

DFØ-rapport 2024:7
juni 2024

Evaluering av kjernegruppeforsøket

2022-2024

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) gjennomført en evaluering av kjernegruppeforsøket som er et av tiltakene i departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen (2021-2025)». DFØ gjennomførte også en midtveiseevaluering av hele departementsstrategien i 2023 (DFØ-rapport 2023:7).

Vi takker alle informanter i departementer og etater.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Den er utført av Trine Wold Møller (prosjektleder) og Lisbeth U. Hansen. Trond Kråkenes var prosjektleder fram til 2023 og prosjektmedarbeider fram til 2024. Han har også vært kvalitetssikrer i siste fase av prosjektet.

Seksjonssjef Siri Bjørtuft Ellingsen er prosjektansvarlig.

Oslo, juni 2024

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Oppdraget.....	7
1.3 Problemstillinger	8
1.4 Hva er kjernegrupper?	8
1.5 Metode og datainnsamling.....	10
1.6 Oppbygging av rapporten	10
2 Analytisk tilnærming	11
2.1 Bakgrunn og retningslinjer for kjernegruppene.....	11
2.2 Samordningstrappen	12
2.3 Modell for vurdering av gjenstridige problemer.....	12
2.4 Overordnet forklaringsmodell for vurdering av kjernegruppene	14
2.4.1 Kjennetegn ved problemet.....	15
2.4.2 Organisering.....	15
2.4.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	15
3 Kjernegruppene	16
3.1 Utsatte barn og unge	16
3.1.1 Hva kjennetegner problemet	16
3.1.2 Organisering.....	18
3.1.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	21
3.1.4 Vår vurdering.....	25
3.2 Klima og omstilling.....	25
3.2.1 Hva kjennetegner problemet?.....	26
3.2.2 Organisering.....	28
3.2.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	29
3.2.4 Vår vurdering.....	29
3.3 Et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser.....	31
3.3.1 Hva kjennetegner problemet?.....	31
3.3.2 Organisering.....	32
3.3.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	33

3.3.4 Vår vurdering.....	36
3.4 Vann og avløp.....	37
3.4.1 Hva kjennetegner problemet?.....	37
3.4.2 Organisering.....	38
3.4.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	39
3.4.4 Vår vurdering.....	39
3.5 Kompetanse i staten og departementene.....	40
3.5.1 Hva kjennetegner problemet?.....	40
3.5.2 Organisering.....	42
3.5.3 Resultater, tiltak og aktiviteter	44
3.5.4 Vår vurdering.....	45
4 Oppsummert vurdering av kjernegruppene	47
4.1 Hva kjennetegner resultatene av arbeidet så langt?.....	47
4.2 Hva kjennetegner de ulike problemene?.....	49
4.3 Hva kjennetegner organiseringen av de ulike gruppene?	51
4.3.1 Oppsett av gruppene	51
4.3.2 Gruppens mandat.....	51
4.3.3 Prosess og kultur	52
5 Læringspunkter og anbefalinger for arbeidet videre.....	53
5.1 Behov for topplederforankring og felles eierskap.....	53
5.2 Gode sekretariater og mandater er avgjørende	54
5.3 Gruppene må lære av hverandre	55
5.4 Unngå at kjernegrupper blir stjernegrupper	55
5.5 Kjernegrupper bør videreføres, men bare når det er hensiktsmessig.....	56
Litteratur	58
Vedlegg 1: Metode og datainnsamling	59
Dybdeintervjuer.....	59
Observasjon av kjernegruppemøter	60
Erfaringssamlinger med kjernegrupper og sekretariater	60
Presentasjon av funn underveis.....	61
Dokumentgjennomgang	61
Vedlegg 2: Intervjuguider (eksempler)	62
2024 – Ledere/deltakere i kjernegrupper	62
2024 – Ledere av sekretariatene	64

2024 – Medarbeidere fagavdelinger i departementer.....	66
2023/2024 – Etatssamarbeidet Utsatte barn og unge.....	67
Vedlegg 3: Retningslinjer kjernegrupper.....	68
Vedlegg 4: Bakgrunn for kjernegruppeforsøket	73

Sammendrag

DFØ har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet gjennomført en evaluering av *forsøket med kjernegrupper*. Forsøket er forankret i strategien for departementsfellesskapet 2021-2025. *Gode hver for oss. Best sammen*.

Kjernegruppeforsøket er en arbeidsform som legger til rette for å jobbe på nye måter på områder med behov for strategisk og samordnet innsats over tid. Det dreier seg ofte om såkalte gjenstridige problemer som går på tvers av sektorer og «siloeer» og som ikke kan løses av et departement alene.

Det er så langt opprettet fem kjernegrupper:

- Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU)
- Kjernegruppe for kompetanse i staten og departementene (Kompetanse)
- Kjernegruppe for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser (Kunnskap i kriser)
- Kjernegruppe for klima og omstilling (Klima)
- Kjernegruppe for vann og avløp (VA)

Kjernegruppene ble opprettet i perioden 2021-2022. De er forskjellige i omfang og innretning, og viser noe av spennet som preger dette arbeidet.

Læringspunkter

Forsøket er vellykket, men ikke la det «ese ut»

Totalt sett ser forsøket med kjernegrupper ut til å være en suksess for å arbeide på tvers i forvaltningen med gjenstridige problemer, kompliserte utfordringer eller områder det er behov for å sette særskilt søkelys på. Det er vår vurdering at kjernegruppene som arbeidsformer vellykket, men det er viktig å være kritisk til hvilke grupper som videreføres.

Kjernegrupper bør primært brukes på områder med vedvarende og komplekse utfordringer, som «Utsatte barn og unge» og «Klima og omstilling». Kjernegrupper kan også være effektive for å løse komplekse problemer som «Vann og avløp» og «Kunnskap i kriser». Dette er utfordringer som er langsiktige og kan ikke lett løses gjennom arbeidsgrupper eller prosjekter, og i disse tilfellene viser det seg at etablering av en kjernegruppe er nyttig.

Kjernegruppe «Kompetanse i staten og departementene» passer ikke helt inn i kjernegruppekonseptet, men har oppnådd viktige resultater på kort tid, delvis takket være topplederforankring. Dette kan være et argument for å etablere en kjernegruppe for en begrenset periode.

Behov for topplederforankring og felles eierskap

Topplederforankring ser ut til å være avgjørende for å lykkes med kjernegruppene. Alle departementene med relevante kjerneoppgaver og interesser må prioritere arbeidet.

Gode sekretariater og mandater er avgjørende

Det er en sammenheng mellom gode prosesser og resultater i form av tiltak og aktiviteter i kjernegruppene og hvordan sekretariatene er organisert. Sekretariatene bør være bredt sammensatt med representanter fra alle de berørte departementene. Gode mandater med prioriteringer og framdriftsplaner ser ut til å gi best resultater. Det kreves også god kompetanse om samordning og byråkratiske prosesser.

Gruppene må lære av hverandre

Selv om hver gruppe er unik, kan de lære av hverandre. Gruppene som har kommet lengst i arbeidet har alle hatt kjernegrupper hvor de sentrale medlemmene har dratt i samme retning.

Unngå at kjernegrupper blir stjernegrupper

Det er summen av gode mandater, godt prosessuelt arbeid i sekretariatene og forankring hos de sentrale topplederne som til sammen bereder grunnen for at kjernegruppene skal lykkes. Det må arbeides godt både «oppstrøms» og «nedstrøms» for at arbeidet i kjernegruppene skal få ut sitt potensiale. For å sikre at kjernegruppene blir en viktig kanal for samordning på tvers av departementene, bør fagansatte i departementene involveres og informeres om arbeidet.

Anbefalinger

- Krav om topplederforankring i alle departementene ved oppstart av nye kjernegrupper bør alltid vurderes.
- Kjernegruppene bør tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å kreve deltakelse i sekretariatene fra alle departementene.
- Fortsette med jevnlig erfaringsutvekslingsmøter mellom kjernegruppene og mellom sekretariatene.
- Framover vil det også være viktig å sikre at engasjementet og kunnskapen som utvikles i kjernegruppen også deles med resten av departementsfellesskapet.
- Unngå inflasjon i kjernegrupper og vær bevisst på at nye kjernegrupper opprettes for de mest komplekse og gjenstridige problemene.
- Jevnlig vurdere organisering og arbeidsprosesser og vedlikeholde retningslinjene for kjernegruppene. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet bør ha et spesielt ansvar og være en støttespiller for slike vurderinger og prosesser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forsøket med kjernegrupper er forankret i strategien for departementsfellesskapet 2021-2025. *Gode hver for oss. Best sammen*. Utgangspunktet for departementsstrategien og kjernegruppeforsøket er en vurdering om at stadig mer komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, strammere handlingsrom og økte krav til kvalitet med brukeren i sentrum, krever at departementene samarbeider og samordner innsatsen i større grad enn tidligere.

Departementsstrategien [Gode hver for oss. Best sammen \(2021-2025\)](#) ble lansert i mai 2021. Strategien bygget på et forslag fra en arbeidsgruppe som leverte sin rapport i mars 2020, og forslaget om kjernegrupper kom fra denne gruppen.

Strategien legger opp til at departementene skal bli bedre til å utforme gode og samordnede beslutningsgrunnlag, og til å ivareta helhetlig og konsistent gjennomføring av politikk. Strategien peker også på behovet for en mer samordnet, strategisk og langsiktig styring.

Kjernegruppeforsøket er spesielt relevant i lys av *målområde 1* i strategien om bedre utvikling og gjennomføring av politikk, og *utviklingsområde 1* om videreutvikling av og forsøk med arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid for å styrke departementsfellesskapets arbeid med sektorovergrepene samfunnsutfordringer.

1.2 Oppdraget

I 2022 fikk Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) følgende oppdrag i tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)¹:

«Bistand i oppfølgingen av den nye strategien for departementsfellesskapet

DFØ skal i 2022 bistå KMD i oppfølgingen av den nye strategien for departementsfellesskapet, «Gode hver for oss. Best sammen.» Bistanden gjelder følgende områder:

- *DFØ skal bidra i oppfølgingen av forsøket med kjernegrupper og blant annet dokumentere og oppsummere erfaringer med forsøket i en rapport til departementet.*
- *DFØ skal i forbindelse med en midtveisvurdering av strategioppfølgingen i 2023 ha hovedansvar for en midveisevaluering av målområde 1 i strategien «Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk». DFØ skal i 2022 planlegge og forberede gjennomføringen av evalueringen i samråd med KDD.*
- *DFØ skal innen 1. mars 2022 oversende et forslag til en plan for hvordan disse to oppgavene skal løses, herunder en redegjørelse for ressurs- og kompetansebehov. KDD vil ha dialog med DFØ om innretning og ambisjonsnivå i forkant av at direktoratet skal oversende sitt forslag til plan.»*

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) byttet navn til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) i 2021. Fra 2024 er det Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) som har ansvaret for dette oppdraget.

Denne rapporten omfatter det første kulepunktet i oppdraget i tildelingsbrevet fra 2023: Bidra i oppfølgingen av forsøket med kjernegrupper.

Tidshorizonten for prosjektet «oppfølging av kjernegruppene» ble senere justert og DFØ fikk i tildelingsbrevet for 2023 følgende oppdrag:

«Bistand i oppfølgingen av strategien for departementsfellesskapet 2021–2025

DFØ skal i 2023 bistå KDD i oppfølgingen av strategien for departementsfellesskapet, «Gode hver for oss. Best sammen.» Bistanden gjelder følgende områder:

- *DFØ skal dokumentere og oppsummere erfaringer med det pågående kjernegruppeforsøket i en rapport til departementet innen 31. mai 2024.*
- *DFØ skal senest 31. oktober 2023 oversende en midtveisevaluering av strategien, jf. brev av 15. september 2022.»*

Evalueringen av kjernegruppeforsøket er også en utdypning av DFØ-rapport 2023:7 *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021-2025*. I midtveisevaluering så vi på alle de seks tiltakene som ble etablert for å følge opp strategien, herunder kjernegruppeforsøket.

DFØ fikk imidlertid oppdrag om oppfølging av strategien allerede i 2021:

«Bistå i oppfølging av strategi for departementsfellesskapet

KMD arbeider med en ny strategi for departementsfellesskapet og skal i 2021 følge opp dette arbeidet. I den forbindelse vil KMD ha behov for faglig rådgivning og støtte fra DFØ til å vurdere departementenes kompetansebehov og til generell utredning, faktagrunnlag og fagbistand.»

Som ledd i oppdraget deltok DFØ fra høsten 2021 direkte i Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging av kjernegruppene, og skrev sammen med dem et notat om erfaringer fra tidlig fase i kjernegruppeforsøket. Deretter overtok DFØ oppgaven som gjaldt dokumentasjon.

Fra 2024 er det Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet som har ansvaret for å følge opp kjernegruppeforsøket og som er DFØs oppdragsgiver.

1.3 Problemstillinger

Vi har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger i undersøkelsen:

1. Hva kjennetegner arbeidet i kjernegruppene?
2. Hva er resultater, tiltak og aktiviteter fra arbeidet i kjernegruppene så langt?
3. I hvilken grad er arbeidsformen etter hensikten?
4. Hvordan bør arbeidsformen følges opp videre?

1.4 Hva er kjernegrupper?

Kjernegruppeforsøket er en arbeidsform som legger til rette for å jobbe på nye måter på områder med behov for strategisk og samordnet innsats over tid. Det dreier seg ofte om såkalte gjenstridige problemer som går på tvers av sektorer og «siloe», og som ikke kan

løses av et departement og dens ansvarsområder alene. Vi gir en nærmere beskrivelse av hva vi forstår med gjenstridige problemer i kapittel 2.

I henhold til retningslinjer² fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, skal kjernegrupper kjennetegnes av følgende:

- Aktiv forankring på toppledernivået i departementene.
- Deltakelse fra flere departementer som har interesser i utvikling og gjennomføring av politikk på områder der mål og målgrupper er delte og vanskelige å avgrense.
- Bidrag til felles kunnskapsbygging på området.

Kjernegruppene møtes jevnlig. Den tydelige vektleggingen av tung lederforankring er særegen for kjernegruppene, sammenlignet med øvrig interdepartementalt samarbeid. Forankringen på departementsrådsnivået skal sikre at det utarbeides felles kunnskapsgrunnlag og samordnet tiltak innenfor et saksfelt. Gjennomføringen av vedtak skal være helhetlig og konsistent fra statlig nivå og ut i sektorer og samfunn. Denne helhetsorienteringen er i seg selv et særtrekk som skiller kjernegruppene fra andre midlertidige og avgrensede arbeidsformer som prosjekt, program og utvalg. Kjernegruppene kan sies å utgjøre et hybrid, tverrgående format mellom linje og nettverk, og som kan sette ned egne grupper og fora, og tilrettelegge for tverrgående arbeidsformer også på underliggende nivå.

Det er så langt opprettet fem kjernegrupper:

- Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU)
- Kjernegruppe for kompetanse i staten og departementene (Kompetanse)³
- Kjernegruppe for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser (Kunnskap i kriser)
- Kjernegruppe for klima og omstilling (Klima)
- Kjernegruppe for vann og avløp (VA)

Kjernegruppene ble opprettet i perioden 2021-2022. Gruppene er forskjellige i omfang og innretning, og viser spennet som preger arbeidet. Det er disse fem kjernegruppene som er omfattet i evalueringen. Vi gir en nærmere beskrivelse og vurdering av den enkelte kjernegruppe i kapittel 3.

Alle kjernegruppene har etablert egne sekretariater. Kjernegruppene har jevnlig fysiske møter der lederne av sekretariatene også er til stede. Øvrige medlemmer av sekretariatene har mulighet til å observere møtene digitalt. Andre departementsansatte deltar også digitalt når det er relevant for sakene som diskuteres.

² Retningslinjene for kjernegrupper har blitt oppdatert underveis i kjernegruppeforsøket. Retningslinjene som det vises til her, ble oppdatert i 2024. Se vedlegg 3.

³ Gruppen har nylig utvidet sitt temaområde og gruppen har byttet navn til Kjernegruppe for kompetanse og forvaltningsutvikling.

I vedlegg 4 finnes også en artikkel som i grove trekk gir en oversikt over bakgrunnen for kjernegruppeforsøket.

I 2024 er to nye kjernegrupper under oppstart. En kjernegruppe for strategisk og sikker IKT er ganske nylig etablert, og en kjernegruppe som skal omhandle kompetansebehov/stramt arbeidsmarked er under oppstart. Kjernegruppe Kompetanse vil framover også omfatte forvaltningsutvikling, og vil i lys av det tilpasse sin organisering og virkemåte.

1.5 Metode og datainnsamling

For å svare ut oppdragets problemstillinger, har datainnsamlingen bestått av en kombinasjon av dybdeintervjuer, observasjon av kjernegruppemøter og dokumentgjennomgang over en toårsperiode. Vi har også deltatt på samlinger om kjernegruppeforsøket som Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har arrangert for å utveksle erfaringer mellom kjernegruppene og sekretariatene.

Vi har gjennomført til sammen 75 intervjuer:

- **Fase 1:** 19 oppstartintervjuer i 2022
- **Fase 2:** 20 intervjuer i forbindelse med midtveiseevaluering av departementsstrategien i 2023
- **Fase 3:** 36 sluttintervjuer i 2023-2024:
 - Kjernegrupper og deres sekretariater (13 intervjuer)
 - Departementsansatte med faglige bidrag til kjernegruppearbeidet (16 intervjuer)
 - Etatssamarbeidet for kjernegruppe utsatte barn og unge (KUBU) (7 intervjuer)

Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelser av metoder og datainnsamling.

1.6 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for den analytiske tilnærmingen vi har brukt i analysen av funnene fra våre intervjuer. I kapittel 3 presenterer vi funn fra datainnsamlingen om kjernegruppene og våre vurderinger. I kapittel 4 har vi oppsummert vår vurdering av kjernegruppene. Kapittel 5 består av læringspunkter og anbefalinger for det videre arbeidet.

2 Analytisk tilnærming

2.1 Bakgrunn og retningslinjer for kjernegruppene

Departementsstrategien baserer seg i stor grad på Strømgruppens rapport⁴ (2020), som igjen la til grunn forskning, Riksrevisjonens rapporter og undersøkelser fra tidligere Difi og DFØ. Strømgruppen foreslo å forsøke ut nye tverrgående arbeidsformer. Konkret ble det foreslått å teste *sprintgrupper* til å komme opp med vurderinger og forslag raskt, og *kjernegrupper* som vil bestå av departementer på utvalgte områder der utfordringsbildet er spesielt komplekst.⁵

I Strømgruppens rapport (underlagsnotat 1) uttrykkes det at kjernegrupper er en tverrdepartemental arbeidsform for å løse gjenstridige problemer. Målet er at departementene selv i større grad evner å prioritere samordnet, langsiktig utvikling og gjennomføring av politikk der det er stort behov. Arbeidsformen skal bidra til å bygge tverrgående kompetanse over tid og gi bedre institusjonelt minne i arbeidet med de komplekse utfordringene. Kjernegrupper skal ha en tydelig felles forankring i departementenes toppledelse.

Forsøket med kjernegrupper skal bidra til å sikre en klar, ryddig og formålseffektiv arbeidsform og forebygge dobbeltarbeid. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har utformet et sett retningslinjer for kjernegruppene (versjon per januar 2024):

- a) Kjernegrupper opprettes der de kan gi merverdi på sammensatte og komplekse områder med behov for vedvarende og bred samordning
- b) Kjernegrupper utvikler og vedlikeholder en felles kunnskapsbase som grunnlag for integrert og sammenhengende utforming og gjennomføring av politikk
- c) Kjernegrupper ledes på departementsrådsnivået og forankres hos berørte departementsråder i de samarbeidende departementene
- d) Kjernegrupper tilpasses områdene det skal jobbes med på en fleksibel måte, men virker i tråd med etablerte prinsipper for statlig styring
- e) Kjernegrupper skal ikke dublere andre strukturer og ordninger
- f) Kun få kjernegrupper skal være virksomme samtidig
- g) DFD konsulteres ved vurdering av om kjernegruppene skal startes eller legges ned

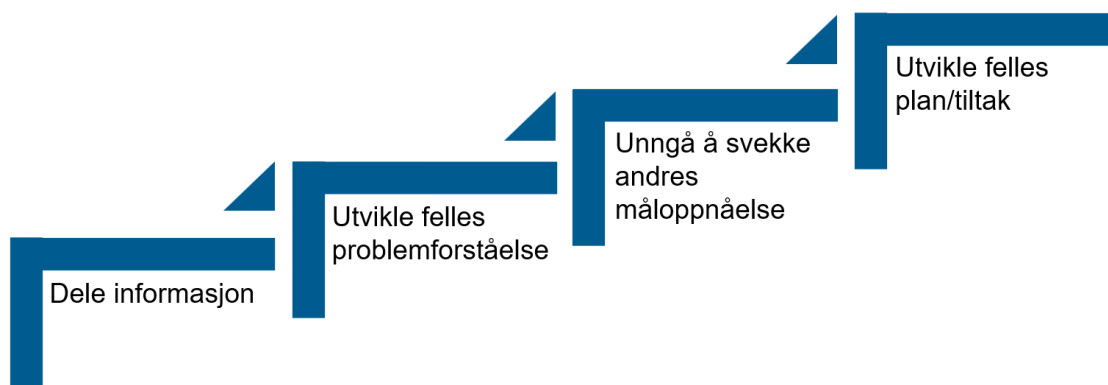
Retningslinjene blir justert fortløpende basert på erfaring. Se retningslinjene i sin helhet i vedlegg 3. Vi har benyttet retningslinjene som analytisk rammeverk for å diskutere kjernegruppens resultater, tiltak og aktiviteter i lys av våre problemstillinger.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Gode hver for oss. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025. Arbeidsgruppens forslag 13.3.2020 med underlagsnotater

⁵ Det er så langt ikke gjennomført noen systematisk oppfølging av forslaget som gjelder sprintgrupper

2.2 Samordningstrappen

Figur 1: Samordningstrappen



Trinnene i samordningstrappen kan forstås på ulike måter. Hvert trinn kan være viktige forutsetninger for å komme videre på neste trinn, men de kan også forstås som selvstendige sentrale deler av en samordningsprosess, og det vil variere fra sak til sak. Det er nødvendigvis ikke et mål å komme til trinn 4 i alle samordningsprosesser, men for å håndtere gjenstridige problemer godt er det avgjørende å lykkes med en felles forståelse (trinn 2) som grunnlag for å kunne få til felles handling (trinn 4). Det betyr ikke at det ikke er viktig å sikre god informasjonsdeling som f.eks. å utvikle felles planer og tiltak. God informasjonsdeling vil også være en forutsetning og grunnlag for kunnskapsbygging på tvers. Dessuten er det mange problemstillinger som ikke krever at man kommer til topps i stigen (Difi 2014:7).

Vi har benyttet samordningstrappen i analysen av kjernegruppens resultater, tiltak og aktiviteter.

2.3 Modell for vurdering av gjenstridige problemer

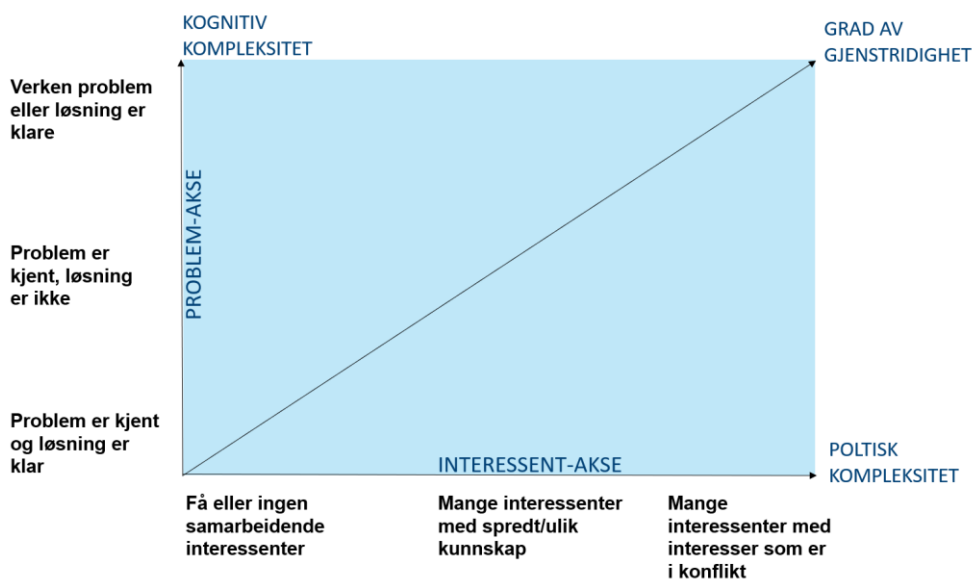
Vi har i denne evalueringen sett på prosess og organisering rundt kjernegruppene. Hvordan de er satt opp, hvordan er arbeidsprosessene og i hvilken grad lykkes de i å få fram gode og nyttige vurderinger, avklaringer og beslutninger.

Samtidig, når vi skal forklare hvordan de ulike gruppene fungerer, er det viktig også å se hen til en del sentrale uavhengige variabler som i mer eller mindre grad påvirker forutsetningene for at kjernegruppene vil lykkes.

Vi baserer oss på modellen bak «wicked problems» som et teoretisk rammeverk for å sortere egenskaper ved ulike samfunnsproblemer (Rittel og Webber, 1973), men har ellers valgt å benytte begrepet gjenstridig problem. Vi legger til grunn at gjenstridigheten ikke bare handler om at problemene er vanskelige å forstå og preget av interessekonflikter. Problemene blir også vanskelige fordi forvaltningen er organisatorisk og institusjonelt innrettet og virker på måter som gjør dem krevende å løse. Problemene er også komplekse fordi de ikke passer inn i definerte strukturer og arbeidsmåter, og ikke alltid passer inn i sektorbaserte strukturer (Difi 2014:7 og 2016).

I figur 2 under, skilles det mellom to ulike hoveddimensjoner: Grad av kompleksitet og grad av kunnskapsspredning og interessekonflikter mellom interessentene. Det kan illustreres ved å sette opp et diagram hvor y-aksen er kompleksitet og x-aksen er interessenter. Jo lenger ut på begge dimensjonene, jo mer gjenstridig vil problemet være for å kunne bli løst.

Figur 2: Analysemodell for «wicked problems»/gjenstridige problemer basert på Rittel og Webber (1973)



Kilde figur: «Wicked problems/gjenstridige problemer» (Rittel og Webber 1973)

Etter denne modellen preges gjenstridighet av to ulike dimensjoner skissert langs y-aksen og x-aksen:

- **Y-aksen handler om *hvor komplisert problemet er*.** Det vil si i hvilken grad forstår vi problemet og kjenner løsningene. Hvis problemet er kjent og løsningen er klar, står vi overfor et lite komplisert problem. Dersom problemet er svakt forstått og det er uklart hvordan det skal løses, står vi overfor et svært komplisert problem. Jo mer komplisert problemet er, jo større er behovet for kunnskapsutvikling.
- **X-aksen handler om *hvor mange aktører/interessenter som er involvert i problemet*,** hvorvidt disse har relevant kunnskap hver for seg eller sammen, og hvor vidt er de uenige og/eller har interesser som er i konflikt. Jo mer konfliktfylt problemer er, jo mer vil det være behov for styring for å avklare hvilke hensyn som skal ha forrang.

Jo bedre problemet er forstått og klarere løsningene er, og jo færre aktører som er involvert og er uenige, jo lettere vil problemet være å løse. Og jo mindre er behovet for en topptungt forankret og formell organisering.

Er problemet både kognitivt krevende, det vil si høyt oppe på y-aksen, og politisert, til høyre på x-aksen, vil problemet være gjenstridig. Da vil problemet vanskelig la seg løse og det vil være behov for kunnskapsutvikling, politisk styring i tillegg til organisering for å muliggjøre løsning.

Uansett graden av gjenstridighet på problemet som skal løses, kan trekk ved styringssystemet som sektorprinsippet kombinert med ministerstyre og budsjettssystemets etterårsprinsipp, bidra til å skape en organisatorisk kompleksitet som påvirker rammene for oppgavene som skal løses. Dette går vi ikke nærmere inn på her.

Det er et viktig poeng og utgangspunkt at kjernegrupper som organisatorisk tiltak ikke er et mål i seg selv. Om en opprettet kjernegruppe ikke fungerer slik det var tenkt, trenger det ikke å bety at samordningen på området er mangelfull. Det kan være situasjoner hvor det å opprette en kjernegruppe ikke bidrar positivt til å videreutvikle samordningen. Det kan eksempelvis skyldes at det allerede foregår mange tverrgående arbeidsprosesser og at en kjernegruppe da kan virke forstyrrende mot disse.

Videre kan det være tilfeller hvor politiske prosesser i større grad er styrende for hvordan departementene jobber med et område, og at det dermed blir vanskelig å få til gode toppforankrede samordningsprosesser uavhengig av politisk initierte prosesser.

I tillegg kjennetegnes de gjenstridige problemene ofte av en *organisatorisk kompleksitet* ved at problemene som skal løses preges av at ansvaret for tilgrensende temaer er spredt på flere departementer og direktorater, og at sektorvise løsninger har en tendens til å trumfe mer helhetlige, langsiktige og målrettede løsninger.

2.4 Overordnet forklaringsmodell for vurdering av kjernegruppene

Vi legger denne overordnede forklaringsmodellen til grunn for presentasjonen av våre funn om kjernegruppene i kapittel 3 og kapittel 4.

Figur 3: Overordnet forklaringsmodell



I denne forklaringsmodellen har vi søkt å gruppere de forklaringsfaktorene vi mener vil stå sentralt for å kunne forstå og forklare resultater av en samordningsprosess. De uavhengige forklaringsvariablene står til venstre, mens organisering er satt opp som en mellomvariabel mellom de uavhengige variablene og tiltak og aktiviteter som utgjør den avhengige variabelen.

Kjernegruppens retningslinjer, samordningstrappen og modellen for vurdering av gjenstridige problemer belyses også der det er relevant.

2.4.1 Kjennetegn ved problemet

For å beskrive samfunnsutfordringene som kjernegruppene skal arbeide med, har vi tatt utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hvor gjenstridig er det aktuelle samfunnsproblemet?
- Hva kjennetegner de berørte departementene når det gjelder ansvar og posisjon for det aktuelle problemet?
- Hva slags historie og tradisjon har de berørte departementene for samarbeid og samordning på dette området?

Når det gjelder problemet, blir spørsmålet i hvilken grad det er uklart hvordan man skal forstå problemet og hvordan det kan løses.

For deltakerne blir spørsmålet hvor mange departementer som er berørt, om kunnskapen om problemet er spredt eller samlet og hvorvidt de deltakende departementene har interesser knyttet til problemet som er i konflikt med hverandre. Det er også relevant å se på i hvilken grad deltakerne er gjensidig avhengig av hverandre for å nå egne mål knyttet til problemet. Videre kan det være av betydning hva slags posisjon det enkelte departement har f.eks. med hensyn til å ha ansvar for sentrale virkemidler.

Når det gjelder historie og tradisjon for samarbeid, blir spørsmålet hvor lenge de berørte departementene har samarbeidet om det aktuelle problemet og i hvilken grad det har vært en utvikling tidligere for å finne løsninger sammen.

Vår antakelse er at svar på disse spørsmålene i større eller mindre grad vil kunne påvirke hvor godt egnet opprettelse av en kjernegruppe er som tiltak for bedre samordning på området.

2.4.2 Organisering

Her har vi sett på hvordan gruppen er satt opp formelt og hvordan det fungerer i praksis. Videre har vi vurdert mandatets innhold, prosessen rundt utformingen og hvordan arbeidsprosessene i og rundt gruppen fungerer, som:

- Oppsett av kjernegruppen
- Trekk ved mandatet
- Trekk ved arbeidsprosessene og kultur

2.4.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Her har vi sett på i hvilken grad gruppene er kommet fram til konkrete resultater, tiltak og aktiviteter som kan bidra til bedre løsninger på det aktuelle problemet på sikt.

3 Kjernegruppene

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvorfor de ulike kjernegruppene ble opprettet, hvordan de er organisert og drøfter resultatene de har oppnådd. Beskrivelsen av kjernegruppene er basert på den overordnede forklaringsmodellen i figur 3, samordningstrappen (figur 1) og i lys av retningslinjene for kjernegruppene (vedlegg 3). Analysene gjøres med utgangspunkt i dette og modellen om gjenstridige problemer (figur 2).

Omtalene av kjernegruppene og bruk analysemodellene varierer noe fra gruppe til gruppe. Kjernegruppe for utsatte barn og unge har f.eks. fått noe mer plass enn de øvrige gruppene fordi de har etablert et samarbeid på direktoratsnivå som er inkludert i vår datainnsamling. Vi har ikke omtalt alle resultater, tiltak og aktiviteter fra kjernegruppene, men beskrevet noen eksempler.

3.1 Utsatte barn og unge

Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) startet opp i februar 2021 og ledes av departementsråden i Barne- og familiedepartementet. De andre departementene som deltar er Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kulturdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Gruppen er forankret i regjeringen og er godt etablert, arbeider effektivt og kan vise til resultater på alle nivåer i samordningstrappen. Kjernegruppen har også gått sammen om å etablere et samarbeid med 13 underliggende etater.

3.1.1 Hva kjennetegner problemet

Hvor gjenstridig er dette problemet?

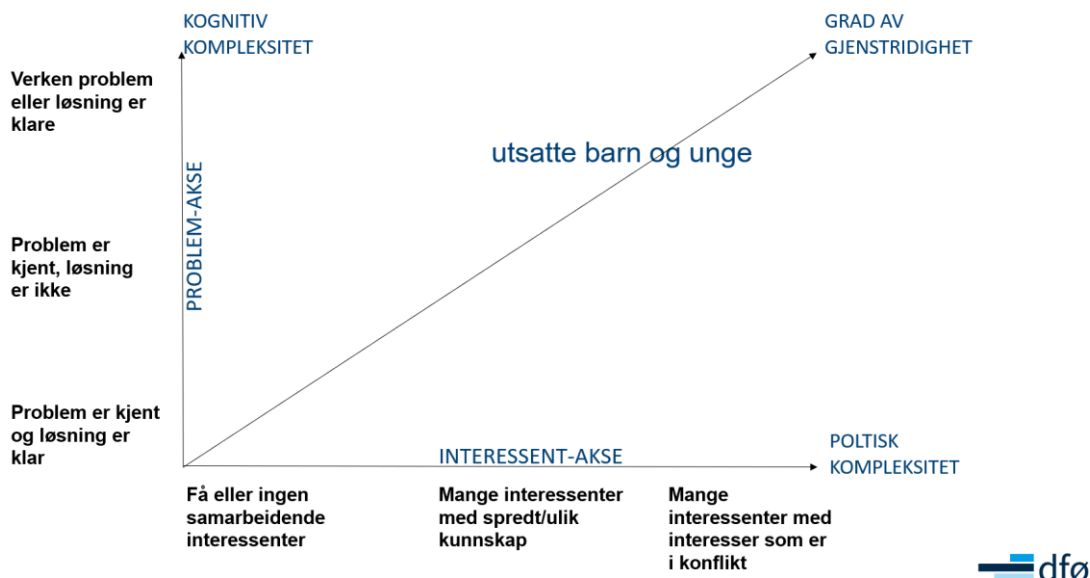
Utsatte barn og unge representerer et svært sammensatt problem hvor løsninger og problemforståelse kan være til dels svært uklare og hvor en rekke interessenter er berørt både i og utenfor forvaltningen. De som arbeider med utsatte barn og unge har gjerne sammenfallende interesser om hvilke problemer som bør løses. Løsningene kan imidlertid være kompliserte å komme fram til fordi det er mange interessenter med ulike faglige tilnærminger og forståelse. Oppgaver og tjenester som kreves for å løse utfordringene, vil også ofte være både sektorovergripende og på flere forvaltningsnivåer.

Det vil typisk være til dels stor spredning i kunnskap på området i og med at det berører så mange ulike faggrupper og sektorer. Forståelse av problemet og hvilke type løsninger som fremstår som viktigst å få fram, vil variere mellom ulike sektorer og ulike faggrupper. Samtidig oppfatter vi ikke dette som spesielt politisert utover at den enkelte statsråd kan ha behov for å framheve sin sektors løsninger framfor andre.

Vi har derfor plassert dette samfunnsproblemet nok så midt i figur 4. Problemet er kjent, men hvordan det best kan løses er mindre klart definert. Dagens oppsett med 13 involverte etater, involverte på tvers av styringsnivåer og mellom stat og samfunn (familie) er et uttrykk for en styrings- og organisasjonsmessig kompleksitet. Kunnskap på feltet er spredd mellom

mange interesser, men interessekonfliktene er ikke nødvendigvis overhengende. I tillegg vil flere av interessentene ha eierskap til problemet og være gjensidig avhengige av hverandre for å finne gode løsninger også på egne sektordefinerte problemer.

Figur 4: Hvor gjensidig er kjernegruppe utsatte barn og unge?



Kjennetegn ved de berørte departementene

De viktigste offentlige tjenestene rettet mot utsatte barn og unge er knyttet til utdanningssektoren, helse- og omsorgssektoren og barnevernssektoren som er fordelt på henholdsvis Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. I tillegg er Justis- og beredskapsdepartementet involvert når det gjelder kriminalomsorg og kriminalitetsforebygging, Arbeids- og inkluderingsdepartementet når det gjelder sosiale tjenester og ytelser og Kulturdepartementet når det gjelder kultur- og fritidstilbud rettet mot barn og unge.

Det vil si at det er tre departementer hvor problemfeltet griper rett inn i kjerneoppgavene, mens det er tre departementer som er mindre, men likevel betydelig berørt.

Det betyr at vi kan se for oss tre departementer med stor grad av gjensidig avhengighet for egen måloppnåelse og som lett vil kunne utvikle felles eierskap til problemet.

Funn fra våre intervjuer viser at departementer som ikke har kjerneoppgaver knyttet til utsatte barn og unge, erkjenner at for å lykkes med sine egne kjerneoppgaver f.eks. bekjempelse av kriminalitet, langt på vei er avhengige av godt samarbeid med de andre departementene. Det kan f.eks. handle om forebyggende arbeid i barnehage, skole, fritidsaktiviteter, helsetilbud mv. Informantene gir også uttrykk for at kjernegruppene bidrar til det.

Tradisjon og historie for samordning og samarbeid

Ambisjonen om å få til mer helhetlige og tverrsektorielle løsninger for utsatte barn og unge er ikke ny. 0-24 samarbeidet ble avsluttet i 2021 etter å ha vart i fem år. Formålet var å legge

til rette for at barn og unge får den støtten og hjelpen de trenger for å mestre eget liv. Arbeidet resulterte i en rekke prosjekter for å få mer samarbeid og bedre løsninger for å hindre at barn og unge faller utenfor. Dette samarbeidet pågikk i stor grad på virksomhetsnivå. Erfaringer fra arbeidet var at det var behov for å forankre samarbeidet i større grad på departementsnivå og sikre at det ble etablert varige strukturer for samarbeidet (DFØ-notat 2020:3).

Kjernegruppen for utsatte barn og unge bygger på erfaringer og kunnskap fra 0-24 arbeidet, og drar god nytte av etablerte strukturer for samarbeid og opparbeidet kunnskap og kompetanse. Kjernegruppen ses langt på vei som en forlengelse av 0-24-arbeidet, og der forankringen hos departementenes toppledere også bidrar til mer kraft og driv til prosesser og tiltak som iverksettes av kjernegruppen.

I Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023-2032 (LTP), ble det lansert en ny satsning om ungt utenforskap kalt *målrettet samfunnsoppdrag*. Satsingen har en del likhetstrekk med 0-24 og kjernegruppen for utsatte barn og unge både i innhold og deltakelse⁶. Arbeidet er imidlertid helt i startgropen. Intervjuene våre viser at flere er oppmerksomme på at det kan oppstå duplisering mellom det målrettede samfunnsoppdraget og kjernegruppen, men også på hvordan de kan unngå nettopp det og heller utfylle hverandre.

7. mars 2024 mottok regjeringen et forslag til mål og arbeidsform for samfunnsoppdraget. DFØ har vært sparringspartner i arbeidet. Sammenhengen mellom de ulike pågående aktivitetene knyttet til barn og unge har også vært tema i noen av intervjuene med deltakere i KUBU-samarbeidet.

3.1.2 Organisering

Oppsett

Siden 2021 har det ikke skjedd vesentlige organisatoriske endringer i selve kjernegruppen bortsett fra at enkelte departementsråder har byttet departement. Det har resultert i at det er kommet en ny leder for denne kjernegruppen. Kjernegruppen er regjeringsforankret.

Kjernegruppe for utsatte barn og unge består av departementsråder og ekspedisjonssjefer fra Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og ekspedisjonssjefer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I tillegg stiller Kommunal- og distriktsdepartementet og Kulturdepartementet. Fra juni 2024 deltar også departementsråden fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. De møtes hver sjette uke.

⁶ Norges forskningsråd er sekretariat for arbeidet. BFD, HOD, KD, AID og KUD deltar i arbeidet. Videre er det etablert en operativ gruppe på direktoratsnivå med representanter fra DOGA, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kulturtanken og Forskningsrådet.

Kjernegruppearbeidet har ekspandert siden 2021. Direktoratsnivået er koblet på gjennom Etatssamarbeidet som ble etablert i 2022, og kan sies å være en revitalisering av 0-24-arbeidet. Se nærmere beskrivelse nedenfor.

Sekretariatet

Kjernegruppens sekretariat har siden oppstart bestått av en representant fra hvert deltakende departement under ledelse av Barne- og familiedepartementet. De har faste ukentlige møter og forbereder og følger opp møter i kjernegruppen. De jobber f.eks. med informasjonsutveksling, samordning, koordinering og prioritering av aktuelle saker til kjernegruppen. Sekretariatet bidrar også til å fordele saker som kan tas i linjene i departementene og saker som bør tas videre i kjernegruppen. Kjennetegn ved deltakerne i sekretariatet, er at de gjerne har lang erfaring med tverrgående samordning og/eller har deltatt i 0-24-arbeidet. Lederen av sekretariatet har dessuten erfaring fra politisk nivå i et departement i tillegg til erfaring fra embetsnivå.

Det er et prinsipp at sakene som tas opp i kjernegruppene skal gi en merverdi utover arbeidet i linjene, og det lages matriser over relevante saker. Oppgaver det prioriteres å arbeide med er:

- *Årshjulsaker* knyttet til samordning av styring i tildelingsbrev, etatsstyring og budsjettsaker.
- *Systemutfordringer* om tverrgående problemstillinger, som behov for et godt og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, kompetanse- og praksisutvikling i kommunene, digitale løsninger og tjenester og samordning av lov, regelverk og normerende produkter.
- *Temasaker psykisk helse og barn og ungdomskriminalitet*. Dette er saker som dreier seg om pågående prosesser og politiske produkter som krever tverrsektoriell innsats.

Våre observasjoner av kjernegruppemøtene viser at møtene er godt planlagt, strukturert, dokumentert, gjennomført og fulgt opp. Det er også oppfatningen blant deltakerne i kjernegruppen ifølge våre intervjuer.

Etatssamarbeidet

[Etatssamarbeidet](#) ble etablert i 2022, og består av alle de deltakende departementenes underliggende etater som har ansvar for eller oppgaver knyttet til utsatte barn og unge. Samarbeidet består per i dag av 13 ulike etater⁷. Bufdir har et overordnet ansvar for å lede og koordinere arbeidet. De tretten etatene har også ulike grader av interesser i samarbeidet ut fra hvor sentral målgruppen er for virksomhetens kjerneoppgaver. De virksomhetene som i størst grad har kjerneoppgaver for denne målgruppen har derfor fått et særskilt ansvar for arbeidet. Det gjelder Bufdir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

⁷ Bufdir, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeid- og velferdsdirektoratet, Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Folkehelseinstituttet, Statped, IMDi, Husbanken, Medietilsynet og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Etatssamarbeidet har en del likhetstrekk med 0-24-arbeidet, men har en annen innretning, organisering og overbygning gjennom kjernegruppene.

Etatene har eget mandat og mottar felles oppdrag i tildelingsbrevene som samordnes av KUBU-sekretariatet. De har organisert arbeidet i ulike tre grupper:

- Direktørgruppe (direktørene i alle etatene)
- Tverrgående ledergruppe (divisjons-/avdelingsledere fra alle etatene)
- Sekretariat (saksbehandlere fra alle etatene).

Videre har de etablert et arbeidsutvalg for direktørgruppen som består av noen få direktorater (Bufdir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet) og ett arbeidsutvalg for sekretariatet med representanter fra de samme direktoratene. I alle foraene har de faste møter.

Etatssamarbeidet har også utarbeidet en strategi (Strategi for etatssamarbeidet for utsatte barn og unge) med følgende overordnede mål:

«Det etablerte etatssamarbeidet skal bidra til at etatene samordner sine innsatser overfor kommuner og statlige tjenester der dette er nødvendig for å få til et mer brukerrettet, fleksibelt og samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge. Arbeidet kan også omfatte helsefremmende og forebyggende innsatser og prosesser som er rettet mot hele barne- og ungdomsbefolkningen og deres familier.»

Strategien (s. 2) sier også etatssamarbeidet skal være en arena for:

- *«informasjonsdeling og utvikling av felles forståelse*
- *å etablere felles mål, prioriteringer og strategier*
- *å koordinere, samordne og utvikle felles tiltak og innsatser*
- *å skape felles struktur for dialog med og involvering av relevante interessenter (barn og unge, KS/kommuner, statsforvaltere, Barneombudet m.fl.)*
- *å utvikle nye ideer, arbeidsformer, strukturer og løsninger*
- *å utvikle nødvendig kompetanse, praksis og strukturer for velfungerende samordning og samarbeid»*

Mandatet for kjernegruppen

Det er ikke et krav at mandatet skal foreligge før en kjernegruppe starter, men i retningslinjene for kjernegruppene anbefales det at mandat utarbeides i en tidlig fase av arbeidet. Kjernegruppe for utsatte barn og unge fastsatte et mandat for arbeidet ca. et halvt år etter oppstart i 2021. Mandatet har et klart definert formål om at gruppen skal bidra til at sektorpolitiske mål, verdier og aktiviteter, virkemidler og ressurser blir sett i sammenheng og prioritert, avveid og tilpasset hverandre.

Gruppen skal bidra til bedre samhandling og koordinering mellom departementene når det gjelder utvikling av ny politikk og implementering av politikken.

Det går videre fram av mandatet at kjernegruppen skal være en permanent arena for interdepartementalt samarbeid om barn og unge. Det står også i mandatet hvilke

departementer som skal delta og på hvilket nivå, og at alle deltakende departementer skal ha et medlem i sekretariatet.

Våre informanter synes alle å være godt innforstått med innholdet i mandatet og slutter seg til det. Det framstår også for oss at mandatet gir en klar retning for hva kjernegruppen skal være, hvordan de skal arbeide og hva som skal være ambisjonsnivået.

Flere av våre informanter har pekt på at det er behov for å oppdatere mandatet noe, og vi er kjent med at det planlegges å gjøre noen oppdateringer.

Prosess og kultur

Denne kjernegruppen har det mest omfattende rigget for sitt sekretariat og jobber kontinuerlig med å opprette nye og pleie eksisterende strukturer for tverrgående samordning. Dette ser vi både gjennom arbeidet som gjøres ukentlig i sekretariatet, men også gjennom etatssamarbeidet som langt på vei erstatter det tidligere 0-24-arbeidet. At både sekretariatet og etatssamarbeidet er så bredt sammensatt, bidrar til at alle involverte må delta aktivt.

Sekretariatet er sammensatt av representanter fra alle de deltakende departementene, mens etatssamarbeidet har aktører fra tre ulike nivåer i 13 underliggende etater. Gjennom intervjuene ser vi at det er høy bevissthet om hvordan arbeidsprosessene fungerer både i kjernegruppen, sekretariatet og i etatssamarbeidet. I intervjuer med ansatte i fagavdelingene, fremheves også verdien av å jobbe på denne måten.

Kjernegruppearbeidet bidrar ifølge våre informanter til felles forståelse for det samlede utfordringsbildet, kultur for samarbeid og eierskap til arbeidet. En av våre informanter fra en fagavdeling i et departement uttrykte det slik: *«Det er en erkjennelse at vi ikke lykkes dersom vi ikke samarbeider både internt i departementet og ut mot de andre berørte departementene om dette. Når vi jobber med en problemstilling tar vi i større grad enn tidligere kontakt med andre departementer. Det gjelder både i mindre og større saker. Vi følger opp våre faglige områder gjennom å ivareta helheten. Derfor løftes også andres fagområder oftere inn i vårt arbeid».*

En deltaker i kjernegruppen mente at *«samarbeidslinjene har blitt kortere som resultat av kjernegruppen»*. Dette utsagnet oppsummerer et samlet inntrykk vi har fra våre intervjuer i kjernegruppen, sekretariatet og medarbeidere fra fagavdelinger i departementene.

3.1.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Kjernegruppen for barn og unge er den som så langt kan vise til flest konkrete aktiviteter på alle nivåer i samordningstrappen. Det er tydelig at 0-24-arbeidet har gitt avkastning for utviklingen av arbeidet i kjernegruppen. Kjernegruppen har «revitalisert» 0-24-arbeidet gjennom å etablere etatssamarbeidet. Samlet sett er det svært høy oppslutning om at det er behov for en kjernegruppe på dette området, og om at det kan gi en merverdi for arbeidet ut mot utsatte barn og unge. Som eksempel, uttrykte en av våre informanter fra en fagavdeling i et departement at *«vi er helt avhengige av det tverrsektorielle for å lykkes»*, mens en som representerer etatssamarbeidet uttrykte at *«vi må alltid ha et kritisk blikk for hvordan vi organiserer opp slike tverrgående prosjekter, og denne måten å jobbe på har kommet for å*

bli». Under gir vi noen eksempler på aktiviteter fra arbeidet i lys av samordningstrappen og retningslinjene for kjernegruppene.

Trinn 1: Dele informasjon

Ser vi på aktivitetene i lys av samordningstrappen, ser vi at det legges stor vekt på å *dele informasjon* (trinn 1) mellom departementsområdene om saker som griper inn i hverandres politikkområder, og på betydningen av å dele informasjon for å orientere og betjene politisk ledelse på en mer samordnet og helhetlig måte. Den gjensidige orienteringen som skjer i kjernegruppemøtene, har også en viktig «early warning»-funksjon og gir tilgang til et tverrfaglig nettverk. Selv om slik informasjonsutveksling er på nederste trinn av samordningstrappen, fremheves dette som vel så viktig som de andre trinnene og som en forutsetning for å komme videre i samordningstrappen. I våre observasjoner av kjernegruppemøtene ser vi også at dialog med og forankring i politisk ledelse både orienteres om og diskuteres jevnlig når det er aktuelt. Når større arbeider igangsettes er saken gjerne er innom kjernegruppen. Dette er også i tråd med retningslinjen om dette (3.6).

At fagansatte i departementene som jobber i linjen med utsatte barn og unge gis anledning til å observere møtene digitalt, har også en stor verdi for forankringen i linjen og ikke minst for den tverrdepartementale faglige utviklingen. Det kan våre intervjuer bekrefte. Opprettelsen av etatssamarbeidet med faste møter mellom sekretariatene og direktørene i de tre mest berørte direktoratene⁸, bidrar også til viktig informasjonsutveksling.

Trinn 2: Utvikle felles problemforståelse

Det andre trinnet i samordningstrappen som er å utvikle *felles problemforståelse*, ivaretas både gjennom sekretariatets forberedelser, presentasjoner (f.eks. FoU som er bestilt eller som presenteres fordi den er relevant), dokumentasjon i form av referater, oppfølging av saker og diskusjonene i kjernegruppemøtene. I tråd med retningslinje 3.2, utarbeider og vedlikeholder sekretariatet oversikter over relevante og tverrsektorielle områder og pågående prosesser det arbeides med i departementene (størrelsesorden 50 tiltak). Slik vi forstår det, er det ikke utviklet et felles «fagarkiv» eller liknende over kunnskap og forskning som er relevant for kjernegruppearbeidet. Det antydes imidlertid at det arbeides med dette.

Samordningen og arbeidet med konkrete tiltak som skjer gjennom kjernegruppearbeidet, kan i seg selv bidra til å utvikle felles problemforståelse. Problemforståelsen som fagpersoner i departementer får når de deltar som observatører på møtene, kan også bidra til å unngå duplisering i linjene. Dette er også i tråd med retningslinje 3.4 om at kjernegruppen ikke skal duplisere arbeid i linjene. I den grad det er noe duplisering, oppfattes det ikke som et problem. Et interessant resonnement var at kjernegruppen i starten var opptatt av å bruke gruppen til å sanere dublerende strukturer, men at man ikke har klart det helt. «På en annen side ser jeg at vi klarer å komme inn i blindsonene. Jeg tror også at verdien av det er større enn kostnaden».

Et annet eksempel på et svært sentralt tema som har vært oppe i kjernegruppen og som de også har vært pådrivere for, er hensynet til barn og unge i tilknytning til utredningsinstruksen. Som følge av arbeidet Barneombudet har gått i bresjen for, vil en

⁸ Bufdir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet

oppdatert veileder til utredningsinstruksen understreke at konsekvenser av ulike tiltak for barn skal hensyntas. DFØ vil utgi den oppdaterte veilederen høsten 2024.

Etableringen av etatssamarbeidet er også et svært godt bidrag for å utvikle felles problemforståelse. Her er det definert en rekke områder som det skal prioriteres å arbeides med, i tillegg til å utvikle arbeidsformer for å løse tverrsektorielle samarbeidsutfordringer.

Trinn 3: Unngå å svekke hverandres måloppnåelse

Vi finner også mange eksempler på hvordan kjernegruppen arbeider med å *unngå å svekke hverandres måloppnåelse* som er det tredje trinnet i trappen. Det er godt innarbeidet å gi felles oppdrag i tildelingsbrevene til underliggende etater, og vi mener at kriteriet om at kjernegruppene skal *bidra til bedre samordning i styringen av underliggende virksomheter samtidig som de ikke endrer de ordinære styringslinjene* (5.1) er godt ivaretatt. Sekretariatet er gjerne de som koordinerer slik samordning, og flere peker på at da skjer også samordningen raskere. I enkelte intervjuer fra etatssamarbeidet pekes det imidlertid på at oppdragstekstene ikke alltid er helt likelydende, og at det derfor blir mer krevende å tolke oppdraget og dra i samme retning.

Andre bidrag for å unngå å svekke hverandres måloppnåelse, er at sekretariatet tilrettelegger informasjon til budsjettsaker slik at politikerne får mer helhetlig oversikt. I enkelte tilfeller samarbeider også kjernegruppene med å lage felles r-notat og satsningsforslag. En av retningslinjene for kjernegruppene er bl.a. å sørge for regjeringsforankring som f.eks. r-notat når det er aktuelt (3.2). Sekretariatet koordinerer generelt en rekke saker om utsatte barn og unge, gjør samlede vurderinger om hvilke saker som bør behandles i kjernegruppen og hvilke som kan håndteres på saksbehandlernivå i departementene. En informant forteller også at når statsråden skal sette i gang nye prosesser, er det nå innarbeidet en rutine for å vurdere om dette skal innlemmes i kjernegruppen. Det er i tråd med retningslinje 3.6 som krever at det gjøres nettopp slike vurderinger.

Et resultat av kjernegruppearbeidet som svært mange informanter peker på, er at det bidrar til kulturendring i måten det samarbeides på mellom departementene.

Den politiske dimensjonen kan imidlertid utfordre retningen som staves ut av kjernegruppen. En av de departementsansatte uttrykte som eksempel at:

«Det koster oss mer å jobbe opp mot andre departementer og tenke bredt, men tror det blir bedre politikkutvikling av det. Det er imidlertid et ledd man ikke har kontroll på og som vil gjøre det vanskelig. Man kommer langt med samarbeid i embetsverket, men politisk nivå kan fort styre ting i andre retninger. Slik vil det alltid være.»

På en annen side kan også kjernegruppearbeidet bidra til å motvirke at det utvikles ensidige eller sektorvise tiltak som handlingsplaner eller strategier kan være eksempler på. Det gir også en helt annen tyngde når et samlet departementsrådskollegium anbefaler andre og mer helhetlige tiltak enn f.eks. en handlingsplan eller strategi.

At tiltak tar en annen retning når de behandles politisk, er imidlertid en del av hverdagen for embetsverket. Men kunnskapsgrunnlag skal uansett være så godt belyst som mulig og i tråd

med utredningsinstruksen. Våre informanter er nokså enstemmig overens om at kjernegruppearbeidet i mange tilfeller bidrar til bedre belyste kunnskapsgrunnlag eller har potensiale for det, fordi flere og mer helhetlige perspektiver innarbeides når man samarbeider. En sier at «*det er ikke tvil om at vi har fått til flere bedre og bredere belyste kunnskapsgrunnlag*». Fra etatssamarbeidet pekes det på at de beste oppdragene om kunnskapsgrunnlag er når man får et vidt handlingsrom og en åpen tilnærming.

Trinn 4: Utvikle felles plan/tiltak

Det øverste trinnet i samordningstrappen (trinn 4) er å *utvikle felles plan/tiltak*. En kan si at flere av tiltakene som handler om felles styring og samordning av likelydende oppdrag i tildelingsbrevene er eksempel på det. Likeså samordning av arbeid knyttet til budsjettprosesser, felles r-notater og satsningsforslag. Det tiltaket som både er en nyvinning og dessuten historisk, er imidlertid at fem av departementene fra kjernegruppen har gått sammen om å skrive en stortingsmelding om sosial utjevning og mobilitet. Det er også første gang at flere departementer står som felles avsender av en stortingsmelding og som likeverdige parter.

Et annet eksempel som ligger i folden til kjernegruppen, er Programfinansiering. Tiltaket startet som en forsøksordning i 2020 i regi av 0-24-arbeidet, og handler om å samordne statlige tilskudd rettet om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier⁹. Piloten ble evaluert av Oxford Research i 2023¹⁰, som konkluderte med at «*(...) tilpasningene av piloten som ble gjort underveis, gir for få holdepunkter til å vurdere programfinansiering som finansielt virkemiddel*». Evalueringen viser imidlertid at tiltaket stort sett ble godt mottatt blant de tolv kommunene i tre fylker som prøvet det ut. Det er noe uklart hva som er status for videreføringen av dette programmet nå.

Kjernegruppen har også gått sammen om å få gjennomført utredninger, som f.eks. utredningen «*Tverrsektorielt samarbeid og deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*» som ble gitt i oppdrag til etatssamarbeidet. Dette er et eksempel på en tverrfaglig utredning som er gjennomført av Konfliktrådet, Bufdir og Helsedirektoratet., og som oppfattes å ha bragt ny og nyttig kunnskap på bordet av kjernegruppen.

Trinn 5: Utvikle varig samordningspraksis

Et interessant grep som har sitt utspring i etatssamarbeidet, er at de har lagt på et ekstra trinn på samordningstrappen som de har kalt *utvikle varig samordningspraksis* (trinn 5). Etatssamarbeidet er etablert nettopp med hensikt å få til dette i forlengelsen av kjernegruppen. De får felles oppdrag fra sine overordnede departementer, og forventes dessuten å etablere varige strukturer og arbeidsformer for å jobbe mer samordnet på dette feltet.

Det har vært noen oppstartsproblemer i etatssamarbeidet og har tatt tid å komme i gang, men slik vi ser det er det godt i gang nå. Å lage en god rigg for et samarbeid mellom 13 ulike etater og få til informasjonsflyt både mot kjernegruppene, egne linjer og helst mot kommunal forvaltning, er i seg selv svært krevende. Sett i lys av retningslinjen som handler

⁹ Kilde: Nettsiden «Pilot for Programfinansiering»

¹⁰ Følgeevaluering av pilot for programfinansiering. Sluttrapport. 2023/4. Oxford Research

om å sikre involvering av underliggende etater og tydelig rolleavklaring (6.1 og 6.2), kan initiativet om å etablere etatssamarbeidet sies å langt på vei ivareta det. Et par informanter peker imidlertid på at organiseringen av etatssamarbeidet er for omfattende, og at det vil være behov for å se på hvordan en kan gjøre dette mer effektivt framover. Enkelte etterlyser også en mer «mission-orientert» styring fra departementene og at de per nå styres litt for tradisjonelt. Det forventes også at etatene i større grad enn i dag spiller opp saker de identifiserer til kjernegruppen.

3.1.4 Vår vurdering

Kjernegruppen for utsatte barn og unge har vært en gruppe i godt driv og kontinuerlig utvikling fra start og til nå. Det mest slående er hvor samstemte informantene fra kjernegruppen og sekretariatet er om viktigheten av å ha en kjernegruppe for utsatte barn og unge. Det mener også departementsansatte og deltakere i etatssamarbeidet. Som vi redegjør for i 3.1.3, vises det til aktiviteter på alle trinnene i samordningstrappen, og stor nytteverdi av arbeidet. Særlig merker vi oss et felles eierskap for temaet hos Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet som er de med flest virkemidler på området.

Arbeidet med utsatte barn og unge skjer i stor grad i kommunene. Det er viktig at kjernegruppene er brukerorienterte i det arbeidet de gjør. Derfor må de også samordner seg best mulig for kommunene. Dette blir viktig framover. At etatssamarbeidet har opprettet et nytt trinn kalt *utvikle varig samordningspraksis*, er et godt grep som kan bidra til nettopp det. Samordnet praksis på dette området vil være en vedvarende utfordring. Involvering av kommunene vil være sentralt for at tiltakene som utvikles blir mest mulig målrettet med tanke på å løse brukernes behov der de bor.

Sekretariatet gir uttrykk for stor grad av gjensidighet og nytte i at departementene samarbeider tett. De viser også til kontinuitet og erfaringer fra det tidligere 0-24 arbeidet. I intervjuene trekkes det fram at sekretariatet er velfungerende og effektivt. Medarbeiderne som utgjør sekretariatet, er både erfarne og har den nødvendige kunnskapen og tilliten som skal til for å få til god balanse mellom arbeid i det enkelte departement og i kjernegruppen.

I etableringen av etatssamarbeidet, var det ikke helt smertefritt å få til tilsvarende godt samarbeid mellom etatene. Etatssamarbeidet omfatter 13 etater med ulike ansvarsområder og ulike primærmålgrupper. Derfor var det hensiktsmessig å peke ut de tre virksomhetene som i størst grad har utsatte barn og unge som sine kjerneoppgaver til å ha et særlig pådriveransvar. Det gjelder Bufdir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Vår vurdering er at denne kjernegruppen er godt etablert, at den har potensial til å være en permanent struktur for samordning av problemet «utsatte barn og unge», og at en kjernegruppe vil gi en betydelig merverdi for å løse det.

3.2 Klima og omstilling

Gruppen startet opp i oktober 2021 og er ledet av Klima- og miljødepartementet. De andre deltakende departementene er Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Energidepartementet og

Kommunal- og distriktsdepartementet. Gruppens arbeid er ikke forankret i regjeringen. Gruppen har så langt brukt mest tid på informasjonsutveksling og har også arbeidet med å utvikle felles problemforståelse (nivå 1 og 2 i samordningstrappen). Gruppen har i hele perioden arbeidet med en felles strategi. «Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling» ble ferdigstilt i april 2024.

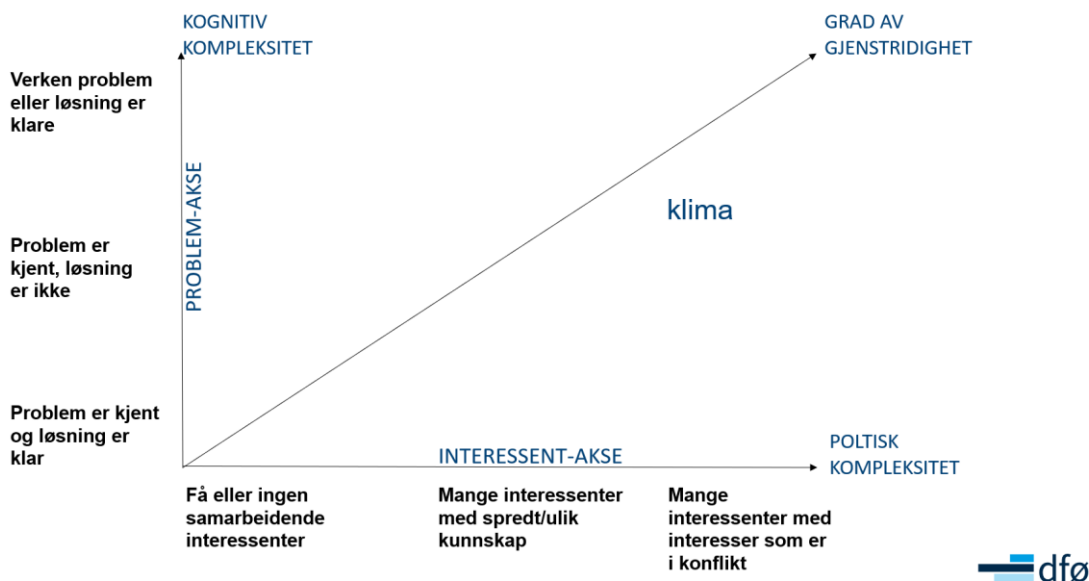
3.2.1 Hva kjennetegner problemet?

Det kan argumenteres for at klimaproblemet er mindre komplekst enn utsatte barn og unge fordi problemet og flere av løsningene er godt utredet av etatene og kjent på et overordnet nivå. Samtidig innebærer løsningene at svært mange departementer utarbeider beslutningsgrunnlag for politikk som til dels kan gi stor retningsendring og innebære målkonflikter med andre departementers mål.

Utredninger av virkemiddelbruk som innebærer å nå flere mål samtidig kan være tidkrevende, og prioriteres ikke alltid av embetsverket med mindre regjeringen har besluttet det. Det medfører at det fortsatt et betydelig utviklingsbehov når det kommer til å utrede virkemiddelbruk på tvers av ulike departementers ansvarsområder og på områder som for eksempel effektberegninger og fordelingsmodeller.

Klimaproblemet er også gjenstand for interessekonflikter og ulike politiske prioriteringer. En utfordring kan også være at løsninger som gir vesentlig effekt for klimaet, kan ha høye kostnader eller andre konsekvenser som bidrar til vanskelige politiske avveininger. Dermed er det ikke gitt at løsninger som anbefales av eksperter resulterer i faktisk politikk. Samtidig er det også betydelige faglige uenigheter om hvilke typer tiltak som gir mest nytte og bør iverksettes. Konsekvenser av ulike klimatiltak er heller ikke alltid kjent. Dette gjør det både faglig og politisk komplisert. Vi har plassert dette problemet langt mot høyre langs x-aksen og rundt midten på y-aksen.

Figur 5: Hvor gjenstridig er problemet kjernegruppe klima og grønn omstilling?



Kjennetegn ved de berørte departementene

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk, og har ansvaret for sentrale sektorovergrepene virkemidler som ENOVA og Forurensningsloven. Fagdepartementer som f.eks. Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Energidepartementet har et selvstendig ansvar for å legge klimahensyn til grunn for aktivitetene sine og medvirke til å nå de nasjonale klimamålene, det såkalte sektoransvaret. Avgifter er også et sentralt sektorovergrepene virkemiddel på klimaområdet. Det gjør Finansdepartementet til en sentral aktør.

Tradisjon og historie for samordning og samarbeid

Arbeidet med grønn omstilling og klima er et tverrsektorielt politikkområde og har vært gjenstand for samordning så lenge det har vært et definert politikkområde. Klima- og miljødepartementet har det administrative ansvaret for samordningen og politikkkutformingene. Hos fagdepartementene må imidlertid hensyn til grønn omstilling og klima veies mot andre sektorhensyn.

Finansdepartementet vil veie hensyn til klima mot sin kjerneoppgave som er hensyn til det samlede statsbudsjettet og nasjonaløkonomien. Som et resultat kan Klima- og miljødepartementet lett bli sittende alene som pådriver når andre sentrale hensyn er i konflikt.

Prosess og kultur

Det har, slik vi har observert det, i hele perioden vært god stemning og åpne diskusjoner på møtene. Men arbeidet har særlig i den første fasen vært preget av en manglende felles forståelse av hva gruppen skal være og hva arbeidet skal lede til.

De fleste møtene har hatt innslag av kunnskapsdeling, noe det har vært god oppslutning om. Det har ifølge Klima- og miljødepartementet over tid blitt en bedre forståelse i kjernegruppen for klimapolitikken og at om departementene samlet har en forpliktelse til å levere et bredt og godt beslutningsgrunnlag på tvers av sektorene.

Gruppen har i en lengre periode behandlet utkast til strategi for arbeidet. «Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling» ble vedtatt i april 2024. Arbeidet med å sikre et godt felles kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger er kjernen i strategien. Strategien gir også retning for samarbeidet og legger til grunn at kjernegruppen videreføres. I arbeidet med strategien kom det fram at departementene stod ganske langt unna hverandre i oppfatningen av hva en slik strategi skal inneholde. Særlig har forholdet mellom politikk og fag blitt diskutert. Mye tyder på at strategiarbeidet ville vært tjent med at prosessen hadde vært bedre forankret i de deltakende departementene i forkant.

3.2.2 Organisering

Oppsett

Alle departementene deltar nå med departementsråder. Finansdepartementet deltok frem til høsten 2023 med sin klimakoordinator. Fra 2024 har Finansdepartementet også deltatt på departementsrådsnivå i møtene. Dette er viktig for gruppens arbeid, siden Finansdepartementet har en viktig rolle i klimaarbeidet.

Sekretariatet består av tre saksbehandlere i Klima- og miljødepartementet. Sekretariatet har fagkontakter i de deltakende departementene, men er ikke et bredt sammensatt sekretariat på samme måte som f.eks. kjernegruppe Utsatte barn og unge. Det vurderes imidlertid å gjøre noen justeringer i sekretariatet for å sikre mer deltakelse og involvering fra de andre departementene. Et eksempel sekretariatet selv nevner, er å ha møter i kontaktgruppen før møtene i kjernegruppen for å diskutere agenda mv.

Mandat

Kjernegruppen utformet et mandat helt i starten av arbeidet. Her defineres klima- og omstillingspolitikken som summen av svært mange beslutninger på mange departementers ansvarsområder.

Av mandatet fremgår det at klimaarbeidet kan gjøres mer samordnet og effektivt. Det er behov for en kjernegruppe som kan bidra til bedre samordning, bedre faglig grunnlag for politikken, bedre prioritering og kunnskap og bedre kommunikasjon.

Gruppens hovedoppgave defineres som å finne løsninger på utfordringene gjennom å sikre bedre samordning, gode faglige grunnlag, gode prioriteringer og kommunikasjon. Løsningene skal presenteres i en strategi, og den enkelte departementsråd vil ha ansvaret for å implementere strategien i sitt departement.

Blant våre informanter fremstår ikke mandatet som tydelig. Det synes å være en relativt svak felles forståelse av hva gruppen skal være og bidra til.

Vår vurdering av mandatet er at det fremstår som mer løst og mindre klart enn mandatet for flere av de andre kjernegruppene, som f.eks. Utsatte barn og unge og Kunnskap i kriser.

3.2.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Gruppen har brukt mye tid på å finne sin form og på de to første trinnene i samordningstrappen, både for å dele informasjon (trinn 1) og for å utvikle en felles problemforståelse (trinn 2). På et såpass komplekst felt som til dels preges av målkonflikter, ble dette vurdert å være helt nødvendig. I første fase i 2022 ble det lagt vekt på at departementsrådene skulle lage en strategi for hvordan embetsverkene i departementene kunne jobbe bedre sammen for å legge til rette for at regjeringen kan ta beslutninger for å nå de vedtatte politiske klimamålene for 2030. I 2023 ble oppmerksomheten i større grad dreid inn mot kunnskapsdeling og utvikling av en felles problemforståelse. Dette har ifølge Klima- og miljødepartementet vært nyttig bl.a. for å øke forståelsen for de ulike elementene i strategien. I 2024 har gruppen igjen lagt vekt på informasjonsdeling og det å enes om en felles strategi. Etter drøye to års arbeid, ble strategien vedtatt i april 2024.

Gruppen påvirkes av pågående politiske prosesser. Det synes å være et mål at departementene skal være mer samkjørte i hvordan de forbereder regjeringen på de beslutninger som skal tas framover. Det er også i tråd med retningslinje 5.2 som sier at *«departementsrådene har ansvaret for at det sikres god kontakt mot politisk nivå i de involverte departementene, mellom involverte ansatte på de ulike nivåene i egne departementer og på tvers av departementene og slik at styring og gjennomføring av politikk overfor underliggende virksomheter er tilstrekkelig samordnet.»* Å få til gode prosesser som sikrer dette, er naturlig nok krevende på et felt med sterke sektorinteresser, målkonflikter og fragmentert ansvarsfordeling i flere sektorer. I slike tilfeller er behovet for god samordning og godt samarbeid på embetsnivå særlig viktig. Topplederforankringen kan derfor være nyttig.

Det legges samtidig vekt på betydningen av arbeidet med regjeringens klimastatus og plan (KSP) som legges fram for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. KSP ble første gang presentert i 2022. Til grunn for utviklingen av KSP er det også etablert et eget klimastyringssystem. Strategien kan bidra til at departementene er bedre rigget for å levere inn i de ulike prosessene etter klimastyringssystemet. Samlet er dette viktige grep for å unngå å svekke hverandres måloppnåelse og utvikle en felles plan, som er det tredje og fjerde trinnet i samordningstrappen.

Hvorvidt gruppen lykkes med å få til mer helhetlige og samordnede beslutningsgrunnlag og større grad av felles eierskap, gjenstår å se. Resultatet av de politiske prosessene er til syvende og sist avgjørende for den endelige klimapolitikken.

3.2.4 Vår vurdering

Klimautfordringene er et særdeles gjenstridig problem. Det er et område som preges av sterke sektorinteresser, målkonflikter mellom departementene og høyt politisk og samfunnsmessig engasjement. I motsetning til utsatte barn- og unge har klima imidlertid et eget definert samordningsdepartement, og er dermed mindre organisatorisk kompleks.

En samordningsutfordring er også at mange departementer må endre kursen innen eget ansvarsområde for at klimamål oppnås. De andre sektordepartementene har andre mål som må nås, sammen med klimamålene. Dermed prioriteres ikke alltid brede beslutningsgrunnlag som viser hvordan både sektormål og klimamål kan nås samtidig og over tid.

Blant våre informanter er det ganske stor spredning i hvordan de vurderer potensialet for at denne gruppen skal gi merverdi. Dette gjelder både i selve kjernegruppen og blant saksbehandlere i de deltakende departementene som har vært involvert i kjernegruppens arbeid.

Felles er en frustrasjon over at man ikke er kommet lenger i arbeidet. Det kan tyde på at det er vanskelig å prioritere dette arbeidet for Klima- og miljødepartementet. Årsaken kan også være at det er ekstra krevende å enes om en felles retning for alle departementene. Det er Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet som sitter på de viktigste sektorovergrepene. Vi tror derfor en prosess hvor disse to departementene leder arbeidet sammen, vil gi et større potensial for å lykkes. For å lykkes med å forberede store og komplekse saker for regjeringen, må gruppen med Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet i spissen, enes om hvilke oppgaver som skal prioriteres. At finansråden nå selv deltar i kjernegruppemøtene, kan bidra positivt til denne utviklingen. At kjernegruppen nå har vedtatt en felles strategi vil kunne lette arbeidet.

Mer samarbeid på tvers i forberedelsen av sakene som skal opp i kjernegruppen er nødvendig framover. En slik måte å arbeide på vil bidra til større forankring av sakene i det enkelte departement, samt at departementsrådene trolig vil være bedre forberedt til sakene som skal opp i kjernegruppemøtene. Dette kan gjøres på ulike måter. Ifølge sekretariatet bør de i større grad benytte den etablerte kontaktgruppen på saksbehandlernivå. En mulighet de er inne på, er å formalisere møter i kontaktgruppen forut for møter i kjernegruppen for bl.a. å diskutere utkast til agenda for neste møte. Det er i tillegg avtalt at departementsrådene fremover kan ta med en saksbehandler inn i møtene som tilhører. Dette vil kunne koble kontaktpunktene bedre inn i arbeidet og lette forberedelsen i sektordepartementene.

Oppsummert er dette den kjernegruppen som har de mest komplekse og gjenstridige utfordringene. Nettopp av den grunn bør den gis mer tid og videreføres. Et av handlingspunktene i den nylig vedtatte strategien er også å videreføre arbeidet i kjernegruppen. Da bør det også vurderes å ta noen nye grep som å se gjennom mandatet, organiseringen av sekretariatet og styrke involvering av de andre departementene.

Kjernegruppens «Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling» er et godt eksempel på hvordan flere departementer kan enes om strategier for å samordne politikktutvikling på utvalgte områder.

Strategien og samarbeidet i kjernegruppen kan gi viktig drahjelp for Klima- og miljødepartementet innenfor det handlingsrommet de har for å samordne klimapolitikken. Strategien vil også kunne bidra til å få departementene til å arbeide helhetlig med kunnskapsgrunnlag for alle departementene. Det forutsetter også at strategien gjøres kjent i departementsfellesskapet.

3.3 Et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser

Kjernegruppen for Kunnskap i kriser startet opp i august 2021 og er regjeringsforankret. Kjernegruppen er et ledd i å formalisere og styrke arbeidet med et bedre kunnskapssystem for mest mulig effektiv håndtering av fremtidige kriser.

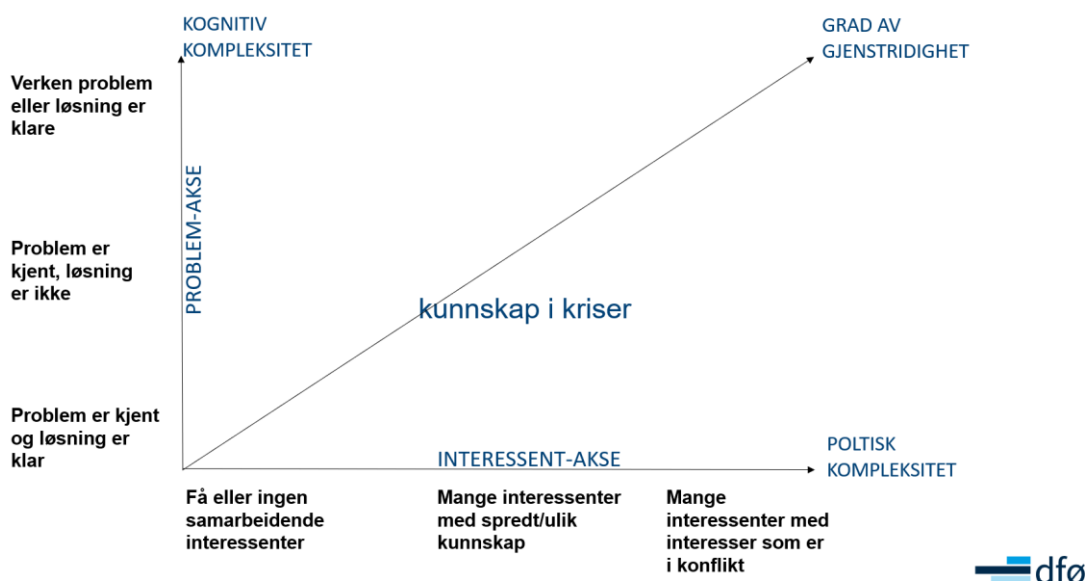
3.3.1 Hva kjennetegner problemet?

Hvor gjenstridig er problemet?

Kjernegruppen er satt i gang i lys av erfaringer fra koronakrisen som tilsier behov for en mer effektiv og sikker infrastruktur for tilgang til og deling og bruk (sammenkobling) av relevant statistikk og data i kriser. Det er også avdekket behov for å se på mulighetene for å forenkle regelverket og praktiseringen av det, og eventuelle muligheter til å effektivisere saksbehandling og innhente data raskt.

Problemet er komplisert og berører mange sektorer, men det er nødvendigvis ikke gjenstridig. Problemet er i hovedsak kjent, selv om løsningene ikke er på plass ennå. Problemet berører mange interessenter med ulike interesser og hensyn, men disse er nødvendigvis ikke i konflikt. Vi har plassert utfordringen litt under midten både på x-aksen og på y-aksen. Dette er et problem som det er mulig å finne løsninger på gjennom endringer i dagens regler og eventuelt opprettelsen av nye. Personvern og mange aktører og nivåer gjør dette allikevel komplisert og tidkrevende. Utfordringen med å ivareta nødvendig åpenhet ved å dele data og samtidig sørge for god informasjonssikkerhet i takt med en rask teknologiutvikling, bidrar til økt kompleksitet.

Figur 6: Hvor gjenstridig er problemet kunnskap i kriser?



Kjennetegn ved de berørte departementene

Gode kunnskapsgrunnlag, tilgang til statistikk og deling av data griper inn i flere sektorer. Kunnskapsdepartementet leder kjernegruppen. Justisdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har oppgaver knyttet til datadeling, men arbeidet griper også inn i ansvarsområdene til Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå, Helse- og omsorgsdepartementet og Folkehelseinstituttet og Barne- og familiedepartementet.

Tradisjon og historie for samordning

Deling av data og oppdaterte kunnskapsgrunnlag har vært en kjent utfordring også før pandemien, men utfordringene ble synliggjort og satt på dagsordenen under krisen.

Selv om utfordringene har vært kjent lenge, har man ikke klart å finne løsninger. Flere av våre informanter trekker derfor frem at det er behov for en kjernegruppe eller en annen toppforankret gruppe på tvers av departementsfellesskapet for å finne løsninger på utfordringene knyttet til gode kunnskapsgrunnlag, tilgang til statistikk og deling av data.

Som en informant uttrykte det «*Det er jo noen hindringer som gjør at vi trenger en kjernegruppe. Ellers hadde det vært løst tidligere*».

3.3.2 Organisering

Oppsett

Kjernegruppen er et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Utenriksdepartementet har deltatt på noen møter. Departementene bringer inn sine underordnede etater etter ønske, og direktørene for Folkehelseinstituttet, Statistisk sentralbyrå, Forskningsrådet, Direktoratet for e-helse og Datatilsynet har deltatt på møtene.

Gruppen ledes av departementsråden i Kunnskapsdepartementet.

Gruppen skiller seg fra de andre gruppene ved at de er eneste gruppen som har direktorater representert i selve kjernegruppen. Alle deltakerne i kjernegruppen uttrykker at dette har vært en god løsning. Retningslinje 6.2 som bl.a. sier at «*Virksomhetsledelsen i underliggende etater involveres på en hensiktsmessig måte*», er dermed oppfylt.

En informant uttrykker at: «*Jeg opplever organiseringen og det at vi er med som veldig positivt. Det er bedre at vi er med og kan gå mer inn i det spesifikke. Slik er vi tettere på problemstillingene.*»

Sekretariatet består av representanter fra de samme departementene og ledes av Kunnskapsdepartementet. Direktoratene er ikke representert i sekretariatet. Sekretariatet bidrar med saksunderlag til kjernegruppen løpende.

Det ble også satt ned to ekspertgrupper i perioden: én som jobbet med juridiske og etiske problemstillinger og én som jobbet med effektiv og sikker infrastruktur. De hadde egne mandater som ble utarbeidet av sekretariatet. Ekspertgruppene Markussen og Rege

rapporterte til kjernegruppen og leverte rapporter med anbefalinger om videre arbeid i juni 2022.¹¹ Dette er i tråd med punkt 3.3 i retningslinjene der det framgår at kjernegrupper ved behov kan utpeke ekspertgrupper eller initiere andre tiltak av relevans for formålet.

Mandat

Det er utarbeidet et mandat som tydeliggjør kjernegruppens virkeområde. Ifølge mandatet skal kjernegruppen: *«bidra til at norske myndigheter har mest mulig og raskest mulig pålitelig kunnskap til støtte for beslutninger i fremtidige kriser. Hovedprinsipper for beredskap i Norge om ansvar, likhet, nærhet og samvirke skal ligge til grunn for kjernegruppens arbeid».*

Det står videre at: *«Kunnskapen som skal understøtte beslutninger i kriser må ha høy kvalitet, være relevant og kunne fremskaffes raskt. Statusbeskrivelser, fortløpende analyse, sanntidsforskning og gode effektstudier krever produksjon og innhenting av nye data og statistikk, rask tilgang til og bruk av eksisterende data, mulighet for deling og kobling av data, samarbeid om analyser på tvers av enheter og sektorer, tilstrekkelig nett- og beregningskapasitet og tilstrekkelig kapasitet til å oppsummere og formidle relevant innsikt.*

Dette er langt på vei krav som også bør stilles når beslutningssystemet ikke er utsatt for kriser».

Prosess og kultur

Vi har inntrykk av at det har vært arbeidet godt i kjernegruppen og at gruppen er i ferd med å realisere målet som er å bidra til å fremskaffe pålitelig kunnskap effektivt, ved fremtidige kriser. En av informantene fra et direktorat uttrykte det slik: *«Jeg synes man har klart å koke dette ned til noe en må jobbe med og løse. Men det er store juridiske og komplekse ting som må løses og lovprosesser som tar tid. Kjernegruppen har klart å identifisere flaskehalsene vi må finne ut av. Det handler både om tekniske, juridiske og politiske spørsmål. Men mener at kunnskapsgrunnlaget har vært godt.»*

Kjernegruppen har imidlertid vært avhengige av at sekretariatet fungerer etter hensikten, og vi har registrert at Kunnskapsdepartementet har tatt store deler av arbeidsbyrden selv. Sekretariatet har imidlertid også fått god hjelp fra andre departementer ved behov, men de andre deltakerne har ikke hatt ansvar på lik linje med Kunnskapsdepartementet. Dette kan gjøre sekretariatet sårbart. Denne utfordringen har kommet tydelig fram i sekretariatets arbeid med justeringen av mandatet og utarbeiding av og fordelingen av arbeidspakker for oppfølging av anbefalingene i rapportene til ekspertgruppene. De har likevel lyktes med å få fram gode saksgrunnlag til kjernegruppemøtene og sikret framdrift i arbeidet. De har også fått til en fordeling av ansvaret for ulike arbeidspakker som er en oppfølging av anbefalingene i ekspertrapportene til Markussen og Rege.

3.3.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Denne kjernegruppen skiller seg noe fra de andre ved at de i stor grad har innhentet ekspertise på noen utvalgte områder. Dette har vært styrende for både planlegging og oppfølging av arbeidet i denne gruppen. Retningslinje 3.3 sier også at *«kjernegrupper kan ved*

¹¹Effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser (Markussen m.fl. (2022) og Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk i kriser (Rege m.fl. (2022)

behov utpeke ekspertgrupper eller initiere andre tiltak av relevans for formålet, forankring skjer også da gjennom ordinære prosesser.»

To ekspertgrupper ledet av hhv. Markussen og Rege leverte sine rapporter i juni 2022. De konkluderer blant annet med at vi må få raskere tilgang til oppdaterte data, folk må ha rett kompetanse og regelverk må endres. I tillegg bør innhenting av kunnskap og deling av data være en del av beredskapsplanene til alle sektorer. Begge ekspertgruppene presiserer at et godt fungerende kunnskapssystem må bygges når vi ikke er i krise. De fremmer en rekke forslag til tiltak, blant annet:

- *«klargjøre dagens regler og vurdere en egen lov om deling og bruk av data når vi ikke er i en krise, slik at vi er bedre forberedt*
- *legge til rette for at det offentlige tester tiltak på en mindre gruppe først, før de eventuelt skaleres opp. Det er behov for klarere rammer for denne måten å jobbe på*
- *sørge for at innhenting av kunnskap og deling og bruk (ev. behandling) av data er en del av beredskapsplanene i alle sektorer*
- *styrke mulighetene til å etablere og bruke beredskapsregistre i kriser. Slike registre gir mulighet til å samle inn og sammenstille store mengder data raskt*
- *gi raskere tilgang til sanntidsdata og rådata både i normaltid og i krise og investere i infrastruktur for mottak og prosessering av store datamengder*
- *utvikle fellesløsninger for å gjøre deling av data mellom kommunene og sentrale myndigheter enklere, og gi enklere tilgang til data fra offentlige registre.»*

En informant som representerer et av de deltakende direktoratene, trekker fram at de to ekspertrapportene har vært veldig nyttige og gir økt forståelse for hva dette dreier seg om. Vedkommende fremhever også at læringen ved å tenke på tvers av sektorene er et resultat i seg selv, men at testen vil bli om man får til lovendringer.

Å benytte ekspertgrupper er en tilnærming som ifølge våre informanter har fungert godt for denne kjernegruppen. Det har også bidratt til å få på plass et system for oppfølging gjennom ordinære prosesser (jf. retningslinje 3.3).

Basert på forslagene i rapportene, er det etablert fire arbeidsområder med ulike arbeidspakker hvor ansvaret for oppfølging er fordelt på ulike departementer. Arbeidsområdene kommer frem i mandatet til kjernegruppen. Slik det ser ut nå vil arbeidet for de enkelte arbeidspakkene overføres til linjen i det «ansvarlige» departement. Det ser også ut til at kjernegruppen vil avvikles i løpet av 2024, gitt at arbeidsområdene blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte resten av året.

- **«(i) Kunnskapsberedskap må få en tydeligere plass i norsk beredskapsarbeid**
Arbeid med statistikk og analyser i en krisesituasjon krever kvalifisert personell og egnet infrastruktur. Ansvaret for beredskap ligger hos hver enkelt aktør, jf. prinsippene for beredskapsarbeid i Norge. For departementene er dette spesifisert i instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Eventuelle krav til departementenes beredskap når det gjelder kunnskapsproduksjon og -formidling skal vurderes i forbindelse med revisjon av instruksen. Et mulig rammeverk for hvordan analysekapasitet (folk) og infrastruktur raskt kan oppskaleres i kriser skal utredes.»
Det er etablert to arbeidspakker for å følge opp denne anbefalingen. Justis- og

beredskapsdepartementet (JD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvaret.

- **«(ii) Departementene bør stimulere til bedre evalueringer, inkludert bedre tilrettelegging for randomiserte forsøk og andre kvasiekperimentelle design**
Utredningsinstruksen og økonomiregelverket gir retningslinjer for hvordan tiltak skal analyseres, både før de vedtas og etter at de er iverksatt. Evne og kapasitet til å evaluere tiltak kan vanskelig bygges opp på kort varsel under en krise. Status i relevante deler av statlig forvaltning når det gjelder kunnskap om forskjellige metoders styrker og svakheter og forsøk som verktøy skal kartlegges og det vil bli sett på hjemmelsgrunnlagene for å få gjennomført ulike former for forsøk.»
Også her er det etablert to arbeidspakker for å følge opp. Pådriveransvaret er fordelt på fem departementer.
- **«(iii) Rask tilgang til data og forsvarlig videre bruk av data**
I kriser trengs det rask tilgang til oppdaterte og ferske data (sanntidsdata) og rådata. Bruken av sanntidsdata er særlig viktig for å kunne følge med på utviklingen av en krise. Det kan også være behov for å bruke data til andre formål enn de ble samlet inn for og for å kople data fra ulike kilder. Gjeldende krav om [«orden i eget hus»](#) og i [«retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data»](#) skal tydeliggjøres og krav om etterlevelse innskjerpes. Behov for eventuelle nye hjemler skal utredes. Behov for bedre og mer samordnet veiledning og regelverk når det gjelder datadeling skal utredes.»
Tre arbeidspakker fordelt på fire departementer følger opp anbefalingen.
- **«(iv) Dataflyten mellom forvaltningsnivåene og kommunene imellom bør bedres**
I en krisesituasjon er det behov for rask tilgang til og deling av data i og mellom kommunale fagsystemer. Bedre dataflyt mellom forvaltningsnivåene vil bidra til at data, og dermed analyser, er relevante og kan fremskaffes raskt, slik at de kan utgjøre beslutningsstøtte for alle departementene. Det samme vil gjelde for kommuner og fylkeskommuner, og andre som trenger beslutningsstøtte. Det skal etableres en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere hvordan det kan arbeides videre med å bedre dataflyten mellom forvaltningsnivåene. Dette er et langsiktig arbeid som krever samarbeid på tvers av sektorer og innsats på mange ulike områder.»
Det er etablert en arbeidspakke fordelt på tre departementer for å følge opp denne anbefalingen.

Kjernegruppen har også gitt likelydende oppdrag til underliggende etater. Det er et eksempel på at de i tillegg til å involvere underliggende etater i arbeidet, også sikrer at de samordner styringen av dem slik retningslinje 6.1 også er inne på. Det ble gitt et likelydende oppdrag til seks underliggende organer om å bidra til rapport om bruk av randomiserte forsøk og andre kvasiekperimentelle design i forvaltningen. Folkehelseinstituttet ledet arbeidet og rapporten ble presentert og diskutert på en konferanse som kjernegruppen arrangerte i samarbeid med Partnerforum i mars 2023. Forskningsrådet fikk i oppdrag å utrede et mulig rammeverk for rask oppskalering av analysekapasitet (folk) og infrastruktur i kriser. Rapporten ble levert i desember 2023.

Enkelte peker også at møtene i kjernegruppen gir rom for å jobbe mer strategisk og langsiktig rundt denne problematikken, sammenlignet med hva som er mulig å få til dersom man står i en midt i en krise.

3.3.4 Vår vurdering

Problemet denne kjernegruppen skal arbeide med, er komplisert, men i mindre grad gjenstridig. Det er heller ikke i seg selv et permanent problem eller tema med store politiske motsetninger, men den underliggende dimensjonen om å kunne dele data i lys av behov for personvern og ikt-sikkerhet bidrar til kompleksitet. Det er imidlertid komplekst i den forstand at problemstillingene handler om å finne løsninger på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer, som f.eks. å legge til rette for bedre dataflyt mellom forvaltningsnivåer i krisesituasjoner.

Kjernegruppen har lyktes med konkrete tiltak og aktiviteter. En viktig forklaring er at gruppen var tidlig ute med å bestille de to ekspertrapportene. Gruppen fikk på plass gode faglige anbefalinger tidlig, og identifiserte områder som burde prioriteres. En av våre informanter fra en fagavdeling i et departement, oppsummerer dette godt: *«Jeg er veldig fan av kjernegruppen og tenker det er veldig nyttig at departementene sitter sammen – både departementsrådene og arbeidsgruppen - for å diskutere spørsmålene. Det mest sentrale er at de som sitter i gruppene er engasjerte og interesserte, legger sin innsats i det og forstår problemstillingene. At man «snakker seg sammen» har også en stor verdi. Det at vi har opprettet flere arbeidsspor der departementene som har hatt ansvaret kommer tilbake med resultater, har vært et godt grep. At Finansdepartementet er med, er også veldig viktig.»*

Vår vurdering er at gruppen har fått på plass gode faglige grunnlag og tatt fornuftige grep for å fordele ansvaret for arbeidspakker. Samtidig har det vært en sårbarhet i at en sentral medarbeider i Kunnskapsdepartementet i stor grad har drevet sekretariatsarbeidet fram alene. Dette er altså ikke en kjernegruppe hvor sekretariatet har fungert like godt som en felles gruppe som forbereder sine departementsråder godt før kjernegruppemøtene. Det har også vært et godt grep for denne gruppen å ha med aktuelle underliggende virksomheter.

Det gode samarbeidet mellom sekretariatsleder og leder av kjernegruppen er også en forklaring på hvorfor gruppen har lyktes med konkrete tiltak og aktiviteter. Gjennom godt byråkratisk håndverk har gruppen lyktes med å bevege seg til trinn fire i samordningstrappen og utvikle en felles plan for videre oppfølging av arbeidspakkene.

Kjernegruppen kunnskap i kriser har vært annerledes ved at det har vært behov for ekspertvurderinger for å utvikle forslag til løsninger. Etter å ha avklart hva som er mulige løsninger på et definert problem, har kjernegruppen blitt enige om arbeidspakker som beskriver gjennomføring og implementering i de ansvarlige departementene og etatene. Det er ikke behov for en permanent kjernegruppe på området etter at det er etablert og fordelt arbeidspakker som de ulike departementene har ansvar for å følge opp. Men hvis det allikevel er behov for å opprettholde en koordinerende toppforankret gruppe, kan en mulighet være å legge til rette for at gruppen raskt kan «reaktiveres» dersom det oppstår en ny nasjonal eller internasjonal krise.

3.4 Vann og avløp

Det sektorpolitiske ansvaret for drikkevann og avløpsvann ligger hos henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Forvaltningsansvaret ligger hos kommunen som er inne på Kommunal- og distriktsdepartementets ansvarsområde, og tjenesten finansieres gjennom gebyrer betalt av brukerne.

Kjernegruppen for vann og avløp ble opprettet høsten 2022 og er med det den siste i rekken. Bakgrunnen for opprettelsen av gruppen var blant annet et regjeringsvedtak om at nasjonale mål for vann og helse skal revideres.

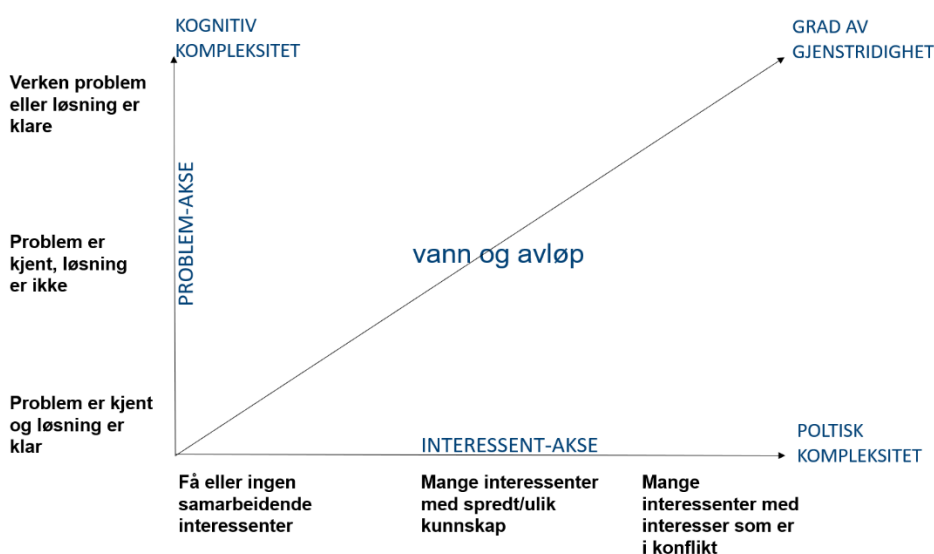
3.4.1 Hva kjennetegner problemet?

Utfordringene knyttet til å sikre en trygg drikkevannsforsyning på den ene siden og tilfredsstillende avløpshåndtering på den andre, har etter hvert blitt så store at gjeldende forvaltningsmodell ikke er kompatibel med å løse dem. Det er behov for større grad av samarbeid og en helhetlig tilnærming.

Det er en utfordring at kommunene ikke har tilstrekkelig tilgang til kompetanse og økonomiske ressurser for å kunne oppfylle gjeldende og fremtidige krav. Det er derfor ikke mulig å løse utfordringene utelukkende ved å revidere gjeldende lovkrav.

Det betyr at mens problemet er kjent, er løsning det ikke. Teknisk er dette problemer som lar seg løse. Men det kreves tilgang til fagkompetanse og finansiering. Kompleksiteten er slik sett knyttet til hvordan dette området forvaltes i dag, om det kreves en ny forvaltningsmodell eller andre typer tiltak som kan kompensere for manglene med dagens forvaltningsmodell. I tillegg handler det selvsagt om politisk prioritering til å sette av nok ressurser til å kunne løse utfordringene. Vi har derfor plassert vann og avløp omtrent midt i diagrammet ved «problem er kjent, løsning er ikke» og «mange interessenter med spredt/ulik kunnskap».

Figur 7: Hvor gjenstridig er problemet kjernegruppe vann og avløp?



3.4.2 Organisering

Oppsett

Kjernegruppen ledes av departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg deltar departementsrådene i Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet fast. Dette er de tre departementene som har flest «aksjer» i denne problematikken. Justis- og beredskapsdepartementet representert ved avdelingsdirektør i beredskapsseksjonen deltar på vegne av departementsråden og Energidepartementet med departementsråden.

Forløperen til denne kjernegruppen var et interdepartementalt samarbeidsforum om vann og avløp, og som det etter hvert var enighet om å endre navn til kjernegruppe. Kjernegruppen opprettet tidlig en arbeidsgruppe på departementsnivå og i forbindelse med konkrete oppdrag også en direktoratgruppe. Disse har begge fått oppdrag og levert rapporter til kjernegruppen. I arbeidet med de nye målene ble det f.eks. opprettet en direktoratgruppe som leverte en rapport som ble videre bearbeidet i departementsgruppen og kjernegruppen, for så å bli regjeringsbehandlet. Det meste av arbeidet skjer i linjene i de aktuelle departementene.

Sekretariatet

En medarbeider i Helse- og omsorgsdepartementet koordinerer administrativt arbeidet til gruppen. Dialogen, forberedelser, oppfølging og dokumentasjon av saker og kunnskapsgrunnlag, foregår i stor grad via et felles SharePoint-område og utveksling på e-post. Kjernegruppen vurderer selv at de har funnet en god form på samarbeidet omkring dette, og vektlegger at arbeidet de gjør alltid skal være forankret i linjen i respektive departementer.

Mandat

Gruppens formål er å *«oppnå bedre robusthet, beredskap og sikkerhet i vannforsyningen ved å sikre helhetlig forvaltning der vann, avløp og annet som kan påvirke drikkevann eller er viktig for samfunnssikkerheten, ses i sammenheng. Forumet skal herunder bidra til å arbeide for at nødvendige tiltak blir iverksatt for å håndtere det voksende vedlikeholdsetterslepet som foreligger i sektoren. Dette ønskes oppnådd gjennom informasjonsutveksling, dialog og koordinering slik at statlige tiltak fremstår som del av en helhetlig plan overfor kommunene og andre aktører innen vann- og avløpsområdet.»*

Mandatet gir også en klar retning for arbeidet, som helt konkret er å utarbeide en tverrsektoriell gjennomføringsplan for å oppnå regjeringens mål *Nasjonale mål for vann og helse*. At oppgavene er såpass tydelige og med mål som er forankret i regjeringen, gjør det antagelig enklere å få til gode løsninger for denne kjernegruppen sammenliknet med f.eks. Klima og omstilling.

Prosess og kultur

Kjernegruppen bygger på et allerede etablert interdepartementalt samarbeid og har et retningsgivende mandat. Det har nok bidratt til at arbeidet i denne gruppen er effektivt. Enkelte peker på at det å løfte disse problemstillingene til departementsrådsnivå ved å etablere en kjernegruppe, var en veldig styrke for arbeidet. Det bidrar til at man får en tyngre forankring og kommer raskere videre. Arbeid med vannforsyning og avløp er imidlertid et

langsiktig arbeid i et komplekst landskap både forvaltningsmessig og rent fysisk, så desto viktigere er det at ressursene finner hverandre og samordnes. Kjernegruppen bidrar langt på vei til det gjennom den helt nødvendige topplederforankringen. Arbeidet omkring vann og avløp er også et område der kommuner og næringer har etterspurt en sterkere koordinering og et lederdepartement. Enkelte tar også til orde for at det bør etableres en fast direktoratgruppe for å sikre enda bedre koordinering.

3.4.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Som følge av at de nasjonale målene for vann og helse ble oppdatert i 2024 sammen med en gjennomføringsplan for sektormyndighetene, kan vi si at kjernegruppen har beveget seg til trinn 4 i samordningstrappen som handler om å *utvikle felles plan/tiltak*. Som omtalt i 3.5.2 var også direktoratene involvert i utviklingen av de nye målene. Det kan også sies å være i tråd med retningslinje 6.2 som sier at virksomhetsledelsen i underliggende etater involveres på en hensiktsmessig måte. Arbeidsprosessene fram til dette framstår også som gode. For å *utvikle felles problemforståelse* (trinn 2) er det i tillegg til å ha fått utarbeidet gjennomføringsplanen og tilhørende arbeider, også etablert et felles SharePoint-område med oversikt over innsiktsarbeid og kunnskapsgrunnlag som alle i gruppen har tilgang til. Kjernegruppen er i seg selv et bidrag til å *unngå å svekke hverandres målområder* (trinn 3), men en av våre informanter trekker fram et eksempel som viser hvordan arbeidsprosessene er endret gjennom samarbeidet og at det er gitt en felles oppdragsbeskrivelse/samstyring til deres underliggende etater:

«Oppgaven som skal gjøres er å lage de nye målene på en sånn måte at de får en effekt og med en gjennomføringsplan for å følge dem opp. Dette hadde vi ikke tidligere, da hadde hvert enkelt departement sine egne oppfølgingsregimer. Nå foregår det slik at direktoratene våre, Miljødirektoratet, Mattilsynet og FHI, har forberedt måldokument og gjennomføringsplan som departementene siden har diskutert. Det ble gitt et oppdrag til disse tre direktoratene om dette».

I likhet med de andre kjernegruppene, fremhever også denne kjernegruppen betydningen av å *dele informasjon* på et så høyt nivå mellom departementene som svært sentralt (trinn 1).

3.4.4 Vår vurdering

Kjernegruppen for vann og avløp har ikke fungert like lenge som de andre kjernegruppene, men har funnet en god form på arbeidet. Vi ser at den har mange likhetstrekk som Kunnskap i kriser i organisering av sekretariatet og oppgavetyper. Gruppen er etablert for å løse midlertidige, men komplekse og tverrsektorielle problemer som krever drahjelp for å kunne løses raskest mulig. En god dynamikk mellom å avgrense arbeidet til utvalgte problemstillinger, topplederengasjement og arbeidet som er utført i sekretariatet og linja i departementene har gitt resultater. At det jobbes godt i linja med dette kan også tilsi at det er fullt mulig å avvikle gruppen når oppdragene anses å være løst.

Forvaltning av vann og avløp er imidlertid tidkrevende arbeid med mange involverte aktører. Det kan tilsi at det vil være behov for en kjernegruppe eller en «høynivågruppe» for dette også i lang tid framover. Det forutsetter at departementene enes om hva som skal være gruppens hovedfokus. I tillegg er dette et område som sjelden får stor politisk

oppmerksomhet, en skjebne det deler med for eksempel Kunnskap i kriser. Det kan kanskje i seg selv være et argument for å beholde gruppen en stund til.

3.5 Kompetanse i staten og departementene

Kjernegruppen for kompetanse i staten og departementene startet opp i februar 2021. Gruppen ble opprettet for at arbeidet med kompetanse skal få en overordnet og bred forankring på departementsnivå, og for å ivareta sammenhengen mellom utviklingsarbeid i staten og departementene. Gruppen har så langt utviklet tiltak først og fremst for departementene. Gruppen ledes av Digitaliserings- og distriktsdepartementet og har deltakere fra Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. Gruppen er ikke regjeringsforankret.

3.5.1 Hva kjennetegner problemet?

Inntil de siste 4-5 årene har det vært hver enkelt statlig virksomhet sitt ansvar å sørge for kompetanseutvikling blant egne ansatte. Det gjelder også departementene. Det har imidlertid vært noe samarbeid mellom departementene om å bruke hverandres kompetansetilbud, og noen fellesdepartementale tiltak (introduksjonsprogram og byråkratprogrammet spesielt). Både DFØ og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) har utviklet kurs og seminarer på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. På bakgrunn av en større kompetansesatsing for noen år tilbake, *På nett med læring*, utviklet DFØ på bakgrunn av innmeldte behov fra virksomhetene, en rekke digitale kurs som ligger åpent tilgjengelig på Læringsplattformen. DFØ har tilbyr også virksomhetsplattformen hvor departementer og statlige virksomheter kan dele egenutviklede digitale kurs med øvrige brukere av plattformen.

Mye av bakteppet for kjernegruppene generelt og denne gruppen spesielt, er omtalt i forarbeidene til departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen». I Strømgruppens rapport pekes det ¹² blant annet på at «*departementsfellesskapet skal bli bedre i stand til å håndtere kompleksitet*».¹³

Følgende tiltak ble foreslått:¹⁴

- «*Etablere Departementsakademiet i regi av DFØ for felles og systematisk opplæring, leder- og medarbeiderutvikling.*
- *Innføre en felles traineeordning for nyutdannede på tvers av alle departementene i regi av DFØ.*
- *Bygge opp et kraftfullt og felles miljø for innovasjon og digitalisering for departementene i DSS.»*

¹² Strømgruppens rapport. Underlagsnotater for strategien Gode hver for oss. Best sammen. 2021–2025. V1.0, 13.3.2020

¹³ Erfaringsoppsummering – opprettelse av kjernegrupper i departementene. Har kjernegruppene fått en god start? DFØ, juni 2022, s. 2

¹⁴ Ibid, s. 75

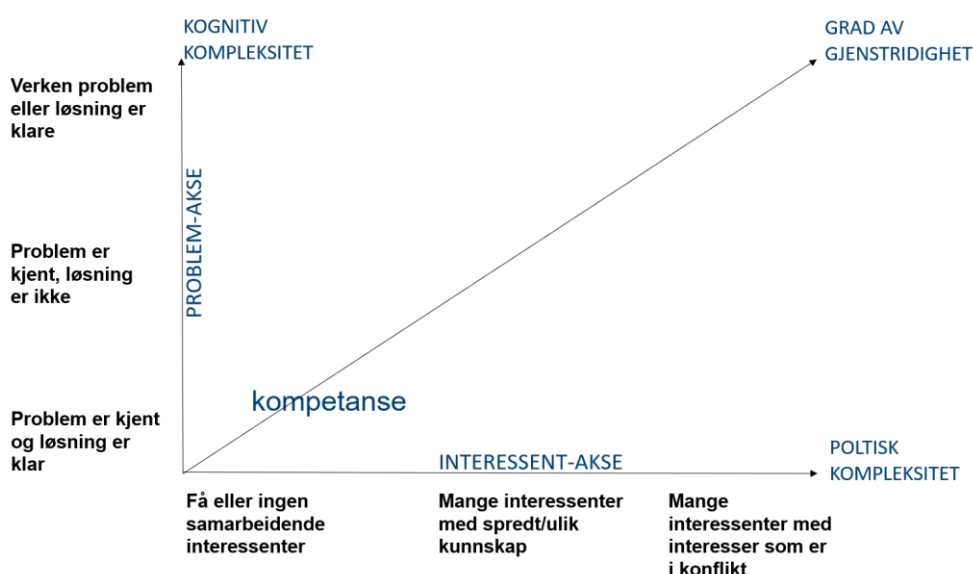
Dette bakteppet og vektleggingen av kompetanse i departementsfellesskapet spesielt, har hatt betydning på innretningen av arbeidet i kjernegruppen. Utgangspunktet var at kjernegruppen skulle favne kompetansearbeidet i hele staten og i departementsfellesskapet. Departementsperspektivet har imidlertid vært styrende i arbeidet så langt. At departementene legger opp til en mer samlet og helhetlig kompetanseutvikling, kan det imidlertid ha ringvirkninger for forvaltningen generelt.

Hvor gjenstridig er dette problemet?

Det finnes allerede kompetansetilbud i forvaltningen og academia som kan tilpasses særskilte forvaltningshensyn og som kan brukes både av departementsansatte og øvrige ansatte i statsforvaltningen. Slik utfordringene og utviklingstrekkene er beskrevet i departementsstrategien, framstår det likevel som hensiktsmessig å tilpasse kompetansetilbudet slik at det treffer målgruppene i større grad og ikke minst ivaretar tverrgående perspektiver. Oppgavene ansatte i departementene og statlige virksomheter skal løse er svært varierte og må behandles innenfor et komplekst rammeverk av ulike regelverk. God forståelse og kunnskap om grensegangene mellom politikk og forvaltning må også ivaretas.

Kompetanse i staten og i departementene spesielt, er etter vårt skjønn likevel ikke å betegne som gjenstridige problemer. Det handler snarere om å påse at ansatte i statsforvaltningen har et godt fundament og kunnskapsgrunnlag for å forvalte oppgavene sine på en god måte. Vi har derfor plassert denne kjernegruppen nede i venstre hjørne i figur 8 mellom «problemet er kjent, løsning er ikke» og «problemet er kjent og løsning er klar» på problem-aksen og ved «mange interessenter med spredt/ulik kunnskap» på interessent-aksen.

Figur 8: Hvor gjenstridig er problemet kjernegruppe kompetanse?



Kilde figur: «Wicked problems/gjenstridige problemer» (Rittel og Webber 1973)

Kjennetegn ved de berørte departementene

Departementsråden i daværende Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) ledet kjernegruppen ettersom de hadde det sektorovergripende arbeidsgiveransvaret i staten.

Etter delingen av KDD 1.1.24, ligger dette ansvaret nå i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Departementsråden i dette departementet leder kjernegruppen. Kunnskapsdepartementet som har ansvar for UH-sektor, er en sentral aktør og Utenriksdepartementet har allerede Utenriktjenestens kompetansesenter (UKS) som det er relevant å trekke erfaringer fra. De har også hovedansvaret for EØS-arbeidet som er en viktig komponent i kompetanseutviklingen i departementene. Justisdepartementet har tilsvarende ansvar for beredskap og er en viktig aktør i kraft av det. Forsvarsdepartementet er også blitt med i kjernegruppen. De har et stort utdanningstilbud til forsvarssektoren og andre tilbud som åpner for bredere deltakelse, som sjefskurset ved Forsvarets høyskole og byråkratprogrammet. Klima- og miljødepartementet er med på grunn av sitt engasjement og erfaring med tverrdepartemental samordning og på grunn av nøkkelrollen departementet har hatt i utviklingen av departementsstrategien. Det er også et samordningsdepartement.

Tradisjon og historie for samordning og samarbeid

Det har vært samarbeid om kompetansetiltak over noe tid, blant annet gjennom ulike tilbud fra DFØ og DSS. Virksomhetsportalen som forvaltes av DFØ er en portal hvor ulike departementer og direktorater deler digitale kurs og hvor digitale kurs utviklet av DFØ kan brukes fritt. DSS har også utviklet flere generiske kompetansetilbud som departementene kan benytte, som f.eks. introduksjonsprogrammet. DFØ (og tidligere Difi) har over mange år hatt som mandat å tilby kompetanseutvikling i form av fysiske og digitale kurs, seminarer og programmer for ledere og medarbeidere i statsforvaltningen. Opplæringstilbudene er basert på analyser av behov i forvaltningen.

3.5.2 Organisering

Oppsett

Kjernegruppen

Kjernegruppe for kompetanse i staten ledes av departementsråden i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, og øvrige deltakere er departementsrådene i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. De møtes om lag fire ganger per år. Kjernegruppen er også styringsgruppe for Departementsakademiet. Rektor for Departementsakademiet (som er et av tiltakene som kjernegruppen har etablert) og leder for Fagrådet møter i kjernegruppen etter behov.

Ifølge mandatet (april 2024) er deres roller og oppgaver at: *«Kjernegruppen for kompetanse skal tilstrebe å ha et helhetlig blikk på ulike kompetansebehov og -satsinger i staten, og skal komme med innspill til løsninger og tilnærminger knyttet til sentrale kompetansespørsmål. Kjernegruppen for kompetanse i staten skal være styringsgruppe for departementsråden i DFD i utviklingen av Departementsakademiet innenfor områder som er sentrale i styringsdialogen mellom KDD og DSS. Det gjelder f.eks. strategisk utvikling av Departementsakademiet, mål og styringsparametere og ressurser og finansiering av Departementsakademiet, slik at ambisjoner og kapasitet er avveiet.»*

Kjernegruppen har selv ganske nylig utvidet mandatet til å også favne forvaltningsutvikling. Det første møtet med utvidet nedslagsfelt ble avholdt våren 2024, og det jobbes med utvikling av et nytt mandat.

Kjernegruppen har ikke tatt i bruk egne ekspertgrupper. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har hovedansvar for Departementsakademiet (DA) som organisatorisk er lagt til DSS. Kjernegruppen har også hatt undergrupper som har jobbet med utvikling av ulike kompetansetiltak. Under ledelse av Kunnskapsdepartementet, med deltakelse fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og DFØ, ble det tatt initiativ til et tilbud om en modulbasert master.

Sekretariatet

Sekretariatet har frem til våren 2024 bestått av en leder og en medarbeider fra Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Som følge av utvidelsen av porteføljen til forvaltnings- og kompetanseutvikling, er sekretariatet utvidet til seks personer med to fra hver fagavdeling i Digitaliserings og forvaltningsdepartementet. Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk overtar ledelsen av sekretariatet fra høsten 2024.

Sekretariatet har følgende oppgaver:

- *vurdere og anbefale hvilke saker som skal diskuteres i kjernegruppen*
- *innhente nødvendig dokumentasjon/saksgrunnlag knyttet til de enkelte sakene i god tid før møtene i gruppen*
- *kalle inn til møter, sende ut dagsorden og saksgrunnlag samt utarbeide møtereferater i etterkant av møtene.*

Fagråd for Departementsakademiet

Det er også etablert et fagråd som er et rådgivende organ for og gir innspill til innhold i Departementsakademiet. Fagrådets leder er en tidligere departementsråd fra Kunnskapsdepartementet. Rådet er bredt sammensatt med personer med spesiell relevant kompetanse fra en rekke departementer, og en representant fra DFØ. Gruppen ble etablert i 2022, og fortsetter å gi sine faglige råd i videreutviklingen av Departementsakademiet.

Mandat

Kjernegruppen for kompetanse fungerte i en periode uten mandat. I departementets notat (tidligere KDD) om tidlige erfaringer med kjernegrupper fra 2022 hvor DFØ også bidro, er vurderingen at «*Dette er den kjernegruppen som foreløpig har det smaleste temaområdet, og den har så langt ikke utarbeidet et mandat. Det gir rom til å forsøke samarbeidsformen med liten risiko. Den har ikke hatt behov for utbygget system og struktur rundt arbeidet, noe som gjenspeiler seg i fravær av mandat og tverrgående sekretariat/arbeidsgruppe. Sekretariatet sier også at det i liten grad blir etterspurt til annet enn å utarbeide møtepapirer og referere fra møter.*»¹⁵

Når kjernegruppene ble opprettet var det heller ikke et krav å lage et mandat for arbeidet, men en anbefaling at gruppen sammen tar stilling til om det er behov for det. I starten var det kjernegruppens vurdering at det ikke var behov for et mandat, men de har i senere tid laget et. Kjernegruppen jobber nå med å revidere mandatet til også å omfatte forvaltningsutvikling.

¹⁵ Erfaringsoppsummering – opprettelse av kjernegrupper i departementene. Har kjernegruppene fått en god start? DFØ, juni 2022, s. 8

Prosess og kultur

Ut fra hvor langt gruppen er kommet med å etablere de to hovedtiltakene Departmentsakademiet og masterprogrammet, kan det tyde på at arbeidet har vært effektivt. Inntrykket fra observasjoner i kjernegruppemøter og samtaler med enkelte medlemmer i kjernegruppen og sekretariatet, er at arbeidet og kulturen i gruppen oppfattes å være konstruktiv. Inntrykket er også at deltakerne har felles forståelse for at det å gå sammen om å få utviklet kompetansetilbudet for departementsfellesskapet er både ressurseffektivt og nødvendig for å få en bedre tverrfaglig forståelse.

3.5.3 Resultater, tiltak og aktiviteter

Kjernegruppen har til nå jobbet med to hovedtiltak; [Departementsakademiet](#) som er av tiltakene i departementsstrategien «*Gode hver for oss. Best sammen*». Det er dessuten utviklet et masterprogram for departementsansatte kalt [Erfaringsbasert master i offentlig forvaltning](#). Her er det også mulig for ansatte i etater å delta. Masterprogrammet ble i utgangspunktet forankret i kjernegruppen etter forslag fra Kunnskapsdepartementet (som jobbet fram tiltaket i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og DFØ), og ble deretter påkopledd utviklingen av akademiet. Departementsakademiet er overført til DSS og det er tilsatt en rektor som leder for DA. Universitet i Bergen i samarbeid med NHH Executive, tilbyr det modulbaserte masterprogrammet på oppdrag av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Et eksisterende introduksjonsprogram for nyansatte er et av tilbudene til DA. Nye tiltak omfatter en kursrekke i «klassiske byråkratferdigheter» som for eksempel utredningsarbeid, etatsstyring og skriving av gode regjeringsnotater. Det er også utviklet nye tilbud som gjelder kommunekompetanse, sikkerhet og beredskap og EU/EØS-kompetanse for departementsbyråkrater. Kjernegruppen har også diskutert muligheten for et felles lederutviklingsprogram for hele statsforvaltningen som også kan tilpasses departementene.

For å arbeide seg opp mot trinn fire i samordningstrappen, forutsettes at det er gjort et grundig forarbeid og god forankring i de tre første trinnene. Et eksempel på utvikling av *felles problemforståelse* (trinn 2) er at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i samråd med fagrådet utviklet et kompetanserammeverk som definerer hva som er departementskompetanse og som benyttes i utviklingen av tiltaksporteføljen for akademiet

For å *unngå å svekke hverandres måloppnåelse* (trinn 3), er det å gå sammen om å utvikle Departmentsakademiet og masterprogrammet gode eksempler på at de har fått til det. Det er stor interesse for de nye tilbudene. Departementsakademiet melder om god oppslutning rundt alle tilbud, at tilbudene treffer oppgaveløsningen til departementsansatte og setter arbeidet i en større helhet og at kvaliteten på de ulike tilbudene er høy.

At DFØ og DSS også er trukket inn i arbeidet i ulike faser, bygger opp under retningslinjen om å samordne relevante sektordepartementer og tilhørende direktorater (6.1).

Departementsakademiet utvikler kurs i tett dialog med andre departementer og sammen med andre statlige etater. Et eksempel er kurs i kommunekompetanse som ble gjennomført første gang høsten 2023. Kurset støtter retningslinjen 6.3 om at staten skal være tilstrekkelig samordnet overfor kommunene.

Både Departementsakademiet og masterprogrammet er konkrete eksempler på at det er utviklet felles plan og tiltak som er trinn 4 i samordningstrappen. Det gjelder også for det allerede igangsatte introduksjonskurset for nyansatte i departementene.

3.5.4 Vår vurdering

Siden 2021 har kjernegruppen hatt en viktig rolle i utviklingen av kompetanseutviklingsprogrammet Departementsakademiet som inkluderer et masterprogram som er skreddersydd for departementsansatte. Ut ifra samtaler og observasjoner av enkelte kjernegruppemøter, oppfatter vi at arbeidet er konstruktivt og samarbeidet godt. Deltakerne i kjernegruppen viser et høyt engasjement. Finansieringen av tiltakene ble opplevd som krevende i oppstartsfasen, men ble godt forankret i departementene.

Kjernegruppen ble opprettet fordi det var behov for å styrke det samlede kompetansetilbudet for departementsansatte, og fordi det var ressurs- og kostnadseffektivt å samle seg om dette. Hovedmålgruppen er departementene, men det modulbaserte masterprogrammet er også åpent for andre statsansatte.

Denne kjernegruppen skiller seg imidlertid fra de andre gruppene ved at fagfeltet etter vårt skjønn ikke tilfredsstillende premissene for å opprette en kjernegruppe. Kompetanse i staten og departementene er ikke et gjenstridig problem, er ikke spesielt komplekst og har ikke varige utfordringer som det er tverrpolitisk oppslutning om å løse.¹⁶ Flere av våre informanter både fra denne kjernegruppen og andre, har også pekt på det samme. Samtidig er det en oppfatning om at det ikke hadde vært mulig å etablere disse tiltakene uten departementsrådenes engasjement. De har langt på vei fungert som katalysatorer for resultatene fra denne gruppen. Det har tradisjonelt vært et virksomhetsanliggende å utvikle kompetanse.¹⁷ Når forventningene endres i retning av ønske om å se helhet, blir denne organiseringen mindre hensiktsmessig, og departementsfellesskapet trenger å jobbe fram forståelse for å sentralisere mer av jobben. Sånn sett kan kjernegrupper også være et effektivt virkemiddel for å få til viktige felles tiltak på et viktig område for departementsfellesskapet.

Slik vi ser det er det først og fremst som veiviser og forankringsaktør at kjernegruppen har en viktig rolle. Departementsrådene har dessuten i kraft av sin rolle god oversikt over hvilke kompetanseområder og ferdigheter det er viktig å dekke opp i et departement. Det handler spesielt om evne til tverrgående samordning. Det kan likevel argumenteres for at oppgavene denne kjernegruppen har, også kan ivaretas av ordinære styringsgrupper for vedtatte tiltak som Departementsakademiet.

Kjernegruppen har fram til våren 2024 vært innrettet mot å styrke det samlede kompetansetilbudet for departementsansatte til å handle om forvaltnings- og kompetanseutvikling for hele staten. Det at kjernegruppen får utvikling av forvaltningen som nedslagsfelt, kan tilsi at kompleksiteten øker, gitt at forvaltningen står overfor en rekke

¹⁶ Strøm-rapport om mulige kriterier for kjernegrupper, s. 34

¹⁷ DFØ/Difi og DSS har i en årrekke hatt som mandat å tilby felles kompetansetiltak både til departementene og resten av statsforvaltningen

utfordringer blant annet knyttet til omstilling og digitalisering. I så fall kommer kjernegruppen nærmere den opprinnelige intensjonen.

Oppsummert kan ikke denne kjernegruppen sies å oppfylle kriteriene for hva en kjernegruppe skal være. Samtidig har gruppen hatt en sentral rolle i etableringen av Departementsakademiet og en modulbasert master i offentlig forvaltning.

Utformingen av det nye utvidete mandatet vil vise om gruppen kan defineres som en kjernegruppe etter de gjeldende kriteriene. For kjernegruppe kompetanse har topplederforankring vært nødvendig for å få til resultater på relativt kort tid. Topplederforankring kan derfor også vurderes å være et selvstendig argument for å etablere en kjernegruppe eller en «høynivågruppe», om enn kanskje for en begrenset periode.

4 Oppsummert vurdering av kjernegruppene

Vi har nå beskrevet og vurdert status i de ulike kjernegruppene basert på observasjoner av møter i kjernegruppene, intervjuer og dokumentasjon. I dette kapitlet har vi oppsummert våre vurderinger av kjernegruppene i lys av den overordnede forklaringsmodellen vi redegjorde for i kapittel 2.4.



4.1 Hva kjennetegner resultatene av arbeidet så langt?

Som vi ser av tabellen under, har alle kjernegruppene gjennomført tiltak og aktiviteter i de ulike trinnene i samordningstrappen.

Tabell 1: Eksempler på aktiviteter i kjernegruppene i lys av samordningstrappen

Kjerne-grupper/ sam-ordnings-trappen	Trinn 1: Informasjons-utveksling	Trinn 2: Utvikle felles problem-forståelse	Trinn 3: Unngå å svekke hverandres måloppnåelse	Trinn 4: Utvikle felles plan/tiltak
<i>KUBU</i>	God gjensidig informasjons-utveksling Etatssamarbeidet sikrer informasjons-utveksling med direktoratsnivå	Sekretariatets tilrettelegging og dokumentasjon, dupliserer ikke arbeid i linjen Identifiserer blindsoner	Gir felles oppdrag i tildelingsbrev Etablert etats-samarbeidet Samordner budsjettsaker, r-notater, satsningsforslag	Felles stortings-melding under arbeid Program-finansiering Felles utrednings-opdrag
<i>Klima og omstilling</i>	God gjensidig informasjons-utveksling	Utvikler felles problemforståelse gjennom å lage en felles strategi	Felles strategi legger til grunn at man ikke svekker hverandres måloppnåelse	En felles strategi for kjernegruppe-arbeidet er vedtatt

Kjerne- grupper/ sam- ordnings- trappen	Trinn 1: Informasjons- utveksling	Trinn 2: Utvikle felles problem- forståelse	Trinn 3: Unngå å svekke hverandres måloppnåelse	Trinn 4: Utvikle felles plan/tiltak
<i>Kunnskap i kriser</i>	God gjensidig informasjons- utveksling At direktorater deltar i kjernegruppen, sikrer informasjons- utveksling på direktornivå	Fått «gjennomslag for felles plan pga. anbefalinger i ekspert rapporter	Gruppen har lyktes med å bli enige om arbeidspakker for å løse utfordringene på området	Har fordelt ansvar for de ulike arbeidspakkene hos «ansvarlig departement»
<i>Vann og avløp</i>	God gjensidig informasjons- utveksling	Samarbeider godt om regjerings- oppdraget om nye mål for vann og helse Sørger for å dokumentere kunnskap	Er omforent om en oppfølgingsplan for de nye målene om vann og helse der ansvaret fordeles	Nye mål for vann og helse og oppfølgingsplan lansert
<i>Kompe- tanse</i>	God gjensidig informasjons- utveksling Aktuelle direktorater involveres i arbeidet	Sekretariatets tilrettelegging og dokumentasjon	Omforent om kompetansetiltak Unngår duplisering	Departements- akademiet Masterprogram

Tiltak og aktiviteter i kjernegruppene kan forstås og måles på ulike måter, og må ikke nødvendigvis være på nivå fire i samordningstrappen for å kunne gi en merverdi. Utveksling av informasjon om pågående og kommende sektorvise tiltak og initiativ kan ha betydelig verdi og være helt avgjørende for videre utforming og gjennomføring av politikk både i den enkelte sektor og på tvers av sektorene. Slik utveksling kan også bidra til å bygge kompetanse, utvikle felles forståelse og gjensidig tilpasning av tiltak. Dette illustrerer også at det tar tid å komme fram til ny helhetlig forståelse. Da er grunntrekket ved kjernegrupper at de ikke er tidsbegrensete, viktig for å unngå at arbeidet avsluttes for tidlig.

På samme måte kan kunnskapsutvikling som eget tiltak i gruppene bidra til utvikling av felles problemforståelse i tillegg til kompetansebygging.

Det betyr at arbeidet så langt i alle gruppene på trinn 1 og 2 i samordningstrappen må kunne forventes å bidra til økt kompetanse og bedre problemforståelse hos deltakerne. Det er imidlertid ikke nok til å rettferdiggjøre den ressursbruken som kjernegrupper krever, dersom informasjonsutveksling og felles problemforståelse på sikt ikke fører gruppen videre til nivå 3 og 4 i samordningstrappen.

Etter at kjernegruppe for klima og omstilling har vedtatt sin nye felles strategi, har alle kjernegruppene aktiviteter på trinn 3 (utvikle felles problemforståelse) og trinn 4 (utvikle

felles plan og tiltak) i samordningstrappen. Kjernegruppe for klima og omstilling har imidlertid brukt lengre tid enn de andre gruppene for å komme dit. En årsak kan være måten sekretariatet for kjernegruppen for klima er organisert ved at Klima- og miljødepartementet utgjør sekretariatet alene. Det kan ha bidratt til mindre felles engasjement på tvers av departementene på saksbehandlernivå, enn f.eks. i kjernegruppe for Utsatte barn og unge. Intervjuer tyder også på at det har manglet en felles forståelse av hva gruppen kan og skal bidra til. De har imidlertid helt bevisst brukt mye tid på å utvikle en felles problemforståelse gjennom kunnskapsdeling om temaer som treffer departementene på ulike måter. Informasjonsutveksling og felles problemforståelse er derfor sterkt vektlagt fram til nå. Denne kjernegruppen kjennetegnes også av at sektordepartementene må utrede beslutningsgrunnlag som må levere på flere og tidvis motstridende mål. Dette er et premiss som uansett vil vanskeliggjøre arbeidet i denne gruppen. Det tilsier også at de i større grad vil ha behov for politiske avklaringer for å komme seg videre på mange områder.

Hovedbildet er at Utsatte barn og unge, Kompetanse, Kunnskap i kriser og Vann og avløp allerede har eller er godt i gang med utvikling av felles tiltak. Klima og omstilling har også laget et godt grunnlag for å utvikle flere felles tiltak gjennom den nylig vedtatte strategien.

Det har samlet sett vært en betydelig positiv utvikling i kjernegruppene siden i våren 2022.

4.2 Hva kjennetegner de ulike problemene?

Omtalen av de ulike problemene i kapittel 3 viser at de er forskjellige når det gjelder både hvor kompliserte og hvor konfliktfylte de er.

Kompetanseproblemet kan hevdes å være et enkelt problem ved at problemet er klart forstått og løsninger er kjent. Innsatsen er til nå konsentrert om å utvikle og tilby kompetanseutviklingstiltak som treffer de generelle behovene i departementene. Videre er det relativt få interessenter som samarbeider. Dette er slik sett ikke et gjenstridig problem.

Utsatte barn og unge er av en helt annen karakter enn kompetanseproblemet både fordi løsningene på utfordringene ikke er kjente og at ansvar, kompetanse og kunnskap er spredt mellom flere departementer, ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Dette er et komplekst og gjenstridig utfordringsområde som bare kan løses i fellesskap.

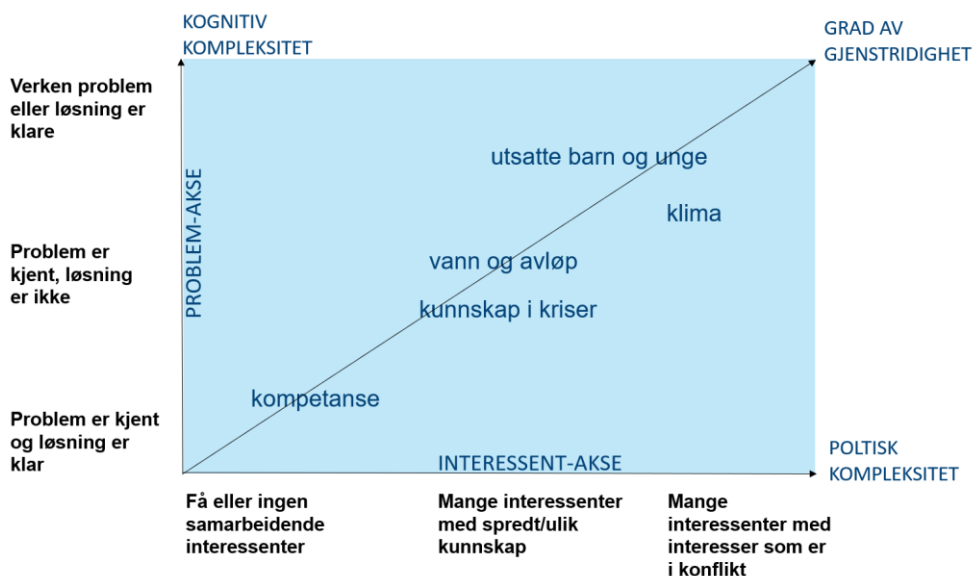
Kunnskap i kriser ligner på barn og unge ved at problemet er klart forstått, men løsningene er mindre klare, kunnskapen og virkemidler er spredt på mange, og eierdepartementene er ikke helt opplagt.

Når det gjelder **klima**, er det ulike oppfatninger om hvor komplisert problemet er. Det er et eget eierdepartement, men som ikke kontrollerer virkemidlene. Noen vil hevde at problemet er klart og løsningene er kjente, men at problemet er interessekonflikter. Det er imidlertid oppslutning om at det er betydelig behov for å jobbe med gode og helhetlige kunnskapsgrunnlag som gir politikerne rom for beslutninger.

Vann og avløp kjennetegnes av at problemet er kjent, men ikke løsningen. Det er imidlertid bred enighet om at problemet må løses, og også en omforent erkjennelse at arbeidet vil være tidkrevende. Aktørbildet er spredt.

Oppsummert plasserer vi de fem problemområdene i diagrammet vårt slik:

Figur 9: Kjernegruppens plassering i analysemodellen for «wicked problems»/gjenstridige problemer (Rittel og Webber, 1973)



Kilde figur: «Wicked problems/gjenstridige problemer» (Rittel og Webber 1973)

Problemområdene skiller seg også når det gjelder kjennetegn ved de deltakende departementene. Utsatte barn og unge skiller seg ut ved at problemområdet griper inn i kjerneoppgavene til særlig tre av de deltakende departementene. Dette gir en gjensidig avhengighet og samarbeid over tid har bidratt til å skape et felles eierskap til problemområdet.

Kunnskap i kriser berører også mange, men først og fremst når det oppstår en krise. Her vil utfordringen være å skape et felles eierskap til en kriseløsning uten at vi vet hvilke kriser som vil oppstå. Det er når krisen oppstår at man kan vurdere effekten av samordningen.

Kompetanse i staten og departementene berører i sin natur alle departementene. Samtidig kan det være ulike oppfatninger om behovet for felles kompetansetiltak og dermed varierende interesse for å bidra til finansiering av felles tiltak.

Klima og omstilling berører mange departementer, men KLD har ansvar for å koordinere utforming og implementering av politikken. For sektordepartementene kan det ofte være konflikt mellom kjerneoppgaver og tiltak for å redusere utslipp. Finansdepartementet sitter på sentrale virkemidler, men disse skal balanseres mot generelle samfunnsøkonomiske og nasjonaløkonomiske hensyn.

4.3 Hva kjennetegner organiseringen av de ulike gruppene?

4.3.1 Oppsett av gruppene

De fem kjernegruppene er organisert svært ulikt. Utsatte barn og unge har et arbeidsintensivt sekretariat med medlemmer fra alle deltakerdepartementene, som langt på vei utgår fra et tidligere etablert interdepartementalt samarbeid. Kunnskap i kriser har ledere fra underliggende virksomheter med i kjernegruppen. Sekretariatet i Klima og omstilling består kun av medarbeidere fra lederdepartementet, men med kontaktpersoner i de deltakende departementene. Videre er det et særtrekk ved denne gruppen at et sentralt berørt departement fram til 2024 har deltatt med fagperson og ikke toppleder. At toppleder nå stiller i kjernegruppemøtene, kan gjøre arbeidet enklere framover. Vann og avløp er etablert på grunnlag av et allerede eksisterende interdepartementalt samarbeid. Kompetanse er i stor grad er organisert rundt to tiltak.

4.3.2 Gruppens mandat

Det er ikke et krav å utarbeide mandat for kjernegruppene, men alle melder om at de har det og at det har vært gode prosesser om utarbeidelse og at det revideres ved behov. Mandatet til kjernegruppe Kompetanse ble imidlertid laget senere ut i prosessen enn de øvrige gruppene. Alle mandatene er kortfattede og har til felles at de beskriver formål, sammensetting og møtetyper. Under beskriver vi nærmere hva de sist oppdaterte mandatene inneholder utover dette.

Utsatte barn og unge har et mandat som definerer målgruppen og belyser den fra ulike perspektiver. Mandatet gjenspeiler også de mest sentrale retningslinjene for kjernegruppene og beskriver hva gruppen er ment å gjøre og deres rolle. Den beskriver også strukturer, saksflyt og prosesser for og mellom sekretariat til kjernegruppekollegiet, samt prinsipper og rutiner for dette.

Mandatet til **Klima og omstilling** beskriver hvorfor det er behov for en kjernegruppe for klima og omstilling og begrunner hvorfor den bør bestå av departementsrådene i de aktuelle departementene. Den beskriver også deres roller og oppgaver og henviser til retningslinjene til kjernegruppene. Den planlagte strategien beskrives som en del av oppgavene. Sammenlignet med kjernegruppen for utsatte barn og unge, omtales den praktiske gjennomføringen i regi av sekretariatet veldig kort og overordnet.

Kunnskap i kriser har et mandat som beskriver bakgrunnen for at det opprettes en kjernegruppe og formålet. I tillegg til å beskrive hvem som deltar og organiseringen, peker den også ut fire helt klare arbeidsområder for 2023. Disse er pekt ut på bakgrunn av kunnskap fra to ekspertgrupper som leverte sine rapporter i 2022 på oppdrag fra gruppen. Også denne kjernegruppen har bare en kort og konsis beskrivelse av sekretariatets oppgaver.

Kompetanse hadde ikke et mandat i starten, men det var likevel tidlig klart hvilke tiltak gruppen skulle jobbe med. Utgangspunktet for kjernegruppen var at det skulle jobbes med

kompetanse i staten og departementene, men tiltakene de valget å jobbe med er i all hovedsak rettet mot departmentsfellesskapet og ikke statsforvaltningen i stort. Dagens mandat er også innrettet mot staten og beskriver roller og oppgaver og at de skal være styringsgruppe for Departementsakademiet. Mandatet beskriver kort sekretariatets oppgaver. Kjernegruppen jobber nå med å revidere mandatet til også å omfatte forvaltningsutvikling.

Vann og avløp er den sist etablerte kjernegruppen, og har en del likhetstrekk med Kunnskap i kriser i typer oppgaver som skal løses. Mandatet beskriver ansvar og oppgaver, og viser helt konkret til at regjeringens nasjonale mål for vann og helse skal revideres i 2023, og hvordan kjernegruppen skal bidra til å koordinere en tverrsektoriell gjennomføringsplan som oppfølging av dette. De omtaler ikke at gruppen har et eget sekretariat, men at Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for å utarbeide planer, invitasjoner, dagsorden og referater til kjernegruppemøtene. Denne kjernegruppen er også den eneste som sier noe om rapportering til regjeringen og i budsjettsaker.

4.3.3 Prosess og kultur

Samarbeidsklimaet fremstår som godt i alle gruppene slik vi observerer møtene.

Utsatte barn og unge skiller seg noe ut ved at prosessene fremstår svært gode også mellom møtene i kjernegruppen. De har også etablert et etats samarbeid på direktoratsnivå som er koblet på kjernegruppearbeidet.

For **Kunnskap i kriser** har leder av arbeidsgruppen sittet delvis alene med ansvaret, men gruppen har allikevel lyktes med å komme videre i arbeidet og få de ansvarlige departementene til å ta ansvar for sine områder.

Arbeidet til **Klima og omstilling** med å lage en felles strategi for hvordan departementene skal jobbe med klima, har tatt tid å enes om. Strategien ble ferdigstilt i april 2024, og i den er det også vedtatt at kjernegruppen skal videreføres. Ifølge leder av kjernegruppen har det vært behov for å bruke mer tid enn beregnet på felles forståelse for hverandres perspektiver. Det vil muligens gjøre det lettere for dem å følge de mange sakene på klimaområdet som går gjennom systemet, og skape forståelse for den felles forpliktelsen som hviler på sektorene.

Kompetansegruppen har utviklet tiltak på et ganske så konkret og detaljert nivå, gjennom å være styringsgruppe for Departementsakademiet og forankring for masterprogrammet. Gruppen har fått til mye på kort tid. Topplederforankringen har trolig vært en sentral drivkraft for å få på plass de tiltakene som er etablert så langt.

Vann og avløp har et lite sekretariat, men opererer med en departementsgruppe og ved behov en etatsgruppe som jobber fram saksgrunnlag. Organiseringen likner slik sett en del på Kunnskap i kriser. Regjeringens nasjonale mål er nå revidert, og kjernegruppen jobber videre med oppfølgingen av dette. Siden gruppen ble etablert på grunnlag av et interdepartementalt samarbeid, hadde de allerede et veletablert kontaktnett på fagavdelingsnivå. Arbeidsprosesser og kultur i gruppen fungerer bra.

5 Læringspunkter og anbefalinger for arbeidet videre

Kjernegruppeforsøket har pågått i om lag tre år. Samlet sett er det vår vurdering at bruk av kjernegrupper har vært et vellykket grep for å arbeide på tvers i forvaltningen med gjenstridige problemer, kompliserte utfordringer eller områder det er behov for å sette særskilt søkelys på. Gjennom perioden vi har fulgt kjernegruppene har vi dannet oss noen inntrykk av suksesskriterier, når det er særskilt behov for kjernegrupper og hva som er viktige læringspunkter.

5.1 Behov for topplederforankring og felles eierskap

Det er et gjennomgående funn i evalueringen at topplederforankringen i kjernegrupper bestående av departementsråder, ser ut til å være avgjørende for å lykkes med arbeidet.

Gruppene som har kommet lengst og som kan vise til konkrete resultater av arbeidet, har sterk topplederforankring og stort engasjement.

Betydningen av forankring på departementsrådsnivå ser ut til å gjelde uavhengig av hvor gjenstridig problemet er. Forankring og enighet blant topplederne ser ut til å være like viktig i kjernegruppe for Kompetanse som i kjernegruppe Utsatte barn og unge, selv om problemene gruppene er satt til å løse er veldig ulike.

Topplederforankring betyr imidlertid ikke at kjernegruppene skal ta over eller dublere andre strukturer. Saker skal uansett løses på lavest mulig nivå, som retningslinje 2.4 presiserer.

Alle må med

Skal kjernegruppene lykkes, er det avgjørende at alle departementene med relevante kjerneoppgaver og interesser prioriterer arbeidet. Topplederne må stille i møtene og sammen sørge for at gruppen har felles prioriteringer og drar i samme retning. I vårt datamateriale ser vi klare forskjeller på gruppene der alle departementsrådene med eierskap til en kjernegruppe tar dette ansvaret, og der det er ulike oppfatninger om kjernegruppens retning og prioriteringer.

Holdningene til departementsrådene ser ut til å bidra til å bygge felles kultur for de ulike departementsområdene, og det er derfor avgjørende å få alle departementsrådene med i arbeidet.

Vår anbefaling: Krav om topplederforankring i alle departementene ved oppstart av nye kjernegrupper bør alltid vurderes. Kravet bør imidlertid kunne avvikes for departementer som ikke har kjerneoppgaver innenfor gruppens område. I enkelte tilfeller der topplederforankring og tverrgående samordning er viktig for å få gjennomført ting raskere, kan det imidlertid også vurderes å opprette høynivågrupper for avgrensede perioder.

5.2 Gode sekretariater og mandater er avgjørende

Det ser ut til å være en sammenheng mellom gode prosesser og resultater i kjernegruppene og hvordan sekretariatene er organisert. Selv om gruppene er ulike både med hensyn til tema, kompleksitet og grad av gjenstridighet, er det et felles trekk at alle kjernegruppene som har hatt god framdrift i hele perioden, har hatt gode sekretariater.

Sekretariatene er bredt sammensatt med representanter fra alle de berørte departementene

Det ser ut til å være et suksesskriterium for kjernegruppene at alle deltakende departementer også er representert i sekretariatet. På den måten får alle medlemmene av kjernegruppene mulighet for å forberede sakene som skal opp på lik linje. Dessuten bidrar et bredt sammensatt sekretariat til at arbeidet i kjernegruppen blir forankret i linja i de berørte avdelingene i hvert departement. Dette er viktig for at kjernegruppeprosjektet ikke blir en aktivitet for de få innvidde, men at arbeidet blir kjent og forankret i departementsfellesskapet.

Gjennom evalueringen har vi også sett eksempler på kjernegrupper med gode og konkrete resultater uten at det har vært bred deltakelse og eierskap blant sekretariatsdeltakerne. Når sekretariatet allikevel har lyktes med god kvalitet på saksframlegg og god framdrift og resultater, skyldes dette enkeltpersoners innsats og gode prioriteringer. Selv om dette har fungert, vil ikke arbeidsformen være bærekraftig på sikt. Slitasjen på enkeltpersoner og enkeltdepartementer blir for stor. Det vil derfor være en større sårbarhet i en slik organisering.

Gode mandater, planmessig og strukturert arbeid i sekretariatene

Gode mandater med utvalgte satsningsområder og framdriftsplaner, ansvarfordeling og frister ser også ut til å gi best resultater i kjernegruppearbeidet så langt. Mens enkelte av gruppene har mandater med konkrete prioriteringer, avtalte arbeidsformer osv., har andre et mer overordnet og ikke fullt så konkret mandat.

Byråkratisk modenhet og god forståelse for samordning hos deltakerne

Det er også et funn i undersøkelsen at det kreves god kompetanse både om samordning og byråkratiske prosesser i departementsfellesskapet. Deltakerne av sekretariatene bør derfor være erfarne medarbeidere som innehar disse kvalifikasjonene. Undersøkelsen har vist at man også kan komme langt med få personer i sekretariatet når de har riktig kompetanse.

Vår anbefaling: Kjernegruppene bør tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å kreve deltakelse i sekretariatene fra alle departementene. Sekretariatene bør fortsatt bestå av erfarne seniormedarbeidere med god kunnskap og erfaring med tverrgående samordning og interne prosesser i departementene. Mandater, arbeidsprosesser og rutiner bør være godt forankret og forbedres kontinuerlig. Kjernegruppenes mandater kan også være tjent med å spisses mot særskilte satsningsområder og temaer.

5.3 Gruppene må lære av hverandre

Alle kjernegruppene har utviklet sine mandater og sin form. Det er naturlig og riktig at gruppene er ulike, gitt at de har ulik grad av kompleksitet og gjenstridighet. Men evalueringen viser at gruppene i enda større grad kan lære av hverandre.

Gruppene har fram til nå lagt stor vekt på egenart. Selv om hver gruppe er unik, kan de dra nytte av å utveksle erfaringer jevnlig. Gruppene som har kommet lengst i arbeidet har alle hatt kjernegrupper hvor de sentrale medlemmene har dratt i samme retning og en leder som har lyktes med å få fremgang i arbeidsprosessene. Videre har vi observert at det må settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til arbeidet i sekretariatet, og til gode og omforente saksgrunnlag som er forankret i det enkelte departement i forkant av kjernegruppemøtene.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har arrangert møter mellom kjernegruppene og mellom sekretariatene for å legge til rette for jevnlig erfaringsutveksling.

Anbefaling: Fortsette med jevnlig erfaringsutvekslingsmøter mellom kjernegruppene og mellom sekretariatene i regi av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

5.4 Unngå at kjernegrupper blir stjernegrupper

Det er summen av gode mandater, godt prosessuelt arbeid i sekretariatene og forankring hos de sentrale topplederne som til sammen bereder grunnen for at kjernegruppene skal lykkes. Topplederforankring uten et godt mandat og gode prosesser i sekretariatet for å få frem og prioritere de riktige sakene, fungerer like lite som et velfungerende sekretariat med et godt mandat og gode prosesser som ikke har topplederforankring. Det må derfor arbeides godt både «oppstrøms» og «nedstrøms» for at arbeidet i kjernegruppene skal få ut sitt potensiale.

Framover vil det være viktig å sikre at engasjementet og kunnskapen som utvikles i kjernegruppen også deles med resten av departementsfellesskapet. Det vil alltid være en risiko for at kjernegruppene oppfattes som et verktøy for de få innvidde. Det er viktig å unngå at kjernegruppene oppfattes som løsrevet fra øvrig utviklingsarbeid og som en dublering av arbeidet i linjen.

Midtveisevalueringen (DFØ-rapport 2023:7) viste at det var stor oppslutning blant departementsansatte om målene om et sterkere departementsfellesskap og mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk. For å sikre at kjernegruppene blir en viktig kanal for samordning på tvers av departementene, er det viktig å involvere og informere fagansatte i arbeidet. På den måten kan de også bruke kjernegruppene som en samordningsmekanisme og virkemiddel på toppen av sektorprinsippene. Det er i så måte en styrke at fagansatte kan delta digitalt i kjernegruppemøtene når det er aktuelt, og noe som bør fastholdes som et viktig prinsipp.

Vår anbefaling: Kjernegruppene bør sikre god dialog og faglig involvering mellom kjernegruppe og linjen både på departements- og direktoratsnivå. Gruppene bør også sørge for at arbeidet gjøres så godt kjent at relevante fagmiljøer i departementer og direktorater

vurderer om saker de arbeider med er relevante for kjernegruppene og tar i bruk denne samordningsmekanismen.

5.5 Kjernegrupper bør videreføres, men bare når det er hensiktsmessig

Vårt datamateriale viser at det er svært høy oppslutning om kjernegruppeforsøket.

Det er ikke alle gruppene som faller innenfor kriteriene for «en kjernegruppe». Likevel ønsker ingen å avvikle sine kjernegrupper. Unntaket er kjernegruppe Kunnskap i kriser som planlegger at arbeidet kan overføres til linjen i de ulike departementene fra 2025.

Det er vår vurdering at kjernegruppene som arbeidsform bør videreføres, men det er viktig å være bevisst på hvilke grupper som videreføres. Kjernegruppe Kompetanse i staten og departementene utvider sitt mandat til kompetanse og forvaltningsutvikling og får et bredere fokusområde framover. To nye grupper er også i støpeskjeen: En for strategisk og sikker IKT, og en for å utvikle kunnskap og tiltak som kan forebygge mangel på arbeidskraft. Undersøkelsen vår viser at for at kjernegruppearbeid skal lykkes, kreves det innsats i form av tid og ressurser fra deltagerne. Framover er det derfor viktig å tenke nøye gjennom om en kjernegruppe, med det apparatet det medfører, er den riktige løsningen.

Vi mener forsøk med bruk av kjernegrupper allerede har gitt betydelig læring i hvordan forvaltningen kan samarbeide på tvers av departementsgrensene der det er hensiktsmessig.

Hensiktsmessighet er et nøkkelord i denne sammenheng. Regjeringen og arbeidet med statsbudsjettet er de viktigste arenaene for samordning av regjeringens politikk. Samtidig har departementene et ansvar for å legge best mulig til rette for at regjeringen kan treffe gode beslutninger, og det kan også kjernegruppene bidra til. I tillegg har departementene et ansvar for å legge til rette for at regjeringens politikk blir gjennomført på en god måte både mht. ressursbruk og kvalitet. I noen tilfeller kan kjernegrupper være en arbeidsform som hjelper regjeringen med å oppnå ønsket politikk og kostnadseffektiv samordning. I kartleggingen av statsbudsjettprosessen, ble kjernegrupper nevnt som et mulig virkemiddel for å forberede budsjettstrategikonferansene (DFØ 2024:5).

Vår vurdering er at kjernegrupper i hovedsak bør beholdes områder kjennetegnet av gjenstridige og permanente utfordringer. Blant dagens kjernegrupper er det Utsatte barn og unge og Klima og omstilling som er i denne kategorien. Samtidig ser vi at kjernegrupper kan være et effektivt virkemiddel for å løse komplekse utfordringer som vanskelig lar seg løse enkeltvis. Eksempler på det er Vann og avløp og Kunnskap i kriser. Problemene gruppene skal løse er komplekse, men nødvendigvis ikke gjenstridige. Begge gruppene har behov for topplerforankring for å finne en løsning. Det vil være et behov for samordning innenfor saksfeltet, men kanskje ikke en fast topplergruppe. Når samordningen er etablert og tiltak iverksatt, kan oppfølgingen og det videre arbeidet flyttes til linja.

Kjernegruppe Kompetanse i staten og departementene faller i utgangspunktet ikke innenfor rammene av kjernegruppekonseptet. Vi ser imidlertid at de har bidratt til viktige tiltak på kort tid, og at topplerforankringen har vært viktig for å få til det. Topplerforankring kan

derfor også vurderes å være et selvstendig argument for å etablere en kjernegruppe for en avgrenset periode.

Vår anbefaling: Det er viktig å holde antall kjernegrupper på et nøkternt nivå, og nye kjernegrupper bør fortrinnsvis forbeholdes de mest gjenstridige problemene som har en permanent karakter. Det bør foretas jevnlig vurderinger av organisering, arbeidsprosesser og hvilke kjernegrupper som skal videreføres. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet bør ha et særskilt ansvar for å være pådriver og sparringspartner for slike vurderinger og prosesser, og må holdes løpende oppdatert for å sikre at ordningen brukes der det er hensiktsmessig.

Litteratur

Bufdir m.fl. (2024) *Organisering og funksjoner i etatssamarbeidet om utsatte barn og unge*. Notat mottatt av Bufdir på vegne av KUBUs etatssamarbeid

Bufdir m.fl. (2024) *Strategi for etatssamarbeidet for utsatte barn og unge*. Dokument mottatt av Bufdir på vegne av KUBUs etatssamarbeid

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021). *Erfaringsoppsummering – opprettelse av kjernegrupper i departementene. Har kjernegruppene fått en god start?* Notat fra Kommunal- og distriktsdepartementet 2021 i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020). *Fra program til varig struktur. Departementenes rolle i å samordne innsatsen for utsatte barn og unge*. DFØ-notat 2020:3

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:7

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2016). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0–24-samarbeidet*. Difi læringsnotat

Hildrum, Astri Margrethe (2024) *Bakgrunnen for kjernegruppeforsøket*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 13.03.2024

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Gode hver for oss. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025. Arbeidsgruppens forslag 13.3.2020 med underlagsnotater*

Oxford Research (2023). *Følgeevaluering av pilot for programfinansiering. Sluttrapport*. 2023/4

Vedlegg 1: Metode og datainnsamling

For å svare ut oppdragets problemstillinger, har datainnsamlingen bestått av en kombinasjon av dybdeintervjuer, observasjon av kjernegruppemøter og dokumentgjennomgang over en toårsperiode. Vi har også deltatt på samlinger om kjernegruppeforsøket som Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har arrangert for å utveksle erfaringer mellom kjernegruppene og sekretariatene.

Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført til sammen 75 semistrukturerte dybdeintervjuer i perioden 2022-2024. Vi har spurt om hvordan ulike typer deltakere opplever nytten av kjernegruppene, deres vurderinger av hvilke resultater arbeidet forventes å skape, hvordan arbeidet er organisert og om rammene for arbeidet. Se vedlegg 2 intervjuguider (eksempler).

Alle informanter har mottatt en intervjuguide i forkant av intervjuet og informasjon om at data fra intervjuet behandles anonymt av personvern hensyn.

For å vurdere utviklingen over noe tid er datainnsamlingen gjennomført i tre hovedfaser:

Fase 1: Oppstartintervjuer i 2022 (19 intervjuer)

Innledningsvis gjennomførte vi 14 intervjuer med sentrale personer i kjernegruppene Utsatte barn og unge, Kunnskap i kriser, Klima og omstilling og Kompetanse i staten og departementene. Vi gjennomførte også tilsvarende intervjuer med sekretariatene i de fire kjernegruppene og ett gruppeintervju med et av sekretariatene. Kjernegruppe Vann og avløp ble først etablert høsten 2022, og ble dermed ikke intervjuet i denne fasen.

Fase 2: Intervjuer til midtveisevaluering av departementsstrategien i 2023 (20 intervjuer)

I 2023 gjennomførte vi en rekke intervjuer i forbindelse med midtveisevalueringen av departementsstrategien. Kjernegruppeforsøket var tema i flere av disse intervjuene, som intervjuene med deltakere i Strategisk forum (16 intervjuer) og kjernegruppeledere (4 intervjuer). Funn fra disse intervjuene er også omtalt i DFØ rapport 2023:7 «Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021-2025». Vi har benyttet noen av disse dataene som handler om kjernegrupper også her.

Fase 3: Sluttintervjuer i 2023-2024 (36 intervjuer)

Kjernegrupper og deres sekretariater (13 intervjuer)

I den siste fasen av evalueringen, har vi gjennomført nye intervjuer blant de som er mest involvert i arbeidet med kjernegruppene. Vi har gjennomført åtte intervjuer blant ledere og deltakere i de nåværende fem kjernegruppene Utsatte barn og unge (KUBU), Kunnskap i kriser, Klima og omstilling, Kompetanse i staten og departementene og Vann og avløp. Vi har også gjennomført fem intervjuer med lederne av kjernegruppenes sekretariater.

Departementsansatte med faglige bidrag til kjernegruppearbeidet (16 intervjuer)

Arbeid som diskuteres og skapes i kjernegruppene, forberedes, behandles eller følges opp av fagansatte i departementene. Deres vurdering av kjernegruppenes bidrag til

tverrdepartemental utvikling og samordning på områdene som kjernegruppene representerer, er derfor helt sentralt. Vi var derfor også opptatt av å få innsikt i hvordan kjernegruppearbeidet oppfattes blant disse. I februar-mars 2024 gjennomførte vi 16 intervjuer blant aktuelle fagpersoner i departementene. De ble valgt ut på grunnlag av deltakelse i kjernegruppemøtene enten som «digitale tilskuere på veggen» eller fordi de har holdt innlegg/presentasjoner i møtet. Vi fant fram til dem via møteinnkallinger til kjernegruppemøter (i Outlook), eller ved at vi spurte sekretariatene om bistand til å foreslå aktuelle fagpersoner i departementene.

Etatssamarbeidet for kjernegruppe utsatte barn og unge (KUBU) (7 intervjuer)

Vi har gjennomført syv intervjuer mer personer som representerer både direktørgruppen, tverrgående ledergruppe og sekretariatet. Formålet har vært å få innsikt i hvordan kjernegruppearbeidet oppfattes og vurderes fra etatssamarbeidets perspektiv og hvordan etatssamarbeidet jobber opp mot KUBU.

Observasjon av kjernegruppemøter

DFØ deltok i Kommunal- og distriktsdepartementets observasjon av kjernegruppemøter fra og med høsten 2021, men tok over observasjonsjobben da evalueringen ble gitt i oppdrag til DFØ og kom i gang i 2022. Observasjonene har bidratt til å gi innsikt i problemstillingene kjernegruppene arbeider med og hvordan møtene holdes. Vi har observert møtene enten på skjerm eller i enkelte tilfeller ved å være til stede fysisk. Vi har imidlertid ikke vært til stede i alle møter. Fram til sommeren 2023, registrerte vi hvordan vi oppfattet møtene ut ifra noen utvalgte kriterier basert retningslinjene for kjernegruppene (jf. kap. 2.1 og i vedlegg 3). Etter en samlet vurdering i 2023, kom vi imidlertid fram til at denne typen registrering ikke tilførte våre data så mye relevant tilleggsinformasjon utover at møtene ga oss nyttig innsikt i hva kjernegruppene arbeider med, arbeidsprosesser og en dypere forståelse for temaene.

Fra 2023 har vi derfor fulgt med på møtene uten å registrere vår oppfatning av dem ut fra kriteriesettet, og i hovedsak med formål om å holde oss oppdaterte på type saker som diskuteres, utvikling og resultater på et mer overordnet nivå. Disse observasjonene vil derfor først og fremst ses i sammenheng med funn fra intervjuene.

Erfaringssamlinger med kjernegrupper og sekretariater

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har ansvar for departementsstrategiens kjernegruppeforsøk. De har arrangert jevnlig erfaringssamlinger for kjernegruppelederne og sekretariatslederne. DFØ har deltatt på samlingene og har kunnet bruke møtene som datagrunnlag. Vi har deltatt i følgende samlinger:

- Sekretariatslederne 2022 (20.10.22)
- Kjernegruppeledere 2022 (21.06.22)
- Kjernegruppeledere 2023 (14.01.23)
- Sekretariatslederne 2023 (12.12.23)
- Kjernegruppeledere og sekretariatsledere 2024 (12.03.23)

Presentasjon av funn underveis

DFØ har også i enkelte sammenhenger presentert foreløpige funn og refleksjoner om kjernegruppeforsøket i ulike fora. Omtrent midtveis i datainnsamlingen laget vi et internt arbeidsnotat som også ble grunnlag for presentasjonene. Ved å presentere foreløpige funn for deltakere i kjernegruppen og sekretariatene underveis, har vi også fått avstemt hvorvidt de kjenner seg igjen i resultatene og fått nyttige reaksjoner og refleksjoner som er innarbeidet i det videre arbeidet med evalueringen.

Eksempler på arenaer der vi har presentert foreløpige funn, er erfaringssamlingen med kjernegruppeledere i 2023 og en samling for alle KUBU-aktørene høsten 2023.

Dokumentgjennomgang

De mest sentrale dokumentene som er brukt i dokumentgjennomgangen, er de ulike kjernegruppens egne mandater og de fastsatte retningslinjene for kjernegruppene (se vedlegg 3). Forarbeidene og dokumentasjon knyttet til departementsstrategien har også vært sentrale dokumenter for evalueringen.

Vi har ikke sett det som hensiktsmessig å gå systematisk gjennom alle referater og saksdokumenter fra kjernegruppemøtene som sekretariatene produserer. Vi har imidlertid deltatt i en stor andel av møtene i kjernegruppene og dannet oss et mer overordnet inntrykk av både saker og innhold og laget egne korte referater/notater fra møtene.

Vedlegg 2: Intervjuguider (eksempler)

2024 – Ledere/deltakere i kjernegrupper

Organisering, roller og ansvar

1. Hvordan har kjernegruppens arbeidsprosesser/arbeidsform og ressursbruk utviklet seg fra oppstart og fram til nå med hensyn til ...

- a) møtestruktur?
- b) hyppighet?
- c) innhold i møtene?
- d) saksforberedelser (arbeidet i sekretariatet)?
- e) arbeidet i linjen?
- f) resultater?

Resultater, produkter og leveranser

2. Vi har noen spørsmål som er basert på kriteriene for kjernegruppene (versjon januar 2024). I hvilken grad opplever du at ...

- a) kjernegruppen utvikler og vedlikeholder en felles kunnskapsbase som grunnlag for integrert og sammenhengende utforming og gjennomføring av politikk?
- b) kjernegruppen gjør departementene bedre i stand til å møte store, komplekse samfunnsutfordringer som ikke lar seg løse ved enkeltstående tiltak eller økte budsjettammer alene, og fordrer langsiktig oppmerksomhet?
- c) denne arbeidsformen vil gi merverdi til det aktuelle området sammenlignet med ordinært interdepartementalt samarbeid?
- d) kjernegruppen dublerer andre strukturer og ordninger?
- e) kjernegruppen
 - holder oversikt over de viktigste sektorovergripende utfordringene?
 - holder oversikt over hvilke områder som bør prioriteres framover?
 - sikrer involvering og forankring i regjeringen når det er behov for det?
- f) det er god kontakt og avstemte relasjoner mot pågående innsats i ordinære linjer?
- g) kjernegruppen involveres i større arbeider av relevans for kjernegruppens område?
- h) kjernegrupper bidrar til bedre samordning i styringen av underliggende virksomheter uten å endre de ordinære styringslinjene?
- i) virksomhetsledelsen i underliggende etater involveres på en hensiktsmessig måte?

- j) staten er tilstrekkelig samordnet overfor kommunene på brede og komplekse saksfelt?

- k) I hvilken grad opplever du at det sikres god kontakt mot politisk nivå, mellom ansatte i og på tvers av departementene?

Andre pågående aktiviteter

Det pågår også et arbeid med det målrettede samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

- 3. Hva tenker du om grenseflatene og koordineringen mellom KUBU og arbeidet med det målrettede samfunnsoppdraget?

Forbedringsforslag og totalvurderinger

- 4. Basert på erfaringene så langt, ser du noe som burde vært gjort annerledes?

- 5. Hvordan vurderer du kjernegruppens potensial for å gi en merverdi til/styrke de samlede resultatene for dette området?

- 6. Hvordan vurderer du fremtiden for denne kjernegruppen spesielt og kjernegruppekonseptet generelt?

- 7. Er det til slutt noe vi ikke har snakket om, som du ønsker å trekke fram?

2024 – Ledere av sekretariatene

Organisering, roller og ansvar

1 Hvordan opplever du dagens organisering av sekretariatet opp mot ...

- a) kjernegruppen?
- b) fagansatte/arbeidet i linjen i departementene?
- c) eventuelle samarbeid med aktuelle direktorater? (f.eks. etatssamarbeidet i KUBU)

Ledelse, kompetanse

2. Hvordan har kjernegruppens arbeidsprosesser/arbeidsform og ressursbruk utviklet seg fra oppstart og fram til nå med hensyn til

- g) møtestruktur?
- h) hyppighet?
- i) innhold i møtene?
- j) saksforberedelser
- k) resultater?

Resultater, produkter og leveranser

3. Vi har noen spørsmål som er basert på kriteriene for kjernegruppene (versjon januar 2024)

I hvilken grad opplever du at ...

- l) kjernegruppen utvikler og vedlikeholder en felles kunnskapsbase som grunnlag for integrert og sammenhengende utforming og gjennomføring av politikk?
- m) kjernegruppen gjør departementene bedre i stand til å møte store, komplekse samfunnsutfordringer som krysser sektorgrenser og som ikke lar seg løse ved enkeltstående tiltak eller økte budsjettammer alene, men fordrer langsiktig oppmerksomhet?
- n) denne arbeidsformen vil gi merverdi til det aktuelle området sammenlignet med ordinært interdepartementalt samarbeid?
- o) kjernegruppen dublerer andre strukturer og ordninger?
- p) kjernegruppen
 - holder oversikt over de viktigste sektorovergripende utfordringene
 - hvilke områder som bør prioriteres framover,
 - sikrer involvering og forankring i regjeringen når det er behov for det, vanligvis gjennom regjeringsnotat
- q) det er god kontakt og avstemte relasjoner mot pågående innsats i ordinære linjer?

- r) kjernegruppen involveres i større arbeider av relevans for kjernegruppens område?
- s) kjernegrupper bidrar til bedre samordning i styringen av underliggende virksomheter uten å endre de ordinære styringslinjene?
- t) virksomhetsledelsen i underliggende etater involveres på en hensiktsmessig måte?
- u) staten er tilstrekkelig samordnet overfor kommunene på brede og komplekse saksfelt?

Forbedringsforslag og totalvurderinger

4. Basert på erfaringene så langt, ser du noe allerede nå som burde vært gjort annerledes?
5. Hvordan vurderer du kjernegruppens potensial for å gi en merverdi til/styrke de samlede resultatene for dette området?
6. Hvordan vurderer du framtiden for denne kjernegruppen spesielt og kjernegruppekonseptet generelt?
7. Er det til slutt noe vi ikke har snakket om, som du ønsker å trekke fram?

2024 – Medarbeidere fagavdelinger i departementer

1. Hva vil du si er hovedutfordringene kjernegruppen bør bidra til å løse, både samlet sett og ut fra ditt departements perspektiv?

Organisering, roller og oppgaver

2. Hva har du jobbet med opp mot kjernegruppen og hvordan?

3. Finnes det andre tverrdepartementale samarbeidsfora/samordningsmekanismer på dette området i dag? I så fall, hvordan fungerer de?

4. Har kjernegruppearbeidet ført til at det er etablert noen nye a) samarbeidsfora, b) arbeidsformer eller c) verktøy, og hva er i tilfelle din vurdering av det?

5. Har du erfart at kjernegruppen dublerer andre strukturer?

6. Hvordan ivaretar du din faglige rolle opp mot arbeidet i kjernegruppen?

7. Har du noen synspunkter på hvordan sekretariatet for kjernegruppen fungerer?

Resultater, produkter og leveranser

8. Hvilke resultater ser du av arbeidet i kjernegruppen så langt?

9. I hvilken grad vil du si at kjernegruppearbeidet bidrar til

- bedre og bredere belyste kunnskaps- eller saksgrunnlag?
- økt faglig og mer helhetlig forståelse av utfordringer på dette området?
- konstruktivt samarbeid mellom de aktuelle departementene/sektorer?
- å fange opp viktige signaler, kunnskap og innspill fra direktorater, kommuner og sluttbrukere/forbrukere?

10. Hvordan vurderer du kjernegruppens potensial til å styrke de samlede resultatene for dette området framover?

11. Har du vurdert om arbeidet som gjøres i kjernegruppen kan ivaretas like godt eller bedre på «gamlemåten», eller på andre alternative måter?

Forbedringsforslag

12. Basert på erfaringene så langt, ser du noe allerede nå som burde vært gjort annerledes?

13. Er det til slutt noen temaer som ikke er belyst her og som du vil trekke fram spesielt?

2023/2024 – Etatssamarbeidet Utsatte barn og unge

Organisering, roller og oppgaver

1. Kan du si litt om bakgrunnen for opprettelsen av direktoratgruppen og koblingen til kjernegruppen for barn og unge (Kubu)?
2. Kan du beskrive din rolle i direktoratgruppen?
3. Hvordan vurderer du mandatet/oppdraget til direktoratgruppen?
4. Hvordan vurderer du organiseringen av direktoratgruppen i sin helhet, og denne gruppens funksjon opp mot arbeidet i kjernegruppene for barn og unge?

Resultater, produkter og leveranser

5. Hvordan er dialogen og samarbeidet med kjernegruppen/departementene sett fra ditt ståsted?
6. I hvilken grad vil du si at direktoratgruppen og kjernegruppearbeidet bidrar til
 - bedre og bredere belyste kunnskaps- eller saksgrunnlag?
 - økt faglig og mer helhetlig forståelse av utfordringer på dette området?
 - konstruktivt samarbeid mellom aktuelle departementene og direktoratene?
 - å fange opp viktige signaler, kunnskap og innspill fra direktorater, kommuner og sluttbrukere/forbrukere?
7. Hvordan vurderer du direktoratgruppen og kjernegruppens potensial til å styrke de samlede resultatene for dette området framover?
8. Hvilke forventninger har du til resultater av arbeidet i direktoratgruppen og kjernegruppen? Ser du noen resultater av arbeidet i direktoratgruppen og kjernegruppen så langt?
9. Har du vurdert om arbeidet som gjøres i kjernegruppen kan ivaretas like godt eller bedre på «gamlemåten», eller på andre alternative måter?

Forbedringsforslag

10. Basert på erfaringene så langt, ser du noe allerede nå som burde vært gjort annerledes?
11. Er det til slutt noen temaer som ikke er belyst her og som du vil trekke fram spesielt?

Vedlegg 3: Retningslinjer kjernegrupper

Veiledende retningslinjer for kjernegrupper i departementsfellesskapet

Per januar 2024

Kjernegruppeforsøket er et pågående tiltak som utforsker nye arbeidsmåter på tvers i departementsfellesskapet. Forsøket er en del av oppfølgingen av Strategien for departementsfellesskapet «Gode hver for oss. Best sammen» (2021-2024). Disse retningslinjene revideres jevnlig ettersom vi får mer erfaring med hvordan kjernegruppene fungerer. Kilder til denne læringen er DFØs følgeevaluering av forsøket, jevnlig erfaringsmøter med lederdepartementene og konkrete situasjoner som oppstår, og der DFD ser at det er behov for klargjøring.

Kortform:

Dagens punkter:

1. Kjernegrupper opprettes der de kan gi merverdi på sammensatte og komplekse områder med behov for vedvarende og bred samordning
2. Kjernegrupper utvikler og vedlikeholder en felles kunnskapsbase som grunnlag for integrert og sammenhengende utforming og gjennomføring av politikk
3. Kjernegrupper ledes på departementsrådsnivået og forankres hos berørte departementsråder i de samarbeidende departementene
4. Kjernegrupper tilpasses områdene det skal jobbes med på en fleksibel måte, men virke i tråd med etablerte prinsipper for statlig styring
5. Kjernegrupper skal ikke dublere andre strukturer og ordninger
6. Kun få kjernegrupper skal være virksomme samtidig
7. DFD konsulteres ved vurdering av om kjernegrupper skal startes eller legges ned.

Utdypende veiledning:

1. Hva er en kjernegruppe?

- 1.1. En kjernegruppe er en struktur for samarbeid og samordning. Den vil ivareta at sektorpolitiske mål, verdier, aktiviteter, virkemidler og ressurser blir sett i sammenheng og avstemt godt, samt initiere nye felles innsatser som kan gi bedre og mer effektiv måloppnåelse på tvers.
- 1.2. Kjernegrupper skiller seg fra ordinære interdepartementale grupper ved at de er tydelig forankret i og ledes av departementenes toppledelse og ved at samarbeidet er tettere.
- 1.3. Kjernegrupper skal gjøre departementene bedre i stand til å møte store, komplekse samfunnsutfordringer som krysser sektorgrenser og som ikke lar seg løse ved

enkelstående tiltak eller økte budsjettammer alene, men fordrer langsiktig oppmerksomhet.

2. Når er kjernegruppe aktuelt?

- 2.1. Kjernegrupper skal kun opprettes på områder der effektiv, brukervennlig og forsvarlig utvikling og gjennomføring av politikk forutsetter høy grad av samordning over tid. Det vil si at departementene vil være avhengige av hverandre for å nå målene.
- 2.2. Kjernegrupper er aktuelt når det er behov til å bidra til utvikling og gjennomføring av politikk gjennom utrednings-, beslutnings- og iverksettingsfasen, samt følge opp i driftsfasen på komplekse områder der mange departementer deler mål og målgrupper. Tidshorizonten er lengre enn ved ordinære prosesser.
- 2.3. Kjernegrupper er ressurskrevende. Det skal sannsynliggjøres at denne arbeidsformen vil gi merverdi til det aktuelle området sammenlignet med ordinært interdepartementalt samarbeid.
- 2.4. Kjernegrupper skal ikke dublere andre strukturer og ordninger, men heller komme til erstatning for disse. Også der det er opprettet kjernegrupper løses saker på lavest mulig nivå.

3. Roller og oppgaver for kjernegrupper

- 3.1. Kjernegruppene kan innta ulike samordningsroller, men alle vil fungere som koordinatorene, pådrivere og ha ansvar for å følge opp og sikre samordnet gjennomføring
- 3.2. Kjernegrupper vil holde oversikt over de viktigste sektorovergrepene og hvilke områder som bør prioriteres framover. De må sikre involvering og forankring i regjeringen når det er behov for det, vanligvis gjennom regjeringsnotat.
- 3.3. Kjernegrupper kan ved behov utpeke ekspertgrupper eller initiere andre tiltak av relevans for formålet, forankring skjer også da gjennom ordinære prosesser.
- 3.4. Kjernegruppene driver i utgangspunktet ikke primært ordinær saksbehandling, men det er viktig med god kontakt og avstemte relasjoner mot pågående innsats i ordinære linjer. Kjernegrupper vil i motsetning til utvalgsarbeid være en del av ordinær virksomhet.
- 3.5. Deltagerne i kjernegruppene bør tidlig klargjøre hvordan arbeidet i kjernegruppen skal brukes inn i den ordinære virksomheten og allerede fastsatte prosesser i deltakende departementer
- 3.6. Der det er satt ned kjernegruppe, bør det ved igangsetting av større arbeider av relevans for kjernegruppens område, vurderes om og hvordan kjernegruppen skal involveres.

4. Opprettelse og avvikling av kjernegrupper

- 4.1. Kjernegruppene fastsetter selv sine mandater i en tidlig fase. Før mandatene blir fastsatt skal DFD ved Statsforvaltningsavdelingen konsulteres og DFD skal få utkast til mandat forelagt.
- 4.2. Mandatet skal beskrive en tidsplan for hvilke mål og resultater kjernegruppen skal oppnå og hvordan arbeidet i kjernegruppen skal legges opp og konkretisere produkter eller leveranser kjernegruppen skal bidra med, og viser tidsplan for det første virkeåret.
- 4.3. Av mandatet skal det også framgå hvordan aktører som arbeider med tilgrensende oppgaver involveres i kjernegruppens arbeid og hvordan kjernegruppen skal følge opp iverksettingen.
- 4.4. Alle departementer kan opprette kjernegrupper, gitt at det er oppslutning blant de samarbeidende departementene og tilslutning i departementsrådskollegiet.
- 4.5. Innen oppstartsmøtet finner sted, skal det være avgjort hvordan lederskapet ivaretas i første fase. DFD inviteres til å delta i oppstartsmøtet.
- 4.6. Det skal til enhver tid være få operative kjernegrupper, og det er DFD som har ansvaret for å sørge for å holde oversikt.
- 4.7. Kjernegruppene kan avvikle seg selv, men før dette skjer skal det avklares hvordan avviklingen skal skje og hvis aktuelt i hvilken form arbeidet tas videre. DFD ved Statsforvaltningsavdelingen skal orienteres om avvikling.

5. Forankring av kjernegrupper

- 5.1. Kjernegrupper skal tydelig forankres på departementsrådsnivået i departementene. Det må være klart hvilket departement som leder arbeidet.
- 5.2. Departementsrådene har ansvaret for at det sikres god kontakt mot politisk nivå i de involverte departementene, mellom involverte ansatte på de ulike nivåene i egne departementer og på tvers av departementene og slik at styring og gjennomføring av politikk overfor underliggende virksomheter er tilstrekkelig samordnet.
- 5.3. Kjernegrupper er i utgangspunktet en administrativ arbeidsform, men ved opprettelsen av kjernegrupper som arbeider med brede, politisk viktige og langsiktige problemstillinger, kan det være behov for regjeringsforankring. Det departementet som leder kjernegruppen, legger saken fram for regjeringen i samarbeid med de andre deltakende departementene, helst med et felles r-notat.

6. Involvering av underliggende og sideordnede virksomheter

- 6.1. For å møte komplekse samfunnsutfordringer, må samordningen mellom relevante sektordepartementer og tilhørende direktorater være god. Kjernegrupper vil bidra til bedre samordning i styringen av underliggende virksomheter, men endrer ikke de ordinære styringslinjene.

- 6.2. Virksomhetsledelsen i underliggende etater involveres på en hensiktsmessig måte. Der flere direktorater får en rolle, må det gjøres klart hvem som leder samarbeidet på direktoratsnivå.
- 6.3. På brede og komplekse saksfelt vil det som regel også være viktig at staten er tilstrekkelig samordnet overfor kommunene. Da må det vurderes hvordan ordinære virkemidler og prosesser overfor kommunesektoren benyttes (eks Statsforvalteren, konsultasjonsordningen)
- 6.4. Etablerte prinsipper for statlig styring og økonomiregelverket ligger til grunn for arbeidet, og styringssignaler til underliggende etater må dokumenteres som en del av styringsdialogen.

7. Oppsett av kjernegruppe

- 7.1. Kjernegruppene må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- 7.2. Det må så tidlig som mulig avklares hvordan finansiering av innsats og utvikling av felles kunnskapsgrunnlag skal ivaretas i kjernegruppen.
- 7.3. Kjernegrupper skal ha en tydelig og effektiv ledelse og sekretariatsfunksjon. Det må være et definert kontaktpunkt for kjernegruppa.
- 7.4. Kjernegrupper kan ha rullerende lederskap. Da tilsier hensyn til kontinuitet og oppmerksomhet at lederskapet kun ruller mellom de departementene som har størst eierskap til sakskomplekset.
- 7.5. Deltakere i kjernegruppen forventes å bidra aktivt til leveranser og oppgaveløsning i kjernegruppen.
- 7.6. Ressursbruk knyttet til samarbeidet mellom departementene i denne strukturen dekkes når ikke annet er bestemt, innenfor det enkelte departements gjeldende budsjetttrammer.
- 7.7. Erfaringsvis har digitale samarbeidsformer stor betydning for god involvering på brede og komplekse områder. Det bør tidlig i kjernegruppa arbeid vurdere hvordan digitalisering kan effektivisere arbeidsflyten.
- 7.8. Kjernegruppene bestemmer selv arbeidsform og arbeidsmetode, men det forventes høy grad av bevissthet rundt dette og rom for å forsøke ut nye og innovative måter å arbeide på, gitt at det er krevende å jobbe med komplekse, tverrgående utfordringer innenfor en i utgangspunktet sektororientert struktur.
- 7.9. Viktige verdier er faglighet, åpenhet, takhøyde og positiv til nærming til nye ideer og tilnæringsmåter, også på andre ansvarsfelt enn sitt eget.

8. Evaluering og dokumentasjon av erfaringer med kjernegrupper

- 8.1. Arbeidet i kjernegruppene skal journalføres og arkiveres. DFD vil ajourføre en oversikt over kjernegruppene. Departementene holder DFD oppdatert, bla om møteplaner for kjernegruppene (på toppledernivået).

- 8.2. Kjernegruppene skal dokumentere sine erfaringer underveis i arbeidet og stille dette til disposisjon for DFD/DFØ, som har et samlet ansvar for å dokumentere og formidle erfaringer.
- 8.3. DFD kan på forespørsel være diskusjonspartner og rådgiver inn mot kjernegruppene, eller eventuelt bistå på andre måter etter nærmere avtale. DFD konsulteres når det vurderes oppstart av en ny kjernegruppe og når kjernegrupper vurderes nedlagt.

Vedlegg 4: Bakgrunn for kjernegruppeforsøket

Notatet er skrevet av utredningsleder Astri Hildrum, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 30.05.2024

Dette notatet oppsummerer i grove trekk veien fram mot etableringen av kjernegrupper i departementsfellesskapet. Det finnes mye annen relevant og viktig kunnskap om tilnæringsmåter og arbeidsformer som skal fremme samordning i departementene og forvaltningen både nasjonalt og internasjonalt, herunder forskning, rapporter fra Riksrevisjonen og andre offentlige rapporter. Hver enkelt kjernegruppe har også betydelig dokumentasjon på sine områder. Det er ikke gjort noe forsøk på å oppsummere dette her.

Notatet omhandler dermed kun den direkte bakgrunnen for arbeidet, herunder utrednings- og utviklingsarbeid i regi av tidligere Difi og DFØ og i departementsfellesskapet, som foranlediget kjernegruppeforsøket.

1. Innledning

Betegnelsen «kjernegruppe» stammer fra en arbeidsgruppe som ble satt ned i 2020 for å komme opp med et forslag til ny strategi for departementsfellesskapet (KMD 2020).¹⁸ Forslaget danner grunnlaget for strategien for departementsfellesskapet 2021-2025 «Gode hver for oss. Best sammen» (KMD 2021). Arbeidsgruppen foreslo blant annet kjernegrupper som en ny arbeidsform for bedre håndtering av gjenstridige problemer på tvers av departementene. Begrepet «gjenstridig problem» er en variant over begrepet «wicked problems» (Rittel og Webber 1973) som Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) valgte å bruke i en rapport om samordning i forvaltningen (Difi 2014). Se også kommentar til slutt i notatet.

2. Bakgrunn

Bevisstheten om og bekymringen for komplekse samfunnsutfordringer og hvordan disse kan møtes av forvaltningen, har økt de siste tiårene. Klimaendringer, men også generell demografiutvikling, konsekvenser av globalisering, teknologiutvikling og erfaringer med pandemi har vært blant drivkreftene. I rapporten «Hva skjer i departementene?», fant Difi at norske departementer fungerer godt (Difi 2011:11), men påpekte også at de må endre og utvikle seg, blant annet slik at saker som berører flere departementers ansvarsområder får en mer samlet saksbehandling.

Oppmerksomheten om behov for samfunnsikkerhet generelt og departementenes ansvar spesielt, økte markant etter terrorangrepet 22. juli 2011, et angrep som fikk dødelig utfall både på Utøya og i Regjeringskvartalet. I forlengelsen av rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14), ble det satt i gang forskjellige tiltak og innsatser for å gjenskape en balanse og rette opp mangler som kom til syne etter terrorangrepet, utover arbeidet med å gjenreise

¹⁸ Arbeidsgruppen besto av seks ekspedisjonssjefer fra ulike departementer og ble ledet av ekspedisjonssjef Torgeir Strøm fra Klima- og miljødepartementet («Strømgruppen»)

regjeringskvartalet. Blant disse var et program for bedre styring og ledelse i staten i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD 2018).¹⁹ Difi bidro inn mot programmet med kunnskapsgrunnlag og som utviklingsstøtte, og påpekte at sektororienterte strukturer kombinert med sterke sektorkulturer ikke bare gjorde det vanskelig å jobbe godt med de mest gjenstridige problemene i departementsfellesskapet, men også fikk ringvirkninger i direktoratene og for samhandling mellom forvaltningen og andre aktører (Difi 2014:7). Difi fulgte spesielt tett et program for oppfølging av utsatte barn og unge (0-24-samarbeidet), og foreslo blant annet tyngre forankring og fastere departementslederfora for å sikre en mer samordnet styring og ledelse fra toppen (Difi 2016).²⁰

I 2019 ble Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) involvert i et arbeid om hvordan 0-24-samarbeidet skulle føres videre etter at programperioden utløp.²¹ DFØs råd omfattet å legge opp til en mer definert departemental samarbeidsstruktur. Argumentet var at dette ville bidra til å matche direktoratenes organisering, og samtidig også gjøre departementene bedre i stand til å motta politiske signaler på en mer samlet måte (DFØ 2020). Se også direktoratenes egen felles rapport om anbefalinger til hvordan samarbeidet kunne sikres videre (0-24-samarbeidet 2020).

3. Forslag om ny strategi for departementsfellesskapet

Høsten 2019 startet arbeidet med utvikling av ny strategi for departementsfellesskapet. Av mandatet går det fram at den nye strategien skulle bidra til å fjerne hindringer for effektivt tverrgående samarbeid, i tillegg til å videreføre samarbeidet om administrative fellestjenester (KMD 2016). Arbeidsgruppen leverte sin rapport i mars 2020. I en artikkel i Stat og Styring presenteres kunnskapsgrunnlaget den baserte seg på (Hildrum 2020). Det ble lagt til grunn at departementene står i krysspress. De må i stadig større bidra til å støtte politisk ledelse i å være dagsaktuelle og relevante, samtidig som behovet for å også prioritere langsiktig og tverrgående arbeid øker. Derfor foreslo arbeidsgruppen mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk som et nytt, samlende mål for departementene som fellesskap. Artikkelen gjør også rede for de tiltakene gruppen mente kunne understøtte en slik utvikling. Kjernegrupper var et av disse forslagene. Utsatte barn og unge omtales som område der det kan være aktuelt å forsøke en slik arbeidsform.

Arbeidet med å utvikle forslaget til ny strategi, falt i tid sammen med at DFØ var involvert i å se på muligheter for videreføring av 0-24-samarbeidet. Forbindelsen til denne prosessen bidro til konkretisering av kjernegruppekonseptet. Kjernegruppa for utsatte barn og unge (KUBU) ble opprettet i februar 2021, det vil si etter at strategiforslaget forelå, men før den var endelig vedtatt. KUBU er innrettet på en måte som likner beskrivelsen i strategiforslaget. De øvrige kjernegruppene som er i gang, har i mer varierende grad likhetstrekk med

¹⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) endret fra januar 2022 navn til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Fra januar 2024 ble departementet delt. Strategien for departementsfellesskapet og kjernegruppeforsøket følges nå opp av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). Disse forkortelsene (KMD, KDD og DFD) er benyttet i resten av notatet.

²⁰ 0-24-samarbeidet var organisert i form av et femårig program der fem direktorater deltok under Utdanningsdirektoratets ledelse. Formålet var å bidra til at alle barn og unge får den støtten og hjelpen de behøver for å mestre eget liv.

²¹ Difis forvaltningsanalysemiljø ble fra 2020 lagt inn i DFØ

eksempelet. Alle er forankret på departementsrådsnivet. Ellers varierer oppsett, organisering og nedslagsfelt ganske mye, og danner med det et grunnlag for å samle erfaringer om når departementene trenger å samordne seg for å løse felles utfordringer.

4. Strategien for departementsfellesskapet kommer på plass

Strategien for departementsfellesskapet ble fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD) i mai 2021, noe forsinket som følge av pandemien. Alle departementene eier strategien sammen, mens KMD fikk ansvaret for å lede oppfølgingsarbeidet. Strategien følges opp gjennom et sett tiltak som også i stor grad har sitt utspring i strategiforslaget, herunder kjernegruppeforsøket. Strategien ligger tett inn mot forslaget, men inneholder en del endringer og justeringer i beskrivelser av utfordringsbildet, i målformuleringer og i tilnærmingen til tiltak. Overordnet mål er: «Vi legger til rette for at prioriterte samfunnsutfordringer kan løses.» Strategien definerer disse tre målområdene:

- Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk
- Et sterkere departementsfellesskap
- Styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter

Målområdet om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk representerer som omtalt noe nytt, og kjernegrupper er så langt det mest sentrale nye tiltaket som følger opp dette målet.

5. Kjernegruppeforsøket

De første kjernegruppene (Kompetanse i staten og Utsatte barn og unge) kom i gang vinteren 2021, før endelig strategi ble ferdigstilt. Det var de samarbeidende departementsrådene selv som tok initiativet til dem, med strategiforslaget som utgangspunkt. Følgende seks kjernegrupper er i gang:

- Kjernegruppe for utsatte barn og unge (oppstart februar 2021)
- Kjernegruppe for kompetanse i staten og departementene (oppstart februar 2021)
- Kjernegruppe for kunnskap i kriser (oppstart august 2021)
- Kjernegruppe for klima og omstilling (oppstart oktober 2021)
- Kjernegruppe for vann og avløp (oppstart september 2022)
- Kjernegruppe for sikker IKT (oppstart april 2024)

En ny kjernegruppe om stramt arbeidsmarked er i ferd med å starte opp.

KMD utarbeidet våren 2021 en systematikk i å følge opp kjernegruppene i form av veiledende retningslinjer. Disse har siden blitt noe justert etter hvert basert på erfaringer og har nå følgende ordlyd:

1. Kjernegrupper opprettes der de kan gi merverdi på sammensatte og komplekse områder med behov for vedvarende og bred samordning
2. Kjernegrupper utvikler og vedlikeholder en felles kunnskapsbase som grunnlag for integrert og sammenhengende utforming og gjennomføring av politikk

3. Kjernegrupper ledes på departementsrådsnivået og forankres hos berørte departementsråder i de samarbeidende departementene
4. Kjernegruppenes virksomhet tilpasses de områdene det skal jobbes med på en fleksibel måte, innenfor gjeldende regelverk og strukturer
5. Kjernegrupper skal ikke dublere andre strukturer og ordninger
6. Kun få kjernegrupper skal være virksomme samtidig
7. DFD konsulteres ved vurdering av om kjernegrupper skal startes eller legges ned.

Kjernegruppeforsøket ble fra sommeren 2021 ble forankret gjennom KMDs styrings- og beslutningsmodell for fellestjenester og tiltaksporteføljen som følger opp strategien. Departementet deltok fra start som observatør i kjernegruppedernes (departementsrådenes) møter. Før følgeevalueringen kom på plass, sammenstilte departementet med bistand fra DFØ, erfaringer fra tidlig fase (KDD 2022). Fra 2022 fikk DFØ i oppdrag av departementet evaluere forsøket. Følgeevalueringen, erfaringsmøter for ledere og sekretariatsledere og retningslinjene er foruten kjernegruppene selv de sentrale elementene i forsøket. Oppsettet henter inspirasjon fra Difis prosjekt for oppfølging av 0-24-samarbeidet som også besto av støttende aktiviteter i form av dokumentasjon, observasjon og erfaringsmøter.

På oppdrag av departementet, utarbeidet DFØ i 2022 en midtveiseevaluering som skulle fange opp hvor godt strategien var kjent, oppslutning om den og hvordan arbeidet med tiltakene forløp. Rapporten ble publisert i november 2023 og kjernegruppeforsøket omtales som godt i rute (DFØ 2023). DFØ har også blitt bedt om å foreslå hvordan en sluttevaluering av departementsstrategien kan gjennomføres, herunder vurdering av kjernegruppeforsøket. Kjernegruppeforsøket løper som strategien generelt, i utgangspunktet ut 2025. I den forbindelse vil det gjøres opp status for om og hvordan kjernegrupper skal tas videre i departementsfellesskapet.

7. En kommentar til begrepet gjenstridig problemer

Rittel og Webber introduserte begrepet Wicked problems i 1973. Direkte oversatt betyr «wicked» «farlig» eller «ond». Rittel og Webber setter begrepet opp som motsetning til «tame problems». På de tamme problemene kan man finne logiske og klare løsninger, mens de farlige problemene i sin natur er mer uavklarte, og kan som hovedregel ikke løses, bare møtes mer eller mindre godt. Begrepet er mye brukt i norsk og internasjonal forskning.

Difi valgte å bruke merkelappen «gjenstridig problem» (2014:7), et begrep som også har bredt noe om seg. Den direkte oversettelsen er imidlertid ikke «wicked», men «stubborn», det vil si «sta», «forstokket» eller «ubøyelig». Difi forsøkte å si noe om hva som fremmet og hemmet departementenes samordning med utgangspunkt i at spesielt farlige problemer (klassiske wicked problems) i hvert fall må håndteres godt. Difis begrepsvalg peker samtidig i retning av at andre forhold enn problemets karakter får betydning for hvor godt det tverrdepartementale samarbeidet fungerer, det handler også om at enkelte typer saker og problemer tilsynelatende «preller av» på sektoriserte forvaltningsstrukturer og kulturer. Gjenstridigheten blir dermed et til dels innebygget trekk ved forvaltningens kulturer og strukturer som kan vanskeliggjøre god håndtering av problemstillinger med visse kjennetegn.

Betyr nyanseforskjellen mellom «wicked» og «gjenstridig» noe for departementenes tilnærming til og håndtering av ulike saker og problemstillinger? En mulighet er at alle «wicked problems» er gjenstridige, mens ikke alle gjenstridige problemer er «wicked». Dette kan i så fall bidra til å begrunne at høyt forankret tverrdepartementalt samarbeid i enkelte tilfeller prioriteres på områder som kanskje er mer gjenstridige i ordets egentlige forstand enn «wicked». Forutsetningen må være at problemene er viktige nok og konsekvensene av å ikke lykkes, er alvorlige på mellomlang og lengre sikt.

Litteraturoversikt

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Veiledende retningslinjer for kjernegruppeforsøket

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2011). Hva skjer i departementene? Difi-rapport 2011:11

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014). Mot alle odds? Om samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport 2014:7

Direktoratet for forvaltning og økonomi (DFØ) (2020). Fra program til varig struktur. DFØ-notat 2020:3

Finansdepartementet (2021). Statsbudsjettet 2022 - Direktoratet for forvaltning og økonomistyring - tildelingsbrev

Finansdepartementet (2022). Statsbudsjettet 2023 - Direktoratet for forvaltning og økonomistyring - tildelingsbrev

Finansdepartementet (2023). Statsbudsjettet 2024 - Direktoratet for forvaltning og økonomistyring - tildelingsbrev

Hildrum, Astri (2020). Gode hver for oss, men best sammen. Stat og Styring Vol. 30. Utg 2. 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Program for bedre styring og ledelse 2014-2017. Erfaringsrapport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Gode hver for oss. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025. Arbeidsgruppens forslag 13.3.2020 med underlagsnotater

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Erfaringsoppsummering– opprettelse av kjernegrupper i departementsfellesskapet. Notat

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Styrings- og beslutningsmodell for departementene fastsatt 280322

NOU 2012:14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen (2012)

0–24-samarbeidet. (2020). Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå. Et forslag til hvordan et mer varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge og deres familier kan innrettes, etter 0-24-programmet avslutning. Anbefalinger fra 0-24- programmet den 15. desember 2020.

Rittel, H. W. J and M. M. Webber (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences, Vol. 4, No. 2, June 1973, pp. 155–69

