegn (bl.a. funksjonshemming, helse og selvfølelse) og erfaring med skolen.

2.2.2 Mål og innretning av Ny Giv

I 2010 ble Ny GIV⁹ lansert av Kunnskapsdepartementet (KD) som en nasjonal satsing for å sikre at flere ungdommer fullfører og består videregående opplæring. Det overordnede målet var å øke andelen som fullfører videregående fra 69 til 75 prosent innen 2017.

Satsingen var fra starten et prosjekt ledet av KD og organisert som et *partnerskap*. Partnerskapet består av representanter for landets tre utdanningsregioner (representert på opplæringsjefsnivå), Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, KS, en fylkesrådmann, en rådmann og en kommunalsjef. I tillegg hadde kunnskapsministeren egne «tett på»-møter med alle landets fylkesordførere. Etter hvert ble også Helse- og

⁹ GIV = Gjennomføring i videregående opplæring

omsorgsdepartementet (HOD) involvert i samarbeidet, men ikke formelt som del av partnerskapet.

For å sikre at flere synspunkter og brukerperspektiver blir ivarettatt, ble det i 2011 etablert en bredt sammensatt referansegruppe ledet av statssekretæren i Kunnskapsdepartementet.¹⁰ Det har også vært en interdepartemental arbeidsgruppe samt en ressursgruppe med representanter fra ytre etater/sektorer.

Et viktig ledd i satsingen var å styrke den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten og dens samarbeid med videregående skoler og NAV. Det har vært satt i gang en lang rekke samarbeidstiltak på kommune- og skolenivå der formålet har vært dels å forebygge at ungdom faller fra, dels å føre «frafalne» tilbake til videregående, ev. at tilbakeføring skjer via ulike former for alternative opplegg.

Ny Giv har vært delt inn i flere prosjekter:

- *Statistikkprosjektet (Gjennomføringsbarometeret)* skal utvikle et felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen for gjennomføring av videregående opplæring.
- *Overgangsprosjektet* har hatt et forebyggende siktemål, dvs. å hindre at ungdom i overgangsfasen fra ungdomsskolen faller fra i møtet med videregående. Dette har vært gjort ved å gi om lag 13 000 svakt presterende elever i 10. klasse, i alle landets kommuner, ekstra undervisning i grunnleggende ferdigheter.
- *Oppfølgingsprosjektet* har handlet om å samordne tiltak fra flere sektorer for å få «ungdom utenfor» tilbake til videregående opplæring eller – subsidiært – inn i ordinært arbeid.

Det er primært Oppfølgingsprosjektet som utgjør vår erfaringscase. For dette prosjektet har prosjektledelsen operert med tre innsatsområder:

- 1) Utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål
- 2) Styrking av samarbeidsrelasjoner mellom blant andre Oppfølgingstjenesten, NAV og skolene – med en særskilt innsats rettet inn mot tidlig oppfølging
- 3) Kompetanseheving for ansatte i oppfølgingstjenesten.

KD, som hadde den nasjonale prosjektledelsen, har finansiert fylkesvis prosjektledelse med én million kroner til hver fylkeskommune. Med prosjektkontaktene i NAV fulgte det ingen øremerket finansiering. Det er heller ikke bevilget egne tiltaksmidler ut over kompetansehevingstiltakene.

¹⁰ Referansegruppa hadde deltakere fra Helsedirektoratet, IMDi, Bufdir, Utdanningsdirektoratet, VOX, KS, lærer- og elevorganisasjoner, Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner, Sametinget, Folkehøgskolerådet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, representanter for fylkesutdanningsssjefene og fylkesmennenes utdanningsdirektører.

Endringer/tiltak underveis i prosjektet

Fra starten var prosjektet relativt ensidig innrettet mot fylkeskommunene og NAV, men etter hvert har man sett behov for å trekke det ytre statlige apparatet mer inn i arbeidet. Fra 2013 har derfor ASD, BLD, HOD og KD bl.a. utviklet et koordinert, felles samfunnsoppdrag til fylkesmannen, og dette er videreført for 2014.

For øvrig er det også gjort endringer i forskrift til Oppfølgingstjenesten, og det er satt i gang forsøk med NAV-veiledere i videregående skoler (fra 2012).

2.3 Hovedtrekk ved «ungdom utenfor» som samordningsområde

2.3.1 Sektorer med ulike problemforståelser

I Norge er ansvaret for å følge opp ungdom utenfor arbeid og opplæring delt mellom flere sektorer på sentralt og regionalt nivå, foruten kommunesektoren, partene i arbeidslivet og frivillig sektor. Disse aktørene sitter naturlig nok med til dels ulike forståelser av hva problemet går ut på og hva som er relevante virkemidler. Det kan også se ut til at de har ulike motiver og incentiver for å involvere seg og for ev. å bidra til en felles problemløsning.

Ut fra vår datainnhenting kan vi skissere hva vi ser som kjennetegn ved de perspektivene vi finner hos de sentrale sektordepartementene og de andre forvaltningsnivåene:

Vi oppfatter at KDs perspektiv preges av en skoletilnærming: For å unngå frafall i videregående må elevene forberedes bedre i ungdomsskolen, bl.a. ved tidlig innsats for å fange opp svake elever og ved å styrke tilpasset opplæring. Dessuten må lærere skoleres for å håndtere problemet bedre.

For KD vil det sentrale motivet naturlig nok være å ivareta statsrådets sektoransvar for «kompetansesamfunnet». Dels er kompetanse og kunnskap verdier i seg selv, dels er høy kompetanse i befolkningen viktig for framtidig konkurranseevne og velferd. Når det avdekkes at en relativt stor andel ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring, vil KD måtte ta grep for å øke gjennomføringsandelen. Tradisjonelt har slike grep vært avgrenset til skolesektorens virkemidler. I dette tilfellet har imidlertid KD valgt å gå ut med en nasjonal satsing med høy politisk profil og med en tilnærming som etter hvert har omfattet en rekke aktører.

Vi finner at BLDs perspektiv er å se frafall i sammenheng med elevenes familiebakgrunn og ev. omsorgssvikt, bl.a. med vekt på grad av integrering og ev. barnevernstiltak. Statistikken viser da også at elever som er eller har vært i barnevernstiltak har en vesentlig lavere gjennomføringsprosent. Samtidig understrekes det fra BLD-hold at det er kommunen som har virkemidlene til å gjøre noe med dette. Et viktig motiv for BLD er å øke sjansen for gjennomføring av videregående for ungdom som har vært i barnevernstiltak, og i denne forbindelse ser BLD klart behov for drahjelp fra de andre sektorene.

ASDs perspektiv synes å være at frafall er problemgenererende for NAV, noe som igjen er kostnadsdrivende innenfor ASDs budsjettansvar, både på kort og lang sikt. En stor del av unge som henvender seg til NAV har ikke fullført videregående opplæring. Dette begrenser deres muligheter på arbeidsmarkedet og øker deres risiko for å bli avhengige av ytelser fra NAV senere i livet. Et motiv for ASD vil derfor være å bidra til økt gjennomføring, bl.a. ved at NAV inngår i samarbeidsprosjekter for å få ungdom tilbake i videregående opplæring.

Samtidig er det et sentralt poeng for ASD at frafall fra videregående opplæring ofte sammenfaller med marginaliseringsprosesser som starter tidlig i livet. Tidlig innsats vil derfor være en viktig nøkkel til en langvarig løsning på det høye frafallet i videregående opplæring. Ungdom som står i fare for å falle ut eller faller ut av videregående opplæring kan ha sammensatte livsutfordringer og sosiale problemer knyttet til bl.a. hjemmeforhold og bolig, og kan ha behov for helhetlig og individuell oppfølging.

I et HOD-perspektiv vil frafall naturlig nok settes i sammenheng med helse: Dels kan psykiske helseproblemer sees som en medvirkende årsak til frafall fra videregående, dels kan de være en virkning av frafall. Særlig med tanke på virkning vil man innenfor et HOD-perspektiv typisk være opptatt av å gå over fra å «reparere» problemene i etterkant til å forebygge problemene. Dette vil bremse veksten i antall klienter innenfor helsetjenestene.

Fylkeskommunen, som har ansvar for å gi ungdom tilbud om videregående opplæring, har ingen positive incentiver ved å sørge for en høy gjennomføringsandel, kanskje med unntak av en mulig prestisje-effekt. En lav gjennomføringsandel blir heller ikke utsatt for negative incentiver, f.eks. blir det ikke inndratt budsjettmidler i slike tilfeller, heller ikke internt i fylkeskommunen.

For bostedskommunen vil det derimot kunne bli en gevinst ved høy gjennomføringsandel fordi flere av elevene klarer seg på det ordinære arbeidsmarkedet og færre blir klienter på kommunens budsjett. Dette er imidlertid en langsiktig effekt, og det synes å være en svak forståelse blant kommunene av den nytten de har av at elevene klarer å gjennomføre videregående opplæring.

2.3.2 Et gjenstridig samordningsproblem

Hvis vi sammenholder det som kjennetegner *ungdom utenfor* som samordningsproblem (jf. ovenfor), med kriterier for hva som skal kunne anses som et gjenstridig problemområde, ser vi stor grad av samsvar:

- *Ungdom utenfor* går på tvers av en rekke sektorgrenser og forvaltningsnivåer, noe som gjør det vanskelig å fordele problemområdet i tydelig definerte oppdrag og avgrensede ansvarsområder.
- Problemforståelsen varierer med sektor. Som det framgår ovenfor, har de forskjellige sektoraktørene ulike måter å formulere og forstå problemet på,

noe som bl.a. kan sees på bakgrunn av at de disponerer ulike typer virkemidler.

- Ulik problemforståelse kan også knyttes til at årsaksforholdene er uklare og til dels ukjent. Problemet med *ungdom utenfor* henger nært sammen med andre kompliserte spørsmål, til dels med kjennetegn som er gjenstridige problemer i sin egen rett, som for eksempel psykisk helse, kriminalitet, rusmisbruk og integrering.
- Problemet med *ungdom utenfor* har også vist seg å være langvarig, og problemet er neppe mulig å løse en gang for alle. Generelt økende kompetansekrav og færre jobber med lave formalkrav vil kunne forsterke problemet på sikt.

2.4 Resultater av Ny Giv

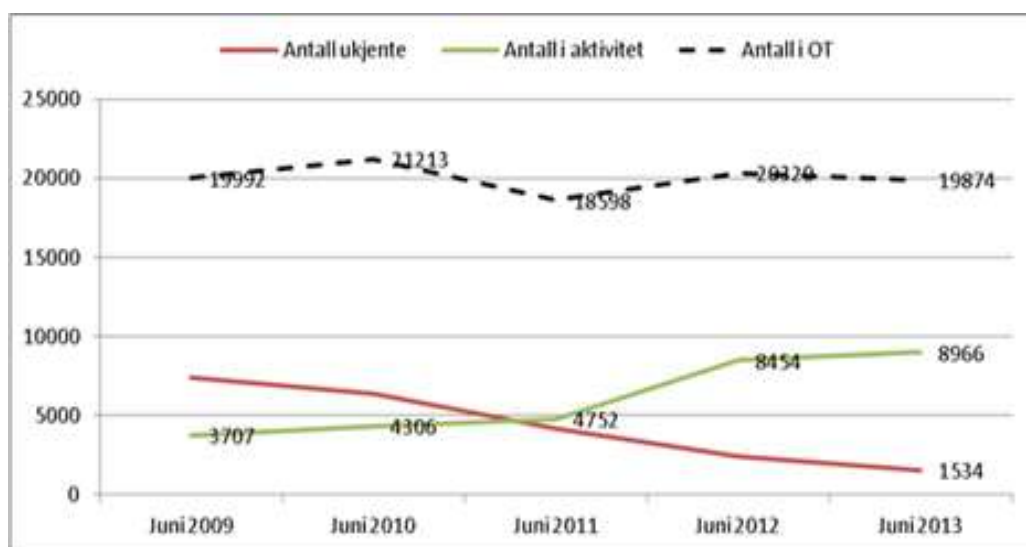
Det er for tidlig å fastslå i hvor stor grad det kvantitative målet for Ny Giv er nådd. Målet er en gjennomføringsandel på 75 prosent målt 5 år etter avsluttet grunnskole. Gjennomføringsindikatoren (den 5-årige) viser effekten for første «Ny GIV-kull» i 2017. I mellomtiden foreligger det en rekke del-rapporter som sier noe om utviklingen underveis (www.regjeringen.no/kd/rapporter).

Samtidig synes det klart at satsingen har hatt andre positive effekter. Mot slutten av 2014 vil NOVA gi en samlet vurdering av hvordan Oppfølgingsprosjektet har fungert. I tillegg til omtale i diverse stortingsdokumenter kan vi foreløpig støtte oss på en underveisevaluering (NOVA 2013) for å få en indikasjon på resultater så langt:

- Oppfølgingstjenesten har nå en langt bedre oversikt over hvor målgruppene befinner seg i systemet, dvs. om de omfattes av ulike kvalifiseringstiltak, om de er delvis tilbake i ordinær opplæring mv. Før Ny Giv ble lansert hadde Oppfølgingstjenesten bare oversikt over om lag halvparten av ungdommene som hadde droppet ut av skolen. Klart flere kommer nå i aktivitet.
- Ansatte i Oppfølgingstjenesten og NAV vurderer at Oppfølgingsprosjektet har hatt stor betydning for samarbeidsrelasjoner.
- Om lag 900 ansatte i Oppfølgingstjenesten og NAV har gjennomført etter- og videreutdanning initiert fra nasjonale myndigheter
- Ny Giv har ifølge informantene ført til mer oppmerksomhet om målgruppene og om betydningen av å gjennomføre videregående.
- Oppfølgingstjenesten er blitt langt bedre forankret i nasjonale styringsdokumenter og er blitt mer kjent blant målgruppene.
- Prosjektet vurderes å ha mindre effekt på omfanget av tiltak som gir dokumentert kompetanse og tiltak som prøver ut opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Kombinasjonsløp hvor fylkeskommunen gir opplæring og NAV gir arbeidstreningstiltak, utgjør 30 prosent av tiltakene.
- Oppfølgingsprosjektet har i mindre grad påvirket arbeidet med de aller mest risikoutsatte, ifølge informantene.

NOVAs delrapport viser at 84 prosent av ungdommene er positive til tiltaket de har vært i (50 prosent er svært positive). Tre av fire ungdommer har fått økt tro på at det skal bli lettere å få jobb. 75 prosent av de ungdommene som har gått på tiltak med mål om å fullføre videregående opplæring har styrket sin motivasjon for å fullføre. Bare ni prosent av ungdom på tiltak uten mål om gjennomføring sier det samme.

Delrapporten viser videre at flere av grepene i Oppfølgingsprosjektet har vært vellykket. Selv om forskerne peker på at prosjektet sannsynligvis har hatt begrenset betydning for arbeidsmåtene til Oppfølgingstjenesten og tiltakene som tilbys ungdommene, finner de likevel at mange som beskriver positive endringer i samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten, NAV og skolene. Oppfølgingstjenesten er tettere på ungdommene enn tidligere, og det er flere som fanges opp av tjenesten og kommer i aktivitet. Dette bildet bekreftes av Gjennomføringsbarometeret som viser at nedgangen i antall ukjente i målgruppen de siste årene, samtidig med en vesentlig økning i antallet som er i aktivitet. Figuren under gir et oversiktsbilde av utviklingen.



Etter at prosjektet Ny Giv er over, etableres det nå mer varige samarbeids- og samordningsstrukturer både sentralt og lokalt. Sentralt er det etablert en tverrdepartemental arbeidsgruppe med ansvar for å foreslå felles strategier og tiltak som skal lede til at flere fullfører videregående opplæring. Den ledes av KD og har representanter fra ASD, BLD og HOD.

Videre har disse departementene i et felles oppdragsbrev til fem direktorater bedt om at det etableres et forpliktende samarbeid om utsatte barn og unge med mål om at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring. Oppdraget er rettet til Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Helsedirektoratet og IMDi. Utdanningsdirektoratet gis ansvar for å lede arbeidet med oppdraget. Samarbeidet skal lede fram til:

- faglige anbefalinger om innsatser som vil bidra til at flere lykkes i skolen og fullfører videregående opplæring og felles satsingsforslag til statsbudsjettet 2016
- utkast til felles embetsoppdrag til fylkesmennene for 2015.

Mye tyder altså på at arbeidet med *ungdom utenfor*-problematikken vil fortsette med høy prioritet selv om prosjektet er avsluttet. Overskriften er ikke lenger Ny Giv, men den nye regjeringen har allerede i sin regjeringsplattform signalisert at den viderefører satsingen. I regjeringsplattformen er det angitt en langt høyere ambisjon for gjennomføringsgraden, som nå skal være 90 prosent.

Det er også grunn til å anta at Ny Giv har ført til en økende bevissthet blant aktørene av at *ungdom utenfor* er et tverrsektorielt problem både når det gjelder årsak og virkning. Enkelte av våre informanter har understreket betydningen av at KD og skolesektoren nå i langt større grad erkjenner at dette ikke bare er et skoleproblem. Det ligger med andre ord til rette for en mer reelt tverrsektoriell innfallsvinkel når problemet skal forsøkes løst. På den annen side er det flere av våre informanter som antyder at det kan være tale om en relativt overflatisk konsensus, dvs. at det gis tilslutning til felles overordnede mål, men at uenighet kommer til syne så snart det blir aktuelt å prioritere og å iverksette tiltak.

2.5 Erfaringer og læringspunkter

Vi har på bakgrunn av innhentet datamateriale fra Ny Giv/Oppfølgingsprosjektet blitt stående med følgende erfaringer og læringspunkter å ta med seg til andre gjenstridige problemområder:

En nasjonal satsing gir gjennomslagskraft

For å løse problemer som berører flere sektorer må en nødvendigvis involvere deltakere fra disse berørte sektorene/nivåene, som regel i form av en prosjektorganisering. I tillegg er det svært nyttig (og kanskje helt nødvendig) å starte med å lansere en nasjonal satsing når en skal gå løs på et problem som over lengre tid har vist seg gjenstridig. Blant annet markerer dette at problemområdet løftes opp og gis høyere prioritet enn før.

En høy politisk profil vil fungere positivt ved å gi operativt nivå trygghet for å ta sitt handlingsrom i bruk og ved å gjøre satsingen mindre avhengig av ildsjeler og enkeltinitiativ lokalt og regionalt. Når statsråden fronter en sak og varsler høy prioritet, vil dette gi et ekstra trykk på framdrift. En mulig ulempe ved en høy politisk profil er at det gjør satsingen mer sårbart ved et statsråds- eller regjeringsskifte. Dette er imidlertid mindre relevant så lenge satsingen dreier seg om problemer som har tilnærmet tverrpolitisk prioritet.

Samtidig er det klart at det er begrenset kapasitet for slike nasjonale satsinger. Derfor vil bare de mest kompliserte og gjenstridige problemene med tverrpolitisk oppslutning om målene (og helst også virkemidlene) være egnet for dette. Enigheten bør dessuten omfatte relativt konkrete resultatmål, helst også i noen grad valg av virkemidler.

Dialog- og nettverksbasert tilnærming

For å markere at det har særlig verdi at eksterne aktører deltar aktivt og engasjert, ble Ny Giv-satsingen lansert som et *partnerskap* mellom staten (representert ved statsråden) og opplæringsansvarlige på fylkeskommunenivå. Dette synes å ha vært en suksessfaktor, dels fordi det rett og slett var et nytt og

uventet grep, men viktigere fordi det åpner for å tenke nytt omkring problemforståelsen og fordi det gir prosjektet en særlig god forankring hos dem som skal stå for iverksettingen. Ved å legge opp til en direkte og jevnbyrdig dialog mellom det som i utgangspunktet er ulike forvaltningsnivåer kan det skapes momentum for en felles tilnærming til et gjenstridig problem.

Det er samtidig grunn til å ta et forbehold: Det har vært en kritikk mot Ny Giv at direktorat og fylkesmenn ikke ble trukket inn i satsingen før det var gått flere år. Dette er potensielt viktig fordi det kan bety at prosjektet ikke får den nødvendige oppfølgingen når det skal overføres til linjen og ordinær drift. Det kan tale for at en partnerskaps-tilnærming relativt tidlig bør suppleres med å trekke inn det ordinære apparatet.

Erkjennelse av ulike problemforståelser

Flere av våre informanter understreker betydningen av at aktørene har ulike problemforståelser. De peker bl.a. på at det er først i og med Ny Giv at KD og skolesektoren for øvrig erkjenner at andre sektors problemforståelser (og virkemidler) er nødvendige for å løse problemet. Uten en slik erkjennelse kan et gjenstridig problem vanskelig løses.

En viktig lærdom for å håndtere liknende gjenstridige problemer kan derfor være å identifisere og engasjere relevante interessenter i en tidlig fase. Slik kan det åpnes for å trekke andres problemforståelser inn i en mulig redefinering av problemet og utforming av nye løsninger. Dette fordrer samtidig at prosjektperioden er lang nok til å bearbeide sektortenkningen og bevege seg i retning av en slik omforent problemforståelse.

Dette må imidlertid vurderes opp mot et annet hensyn: Ny Giv-prosjektledelsen unnlot bevisst å trekke HOD tidlig inn i prosjektet fordi de vurderte at prosjektet ikke hadde kapasitet til å trekke inn for mange tunge aktører på en gang. For å få i gang prosjektet med tilfredsstillende framdrift konsentrerte de seg til å begynne med om å trekke inn ASD og BLD. Dette kan synes å være en rimelig vurdering når prosjektperioden var så vidt lang, men behovet for å gjøre slike tilpasninger må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Vær obs på enkeltpersoners betydning

Enkelte informanter var opptatt av enkeltpersoners betydning når det gjelder nøkkelposisjoner: Det å være prosjektleder for en nasjonal satsing stiller store krav til arbeidskapasitet og lederegenskaper, herunder kanskje særlig relasjons- og kommunikasjonskompetanse. Når en satsing dreier seg om å legge til rette for bedre samordning lokalt, vil det dessuten være en klar fordel for en prosjektleder å ha noe erfaringsbakgrunn fra operativt nivå, slik prosjektleder for Ny Giv hadde. Det gir legitimitet til rollen som prosjektleder for en slik nasjonal satsing. Slike faktorer bør derfor vektlegges når det skal rekrutteres til slike funksjoner.

Bred satsing på kommunikasjon

I Ny Giv ble det satset på å kommunisere både bredt og intensivt. Både lokalpolitikere, skolebyråkrater, skoleledere, lærere, foreldre, elever og lærebedrifter ble betraktet som målgrupper. Statsråden profilerte selv prosjektet,

bl.a. ved å gjøre det til et tema i alle taler til større forsamlinger. Ny Giv hadde dessuten egne kampanjesider på regjeringen.no. En slik satsing på kommunikasjon er trolig ekstra viktig når det gjelder å skape bevissthet om behovet for å samarbeide på tvers av innarbeidede etats- og sektorgrenser.

Overgang fra prosjekt til linje bør forberedes grundig og tas gradvis

For å hindre at alt glir tilbake til det gamle er det viktig å forberede grundig hvordan overgang fra prosjekt til linjeorganisering skal foregå.

Generelt gjelder det å etablere varige strukturer som kan ivareta samordningsbehovet på permanent basis. På departementsnivå vil det f.eks. være nærliggende å etablere et fast ekspedisjonssjefsmøte med deltakelse fra de berørte departementsavdelingene. I kjølvannet av Ny Giv er det avholdt et slikt møte for å forberede et likelydende oppdrag til de berørte direktoratene. Dette kan sees som et bidrag til å utforme et tverrsektorielt styringssystem for det gjenstridige problemområdet. Det forventes at dette vil bli en fast møteserie, og det vil i så fall også være et forum for å styre videreføringen av arbeidet fra prosjektperioden. Et viktig kriterium for å lykkes vil være at partene klarer å utvikle en omforent problemforståelse på departementsnivå.

Et annet enkelt råd ved overgang til linjeorganisering er å foreta en gradvis nedtrapping av prosjektfinansieringen slik at operativt nivå får tid på seg til å innarbeide i sine ordinære budsjetter det som blir kostnaden ved en permanent ordning. I Ny Giv er dessuten alle prosjektmidlene tildelt over ett departements budsjett, og det gjør det også enklere å sikre at det skjer en gradvis nedtrapping av finansieringen.

I en lengre prosjektperiode, slik som Ny Giv, er det gjerne slik at man sikrer seg jevnlike resultatmålinger og tilbakemeldinger fra operativt nivå: Hvordan virker de virkemidlene som er tatt i bruk? Hva er det eventuelt som ikke virker? Slike læringsløyper er det viktig å ta vare på ved overgang til linjeorganisering.

Vær obs på incentivene

Forsøk på å samordne et gjenstridig problemområde vil være ekstra risikoutsatt fordi incentivene i forvaltningen i hovedsak går i retning av å *ikke* samordne. I tillegg til at sektoransvaret og budsjettprosessen synes å disponere for at departementene konkurrerer (og ikke samarbeider), vil kompleksiteten og gjenstridigheten ved slike problemområder virke avskrekkende: De berørte vil som regel være innstilt på å avgrense sitt ansvar mot et gjenstridig problem fordi utsiktene til å lykkes er dårlige, samtidig som ressursinnsatsen kan bli betydelig.

For en nasjonal satsing på samordning blir det derfor viktig å vise muligheter for å gå fra *negativ samordning*, der alle bare vokter sine interesser mot å bli influert av andres premisser, over til en mer *positiv samordning*, der man kan oppnå en synergi-effekt. Det vil innebære en løsning som gir hver av sektorene et bedre resultat enn det hver enkelt kunne oppnå med å avgrense seg og gå alene. Vurderingen fra flere av informantene er at Ny Giv har bidratt til en positiv utvikling her, samtidig som det understrekes at dette er en seig kamp mot etablerte tankesett og at dette må gis prioritet over lengre tid.

Særlover bør harmoniseres

På gjenstridige problemområder er det gjerne flere særlover som ut fra hver sine sektorlogikker dekker sin del av området. Slik er det også for Ny Giv, og flere informanter er inne på problematiske sider ved dette: Dels inneholder særlovene ansvarsbestemmelser som virker begrensende ved at man fristes til å kun innfri lovens bokstav og ikke vurdere behov for en bredere orientert innsats ut fra hensynet til målgruppene. Dels er særlovene med tilhørende forskrifter ikke harmoniserte, f.eks. slik at en særlov taushetsbelegger en type informasjon og dermed hindrer at den aktuelle etaten kan utveksle denne informasjonen med andre etater som arbeider med samme problem for samme målgruppe.

Å harmonisere særlover har et langt tidsperspektiv. For nasjonale satsinger vil det derfor være nyttig å operere på kortere sikt med forsøksordninger, endrede lovfortolkninger osv.

Bygg kunnskap om status og årsaksforhold

Et typisk trekk ved gjenstridige problemområder er at de ofte har svak kunnskapsbasis: Det mangler ofte data og statistikk for å kunne vurdere bl.a. omfanget av slike tverrsektorielle problemer. Eller de involverte aktørene/sektorene har data som gir ulike svar på hvordan situasjonen er. I Ny Giv-sammenheng har det såkalte Gjennomføringsbarometeret spilt en positiv rolle for de andre prosjektene. Flere av informantene understreker betydningen av å få en felles statistikk. Det gir utgangspunkt for en mer fruktbar dialog mellom de involverte aktørene og et sikrere grunnlag for arbeidet.

Et annet typisk trekk ved gjenstridige problemområder årsaksforholdene er uklare eller ukjente, og man har sjelden erfaring med å forsøke å løse dem ut fra en tverrsektoriell tilnærming. Forvaltningen kan f.eks. i liten grad tilby politikerne etablert kunnskap om hva som virker når det gjelder å bekjempe kompliserte og gjenstridige problemer. Enkelte informanter spør seg om et kunnskapssenter¹¹ kunne arbeide med slike problemstillinger på tvers av etatsgrensene for å skape mer av et felles kunnskapsgrunnlag.

Andre ser det som symptomatisk at man mangler systematisk kunnskap om virkningen av at det gjenstridige problemet vedvarer. Hva er f.eks. samlet kostnad for samfunnet? Og for de berørte målgruppene?

Mer rasjonell arbeidsdeling som utgangspunkt for samordning

Å identifisere gjenstridige problemer kan samtidig innebære at man identifiserer unødig kompliserte forvaltningsstrukturer. Kanskje bør det satses på å forenkle og rasjonalisere strukturene før det initieres store nasjonale

¹¹ Som en prøveordning er det en felles kunnskapssenterfunksjon for seks velferdsdirektorater (Helsedirektoratet, Bufdir, POD, Husbanken, KDI, IMDi), og de fleste av disse vil være relevante for Ny Giv. For utdanningssektoren selv er det etablert et eget kunnskapssenter.

satsinger eller lages intrikate samordningsmønstre som skal håndtere gjenstridige problemer?

En mulig ledetråd er å vurdere om den som har formelt ansvar for å løse et problem, også sitter på relevante virkemidler, og i tillegg er den som har incentiver til å gjøre noe med problemet. For gjenstridige problemområder er det gjerne slik at disse posisjonene er fordelt på en rekke aktører.

I Ny Giv-sammenheng kan vi peke på at det er fylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring (og som derfor i utgangspunktet er problemeier når ungdom faller fra uten å fullføre). Fylkeskommunen har riktig nok mulighet til å tilrettelegge undervisningen mer individuelt, men i stor grad er det et samarbeid mellom kommunen og sektormyndighetene som kan motvirke frafallet, bl.a. ved å forberede overgangen fra ungdomsskolen bedre.

Når det gjelder incentiver, er situasjonen verre: Som tidligere nevnt blir ikke fylkeskommunen «straffet» for frafall f.eks. ved inndragning av budsjettmidler. Det er dessuten kommunen, ikke fylkeskommunen, som sitter igjen med nye sosialklienter når frafallet fortsetter. Som enkelte av våre informanter påpeker: Fylkeskommunen har ikke stort annet incentiv enn tilfredsheten ved å gjøre en god jobb.

2.6 Forholdet til samordningsmekanismer

Avslutningsvis kan vi relatere læringspunktene til bruk av ulike samordningsmekanismer. I hovedrapporten har vi vurdert to slike mekanismer:

- *Hierarki* er en helt sentral samordningsmekanisme. Det innebærer at nødvendige avveininger kan skje ved autoritative beslutninger på overordnet nivå. Dette er den klassiske samordningsmekanismen innenfor en byråkratisk forvaltningsstruktur.
- *Frivillig tilpasning* innebærer at det skjer en egeninitiert tilpasning mellom sideordnede aktører uten at dette er besluttet eller regelfestet av et overordnet nivå. Slik tilpasning gjennom konsensusprosesser, forhandlinger om samarbeidsavtaler mv. vil som regel være preget av gjensidighet slik at begge parter får noe igjen for å tilpasse seg.

De fleste av erfaringspunktene ovenfor forutsetter bruk av hierarki som samordningsmekanisme, til dels også en mer kraftfull bruk av hierarkiet, f.eks. i form av nasjonale satsinger der statsråden går i spissen og gir tyngde til nødvendig samordning. En mer rasjonell arbeidsdeling som utgangspunkt for samordning faller også innenfor bruk av hierarkiet som mekanisme.

Andre punkter innebærer et økt trykk på frivillig tilpasning som mekanisme, ikke minst poenget med å anlegge en mer dialogpreget tilnærming på tvers forvaltningsnivåene. Å erkjenne ulike problemforståelser, å bygge kunnskap om tverrsektorielle årsaksforhold og å satse bredt på kommunikasjon vil også fungere tilretteleggende for en samordning gjennom frivillig tilpasning.

Etter vår oppfatning illustrerer dette erfaringscaset også at hierarki og frivillig tilpasning supplerer hverandre som samordningsmekanismer. Sjansen til å lykkes med å håndtere gjenstridige problemområder vil kunne styrkes med en bevisst holdning til hvordan de to mekanismene kan supplere hverandre og inngå i en samlet strategi for samordning innenfor det aktuelle området.

Dokumenter:

- Arbeidsforskningsinstituttet 2014: *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2*. AFI-rapport 1/2014
- KD, ASD, BLD, 2013: *Ny GIV Oppfølgingsprosjektet – samarbeid om oppfølging av ungdom*. Eksempelsamling.
- KD 2012: *Midtveisrapport Ny GIV*
- NOVA 2013: *Ny GIV – kartlegging av oppfølgingsprosjektet*
- Østlandsforskning 2014: *Fra Ny GIV til varig givende. Om samarbeid mellom kommune og fylkeskommune for bedre gjennomføring av det 13-årige opplæringsløpet*. ØF-rapport 1/2014
- www.regjeringen.no/kd/rapporter