

DFØ-notat 2020: 3
desember 2020

Fra program til varig struktur

Departementenes rolle i å samordne innsatsen for utsatte barn og unge



Forord

Dette notatet er et bidrag til et pågående utredningsarbeid i regi av det tverrsektorielle 0-24-samarbeidet. Utredningen skal berede grunnen for mer varig samordning av innsatsen for utsatte barn og unge.

Notatet baserer seg i hovedsak på intervjuer og samtaler med ledere og saksbehandlere som er involvert i samarbeidet i departementene. Et annet viktig grunnlag er inntrykk og erfaringer DFØ sitter igjen med etter å ha fulgt 0-24-samarbeidet gjennom flere år.

Harald Nybøen og Astri Hildrum (prosjektleder) har utgjort DFØs team som har støttet 0-24-samarbeidet i perioden 2015-2020. De har samlet inntrykk og erfaringer fra samarbeidet som det er referert til i notatet. Lisbeth Udland Hansen har medvirket til intervjuundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med kartleggingen. Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig. Flere har lest gjennom tidlige utkast og skal ha mange takk for det!

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervjuer og samtaler og gitt nyttige innspill til kartleggingen.

Oslo, 15.12.2020

Hildegunn Vollset

Avdelingsdirektør, Utredning og analyse

Innhold

Forord	2
Sammendrag	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 DFØs rolle i 0-24-samarbeidet.....	6
2 Rammeverk og metode	7
2.1 Gjenstridige problemer	7
2.2 Samordningstrappa og andre samordningsbegreper	7
2.3 Samordning gjennom faser av samarbeidet	9
2.4 Datainnsamling.....	10
2.5 Begrensninger og avgrensninger	11
3 Departementenes syn på egen rolle og bidrag til varig samordning.....	12
3.1 Hva vet vi om samordning i departementene?	12
3.2 Funn og observasjoner	14
3.2.1 Det store bildet: Erfaringer så langt, og hva har vi lært?	15
3.2.2 Hvor godt er departementene rustet for fortsatt innsats?.....	16
3.2.3 Hva kan departementene gjøre for å sikre varig samordning?.....	18
4 DFØs vurderinger og råd.....	21
4.1 Unngå forvitring av samarbeidet i overgangsfasen	22
4.2 Få på plass et fornyet felles fundament, sett felles mål og definer samordningsroller. 22	
4.3 Departementsledere bør ta eierskap til felles problemstillinger og bli kjent med hverandres politikere og direktorater	24
4.4 Departementene bør forankre direktoratenes samarbeid gjennom den ordinære styringen	24
4.5 Bygg en klarere samarbeidsstruktur i departementene	26
4.6 «Kjernegrupper» kan gi sterkere tverrgående forankring.....	26
4.7 Nedfelle samarbeidet mellom stat og kommune i konsultasjonsordningen.....	Feil!
Bokmerke er ikke definert.	
4.8 Utrede hvordan gjenstridige problemer utfordrer departementene i alle sentrale funksjoner	27
Referanser.....	29
Vedlegg 1 Intervjuguiden	31

Vedlegg 2 Hvordan er 0-24-samarbeidet forankret i tildelingsbrevene? Tekst om 0-24 i tildelingsbrevene til direktoratene for 2020..... 33

Sammendrag

Det har i en rekke år vært gjort et stort arbeid for å legge til rette for bedre samordning av innsatsen for utsatte barn og unge, det såkalte 0-24 samarbeidet. Tidligere har det primært dreid seg om hvordan de berørte direktoratene skal samordne seg. I dette notatet setter DFØ søkelyset på departementenes rolle i å styre og legge til rette for at samarbeidet kan gå fra midlertidighet til mer varige løsninger.

DFØ mener at samarbeidet har vært vellykket og anbefaler at 0-24-samarbeidet blir varig.

Vi anbefaler:

- Departementene bør arbeide for å sikre at direktoratene har en felles forståelse av utfordringsbildet og mulige retningsvalg framover. Det kan bidra til å sikre at tilskuddsordninger, planer, regelverk og budsjettposter blir sett i sammenheng.
- Departementene bør i større grad signalisere hvilke forventninger de har til direktoratene gjennom den ordinære styringen i instruks og tildelingsbrev.
- Departementene bør styrke og utvikle samarbeidet med kommunesektoren. Forankring i konsultasjonsordningen bør vurderes.
- Staten bør opptre mer samordnet overfor kommunesektoren.
- Departementene bør vurdere å gi Fylkesmannen en mer sentral rolle.
- Ledere på forskjellige nivåer bør i større grad enn nå aktivt støtte samarbeidet gjennom gode arbeidsformer og kompetansetiltak.

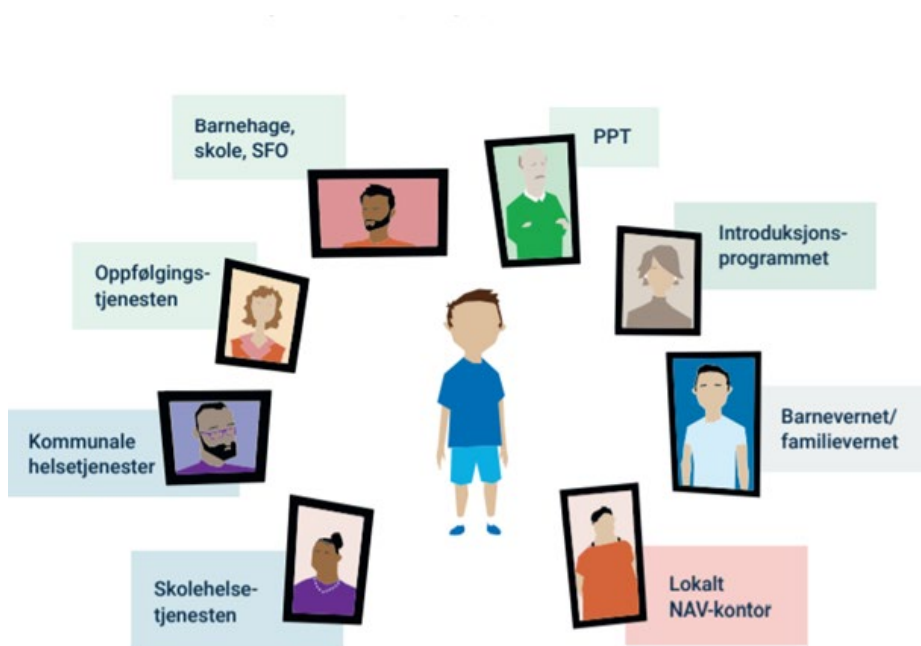
1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bakgrunn, intensjoner og mål for 0-24-samarbeidet er beskrevet en rekke steder, herunder på samarbeidets nettsted og i strategien for samarbeidet.¹ 0-24-samarbeidet mottok DFØs Bedre stat-pris i 2019.

Målet for 0-24-samarbeidet er at barn og unge får den støtten og hjelpen de trenger for å mestre egne liv. Helsedirektoratet (Helsedir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet (Udir) samarbeider innenfor rammene av et felles program (2015-2020). Samarbeidet er basert på et oppdrag fra de respektive departementene. Fra 2019 deltar også Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) i 0-24-programmet.

Målgruppen er personifisert med «Stian», som er den som møter et hjelpeapparat som ikke alltid er like samkjørt i å møte hans behov for å bli sett og hjulpet. Se også direktoratenes nettsider for 0-24-samarbeidet.



Figur 1. Stian og de gode hjelperne.

De deltakende direktoratene har satt opp dette langsiktig orienterte målbilde:

«På lengre sikt har det skjedd en endring i forvaltningens praksis og kultur på området utsatte barn og unge og deres familier. Både departementene, direktoratene,

¹ <https://0-24-samarbeidet.no/>

fylkesmannsembetene og kommunene jobber mer gjennomgående utfra et brukerperspektiv og mer samordnet der dette er hensiktsmessig. Endringene knytter seg til at forvaltningen har et mer felles utfordringsbilde på dette området, og forvaltningen bruker og videreutvikler sitt felles kunnskapsgrunnlag i arbeidet. Det finnes nye strukturer og kanaler - som felles fora, nye rutiner, felles arenaer og møteplasser, felles nettsider og digitale verktøy - som understøtter en mer brukerrettet og samordnet praksis. Det er også mer kjennskap og kunnskap «på tvers», og kompetanse og kultur for brukerretting, brukermedvirkning og samarbeid».

I et felles oppdragsbrev fra 0-24-departementene datert 10. juli 2019 ble de samarbeidende direktoratene bedt om å legge planer og komme med anbefalinger for videreføringen av arbeidet etter 2020. På denne bakgrunnen har direktoratene satt i gang et utredningsarbeid som skal bidra til å legge grunnlag for mer varig samordning i statsforvaltningen. «Varige strukturer» er ett av fire resultatmål for 0-24 samarbeidet og står beskrevet i strategien for 2017-2020.

Gjennom utredningsarbeidet skal direktoratene tilrå hvordan direktoratene og departementene kan bidra til at kommunenes arbeid med en tidlig, samlet og tverrsektoriell innsats for utsatte barn og unge og deres familier kan stimuleres og videreutvikles. Utredningen vil oppsummere erfaringene fra samarbeidet så langt og foreslå ulike grep, som kan understøtte nødvendig samordning i og mellom departementer, direktorater, fylkesmenn og kommuner.

Dette notatet oppsummerer resultater fra en kartlegging DFØ har foretatt som et bidrag til dette utredningsarbeidet. Det bygger også på inntrykk DFØ har dannet seg av departementenes rolle i å styre og legge til rette for samordning mellom direktoratene gjennom at vi har fulgt 0-24-samarbeidet siden oppstart i 2015. Målet er å få fram hvordan departementene kan bidra til at det kommer på plass mer varige løsninger for samordningen. Notatet vil utgjøre en del av underlaget for utredningsarbeidet som foregår i 0-24-direktoratens regi.

1.2 DFØs rolle i 0-24-samarbeidet

Difi ble i tildelingsbrevet fra KMD for 2016 gitt i oppdrag å ta for seg 0-24-samarbeidet som et konkret eksempel i forlengelsen av Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi har fra 2015 fulgt samarbeidet som rådgiver og observatør. Denne innsatsen er nedfelt i et rolledokument fra 2015 og forankret i styringsgruppa for 0-24-samarbeidet i direktoratene. I forbindelse med delingen av Difi ble oppgaven med å følge 0-24-samarbeidet overført til DFØ fra 1.1.2020.

Kartleggingen av departementenes bidrag til varig samordning er forankret i et tillegg til rolledokumentet, gjennomført i samforståelse med KD som lederdepartement og forankret i styringsgruppa for 0-24-samarbeidet. DFØ har i den perioden kartleggingen ble gjennomført, også vært direkte påkøpelt prosjektgruppa for utredningsarbeidet i direktoratet. Vurderinger som framkommer i notatet har i stor grad tilfalt aktørene både i direktoratene og departementene underveis, også med sikte på at det skulle være mulig å benytte dem i det løpende vurderingsarbeidet som pågår.

2 Rammeverk og metode

2.1 Gjenstridige problemer

«Wicked problems» (Rittel og Webber, 1973, Fimreite et al 2011) kjennetegner noen av de mest komplekse problemstillingene sentralforvaltningen står overfor. Difi valgte i 2014 å benytte begrepet «gjenstridige problemer» om samordningsutfordringer som er vanskelige å dele opp i avgrensede ansvarsområder (Difi 2014). Aktørene har 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, og 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. Det vil si at det kan være uklart hvor den felles forståelsen begynner og hvor den slutter.

En hverdag i departementene preget av kortsiktighet, mediepress og politiske markeringsbehov gjør det også krevende å håndtere gjenstridige problemer (Difi 2011). Den tradisjonelle forståelsen og tolkningen av ministeransvaret tillegger den enkelte statsråd et sterkt ansvar for det som skjer i sektoren. Difi har påpekt at en tolkning som gir ministeransvaret tilsynelatende forrang framfor regjeringen som fellesskap, ikke er lett å finne igjen i Grunnloven, og støttes i dette synet av professor Eivind Smith (Smith 2015).

2.2 Samordningstrappa og andre samordningsbegreper

Samordning defineres av Difi (2014) som en prosess der ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre. For å fremme samordning benyttes ulike mekanismer og virkemidler. Som følge av at det har funnet sted slike prosesser, vil det finne sted mer eller mindre samordnet forvaltningspraksis på operativt nivå.

En hovedkonklusjon i Difi-rapporten fra 2014 er at det finnes en rekke virkemidler for samordning, men de brukes ikke i tilstrekkelig grad. Eksempler på samordningsvirkemidler som departementene har til rådighet er:

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

For å løse gjenstridige problemer er det viktig å ha en bevisst holdning til hvordan virkemidler og ordninger knyttet til hierarki og nettverk kan supplere og utfylle hverandre.

«Samordningstrappa» er et verktøy for å vurdere status og ambisjonsnivå for samordningsprosesser.



Figur 2. Samordningstrappa

På trinn 1 handler det først og fremst om å kunne holde seg tilstrekkelig informert om pågående arbeid. At oppdatert og oversiktlig informasjon og kunnskap er tilgjengelig, er en grunnleggende forutsetning for å nå nivå 1. Selv om trinn 1 i utgangspunktet tilsier lave ambisjoner for samordningen, er det langt fra trivielt å få til tilstrekkelig godt informasjonsgrunnlag ved gjenstridige problemer. Informasjonen er tilpasset behovet i eksisterende sektorer og kanaler, og systemer for deling av informasjon er gjerne lite utviklet på tvers.

Trinn 2 handler om å forstå. Det som ikke er forstått, vil heller ikke kunne danne grunnlag for samordnet praksis på brede områder. Deling av informasjon og tid og rom til å utvikle, dvele ved, og konsolidere felles forståelser er viktig. For å sikre et grunnlag for felles forståelse trengs det også et felles informasjons- og kunnskapsgrunnlag.

Trinn 3 går ut på å forankre og plassere ansvar og roller tydelig. Da kan aktørene opptre selvstendig innenfor en tydelig ramme som definerer hvem som skal gjøre hva, når, hvordan og hvorfor. Samordning på trinn 3 egner seg godt der årsakssammenhenger er godt forstått, og der ansvar og eierskap til oppgaver kan avgrenses basert på sektoransvar.

Trinn 4 skiller seg fra trinn 3 ved at det må på plass et delt og genuint eierskap og en aktiv oppslutning og forpliktelse om å finne løsninger sammen basert på en felles forståelse av formål. Det kan være vanskeligere å være tydelig ved høy grad av kompleksitet fordi man ikke har fullstendig kunnskap om årsak og virkning. Aktørene må ta et helhetsansvar sammen for å forebygge glippsoner og hull i mellomrommene.

For å nå toppen av trappa trengs det en felles organisering og arbeidsmåter som samler, vurderer og oppdaterer et felles kunnskapsgrunnlag (nivå 1), sørger for vedlikeholdte problemoppfatninger (nivå 2), avklarer hva som kan gå «i linjen» (nivå 3), og hva som må håndteres samlet som et felles delt ansvar (nivå 4).

I et notat om tidlige erfaringer fra 0-24-samarbeidet) tok Difi utgangspunkt i at 0-24-samarbeidet måtte nå trinn 4 på grunn av den omfattende kompleksiteten og

gjenstridigheten (Difi 2016). Dette vil tilsi at departementene må sørge for rammer og virkemidler som kan bringe direktoratenes samarbeid opp på et forpliktende nivå.

2.3 Samordning gjennom faser av samarbeidet

Nivåene i samordningstrappa kan knyttes til alle faser i et samarbeid, det vil si initiativ, beslutning, iverksetting og drift. I Difis rapport fra 2014 er de ulike fasene beskrevet som følger:

Samordning i initiativ- og utredningsfasen. Det dreier seg om å sørge for et bredt tilfang av kunnskap og premisser fra relevante aktører og interesser slik at samordningshensynet blir vektlagt tidlig. Dette kan gjøre det mulig å bevege seg fra trinn 3 til trinn 4 på trappa.

Samordning i beslutningsfasen. Det handler om å lage et beslutningsgrunnlag som har tatt opp i seg relevante premisser fra andre aktører, og å avveie interesser på en måte som angir en klar konklusjon med tanke på gjennomførbarhet, herunder en så entydig ansvars plassering som mulig. Beslutningene blir bedre om aktørene som har et ansvar for iverksetting, får komme til orde.

Samordning i iverksettingsfasen. I denne fasen handler det om at beslutninger skal kunne gjennomføres. Dette tilsier at alle sektorer/aktører som er nødvendige for iverksettingen, også involveres i denne fasen. Det kan dreie seg å samordne ressursinnsatsen i tid, å samarbeide om å utforme det faglige grunnlaget for praksis, men også om å konkretisere ansvarsfordelingen for driftsfasen. Både i denne og neste fase kan det være aktuelt med vertikal samordning siden kommunene ofte står for gjennomføringen av offentlig politikk.

Samordning i driftsfasen. Samordning av løpende virksomhet er nært knyttet til hensynet til brukerne. Selv om det har vært samordning i alle forutgående faser, vil det likevel oppstå uforutsette situasjoner fordi en ikke har kunnet overskue alle konsekvenser av nye regelverk, administrative ordninger mv. Dette tilsier at operative organer med felles målgrupper trenger handlingsrom til å gjøre nødvendige innbyrdes tilpasninger av den løpende virksomheten.

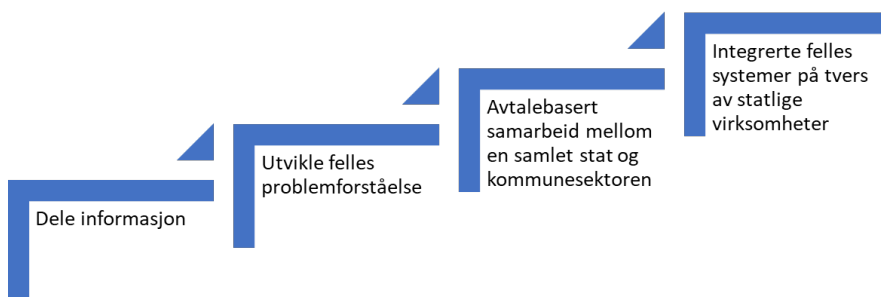
Fasene er ikke strengt adskilt. Selv om politikkinnhold i hovedsak blir fastlagt i utrednings- og beslutningsfasene, vil det i siste instans også påvirkes av iverksettingsprosesser og praksis i driftsfasen. Derfor vil også samordning i disse fasene være relevant for at politikken innhold blir realisert i praksis.

Våre observasjoner av 0-24-samarbeidet tilsier at det er mulig å ha nådd trinn 4 i en beslutningsfase, men likevel se en «dipp» ned til for eksempel nivå 2 i en iverksettingsfase fordi det da er andre aktører (direktoratene) som skal forstå og fortolke oppdraget de har fått (Difi 2016). Gjennom vår dialog med programledelsen i direktoratene har vi også sett at det underveis stadig har vært behov for å løfte og formidle hva som er mål og hensikt med programmet. Dette kan tilsi at det også ved overgangen til varig samarbeid vil bli behov for nye runder med konsolidering og forståelse på tvers av de deltakende aktørene for å sikre forankring og forpliktelse til samordning i daglig drift.

I vårt notat fra 2016 observerte og vurderte vi samarbeidet med trinn 2 som målestokk, gitt at programmet fortsatt befant seg i en tidlig fase (Difi 2016). Det sentrale spørsmålet var om forutsetningene var til stede for å kunne få på plass en felles forståelse som forutsetning for

å kunne nå trinn 4. Nå ved avrundingen av programmet retter vi oppmerksomheten mot nivå 3 og nivå 4. Vi har justert litt på samordningstrappa slik at trinnene blir definert i lys av formålet om overgang til varige løsninger i en iverksettings-/driftsfase, se figur 3.

På trinn 3 har vi plassert avstemming av roller og ansvar gjennom avtaler. Dette trinnet kan være relevant for utvikling av samspillet med kommunesektoren, som representerer et politisk styrt forvaltningsnivå med høy grad av selvstendighet. Klargjøring av ansvar og roller mellom stat og kommune står sentralt. Trinn 4 er mer relevant for samordning innad i staten dersom det er ønske om og vilje til det. Dette fordi det handler om å samkjøre statens egen organisasjon og virkemidler.



Figur 3. Samordningstrapp - varig samordning for utsatte barn og unge (iverksettings/driftsfase)

2.4 Datainnsamling

Det er lite etablert kunnskap om forutsetninger for overgang fra midlertidige innsatser til varige løsninger ved komplekse problemstillinger i norsk sentralforvaltning generelt og departementene spesielt. Vi la derfor opp til ganske åpne (løst semistrukturerte) samtaler med sikte på å få en bedre forståelse av hvordan departementslederne så på overgangen til varige løsninger og egen rolle i å bidra til dette (se også vedlagte intervjuguide):

- Det store bildet - erfaringer så langt og hva har vi lært?
- Hvor godt er departementene rustet for fortsatt innsats?
- Hvordan kan departementene bidra til varig samordning?

Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2019-februar 2020, det vil si etter at det felles oppdragsbrevet med bestilling til direktoratene om å utrede muligheter for varig samordning var sendt ut.

Konkret omfattet kartleggingen:

- Fem intervjuer med ledere i de samarbeidende departementene med lang erfaring med 0-24-samarbeidet, hvorav de fleste er ekspedisjonssjefer.
- En gruppesamtale med en ekspertgruppe på rådgivernivå der alle de involverte departementene i 0-24-samarbeidet var representert. Denne samtalen var lagt opp tilsvarende som intervjuene med om lag samme spørsmål og på samme åpne nivå.

De vi har hatt dialog med, har stort sett jobbet lenge med oppfølging av utsatte barn og unge fra ulike ståsteder. Flere har erfaring fra både departementene, andre forvaltningsnivåer og kommunene.

Vi baserer oss utover disse ganske åpne samtalene på inntrykk og erfaringer fra observasjoner vi har gjort ved kontakt med 0-24-samarbeidet gjennom flere år som observatør og rådgiver, herunder den løpende prosessen i utredningsarbeidet som også har gitt tilgang på informasjon.

Vi har gjennom perioden vi har vært involvert i 0-24-samarbeidet hatt tilgang til dokumentasjon og deltatt i møter med programledelsen i direktoratene. Vi har hatt løpende kontakt med den operative programledelsen i direktoratene og mer sporadisk kontakt med departementene underveis. Dette har bidratt til at vi har kunnet se departementenes rolle fra direktoratenes perspektiv særlig tydelig. For den tidlige fasen av samarbeidet er våre observasjoner og råd gjengitt i notatet «Felles problem, felles løsning?» (Difi 2016). Fra den senere fasen har vi dokumentert vår dialog i form av referater fra rådgivningssamtaler vi har hatt med programmets ledelse.

2.5 Begrensninger og avgrensninger

En generell avgrensning er at DFØ ikke evaluerer måloppnåelsen i 0-24-programmet. Dette gjøres av Deloitte, som så langt har publisert to underveisrapporter (2018, 2019). Vi tar ikke generell stilling til måloppnåelsen, men legger til grunn, slik det gjøres i oppdragsbrev 21/19 fra de samarbeidende departementene, at mulige varige løsninger skal vurderes.

I oppdragsbrevet til direktoratene fra 2019 går det fram at Justis- og beredskapsdepartementet, Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet skal være med i 0-24-samarbeidet. Det skal settes i gang en innsats overfor barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. I denne kartleggingen har vi konsentrert oss om videreføringen og fornyelsen av samarbeidet generelt. Vi har gjort noen generelle vurderinger av hva endring i sammensetningen av deltakere kan bety, men ikke gått spesifikt inn på denne utvidelsen.

Koronasituasjonen har preget store deler av 2020. Vi har fått formidlet at det har vært nyttig å kunne trekke veksler på 0-24-samarbeidet for å kunne levere effektivt på det koronarelaterte oppdraget med rapportering til regjeringen om status for sårbare barn og unge annenhver uke (BFD 2020). Vi har innenfor rammen av arbeidet vi nå har gjort, ikke gått inn på hva disse erfaringene kan bety for departementenes styring og tilrettelegging for varig samordning. Dette kan være et interessant tema for senere undersøkelser.²

² En arbeidsgruppe fikk i april 2020 i mandat å gi jevnlig statusrapporter til barne- og familieministeren om hvordan gruppen sårbare barn og unge fanges opp og følges opp under pandemien, og å komme med forslag til oppfølgingstiltak. Gruppen ledes av Bufdir og består foruten 0-24-direktoratene av representanter for Folkehelseinstituttet. Gruppen har også dialog med Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre sentrale organisasjoner.

3 Departementenes syn på egen rolle og bidrag til varig samordning

3.1 Hva vet vi om samordning i departementene?

Departementene skal gi faglige innspill til hvordan regjeringens politikk best kan utformes og iverksettes, herunder bidra til å utarbeide regjeringens budsjett- og lovforslag til Stortinget. De skal også informere om regjeringens politikk og departementenes beslutninger, og sørge for iverksetting av regjeringens (og Stortingets) vedtatte politikk. Dette skjer ofte gjennom direktoratene (KMD 2019).

Direktoratene er underlagt departementene og skal ivareta både en iverksetterrolle og en faglig rolle. Iverksetterrollen består i å sørge for at vedtatt politikk settes ut i livet. I denne rollen sørger direktoratene for tilbud og tjenester til forvaltning, innbyggere og næringsliv og ivaretar korrekt myndighetsutøvelse, forvaltning av regelverk og utøvelse av tilsyn. I den faglige rollen gir direktoratene faglige innspill og råd til departementenes politikktutforming. De fungerer også som kompetanseorgan som utarbeider og formidler fakta, statistikk og analyser, samt sørger for formidling av kunnskap og erfaringer på sine fagfelt (Difi 2008, 2011).

I Difis rapport fra 2014 ble følgende definert som det mest sentrale departementene må ivareta for fremme samordning seg imellom, og med det også legge til rette for helhet og sammenheng i forvaltningens arbeid:

- Tydelig politisk lederskap.
- Samordningsutfordringer må synliggjøres og løftes fram.
- Prosesser og arbeidsformer må støtte opp under samordning.
- Samordningsroller er viktige, men potensialet må utnyttes bedre.
- Ledere på alle nivåer, men i særlig grad topplederne, må ta initiativer og legge til rette for at nødvendig samordning finner sted.

Oppfølging av utsatte barn og unge ble benyttet som et eksempel på gjenstridige problemer i rapporten. Ved å følge og støtte 0-24-samarbeidet fikk Difi mulighet til å se hvordan departementene jobbet videre med denne problemstillingen.

I notatet om tidlig fase i 0-24-samarbeidet (Difi 2016) vektla vi departementenes ansvar for å gi tydelige og felles styringssignaler og å avklare forholdet til tilgrensende prosesser og satsinger. Difi ga følgende råd i notatet som gjaldt departementene spesielt:

- Tidlig involvering av berørte departementer ved utvikling av nye planer og strategier som gjelder målgruppen.
- Sørg for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene.
- Avklar pådriver- og prosesslederroller.
- Vurder faste departementslederfora som drøfter sammenhengen i politiske satsinger.

I 2017 publiserte Difi og DFØ et notat som peker på departementenes ansvar for samordnet styring (Difi/DFØ 2017):

- Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for samarbeidet.
- Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter.
- Søk felles forståelse av omfanget av og ambisjonene for samarbeidet.
- Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid.
- Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser oppgavene.
- Bruk som hovedregel etablerte styringsstrukturer og sørg i tillegg for gode ordninger og arenaer for dialog.

En annen Difi-rapport konkluderer med at samordningen går best når departementene kombinerer roller som pådriver, interesseavveier og systemforvalter og tar i bruk virkemidler tilpasset et bevisst ambisjonsnivå:

- I *pådriverrollen* formidler departementet kunnskap og vedtatt politikk for et bestemt mål eller hensyn departementet har ansvar for, med sikte på å påvirke andre til å ta hensynet med i sine beslutningsgrunnlag og sin politikkgjennomføring. Til denne rollen hører også å følge opp at de andre departementene forholder seg til vedtatte mål og prinsipper.
- I rollen som *interesseavveier* er departementet ansvarlig for et politikkområde der andre departementer også har en «aksje». Departementet foreslår for regjeringen hvordan interesser og hensyn som er fremmet av de andre departementene kan avstemmes.
- I rollen som *systemforvalter* forvalter og utvikler departementet styringssystemer, administrative ordninger/prosedyrer og tilbakevendende prosesser som involverer flere departementer (Difi 2016b).

I praksis vil rollene gjerne ikke være helt klart atskilt. Utvikling av systemer og ordninger vil for eksempel også kunne innebære avveining av interesser fordi endringene indirekte tilgodeser bestemte hensyn.

I en rapport fra 2019 anbefaler DFØ og Difi at departementene tar et mer aktivt ansvar for å fremme sektorovergripende omstilling overfor andre departementer (Difi 2019a). I en annen rapport anbefalte Difi at ordinære styringsvirkemidler suppleres med mer dialog og mer samhandling (2019c). Dette er viktig for å sikre at offentlige tiltak svarer på reelle behov og kan iverksettes på en effektiv måte. Da må departementene styre på overordnet nivå og gi ledere rom for å samarbeide med andre. Difi tok også for seg toppledernes ansvar for å håndtere komplekse problemer og pekte på at toppledere må ha et aktivt ønske om å kontinuerlig forbedre resultater og relasjoner, de må preges av en «konstruktiv uro» (2019b).

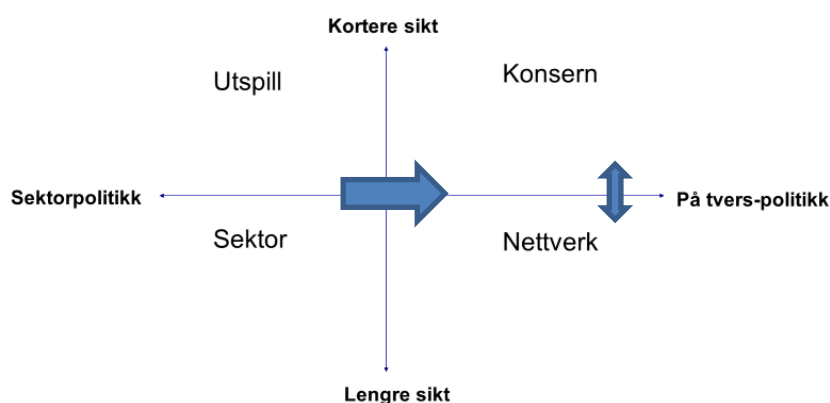
Riksrevisjonen har i Dok. 1 (2019-2020) påpekt at rapporteringen til Stortinget om tverrsektorielle satsinger ikke er tilfredsstillende. I DFØ utvikles det nå på oppdrag av Finansdepartementet veiledningsmaterieell som skal klargjøre hvordan det skal rapporteres på tverrsektorielle satsinger. Dette omfatter sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene og hvordan styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter kan legge til rette for en diskusjon om tiltakenes bidrag til overordnede mål inkludert bidrag til resultatene av tverrsektorielle satsinger.

I forbindelse med utarbeidelsen av et utkast til strategi for departementsfellesskapet (KMD 2020) ble DFØ bedt om å komme opp med et forslag til hvordan departementenes roller og funksjoner kan forstås, gitt et utgangspunkt der departementene må forholde seg til mer komplekse og tverrgående problemstillinger framover (figur 4 nedenfor). Matrisen baserer seg på Difi og DFØs rapporter og på kjennskap til nyere utviklingsarbeid i departementene.

Her er et departement gitt følgende roller/ funksjoner:

- Utspillsfunksjonen (kortsiktig/sectororientert). Departementene leverer det som kreves i et dagsaktuelt perspektiv og bidrar til at politisk ledelse får markert sin politikk.
- Sektorfunksjonen (langsiktig/sectororientert). Departementene ivaretar og forsvarer sin sektors interesser.
- Konsernfunksjonen (mellomlang sikt/tverrgående orientert). Departementet ivaretar at tverrgående politikk gjennomføres og at potensialet i teknologi og ressurser utløses på mellomlang sikt
- Nettverksfunksjonen (langsiktig/tverrgående orientert). Departementene gir underlag til kompleks politikkutforming på lengre sikt og klargjør hva som skal til for å sette den ut i livet.

I strategiutkastet foreslås det tiltak som skal styrke departementene i «konsern»- og «nettverksfunksjonene» og dermed gjøre dem bedre i stand til å håndtere komplekse og gjenstridige problemer framover.



Figur 4: For å møte utfordringene må departementene bli sterkere i konsern- og nettverksfunksjonene

3.2 Funn og observasjoner

Erfaringer med håndtering av gjenstridige problemer tilsier at slike problemstillinger gjerne går fra den ene midlertidige satsingen til den andre. Det er ofte vanskelig å få gitt tilstrekkelig kraft gjennom den ordinære, sektorstyrte strukturen. Difi og DFØ har som vist i kapittel 2 gitt en rekke råd, innspill og anbefalinger generelt til hva departementene kan gjøre for å sikre samordning, men har så langt ikke gått spesielt inn på hva som skal til for å få til en overgang fra et midlertidig samarbeid til varige løsninger på et komplekst og gjenstridig område.

Her gjør vi rede for hva våre informanter i departementene selv ser som utfordringer og muligheter når det gjelder å få til en overgang til varig samordning overfor utsatte barn og

unge og deres familier, når det femårige 0-24-programmet i direktoratene nå nærmer seg slutten.

3.2.1 Det store bildet: Erfaringer så langt, og hva har vi lært?

Økt legitimitet og aksept for samordning

Svarene fra lederne og rådgivergruppa tyder på økt legitimitet og aksept for samordning og noe mindre opplevd direkte motstand og sektorforsvar enn tidligere. Det synes også å være økt vilje sentralt i embetsverket til å gå lengre enn før i å understøtte politikerne i å «velge tverrsektorielt». En informant sier at man sjeldnere hører som motargument for samordning nå at «dette er utenfor mitt departements konstitusjonelle ansvar.»

Nye arbeidsformer setter seg over tid, og det oppleves også å ha blitt mer attraktivt og motiverende å jobbe med tverrgående saker i departementene. Kulturelt er det tilsynelatende et skifte på gang. Det oppleves å være bedre stemning for samordning og dermed lettere å komme opp med tverrgående tilnæringsmåter.

De vi har intervjuet, svarer konsistent på spørsmålet om hva som motiverer dem til å samarbeide: De erfarer at dette er helt nødvendig for å oppnå resultater. I vårt samfunn er det ikke soloinnsats som gir resultater, er et utsagn. Tverrgående arbeid er i utgangspunktet mer krevende, men desto mer motiverende når man får det til, uttrykker en annen. En sier at alle må være beredt på å ofre noe.

0-24-samarbeidet har også blitt lettere å forklare for politikerne, sier en av lederne. Dette knyttes til at de samarbeidende direktoratene har lyktes med å komme opp med nye innsatser, enkelte av disse også med politisk appell. Dette øker forutsetningene for politisk forankring av samarbeidet.

Møysommelig arbeid, men tålmodighet gir resultater

Både lederne vi har intervjuet og medlemmene av den tverrdepartementale rådgivergruppa gir et bilde av det stadig går framover, og at resultater av samarbeidet nå kommer. Departementene behandler nå forslag om ny virkemiddelbruk, herunder samordning av regelverk (høringsnotat), økonomi (forsøk programfinansiering) og pedagogiske/ informasjonsvirkemidler.

Eksempelvis har programfinansiering som virkemiddel for tverrsektoriell samordning fra 2020 fått en post på statsbudsjettet. Gjennom programfinansieringen skal det bli lettere for kommunene å søke midler til tiltak som inkluderer flere sektorer og tilpasse tiltakene til lokale forhold (Meld st. 30 2019-2020). Ideen kom blant annet opp i kjølvannet av at 0-24-direktoratene hadde gjort en gjennomgang av tilskuddsordninger og konkludert med at det ikke var noen tilskuddsordninger som det uten videre var lett å slå sammen.

Alle vi har snakket med i departementene, ser dette som en viktig utvikling. Budsjettposten er ikke stor (om lag 30 millioner kroner). Den uttrykker likevel noe uvanlig i og med at det tradisjonelt sitter langt inne for sektordepartementene å gi slipp på egne tiltaksmidler. Slike midler er gjerne bundet opp mot sektorpolitiske satsinger som departementene forvalter. Når det nå har lyktes å «løsrive» noen av disse midlene, tolkes det som et uttrykk for at det

tverrgående hensynet har fått sterkere inngrep i de sektorpolitiske kjerneområdene og økt politisk relevans.

Et annet eksempel som trekkes fram, gjelder samordnet regelverk med sikte på at barn og unge får rett tjeneste, til rett tid, av god kvalitet og i rett omfang. 0-24-direktoratene foreslo i 2018 å gjøre endringer i lovverket gjennom felles bestemmelser om samarbeid i en ny lov, alternativt gjøre bestemmelsene om samarbeid mest mulig like i de ulike tjenestene. Departementene har i sitt høringsbrev fra juni 2020 gått inn for å gjøre bestemmelsene mest mulig like i sektorlovverkene. De presiserer samtidig i høringsbrevet at en felles samordningslov vil bli vurdert dersom forsøket på å få til samordning ved å tilpasse sektorlovene ikke fører frem.

Det går fram av samtalene at det oppfattes som heldig at fokuset i 0-24-samarbeidet har gått fra relativt spesifikke tiltak til å gi råd om generell og mer overordnet virkemiddelbruk. Dette er et nivå departementene er vant til å jobbe på og som gir et bedre utgangspunkt for samordning enn å diskutere konkrete, mer operative tiltak.

Økt handlingsrom til direktoratene driver prosessen i en positiv retning

Departementene gjorde valget om å la direktoratene utnytte sitt felles handlingsrom mer enn det var tradisjon for, da 0-24-samarbeidet ble startet i 2015. Som vi skrev i vårt notat fra 2016, oppfattet vi dette som en god tilnærming. Vi mener også at senere prosess har vist at det har vært heldig å gi direktoratene faglig frihet. Dette har etter vår vurdering bidratt til et løft underveis i programperioden.

Ved å få et femårig oppdrag med betydelig handlefrihet fikk direktoratene rom til å utløse innsatsvilje og handlekraft. Direktoratene tok et nytt grep om arbeidet ved å utarbeide en egen strategi midtveis i perioden og dermed revitalisere tiltaksporteføljen. Direktoratene la etter hvert mer vekt på å jobbe med større og mer effektfulle tiltak knyttet til samordningen av virkemidler. De hadde departementenes støtte til dette, og informantene i departementene ser også selv i etterkant dette som en god start på satsingen.

3.2.2 Hvor godt er departementene rustet for fortsatt innsats?

Den politiske og administrative forankringen er bedre, men trenger å styrkes ytterligere

0-24-samarbeidet er gjennom sin femårige virkeperiode designet for å overleve et regjeringsskifte, men er «ikke et politisk barn», sier en av lederne vi har snakket med. Det oppleves klart enklere å følge opp politisk initierte satsinger enn å drive dem fram administrativt.

En sier at samtidig som 0-24-samarbeidet var forankret i en overordnet politisk tilslutning til målet om gjennomføring og inkludering blant barn og unge, ble selve samarbeidet oppfattet som et primært administrativt tiltak. Fortsatt «skriker det (samarbeidet) etter en sterkere politisk overbygning», ifølge en departementsleder.

At den politiske forankringen fortsatt ikke er sterk nok, kommer blant annet til uttrykk i form av flere parallelle og overlappende tiltak og satsinger rettet mot samme målgruppe som 0-

24-samarbeidet, ifølge departementslederne vi snakket med. Det går inflasjon i planer og satsinger, og det er risiko for at de blir små og svake som følge av det.

«Handlingsplaner uten penger har blitt spisskompetansen vår i departementene», ble det sagt i intervjurunden. En av lederne vi snakket med, anslo at det finnes rundt 30 planer og strategier med et lite avklart forhold til 0-24-samarbeidet. Forutsetningen for å skape noe nytt og varig er å se forskjellige prosesser i sammenheng og slik sørge for tyngde. Det må ryddes i aktiviteter dersom det skal være grobunn for en større satsing, og eventuell sanering og prioritering av sektoraktiviteter krever forankring på høyt nivå, er budskapet.

Et eksempel på en uavklart grenseflate som ble omtalt, er forholdet til barn og unge 21-satsingen som er forankret i BLD.³ Denne prosessen har et hovedfokus på å utvikle kunnskap og kompetanse om utsatte barn og unge fra 0-24 år, det vil si den samme målgruppen som for 0-24-samarbeidet. En av lederne vi intervjuet, sier at man nok har behov for begge innsatsene, men at det er behov for å klargjøre grenseganger og arbeidsdeling bedre, og at de to ledende departementene KD og BLD må gjøre en innsats for dette.

Fortsatt vanskelig å finne tilstrekkelig tid og rom til samordning

Samtidig som det store bildet er at det går framover, uttrykker lederne at det fortsatt er tungt å jobbe for samordning. Det kommer fortsatt relativt liten drahjelp fra medier og pressgrupper. Som en av lederne sier: «ingen går i fakkeltog for helheten». Også internt møter man fortsatt på motstand selv om forståelsen for behovet for samordning er bedre enn før. Avdelinger og seksjoner innenfor samme departement kan godt forvalte ulike verdenssyn og perspektiver som står opp mot hverandre, sier en informant. For lederne blir det fortsatt en kamp for å unngå at sterke fagmiljøer «dyrker seg selv».

En av lederne påpeker at gjenstridige problemer er mye mer aktuelt nå, og at det er mer diskusjon og flere initiativer som gjelder dette, men at det samtidig skjer mye innenfor sektorene. Dermed blir oppfølgingen av de tverrgående problemstillingene fortsatt «i tillegg til». Å finne tid og rom til å jobbe godt nok med det langsiktige og tverrgående er fortsatt krevende i departementene, som f.eks. å anerkjenne fullt ut at større lovarbeider tar lang tid.

Samordning foregår i for stor grad på siden av styringsdialogen

Det oppleves også fortsatt som utfordrende å få tverrsektorielt arbeid til å bli en tilstrekkelig synlig del av styringsdialogen. Noe av utfordringen ser ut til å ligge i at oppdragsbrev kan få en svak status i styringen, og det kan også gå inflasjon i dem, ifølge en av lederne.

Det er og har hele tiden vært ulik forankring og forpliktelse til samarbeidet i de deltakende direktoratene, og det har også hele tiden vært lett å få øye på forskjeller i de deltakende departementenes styring av dem. Dette går også fram av Deloittes evalueringsrapporter.

³ Barne- og familiedepartementet er, på vegne av regjeringen oppdragsgiver for BarnUnge21. Regjeringen har oppnevnt en strategigruppe med ansvar for strategien, og Forskningsrådet er sekretariat for arbeidet.

3.2.3 Hva kan departementene gjøre for å sikre varig samordning?

Departementene må sette ny kurs

Alle de vi har snakket med er enige om å bygge videre på det som er oppnådd i 0-24 programperioden, og at det trengs en mer varig løsning. De vi intervjuet mener at det trengs et politisk forankret mål om samordning av arbeidet for utsatte barn og unge, som også viser vei når det gjelder virkemiddelbruk. Det oppfattes som viktig at alle ser merverdien - fra statsrådene og helt ned.

Det er samtidig mer ulike syn på den konkrete veien videre for 0-24-samarbeidet i departementene. Her er en sammenfatning av sentrale synspunkter fra intervjuene slik vi har oppfattet det:

Satsingen skal videreføres som en forsterkning av direktoratenes felles «ansikt ut» mot kommunene? Ja, det er stor grad av enighet om dette, og om at samarbeidet bygges videre rundt en kjerne av økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler og basert på erfaringer med innretningen av 0-24-programmet.

Satsingen skal øke sine ambisjoner om å skape resultater ut mot brukerne?

Udelt ja. Det er en samstemt oppfatning av at dette krever bedre samspill mot kommunesektoren. Det er fortsatt mye å gå på for å gi kommunene bedre rammer for sitt arbeid. Fylkesmannens rolle sees som viktig, og må utvikles ytterligere. Kommunenes sentralforbund (KS) har nylig gitt et konkret innspill som viser at også kommunene selv ser behov for bedre og avklarte samarbeidsformer.

Satsingen skal omfatte de relevante samarbeidspartnerne og tiltakene?

Ja, men det er en vei å gå i å avklare hva og hvem som er de mest relevante tiltakene og deltakerne. Det er generelt en positiv innstilling til at kriminalitetsforebygging er omfattet av samarbeidet nå. Det er også tilslutning til at det må ryddes i andre planer og strategier overfor utsatte barn og unge. Samtidig er det mer varierende oppfatninger av hvor mye som bør saneres og legges til samme prosess. Tilstrekkelig informasjon om pågående arbeid vil i seg selv forenkle muligheter til å legge saker i gode løp, mener noen. Andre gir inntrykk av at det trengs sterkere felles styring som motsats til sektorpådriv om å prioritere egne innsatser.

Satsingen skal bli en større overbygning av alt det regjeringen gjør rettet mot (utsatte) barn og unge?

Enkelte synes dette, andre synes det blir for bredt.

Oppsummert mener alle at det er behov for å spille samarbeidet et hakk opp og utvide perspektivet fra det opprinnelige 0-24-samarbeidet, dette gjelder både mål og målgruppe. Det må samtidig heller ikke bli for ambisiøst, da blir det uhåndterlig.

Departementene må synliggjøre konsekvenser av fragmenterte planer og tiltak for politisk ledelse

Departementslederne vi snakket med, uttrykker frustrasjon over mange parallelle og ukoordinerte prosesser. Samtidig erkjenner de at det også kan være mulig for dem å selv gjøre grep som forebygger at politiske initiativ bidrar til fragmentering. De kan sørge for at politikerne gjøres kjent med negative konsekvenser av at ressurser og kompetanse låses inne i sektorene. De kan synliggjøre at dette bidrar til at tilbud og tjenester til målgruppene blir usammenhengende og ineffektive. Da kan iveren etter å sette i gang smale og spissede innsatser bli mindre.

Ifølge en av departementslederne vi snakket med, er situasjonen i dag at lederne snakker med egen minister, men de vet ikke om ministrene snakker godt sammen seg imellom. Dersom de administrative lederne jobber tettere sammen, øker muligheten for bedre innsikt også i hva politikerne snakker sammen om - og ikke.

Departementenes ledere må ta en ny rolle ved overgang til mer varige løsninger

Departementenes ledere ser at deres rolle vil være en annen i overgangen til drift av et mer «varig» samarbeid, enn da direktoratene fikk i oppdrag å gjennomføre et tidsavgrenset program. Det er naturlig at det nå etterspørres forankring i ordinær linje, og de vi har snakket med var opptatt av dette. Det er også i tråd med Deloittes evalueringsrapporter (2018, 2019) som anbefaler å sikre sterkere forankring på ledernivå i både direktoratene og departementene.

Forankring i toppen er viktig. Strategiske fora legger til rette for nødvendige prosesser og ivaretar forankring, framgår det i intervjuene. De vi har snakket med, kjenner alle 0-24 samarbeidet og systemet godt. Da trengs ikke nødvendigvis så tydelige prosedyrer og regler, mye kan løses gjennom uformell kontakt. Samtidig er et samarbeid basert på kjennskap og uformell kontakt sårbart ved utskiftninger eller ved utvidelse til nye deltakere.

Departementene må nå ivareta samordnet politikutvikling og styring av det tverrsektorielle samarbeidet på lengre sikt og sikre forutsetninger for å kunne utøve disse funksjonene. En av lederne sier at «vi må bort fra adhoc-prosesser, vi trenger en generalplan». En annen sier at det i det minste trengs oversikter over hva som gjøres og hva status er for ulike prosesser - dette finnes ikke i dag på noe systematisk vis.

Det er behov for bedre systematikk i samarbeidet på tvers av departementene

Skal samarbeidet innrettes i form av en overbygning som samler smått og stort eller i form av en mer strategisk videreutvikling av nye arbeidsformer og strukturer for samordning. Eller bør det være en miks av disse? Her har vi inntrykk av noe ulike forventninger og meninger. Noen ønsker seg mest en paraply de kan «putte mye inn i». Andre ønsker en tydeligere definert og strategisk satsing på området.

Valget av tilnærming får konsekvenser for innretning av samarbeidet på departementsnivået. En av lederne stiller spørsmålet om man kan forestille seg et videre samarbeid forankret i et sett departementer som i en overskuelig tidshorisont vil ha vesentlig overlapp og avhengigheter for å oppnå mål.

En sier det er nødvendig å bygge et lag og møtes regelmessig og på den måten sørge for kontinuitet. Det sees behov for en systematikk som sikrer møtepunkter uten at det blir press på kjerneoppgaver, og der nytten er lett å få øye på. Ansvarsplassering for aktiviteter og

møter er også viktig. Det må være lett å rigge, lett å gjennomføre og ikke ta for lang tid. Dette krever lederforankring.

Samspeilet med kommunesektoren må klargjøres og løftes

Forholdet til kommunesektoren vektlegges i samtalene. Flere mener samarbeidet mellom stat og kommune må skrus til, så det får reelle virkninger på tjenestetilbudet til brukerne. En leder peker på at den fragmenterte staten fører til at kommuneansatte må forholde seg til mengder av fagsystemer, men uten at det finnes prosedyrer for hvordan de henger sammen eller kvalitetssikres i forhold til hverandre.

Både økonomiske og juridiske virkemidler oppleves som viktige overfor kommunesektoren, og piloten for programfinansiering sees som en potensiell spydspiss for en revitalisering av samarbeidet inn mot kommunene. Hvis dette skal bli en større ordning, kan det for eksempel legges inn forventninger om at kommunen må legge fram plan for hvordan de vil bruke pengene. Det pekes også på behov for å sikre at ordningen blir enhetlig forvaltet overfor kommunene.

... og navnet skal være?

I vurderingene av veien videre ligger det også en navnediskusjon, skal samarbeidet fortsatt hete 0-24, eller er tiden moden for «rebranding»? Dette tematiseres både i samtalene vi har hatt med ledere i departementene, og var tema i et felles fagseminar i KD i juni 2020, der representanter både for departements- og direktoratsnivået deltok.

Diskusjonen om hva samarbeidet skal hete kan virke overfladisk, men er likevel viktig. Å avskaffe «0-24» som begrep ved avrundingen av programmet kan signalisere at det forventes at linja tar det fulle ansvaret.

En videreføring av «0-24» kan derimot forstås som en fortsatt forsterkning av den ekstraordinære innsatsen, men kan gi inntrykk av «noe utenfor», noe jo ambisjonen om mer varig samarbeid skal motvirke. Samtidig pekes det også på at 0-24 som begrep etter hvert har blitt kjent og brukes i kommunesektoren og andre deler av samfunnet, og at dette kan være en grunn til å fastholde det.

4 DFØs vurderinger og råd

Her følger våre innspill til hva vi mener departementene kan og bør bidra med for å lykkes med overgangen fra midlertidig til varig samordning av innsatsen rettet mot utsatte barn og unge.

Vi anbefaler mer av det samme

Denne kartleggingen understøtter i all hovedsak det positive inntrykket vi hadde fra en tidligere fase i programmet (Difi 2016). Vi har langt på vei de samme rådene til departementene som tidligere, men med noen tilføyelser:

- I 2016 anbefalte vi at departementene involverer hverandre ved utvikling av nye planer og strategier på samarbeidsområdet. Nå som ambisjonen er mer varig samordning, vil vi også framheve departementenes rolle i å avstemme og prioritere mellom tilgrensende innsatser. Det er viktig at departementenes ledelse informerer politisk ledelse om konsekvenser av fragmentert tilnærming til mål og målgrupper som krever innsats på tvers.
- I 2016 understreket vi betydningen av at departementene ivaretar godt samordnet og konsistent styring av direktoratene. Nå vil vi presisere at styringen så langt mulig bør knyttes opp i de ordinære styringsprosessene i form av samkjørte signaler i instruks og tildelingsbrev.
- I 2016 pekte vi på behovet for at departementene avklarer pådriver- og prosesslederroller. Dette er fortsatt viktig, men samtidig ser vi også at ambisjonen om mer varig samordning utfordrer departementene også som systemforvaltere (av felles ordninger og strukturer på tvers i staten) og som interesseavveiere (overfor kommunesektoren). Rollene bør diskuteres i videre prosess.
- I 2016 anbefalte vi å vurdere faste departementslederfora. Det gjelder fortsatt, men det bør også vurderes en fastere organisering i departementene for samlet innsats overfor utsatte barn og unge. Det vil gi systematikk i arbeidet, men er samtidig fleksibelt.

Forutsetninger for varig samordning med utgangspunkt i samordningstrappa

Vi mener mål og innsatser som forsterker samordningen internt i staten bør ha trinn 4 som ambisjonsnivå. Dette gitt den betydelige graden av gjenstridighet som vi antar fortsatt vil kjennetegne oppfølging av utsatte barn og unge som politikkfelt i overskuelig framtid. Dette tilsier mer integrert mål og virkemiddelbruk mellom statlige virksomheter for å sikre en tilstrekkelig sammenhengende oppfølging av felles målgrupper.

Overfor kommunesektoren er det mer nærliggende med ambisjoner på trinn 3, med utgangspunkt i at dette er et eget og politisk styrt forvaltningsnivå. Våre samtaler understøtter at det er behov for bedre samspill mellom stat og kommune, men mål og virkemiddelbruk på tvers må tilpasses slik at forståelsen av roller og ansvar på de ulike forvaltningsnivåene er ivaretatt.

Som forutsetning for å lykkes på trinn 3 og 4, er det behov for et bedre felles informasjons- og kunnskapsgrunnlag på trinn 1 og 2. Med tanke på varig samordning er det nødvendig å bygge og utvikle et slikt grunnlag langs flere dimensjoner, både på kort og lang sikt. Dette

omfatter forskning og utdanninger på ulike nivå og på tvers av sektorskillene. Også erfarings- og praksisbasert kunnskap må koples på slik at yrkesutøverne både i praksisfeltet og i forvaltningen kan anvende relevant kunnskap på tvers av fag- og sektorområder.

Slik grunnleggende kunnskapsoppbygging vil være nødvendig for å lykkes med å følge opp utsatte barn og unge i skjæringsfeltet mellom ulike fag- og sektorområder i et langsiktig perspektiv. Kontinuitet og sammenheng i forvaltningens arbeid rettet mot utsatte barn og unge er samtidig en forutsetning for å få på plass en slik grunnleggende kunnskaps- og kompetansebygging på tvers. Derfor mener vi en god samkjøring med innsatsene som nå ligger i BarnUnge21-prosessen, vil bli viktig for å få større kraft og sammenheng i arbeidet med å møte utsatte barn og unges behov på en mer helhetlig måte framover.

4.1 Unngå forvitring av samarbeidet i overgangsfasen

I overgangen mellom midlertidig og varig løsning er samarbeidet sårbart. Overgangsfasen kan bli lang, og i mellomtiden kan mye gå tilbake til det gamle. Oppløsningstendenser vil raskt kunne melde seg, og bunnen kan falle ut av samarbeidet før det er funnet løsninger for hvordan det skal gå videre. Det kan føre til et rykk tilbake til start på samordningstrappa og i verste fall til at samarbeidet må gjenoppbygges fra grunnen i stedet for å kunne bygges videre ut.

Slik vi har forstått det, blir samarbeidet på rådgivernivået i departementene ikke nevneverdig påvirket av at direktoratenes felles programsatsing går mot slutten. Departementene har også signalisert klart gjennom oppdragsbrevet at samarbeidet forventes å bli ført videre i en egnet form, og direktoratene er invitert til å komme med forslag til hvordan. Dette regner vi som god forebygging mot forvitring. Direktoratene har også selv valgt å utsette avslutningen av programperioden til våren 2021 og dermed sikret mer tid i overgangsfasen.

KDs koordinator for rådgivergruppa i departementene har løpende kontakt med programledelsen i direktoratene. Dette signaliserer at arbeidet fortsatt er viktig. Toppledelsen i departementene og direktoratene må samtidig også bidra aktivt til å bygge bro i overgangen. De har en nøkkelrolle i å sikre motivasjonen blant ledere og ansatte og unngå kanalisering av ressurser og kompetanse til andre oppgaver.

4.2 Få på plass et fornyet felles fundament, sett felles mål og definer samordningsroller

Når det gjelder utsatte barn og unge og deres familier som politikkfelt, vil neppe oppmerksomheten om problemstillingene forsvinne med det første. Samfunnsutviklingen tilsier at det bare blir viktigere å forebygge at barn og unge faller ut av utdanning, arbeids- og samfunnsliv. Vi har også sett at de sentrale aktørene er enige om at det må bygges videre på 0-24-samarbeidet. Ingen mener at denne satsingen er ved veis ende.

Samtidig kan behovet den enkelte statsråd har for egenmarkering komme til å bli enda sterkere. Manglende politisk prioritering av de tverrsektorielle perspektivene kan over tid

føre til forvitring, mens nye sektorinnsatser tar over, og samarbeidet visner hen. Prioriteringsutfordringene kan bli enda tøffere enn før. Da øker også behovet for at departementene rydder vei mellom tiltak og prosesser med tilgrensende formål. Samtidig må det forventes av direktoratene at de finner pragmatiske løsninger.

Vårt inntrykk er at forløperen til 0-24-samarbeidet, Ny Giv, hadde en sterk politisk forankring. 0-24-samarbeidet har manglet dette, men har lyktes bedre med forankring i ordinære linjer. Målet nå bør etter vår vurdering være å få disse styrkene forent i en mer varig sentralt samordnet oppfølging overfor utsatte barn og unge på tvers av sektorer og styringsnivåer. Det handler om å samkjøre innsatser for eksempel ved å lage felles regelverk, felles økonomiske ordninger og eventuelt benytte større grad av felles organisering på tvers i forvaltningen. Dette er i utgangspunktet svært krevende i en sektorbasert struktur. Samtidig viser erfaringene fra samarbeidet så langt at det er mulig å få framgang, så sant visse rammebetingelser er på plass.

Departementene må bidra til en fornyet felles forståelse av utfordringsbildet og potensialer på trinn 2 på samordningstrappa. En felles forståelse er et viktig utgangspunkt for å holde politisk nivå godt orientert om hvorfor det er nødvendig med samordning på dette politikkkfeltet. En eventuell ny «grand» plan eller strategi for utsatte barn og unge må være forankret i regjeringen.

Vi har ikke et konkret svar på hva samarbeidet skal omfatte framover, men merker oss at det både fra informantene i departementene og ellers i vår kontakt med aktørene signaliseres stor grad av enighet om å forsterke samarbeidet videre, samt at kommunene burde få en tydeligere plass i samarbeidet. Det er også enighet om at relevante samarbeidspartnere og tiltak skal være med. Det er mer ulike tilnærminger til om samarbeidet skal være en paraply/overbygning over et sett definerte tiltak eller mer ta form av en mekanisme som kopler relevante deltakere, hensyn og tiltak sammen når det er behov for det, eventuelt en kombinasjon. Det er behov for å diskutere dette nærmere.

De samarbeidende departementenes roller og bidrag i samarbeidet må også gjøres så klare som det går (trinn 3), samtidig som det blir tatt i betraktning at vi snakker om et gjenstridig problem. Da er det et spørsmål hvor klart det kan bli før prosessen strekker langt ut i tid, eller ender opp med reduksjonistiske og spissede tilnærminger som gjør innsatsen mindre relevant. Dette stiller derfor også krav til kompetansen i direktoratene til å ta ned oppdrag som ikke kommer ferdig spisset og definert fra departementene, og til at det finnes arenaer som skaper dialog om og forståelse for hvordan oppdrag forstås og gjøres gjennomføringsklare, der direktoratene og departementene deltar.

KD har i dag et pådriveransvar, først og fremst i rollen som prosessleder. Pådriverrollen er en opplagt rolle for lederdepartementet også framover, og det kan være behov for å gi lederdepartementet større fullmakter. Et økt ambisjonsnivå tilsier at det kan bli større behov for å opptre som interesseavveier i forholdet til kommunesektoren. Det kan også bli behov for å gi lederdepartementet større ansvar som forvalter av systemer og ordninger som sikrer oppdatering av en felles kunnskapsbase og samordning av styringssignaler.

4.3 Departementsledere bør ta eierskap til felles problemstillinger og bli kjent med hverandres politikere og direktorater

Departementenes administrative ledelse bør, slik vi ser det, legge bedre til rette for at politisk nivå får et godt nok beslutningsgrunnlag. Den bør også sikre at sentrale prosesser, spesielt budsjettprosessen og mål- og resultatstyringen, utnyttes godt nok i å understøtte varig samordning mellom sektorene.

Vi fikk gjennom intervjurunden innspill om at de administrative lederne ikke kjenner andre enn egen politisk ledelse. Vårt inntrykk er at de heller ikke kjenner andre direktorater enn sine egne i særlig grad. Vi mener toppledere på spesielt strategisk viktige samarbeidsområder bør ha en bredere kompetanse på det felles ansvarsområdet. Dette omfatter god kjennskap til politisk ledelse i andre departementer og til underliggende organer som spiller en viktig rolle for måloppnåelse på de felles ansvarsområdene.

Samspeillet mellom grupper av toppledere er ikke minst viktig i overgangsfasen når de etablerte strukturene knyttet til programorganiseringen fases ut. Et godt samspill vil ha betydning for at politikerne får samordnede råd om videreføring. Det vil også kunne gi departementene tillit til at direktoratfellesskapet kan gis handlingsrom på mer varig basis, ikke bare innenfor rammene av et program.

Det foregår mer eller mindre jevnlig møter blant de relevante ekspedisjonssjefene, og saker drøftes i et statssekretærforum. Også virksomhetslederne i direktoratene har nå hyppigere kontakt enn før. Det vil si at det finnes et grunnlag å bygge videre på. Det finnes i dag ingen etablerte styringsfora for direktoratenes ledere for oppfølging av 0-24-samarbeidet. Dialogen skjer i det uformelle forumet for velferdsdirektørene og gjennom mer ad hoc-baserte møter.

En mulighet er å ta initiativ til toppledersamlinger (for departementene og direktoratene), før en fornyet innretning av samarbeidet om utsatte barn og unge fastsettes. Dette vil blant annet kunne bidra til å klargjøre hva hvert enkelt departement og direktorat går inn i samarbeidet med. Det kan også bidra til at både lederrollen og andre roller i programmet utformes slik at det styrker deltakernes engasjement og interesse for å aktivt forplikte seg framover. En slik arena kan også bidra til å forebygge at konkurrerende aktiviteter tar mer plass og at samarbeidet gradvis forvitrer.

4.4 Departementene bør forankre direktoratenes samarbeid gjennom den ordinære styringen

Departementene må støtte direktoratenes samarbeid gjennom ordinær styring med sikte på å nå trinn 4 i samordningstrappa. De må ivareta god dialog med virksomhetslederne i direktoratene slik at tverrgående mål prioriteres. De må hindre at kryssende sektorpolitiske tilskuddsordninger, planer, regelverk og budsjettposter reduserer systemets kapasitet og kompetanse til god oppfølging av felles mål og målgrupper.

God styring avhenger av at departementene har en felles forståelse av omfang og ambisjoner for samarbeidet. Vi mener de felles oppdragsbrevene er gode eksempler på

bestillinger. Koordineringsgruppa på rådgivernivå i departementene later til å fungere godt når det gjelder å samordne utformingen av oppdrag. Dette hjelper likevel lite hvis de havner i bunken av ukoordinerte bestillinger og oppdrag fra departementene på overlappende områder, samtidig som den ordinære styringsdialogen preges av at det er sektorhensyn som dominerer.

I februar 2020 arrangerte utredningsprosjektet for varig samordning i direktoratene en workshop for mellomledere i 0-24-direktoratene, der vi også deltok. I denne workshopen ble det etterlyst mer felles styringssignaler og flere felles oppdrag fra departementene til direktoratene og videre til fylkesmannen og til kommunene. Med «felles» menes «gode oppdrag som kan operasjonaliseres på tvers». De deltakende lederne uttrykte oppgitthet over alle satsinger som på papiret skal bidra til samordning, men som i realiteten er uavklarte og ikke henger logisk sammen.

Den interne virksomhetsstyringen i direktoratene er utformet rundt de årlige tildelingsbrevene, som dermed får mye å si for prioriteringer i direktoratene. Departementene på sin side har ulike tilnæringsmåter i styringen, både overordnet og helt ned til hvordan oppdrag utformes, formuleres og plasseres i tildelingsbrevene. Det er gitt et eksempel på dette i vedlegg, der tekster om forventninger til direktoratenes deltakelse i 0-24-samarbeidet i 2020 er gjengitt for de samarbeidende direktoratene. I noen grad vil ulike styringssignaler speile at direktoratene har ulike roller inn i samarbeidet. Likevel oppfatter vi tekstene i tildelingsbrevene slik de nå er formulert, som lite klargjørende når det gjelder hva de forskjellige direktoratene skal bidra med, hvorfor og i hvilken relasjon til de andre involverte direktoratene.

Utformingen av oppdragsbrevene viser at departementene er klar over utfordringene som ligger i å få prioritert samarbeidet godt nok i direktoratene, jf. departementenes felles oppdragsbrev fra 2019: *«Vi viser til tidligere felles oppdrag gitt direktoratene i 0-24-samarbeidet gjennom oppdragsbrev 16-15. Departementene ser at det kan være vanskelig å gi arbeidet med tverrsektorielle tiltak prioritet i direktoratene. Vi ønsker derfor å gi et felles signal om at en slik prioritering er viktig, og ber om at direktoratene prioriterer arbeidet gjennom å sette av nok ressurser til arbeidet med oppfølging av tiltakene.»*

Vi tror slike signaler får større slagkraft dersom de flyttes fra særskilte, sporadiske oppdragsbrev og til den årlige styringssyklusen gjennom instruks og tildelingsbrev. Vår vurdering er videre at det også kan være nyttig dersom departementene inviterer 0-24-direktoratenes toppledere til en dialog om hvor styringen oppleves som usammenhengende, og hva som kan gjøres for å få mer tydelig retning og sammenheng i styrende dokumenter og på aktuelle styringsarenaer.

Et sterkere mandat til lederdepartementet om å samstemme tekster i budsjettproposisjon og tildelingsbrev kan gi mer konsistent oppfølging og bedre koordinering av styringssignaler. Det vil si at lederdepartementet får en klarere systemforvalterrolle for felles styring og oppfølging på området utsatte barn og unge. Fordeler og mulige ulemper ved en slik endring bør diskuteres nærmere.

Forbindelser og avklaring mellom fag- og styringsdialog er også viktig. Departementene må ha en bevisst holdning til fagdialogen med direktoratene. Felles miniseminarer mellom departementer og direktorater er uttrykk for arenaer som vi tror blir nyttige i den løpende videreutviklingen av samarbeidet.

4.5 Bygg en klarere samarbeidsstruktur i departementene

Den interne organiseringen av arbeidet framstår som løser i departementene enn i direktoratene. Det bør den kanskje også forbli siden departementene ikke har det samme operative ansvaret for gjennomføring av tiltak. Likevel er vår oppfatning at det også i departementene er behov for en struktur og spilleregler som ivaretar forankring og forpliktelse til både å fatte tverrgående vedtak og til å gjennomføre dem. Med andre ord gjøre det mulig å nå trinn 4 i samordningstrappa. Utover den faste rådgivergruppa på tvers av departementene eksisterer det i dag i mindre grad faste prosedyrer og ordninger som gir kontinuitet i arbeidet, som for eksempel journalførte referater fra ledermøter.

Bedre systematikk kan bidra til å redusere omfanget av usikkerhet, utsettelse og sektorkonflikter og vil også legge til rette for bedre prosesser i direktoratene. Mangel på avklaring av tilgrensende prosesser fra departementene er nå tatt inn i direktoratenes interne risikovurderinger for programsamarbeidet. Hvis departementene sorterer godt, får direktoratene bedre forutsetninger for å gjøre sin del av jobben.

Det som kan løses i sektorene, bør fortsatt løses i sektorene, men det bør finnes prosedyrer som gjør det enklere å vurdere og avgjøre hvordan saker og aktører skal koples til hverandre og på hvilket nivå. Det bør også beskrives hva som forventes av de samordnede departementene for å forhindre at noen viktige aktører viker unna.

Samtidig er det viktig å unngå en tung administrativ struktur i departementene. Da kan samarbeidet ende opp som en «tom» struktur, som ingen ser seg tjent med å legge tiltak og innsatser inn i, eller å stille opp i møter om. Strukturer bør være stabile for å gi forutsigbarhet og kontinuitet. Samtidig bør de være så fleksible og dynamiske som mulig siden politikkfeltet utsatte barn og unge er i bevegelse og sannsynligvis vil fortsette å være det i mange år framover.

4.6 «Kjernegrupper» kan gi sterkere tverrgående forankring

En arbeidsgruppe har utarbeidet et forslag til strategi for departementsfellesskapet og har vært på departementsforleggelse høsten 2020. I dette ligger det et forslag om «kjernegrupper» som en ny arbeidsform for å ivareta samordningen om komplekse problemer bedre. Kjernegruppe kan være en mulig tilnærming til hvordan departementene kan ordne seg for å gi sterkere tverrgående forankring. Dette kan også være en interessant tilnærming for videreutvikling av departementenes rolle i å utforme politikk og styre sektorene i retning av mer helhetlige tilnærminger til brukere og tjenesteutvikling. Oppfølging av utsatte barn og unge er benyttet som et eksempel i strategien for hvordan kjernegruppen kan fungere. Spørsmålet er om denne tilnærmingen kan benyttes til å videreutvikle departementenes samordning på området.

4.7 Nedfelle samarbeidet mellom stat og kommune i konsultasjonsordningen

Behovet for en klargjøring av ansvar og roller for samordning mellom stat og kommune, er noe av det som kommer klarest fram i våre intervjuer og samtaler. Også Fafo (2020) konstaterer at mer samordnet innsats for utsatte barn og unge står høyt på dagsordenen hos kommunene. Det er ifølge Fafo flere årsaker til at det blir utfordringer i grenseflatene, herunder at tverrsektorielt samarbeid krever innsats på flere områder og på tvers av stat og kommune.

Det har funnet sted dialog mellom Kommunenes sentralforbund (KS) og programledelsen i 0-24-direktoratene gjennom programperioden, der vi også deltok. I et møte mellom KS og programledelsen i 2018, spilte vi inn et avtalebasert samarbeid mellom grupper av departementer og direktorater og kommunesektoren som et mulig viktig virkemiddel for bedre samordning, illustrert med den iverksettingsorienterte samordningstrappa (figur 3).

I et innspill til direktoratene fra april 2020 signaliserer KS et ønske om å være en likeverdig samarbeidspartner i de framtidige varige strukturene for 0-24-samarbeidet. KS anbefaler i sitt innspill at en framtidig samarbeidsavtale forankres i konsultasjonsordningen KS har med staten.

For å videreutvikle en slik tilnærming mener vi det vil være behov for at KMD bidrar i det framtidige samarbeidet om utsatte barn og unge i departementene. Fylkesmennene har en nøkkelrolle overfor kommunene, og en ytterligere styrking av deres ansvar vil også legge til rette for et styrket samarbeid mellom stat og kommune om utsatte barn og unge. Fylkesmannen har allerede et oppdrag om å følge opp 0-24-samarbeidet, som det er besluttet vil bli videreført. Deres rolle i lys av målet om forsterket samspill med kommunesektoren bør derfor også vurderes nærmere.⁴

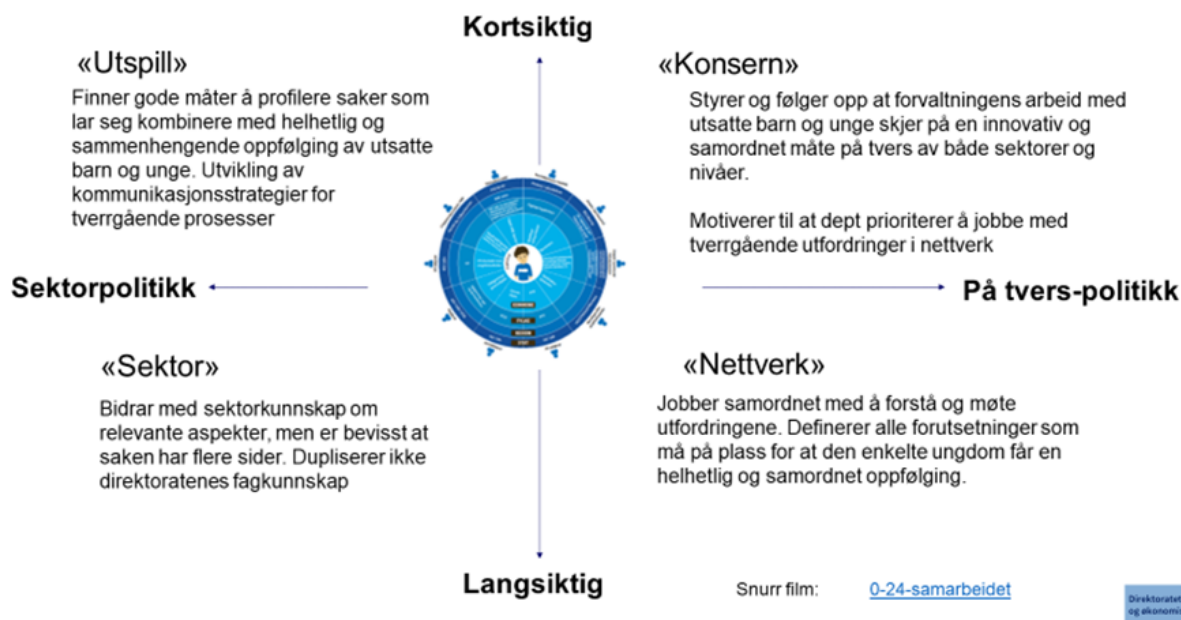
4.8 Utrede hvordan gjenstridige problemer utfordrer departementene i alle sentrale funksjoner

I forbindelse med utarbeidelsen av et forslag til strategi for departementsfellesskapet anbefales det å gi mer plass til tverrgående og langsiktige oppgaver i departementene som fellesskap. En slik utvikling på overordnet nivå i departementene som fellesskap vil gi bedre forutsetninger for å lykkes med samordnet oppfølging av utsatte barn og unge.

Figur 5 er også hentet fra underlaget for strategiforslaget og illustrerer hvordan departementene på en helhetlig måte kan følge opp utsatte barn og unge gjennom de fire funksjonene «utspill», «sektor», «konsern» og «nettverk», jf også Stat og styring nr 2-2020. I artikkelen hevdes det at kortsiktige og sektororienterte hensyn fortsatt fortrenger den helhetlige og langsiktige politikktutviklingen og styringen som forbindes med nettverks- og konsernfunksjonene.

⁴ 0-24-direktoratene gir hvert år et felles oppdrag til fylkesmennene. Fylkesmannen skal være pådriver for samarbeid og samordning i og mellom kommuner, fylkeskommunen, tjenester og institusjoner som arbeider for og med utsatte barn og unge og deres familier.

En videre utredning av hvordan departementene kan utvikles som politikkutviklende og styrende organer kan bygge videre på denne tilnærmingen og gi ytterligere støtte til hvordan departementene konkret skal styres, organiseres og ledes når de står overfor gjenstridige problemer framover. Dette tilsier at tverrgående nettverks- og konsernfunksjoner må styrkes og utvikles og ikke havne i skyggen av utspills- og sektorfunksjonene som departementene også må ivareta.



Figur 5: hvordan kan departementene hjelpe Stian?

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet (2017): *Strategi 2017-2020. 0-24-samarbeidet*.

Barne- og familiedepartementet 2020: *Mandat for koordineringsgruppe for tilbudet til sårbare barn og unge under Covid19- pandemien*

Deloitte 2018: *Følgeevaluering av 0-24-programmet*. Første delrapport. Juni 2018.

Deloitte 2019: *Følgeevaluering av 0-24-programmet*. Andre delrapport. Juni 2019.

Difi 2011: *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11

Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:7

Difi 2016: *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet*.

Difi 2016b: *Ikke bare pådriver. Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Rapport 2016:8

Difi 2017: *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017*. Notat 2017:2

Difi/DFØ 2017: *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter*. Veiledningsnotat

Difi 2019a: *Departementene i førersetet for omstilling?* Rapport 2019:3

Difi 2019b: *Konstruktiv uro – toppledelse i staten*. Rapport 2019:7

Difi 2019c: *Hva er god statlig styring?* Rapport 2019:9

Fimreite, A.L. , Lango, P. Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget: Oslo.

Forskningsrådet 2020: *Innspilldokumenter BarnUnge21*. Datert 4. mai 2020

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet 2015: *Svar på felles oppdragsbrev: Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. 15. januar 2015

Hildrum, Astri (2020): *Gode hver for oss, men best sammen*. Stat og styring nr 2 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018: *Program for bedre styring og ledelse i staten: Erfaringsrapport*

Kommunenes sentralforbund 2020: *KS Innspill til varige strukturer for nasjonalt 0-24-samarbeid*. Brev datert 7.4.2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*. Retningslinjer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020: *Forslag til strategi for departementsfellesskapet* med underlagsdokumenter utarbeidet av en arbeidsgruppe 13.3.2020

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet 2014: *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. Oppdragsbrev nr. 06-14

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet 2015: *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. Oppdragsbrev nr. 16-15

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet 2019: *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. Oppdragsbrev nr. 21-19

Kunnskapsdepartementet 2017: *Ny organisering av Kunnskapsdepartementet*. Internt notat

Riksrevisjonen 2019: *Riksrevisjonens undersøkelse om departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel*. Del av dokument 1 (2019-2020)

Rittel, H., Webber, M. (1973): *Dilemmas in general theory of planning*. Policy Sciences. Vol 4, Issue 2.

Skog Hansen, Inger Lise, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten (2020): *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02

Smith, Eivind (2015): *Ministerstyre – et hinder for samordning?* Nytt Norsk Tidsskrift nr 3 2015

Utdanningsdirektoratet 2015: *Programmandat for 0-24 samarbeidet*

Utdanningsdirektoratet 2019: *Bedre samhandling for utsatte barn og unge*. Informasjonsbrosjyre om 0-24-samarbeidet.

Vedlegg 1 Intervjuguiden

Vi stilte spørsmål om dette:

Det store bildet - erfaringer så langt:

- Vi ville skaffe innsikt i hvordan samarbeidet konkret forløper i departementene, og hvilke roller departementene inntar nå som samarbeidet nærmer seg en ny fase. Vi var også interessert i hvor «sømløst» samarbeidet går og hvordan fora og møteplasser fungerer. Forankring opp mot politisk ledelse og forpliktelse blant ledere på ulike nivåer i departementene var et annet sentralt tema.
- Vi gikk også inn på erfaringer med å styre direktoratene sammen. Gitt den fasen samarbeidet er inne i, var et tema hvordan departementene ser på det å ta imot og prosessere direktoratenes forslag til tiltak og innsatser.
- Et annet tema var forholdet mellom 0-24-samarbeidet og tilgrensende aktiviteter i departementene og om det var tilfeller av at uklar/problematisk avgrensning i departementene potensielt kunne gjøre direktoratenes samarbeid mer komplisert enn nødvendig.

Hvor godt er departementene rustet for fortsatt innsats:

- Vi la til grunn at samarbeid over flere år måtte forventes å ha lagt et godt grunnlag for nye (og forsterkede) innsatser- eller så informantene skjær i sjøen?
- Her kom vi inn på forholdet sektoransvar og samordningsinteresser og om kulturen for samordning er sterkere enn før. Eller er situasjonen heller at samordningsinitiativene kommer «på toppen» av alt?
- Vi tok også opp om noen (fag)områder er særlig krevende eller krever særlig sterk grad av koordinering/samordning. Et interessant tema i så måte var ordningen med programfinansiering som nå pilotes og tanker om muligheter og utfordringer knyttet til denne. Støtter denne eller andre ordninger mot sektorkulturer?
- Videre er det spørsmål om virkemidler i tilstrekkelig grad støtter opp om nødvendig samarbeid og hvis ikke, om det er planer for å rette på dette. Fanger budsjettprosessen nå godt nok opp behovet for felles satsinger?
- Her stilte vi også spørsmålet om ledere og medarbeidere er mer motivert for samarbeid nå, og utfordret informantene direkte med spørsmålet om hva som motiverer dem

Veien videre - hvordan kan departementene bidra til varig samarbeid om utsatte barn og unge

- Her viste vi til det felles oppdragsbrevet fra 2019 der det går fram at departementene anser 0-24-samarbeidet som viktig også på lengre sikt. Direktoratene bes om å gi anbefalinger om hvordan samarbeidet ivaretas etter 2020. Med andre ord erkjenner departementene behovet for langsiktig samarbeid om barn og unge også framover.
- Samtidig tilsier erfaring at det neppe går på skinner, og vi stilte derfor spørsmål også om risikobildet og om hva som kan fjerne/reducere risikofaktorer.

Samordning i departementsfellesskapet generelt - hva har vi lært?

DFØ ønsker også å trekke vekslers på erfaringene fra 0-24-samarbeidet for å identifisere rammebetingelser og virkemidler som vil lette varig samordning ved gjenstridige problemer mer generelt. Derfor ba vi også om refleksjoner rundt dette:

- Hva virker?
- Hva får man nå bedre til enn før innenfor dagens ramme?
- Hva er begrensningene?
- Må man på noe vis utover dagens rammer hva angår de generelle rammene og virkemidlene (styring og støtte) for å nå nye mål? I så fall hvordan?

Tilbakemeldingene sees i lys av de erfaringene som ble dokumentert i tidlig fase i samarbeidet (2016).

Vedlegg 2 Hvordan er 0-24-samarbeidet forankret i tildelingsbrevene? Tekst om 0-24 i tildelingsbrevene til direktoratene for 2020

Dep	Direktorat	Omtale av 0-24-samarbeidet
HOD	Helsedirektoratet	<p>Under pk 2.2.2.3 "Spesielle oppdrag" står:</p> <p>Helsedirektoratet skal videreføre 0-24-samarbeidet, med en særlig prioritering av delprosjektet Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS), samt arbeidet med pilot programfinansiering og anbefaling for hvordan arbeidet kan videreføres etter 2020.</p>
KD	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	<p>IMDi skal også i 2020 følge opp og bidra til gjennomføring av tverretatlige strategier som Bolig for velferd (2014 -2020), 0 -24 samarbeidet, handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering m.m. (2017 – 2020).</p>
ASD	Arbeids- og velferdsdirektoratet	<p>Under pk 3.2: «Gode levekår for de vanskeligst stilte»</p> <p>Arbeids- og velferdsdirektoratet skal delta i samarbeidet om tverrsektorielle strategier og satsinger herunder:</p> <p>0-24 samarbeidet (2015-2020). Arbeidet retter seg mot utsatte barn og unge og skal bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring som grunnlag for varig tilknytning til arbeidslivet.</p>
BFD	Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet	<p>Omtalt under «annen rapportering» (der alle strategier, planer og programmer Bufdir skal rapportere på er satt inn i en tabell, står 0-24 programmet oppført).</p> <p>Teksten som følger er: «Bufdir skal delta i og bidra til 0-24 samarbeidet på direktoratsnivå.»</p> <p>Det skal rapporteres på dette i en kort oppsummering i årsrapporten av Bufdirs arbeid med 0-24 samarbeidet.</p>
KD	Utdanningsdirektoratet	<p>Under pk 4.4 «Øvrige føringer inkludert tverrdepartementale føringer. 0-24-samarbeidet»</p> <p>Økt samarbeid mellom og samordning av velferdstjenestene kan være avgjørende for barn og unges mulighet til å oppnå sitt læringspotensial. Det er viktig at direktoratet setter av nok ressurser til dette arbeidet. Utdanningsdirektoratet skal ivareta og koordinere 0-24 samarbeidet (2015 – 2020), jf. oppdragsbrev nr. 21 -19 og 16-15.</p>

