



Følgerevaluering av 0-24-programmet

Sluttrapport

«Følgeevaluering av 0-24-programmet -
sluttrapport»

Juni 2021

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS

Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Postboks 221
0103 Oslo

www.deloitte.no

Forord

Dette er sluttrapport fra følgeevalueringen av 0-24-programmet. 0-24-programmet ble etablert for å ivareta et felles oppdrag som Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdskontoret, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet i 2015 fikk fra sine respektive departementer. Oppdraget gikk ut på å etablere et forpliktende samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år, med formål om å styrke det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier, og øke gjennomføringen i videregående opplæring, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Målet med følgeevalueringen har vært å dokumentere og vurdere gjennomføring av programmet og måloppnåelse, samt bidra til læring, videreutvikling og justering av programmet underveis. I tillegg har et viktig formål med følgeevalueringen vært å identifisere læringspunkter som kan være relevante i forbindelse med andre, lignende prosesser i fremtiden. Følgeevalueringen av 0-24-programmet er gjennomført av Deloitte på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, i perioden 2016-2021.

Evalueringen har bestått av tre delrapporter i tillegg til denne sluttrapporten. Sluttrapporten er utarbeidet av Line Margrete Johansen (prosjektleder), Kristina Overn Krohn og Frode Løvlie. Flere andre kollegaer har bistått med nyttige innspill og kommentarer i prosessen.

Rapporten er kvalitetssikret etter Deloittes interne prosedyrer.

Evalueringsteamet vil takke alle aktører som er på ulikt vis har vært involvert i 0-24-samarbeidet og som har stilt opp til intervju, besvart spørreundersøkelser eller på annet vis har delt sine erfaringer og sin innsikt med oss i forbindelse med følgeevalueringen.

Vi vil også takke Utdanningsdirektoratet for muligheten til å jobbe over flere år med et givende og interessant evalueringsoppdrag, og vår kontaktperson i Utdanningsdirektoratet Camilla Vibe Lindgaard for godt samarbeid i disse årene.

Oslo, 09.06.2021



Jan Erik Tveiten

Ansvarlig partner
Deloitte AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag	6
1 Innledning	12
2 Gjenstridige problemer og tverretattlig samarbeid	27
3 Gjennomføring av programmet	36
4 Måloppnåelse	55
5 Lærdommer av samarbeidet	82
6 Referanser	87
Vedlegg 1: Logisk modell for 0-24-programmet	89
Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte tiltak i 0-24-programmet	90

Detaljert innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	6
1 Innledning	12
1.1 Om 0-24-samarbeidet	12
1.1.1 Opprettelse og organisering	12
1.1.2 Bakgrunn for opprettelse av 0-24-samarbeidet	12
1.1.3 0-24-samarbeidets målsetninger	13
1.2 Om følgeevalueringen av 0-24-programmet	14
1.3 Tidligere leveranser i evalueringen	16
1.4 Metode og datagrunnlag	18
1.4.1 Dokumentgjennomgang	18
1.4.2 Intervju	18
1.4.3 Spørreundersøkelse	19
1.4.4 Observasjon, workshoper og evalueringskonferanse	25
1.5 Leserveiledning	26
2 Gjenstridige problemer og tverretatlig samarbeid	27
2.1 Innledning	27
2.2 Frafall i videregående opplæring som gjenstridig problem	27
2.3 Tverretatlig samordning som tilnærming til et gjenstridig problem	28
2.4 Utfordringer ved tverretatlig samarbeid	28
2.4.1 Ulike distanser i tverretatlige samarbeid	29
2.5 Tiltak for å fremme tverretatlig samordning i staten	32
2.5.1 Tiltak knyttet til den enkelte deltakende organisasjon	32
2.5.2 Samordningstiltak og inter-organisatorisk styring	34
3 Gjennomføring av programmet	36
3.1 Innledning	36
3.2 Hovedtrekk i gjennomføringen av 0-24-programmet	36
3.2.1 Etablering av 0-24-samarbeidet	36
3.2.2 Strategiarbeid 2017-2018	37
3.2.3 Etablering av målbilde og arbeid med gevinstrealisering 2019	38
3.2.4 Fornyet felles oppdragsbrev 2019	38
3.2.5 Arbeid med å etablere varige strukturer for samordning	39
3.3 Organisering av arbeidet	41
3.4 Programmets prosjektportefølje	44
3.5 Gjennomføring av 0-24-samarbeidet i statsforvalterembetene	47
3.6 Sentrale erfaringer fra etablering og gjennomføring av 0-24-programmet	49
3.6.1 Organisering	49
3.6.2 Prosjektportefølje	52
4 Måloppnåelse	55
4.1 Innledning	55
4.2 Programteori og logiske modeller	55

4.3	Sammenheng mellom tiltak og målsetninger	57
4.4	0-24-programmets prosessmål	59
4.5	Resultatmål	65
4.5.1	Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde	65
4.5.2	Samordning av virkemidler	69
4.5.3	Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på	71
4.5.4	Varig kapasitet for tverrsektoriell innsats	72
4.6	Effektmål	73
4.6.1	Tverretatlig samarbeid i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier	73
4.6.2	Utviklingen når det gjelder frafall i videregående opplæring	74
4.7	Sentrale erfaringer og vurderinger vedrørende programmets måloppnåelse	79
5	Lærdommer av samarbeidet	82
5.1	Innledning	82
5.2	0-24-programmet som samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem	82
5.3	Hva har vi lært av 0-24-samarbeidet?	84
6	Referanser	87
	Vedlegg 1: Logisk modell for 0-24-programmet	89
	Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte tiltak i 0-24-programmet	90

Figurer

Figur 1: Tema og problemstillinger for evalueringen	15
Figur 2: Respondentenes organisatoriske tilhørighet, 2020. Prosent (n=105).	22
Figur 3: Rolle i 0-24-programmet, 2020. Nominelle tall.	23
Figur 4: Ulike distanser i interorganisatorisk samarbeid.	30
Figur 5: Mulige modeller for en fremtidig samarbeidsstruktur.	41
Figur 6: Statsforvalterens (fylkesmannens) rolle og bidrag. Ansatte hos statsforvalteren, 2020	48
Figur 7: Programteori for 0-24-programmet.	56
Figur 8: Hvorvidt iverksatte tiltak/prosjekter er hensiktsmessige for å nå målene. Alle respondenter, 2020	57
Figur 9: Tiltak/prosjekters viktighet for å nå målene. Styringsgruppe og programsekretariat, 2020	58
Figur 10: Eget samarbeid med andre sektorer. Ansatte i direktorater, 2019 og 2020.	61
Figur 11: Endring i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i direktorater, 2020	62
Figur 12: 0-24-programmets bidrag til økt samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i direktorater, 2020.	62
Figur 13: Endringer i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte hos statsforvalter, 2020	64
Figur 14: Samsvar mellom ulike sektorens mål. Ansatte i departementer, direktorater og hos statsforvalteren, 2020	65
Figur 15: 0-24-programmets bidrag til etablering av et felles kunnskapsgrunnlag. Alle respondenter, 2020	66
Figur 16: Opplevelse av sammenfallende syn på målgruppens utfordringer. Alle respondenter, 2020.	66
Figur 17: Endring i felles utfordringsbilde. Alle respondenter, 2020	67
Figur 18: 0-24-samarbeidets bidrag når det gjelder endring i utfordringsbilde, 2020.	67
Figur 19: Bruk av kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Ansatte i departementer og direktorater. 2019 og 2020	68
Figur 20: Statsforvalternes bruk av kunnskapsgrunnlaget. Ansatte hos statsforvalteren, 2019 og 2020	68
Figur 21: Samordning av virkemidler. Alle respondenter, 2020	69
Figur 22: Opplevd endring i virkemidler. Alle respondenter, 2020	70
Figur 23: 0-24-samarbeidets bidrag til samordning av virkemidler. Alle respondenter, 2020	71
Figur 24: Gjennomføring i videregående opplæring, ulike utdanningsprogram.	75
Figur 25: Gjennomføring videregående opplæring, innvandringskategori.	76
Figur 26: Status elever/læringer som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent.	77
Figur 27: Status elever/læringer som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent (norskfødte innvandrerforeldre).	77
Figur 28: Status elever/læringer som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent (innvandrere).	78

Tabeller

Tabell 1: Prosess- og resultatmål for 0-24-programmet	6
Tabell 2: Mål for 0-24 programmet jf. programmandat fra 2015	13
Tabell 3: Mål for 0-24-programmet per juni 2019	14
Tabell 4: Respondentgrupper og svarprosent. Spørreundersøkelse oktober 2020	21
Tabell 5: Rammeverk for analyse av tverretattlig samordning	32
Tabell 6: Utvalgte prioriterte innsatser og tiltak siden 2018	47

Sammendrag

I 2015 mottok Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdskontoret, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet et felles oppdrag fra sine respektive departementer om å etablere et *forpliktende samarbeid* om utsatte barn og unge under 24 år. 0-24-programmet ble etablert for å ivareta dette felles oppdraget, og er et femårig tverrsektorielt program som har hatt som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlig.¹

Programmet har vært organisert med en fast styringsgruppe med medlemmer fra alle deltakende direktorater, samt et programsekretariat.² I tillegg har programmet etablert arbeidsgrupper knyttet til de enkelte tiltakene som har blitt gjennomført. Programperioden for 0-24-programmet var fra 2015 til 2020, men grunnet covid-19-pandemien ble det besluttet å opprettholde programstrukturen i form av en styringsgruppe og et programsekretariat til april 2021. 4. mars 2021 hadde styringsgruppen sitt siste møte, og 22. mars hadde også programsekretariatet sitt siste møte.

Bakgrunnen for opprettelsen av 0-24-samarbeidet var den varige og komplekse utfordringen relatert til frafall i videregående opplæring, og i det opprinnelige oppdragsbrevet fra 2014 er oppdraget omtalt som «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.» I senere styringsdokumenter fra programmet er formålet i noe større grad innrettet mot samordning av tjenester til utsatte barn og unge mer generelt. Det har vært definert følgende to effektmål for programmet:

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

I tillegg var det formulert fire prosessmål og fire resultatmål for programmet. Disse er i stor grad rettet mot interne prosesser i programmet, og samarbeid og samhandling på direktoratsnivå. Prosess- og resultatmålene, slik de har vært definert i siste del av programperioden, fremgår av tabellen under.

Tabell 1: Prosess- og resultatmål for 0-24-programmet

Prosessmål	Resultatmål
1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan	1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier
2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles	2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner / fylkeskommuner i å etablere godt tverretatlig samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier
3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles	3. Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen
4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte	4. Samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene

Deloitte har siden høsten 2016 følgeevaluert 0-24-programmet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Det er tidligere levert tre delrapporter i forbindelse med følgeevalueringen. Disse er levert henholdsvis i juni 2018, juni 2019 og september 2020.³ De ulike delrapportene har tatt for seg ulike sider ved henholdsvis måloppnåelsen i og gjennomføringen av 0-24-programmet, og gjennom delrapportene kan man følge ulike sider ved programmets utvikling, og utfordringer man har stått overfor i ulike faser av gjennomføringen. I tredje delrapport er programmets måloppnåelse særskilt tema,

¹ 0-24-programmet, 2017

² I 2019 ble også Justis- og beredskapsdepartementet en del av 0-24-samarbeidet (Kunnskapsdepartementet m.fl., 2019), og fra høsten 2019 har derfor både Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) deltatt med ett medlem hver i styringsgruppen for 0-24-programmet.

³ Deloitte 2018; Deloitte 2019; Deloitte 2020

og det ble utarbeidet en programteori med logiske modeller som illustrerer Deloittes forståelse av sammenhengene mellom innsatsfaktorer og aktiviteter i programmet, samt målsetninger på kort, mellomlang og lang sikt.

Følgeevalueringen legger til grunn en realistisk evalueringstilnærming, der man er opptatt av å vurdere hva som virker for hvem under hvilke omstendigheter. Dette innebærer at det ikke bare er interessant å vurdere om målene nås eller ikke, men også å vurdere organiseringen av samarbeidet og det konkrete arbeidet som har pågått i regi av 0-24-programmet, og hvordan disse prosessene har bidratt til – eller hindret – måloppnåelse. Videre er det i en realistisk evaluering sentralt å undersøke *for hvem* endring eventuelt er oppnådd som følge av samarbeidet som har pågått de siste fem årene, og hvilke interne eller eksterne faktorer som har påvirket måloppnåelsen. Med andre ord: *Hva* virker, *for hvem*, og under hvilke *omstendigheter*.

Gjennomføringen av programmet

Vi har i følgeevalueringen lagt til grunn teori om interorganisatorisk samhandling og tverrsektorielt samarbeid i offentlig sektor, og drøftet utviklingen i samarbeidet og enkelte utfordringer man har møtt på, i lys av disse teoretiske perspektivene. Blant annet har vi vektlagt teori som beskriver ulike distanser som ofte gjør seg gjeldende i tverrsektoriell samhandling, og som kan fungere som hindringer i samarbeidet. Videre har vi lagt til grunn et analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten som beskriver tiltak for å fremme tverretattlig samordning.⁴

Personer som har hatt en sentral rolle i 0-24-programmet siden oppstarten har i intervju i forbindelse med denne sluttrapporten vist til at mye ville ha vært gjort annerledes dersom man skulle ha startet arbeidet om igjen i dag. Det beskrives at det var et misforhold mellom organiseringen og ambisjonene for programmet, og at kompetansen om programorganisering var fraværende hos de involverte aktørene da programmet startet. Blant annet gjaldt dette bevissthet knyttet til betydningen av hvordan gevinstene av arbeidet skulle realiseres.

Evalueringen har også vist at 0-24-programmet i første del av programperioden manglet styrende dokumenter utover programmandatet, en overordnet fremdriftsplan og en plan for oppfølging av programmet og dets gevinster i linjen i virksomhetene. Dette medførte at programmet fikk en svært bred og fragmentert innretning fra starten. Samtidig var programmet preget av tydelige ulikheter i kultur og faglig ståsted mellom direktoratene når det gjaldt virkemiddelbruk og generell tilnærming til arbeidet med målgruppen, noe som medførte at oppdraget ble forstått noe ulikt på tvers av direktoratene. Det har vært Deloittes vurdering at programmet burde hatt et tydeligere avklart mål bilde og styrende dokumenter som måldokumenter og strategi med overordnet fremdriftsplan/gevinstrealiseringsplan klart ved etableringen av programmet eller i helt innledende faser av programmet.

I tillegg har evalueringen vist at det fra etablering og oppstart av programmet var liten bevissthet om de ulike distansene som gjør seg gjeldende i den typen inter-organisatoriske samarbeid som 0-24-programmet har vært (herunder særlig kognitiv distanse, strukturell distanse og makttdistanse).⁵ De involverte direktoratene er svært ulike når det gjelder både størrelse, organisering og grad av direkte berøring med brukerne. Underveis i programperioden er det i forbindelse med evalueringen pekt på at det var en svakhet allerede fra oppstarten at det ble brukt for lite tid på å reflektere rundt hverandres roller og mandater, og på å forstå hvordan det enkelte direktorat hørte inn under 0-24-samarbeidet og hvilke inngangsverdier de tok med seg inn i samarbeidet.

Dette er trolig medvirkende årsaker til noen av utfordringene som preget både forståelsen av og eierskapet til oppdraget blant de involverte partene innledningsvis i programmet, og utfordringene som preget arbeidet i flere av arbeidsgruppene for de opprinnelige tiltakene i programmet. Evalueringen har samtidig vist at et av resultatene av 0-24-programmet er at distansene mellom aktørene har blitt redusert underveis, noe som har hatt stor betydning for programmets gjennomføringsevne når det gjelder å adressere målene for samarbeidet. En sentral lærdom fra programmet er dermed også at det å redusere distansene i et samarbeid tar tid, og at dette er et nødvendig steg for å komme videre i å endre kultur og samarbeidsformer på tvers av organisasjoner, og legge til rette for å jobbe mot mer langsiktige, felles målsetninger.

Også utfordringer knyttet til forankring i deltakende direktoraters linjeorganisasjoner har gjennom hele følgeevalueringen blitt fremhevet som en barriere for måloppnåelse. I evalueringens første delrapport ble det vist til at uten tilstrekkelig forankring i deltagende linjeorganisasjon(er), reduseres sjansene for at programmet og tilhørende prosjekter får den tiltenkte effekten i forvaltningen, og det blir vanskelig å se for seg at programmets gevinster lar seg realisere og formål lar seg nå. Rapporten konkluderte med at 0-24-programmet i de første årene av samarbeidet undervurderte behovet for, og dermed ikke i tilstrekkelig grad lyktes med å forankre arbeidet i linjeorganisasjonene. Forankring av arbeidet inn i linjeorganisasjonene har vært et gjennomgående tema i de påfølgende evalueringsrapportene fra 0-24-programmet. Blant annet har det underveis blitt pekt på at det ikke alltid har vært lett for virksomhetsledelsen å se hva samarbeidet

⁴ Nesheim m.fl., 2019

⁵ Dette er utfyllende omtalt i følgeevalueringens andre delrapport (Deloitte 2019)

dreier seg om, og at det kan være vanskelig å få ledelsen til å forstå at 0-24-programmet må prioriteres, all den tid sektoren har andre, store satsinger som det skal leveres på og som overordnet departement er mer opptatt av. Evalueringen har også vist at det har vært store variasjoner i hvorvidt og hvordan de ulike direktoratene har etablert interne strukturer for å følge opp 0-24-programmet.

Behovet for en tydelig forankring av 0-24-samarbeidet på departementsnivå har vært trukket frem gjennom programperioden og evalueringen som en sentral forutsetning for å lykkes med å nå målene for arbeidet. Dette relaterer seg blant annet til betydningen av at departementene generelt samordner sine styringssignaler til direktoratene for å unngå en sektorbasert tilnærming til målgruppen, samt mer spesifikt at departementene viser interesse for å bidra til prioritering av 0-24-oppgavet i sine underliggende virksomheter. I programmets innledende år viste aktørene i programmet til at departementene hadde lite trykk på 0-24-arbeidet, og at dette bidro til manglende prioritering og forankring også hos virksomhetslederne i direktoratene. Samtidig er det i intervjuene som er gjennomført våren 2021 trukket frem fra flere at departementene særlig det siste året har gjort store fremskritt med hensyn til vilje og ønske om å prioritere det tverrsektorielle arbeidet.

Det fremgår også av evalueringen at det oppleves å ha vært en positiv utvikling underveis i programmet når det gjelder holdningen i direktoratene til 0-24-programmet. Dette relateres blant annet til at programmets innsatser etter hvert i større grad ble koblet til områder hvor tverrsektoriell samordning har en reell verdi, og der direktoratene på ulike vis er avhengige av hverandre for å realisere egne oppdrag og oppgaver. Betydningen av å knytte programmets innsatser tettere til kjernevirksomheten i de deltakende direktoratene har vært et viktig tema i evalueringsrapportene fra 0-24-programmet.

Programmets utfordringer med å sikre tilstrekkelig forankring inn i ledelsen og linjene til de involverte direktoratene, særlig i første del av programperioden, har slik vi ser det sammenheng med at programmets opprinnelige prosjektportefølje og organisering ikke i tilstrekkelig grad la vekt på å knytte arbeidet til direktoratenes kjernevirksomhet. Som kommentert i alle de tidligere delrapportene i følgeevalueringen av 0-24-samarbeidet,⁶ har det vært en utfordring for programmet at antall tiltak/aktiviteter - særlig i første del av programperioden – var omfattende. Det er bred enighet mellom de involverte aktørene om at spissingen av prosjektporteføljen underveis i programmet har vært helt nødvendig. Dette bidro til en tydeligere kobling av aktivitetene i 0-24-programmet til direktoratenes kjernevirksomhet, noe som i litteraturen om tverretatlig samordning understrekes som sentralt for å sikre at programmet oppleves som relevant for den enkelte virksomhet.

Evalueringen har også vist at nettopp bevisstheten knyttet til å rette innsatsen mot områder som har betydning for de involverte direktoratenes kjernevirksomhet, og som alle direktoratene kan ha et naturlig eierskap til, har blitt langt større i løpet av programperioden. Prosjektporteføljen som programmet har hatt siden 2018 har i langt større grad enn det opprinnelige arbeidet vært rettet mot direktoratenes hovedvirkemidler overfor kommunene, og i langt større grad enn tidligere vært rettet mot områder der det tverrsektorielle samarbeidet har en mer verdi for å få til de ønskede resultatene.

0-24-programmets måloppnåelse

Bruk av programteori har vært sentralt i våre vurderinger av programmets måloppnåelse. En programteori er en eksplisitt teori eller modell som viser hvordan en intervensjon i form av for eksempel et program, et prosjekt, en strategi eller et initiativ bidrar, eller forventes å bidra, til en rekke mellomliggende resultater og til slutt til de forventede eller observerte effektene. En programteori består vanligvis av en forandringsteori og en handlingsteori, hvorav forandringsteorien beskriver de sentrale prosessene og drivkreftene som skaper endring for målgruppen, mens handlingsteorien på sin side beskriver hvordan et program eller en annen intervensjon er satt sammen for å aktivere en slik forandringsteori, herunder hvilke konkrete aktiviteter man skal sette i verk.⁷ Vi har i tidligere delrapporter i følgeevalueringen pekt på til dels uklare og/eller manglende sammenhenger mellom de ulike nivåene av mål som inngår i 0-24-programmets forandringsteori. Dette gjør det til dels uklart og usikkert hvordan man skal komme videre i til neste nivå av målsetninger, slik disse er skissert i forandringsteorien, slik at arbeidet på lengre sikt kan bidra til de ønskede effektene. Dataene som belyser måloppnåelsen viser likevel generelt en positiv utvikling for programmets målsetninger; både når det gjelder prosessmål, resultatmål og effektmål.

Selv om det ikke foreligger sikre data om utvikling når det gjelder effektmålet om økt tverretatlig samarbeid i kommunene, er det indikasjoner på at 0-24-programmet har bidratt til økt oppmerksomhet om viktigheten av tverretatlig samhandling, og til at flere kommuner har satt i verk eller planlagt tiltak for å øke den tverretatlige samhandlingen om utsatte barn og unge og deres familier. En videre utvikling her vil i sin tur kunne bidra til effekter på lengre sikt også når det gjelder effektmålet om økt gjennomføring i videregående opplæring. Disse effektene er imidlertid fremdeles svært usikre.

⁶ Deloitte, 2018; Deloitte, 2019; Deloitte, 2020

⁷ Funnell & Rogers, 2011

Viktige forutsetninger for å realisere ytterligere effekter er sammensatte. Statsforvalterens rolle er viktig, og både videreføring av fellesoppdraget og en generell samordning av oppdragene til statsforvalteren der dette er hensiktsmessig vil kunne ha stor betydning for hvordan statsforvalteren utøver sin pådriverrolle overfor kommunene. Videre oppfølging av arbeidet som er igangsatt med endringer i de statlige virkemidlene vil også kunne ha stor betydning, i likhet med videreføring og formidling/tilgang til et felles kunnskapsgrunnlag. Det at iverksatte prosesser følges opp og videreutvikles ytterligere er med andre ord etter Deloitte vurdering vesentlig for å legge til rette for ytterligere måloppnåelse når det gjelder programmets langsiktige målsetninger.

Samlet sett har 0-24-programmet hatt en positiv utvikling den siste delen av programperioden, og selv om det er vanskelig å påvise konkrete effekter med hensyn til effektmålene, synes flere av programmets mer *kortsiktige* målsetninger langt på vei å være oppnådd. Særlig gjelder dette målsetninger som er viktige forutsetninger for at ytterligere mål kan nås, som at samarbeidet mellom direktoratene forbedres og videreutvikles. Dette er relatert til økt grad av tillit mellom aktørene, og bedre kjennskap til hverandre og hverandres ansvar og oppgaver, noe som i stor grad er et resultat av samarbeid og samhandling over tid, og dermed til dels kan sies å være en synergieffekt av selve organiseringen som program. Også utarbeidelse av et felles kunnskapsgrunnlag er sentralt i denne sammenheng. Dette har, sammen med de relasjonelle dimensjonene, bidratt til at de samarbeidende partene har fått et mer felles utfordringsbilde. Selv om det fremdeles er en vei å gå, synes de kognitive distansene å ha blitt redusert, og økt forståelse for hverandre og hverandres rolle er etter Deloitte vurdering av vesentlig betydning for å utvikle mer hensiktsmessige og effektive måter å samarbeide på tvers av sektorene på. Konkret pekes det på at de reduserte kognitive distansene som følge av 0-24-programmet hadde betydning ved etableringen av koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge i forbindelse med covid-19. Samtidig er det knyttet betydelig usikkerhet til hvorvidt man har lyktes med å institusjonalisere endringene knyttet til økt tillit og reduserte kognitive distanser, og det videre arbeidet med varige strukturer vil være viktig for å bygge videre på det man har oppnådd gjennom 0-24-programmet.

Når man ser hele programperioden under ett, og 0-24-programmets samlede tiltaksportefølje, er det til dels store forskjeller i hvorvidt de ulike tiltakene/aktivitetene bidrar til intenderte endringer og til slutt til de ønskede effektene. Det synes med andre ord å være stor variasjon når det kommer til hvor viktige de ulike aktivitetene har vært for å oppnå 0-24-programmets målsetninger. Det er imidlertid satt i gang flere prosesser i regi av 0-24-programmet som har potensiale til å bidra til bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, gjennom endringer i statlige virkemidler. Resultatene er fremdeles usikre, og de konkrete virkningene kan ligge langt frem i tid. Det er gjennom en lovproposisjon foreslått en rekke endringer i regelverket, basert på forslag fra 0-24-programmet, og piloten med programfinansiering strekker seg etter planen helt til 2023. Det er noe mer usikkert hvordan anbefalinger knyttet til pedagogiske virkemidler vil bli fulgt opp, ut over kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger. Med tanke på videreføringen av arbeidet med de ulike virkemidlene, er det positivt at departementene er i ferd med å etablere en varig, tverretattlig samarbeidsstruktur som potensielt kan ha stor betydning for den videre oppfølgingen. Mye er likevel fremdeles uavklart og usikkert i så måte, og det er etter Deloitte vurdering en risiko knyttet til oppfølgingen av de prosessene som er satt i gang, i påvente av ytterligere avklaringer om de varige strukturene for tverretattlig samarbeid på departements- og direktoratsnivå.

Deloitte mener det er viktig å anerkjenne viktigheten av modningsprosessen i samarbeidet, og at det har vært viktig å gjøre seg noen erfaringer som det kunne bygges videre på mot slutten av programperioden med hensyn til både tiltaksportefølje og hvordan ulike forhold påvirker tiltaksgjennomføringen og måloppnåelsen. Det er også viktig å anerkjenne at det har vært nødvendig å prioritere å gjennomføre tiltak som ikke har direkte effekt på målgruppen før man kommer til det punkt at man kan jobbe konkret med aktiviteter som kan påvirke effektmålene mer direkte. Resultatene av 0-24-programmet som særlig fremheves av sentrale aktører, er forhold som har som hovedfunksjon å bygge et felles grunnlag for å arbeide sammen om øvrige tiltak; felles kunnskapsgrunnlag og økt utfordringsbilde, og økt tillit og kjennskap til hverandre. Denne typen effekter kan være vanskelig målbare, og krevende å formidle utad, men de utgjør likevel viktige forutsetninger for at ytterligere målsetninger skal kunne nås. Dette illustreres gjennom programteorien som er utarbeidet i forbindelse med evalueringen, ved at den viser hvordan de ulike kortsiktige, mellomlange og langsiktige målsetningene henger sammen og er avhengige av hverandre for å komme videre i den intenderte endringsprosessen.

Samtidig eksisterer det fremdeles en betydelig sårbarhet knyttet til at programmet i begrenset grad har lyktes med å institusjonalisere i linjeorganisasjonene resultater som er relatert til det systematiske samarbeidet mellom direktoratene, og til å ha et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde. I tillegg er det, til tross for positive signaler om samordning fra departementene, mange uavklarte forhold knyttet til den videre oppfølgingen av iverksatte prosesser, og hvordan man skal sikre at det bygges videre på det man allerede har oppnådd gjennom programmet - blant annet med hensyn til økt tillit og kjennskap til hverandre. Her ligger det etter Deloitte vurdering fremdeles en betydelig risiko med tanke på den videre måloppnåelsen.

Lærdommer av samarbeidet - hvordan har 0-24-programmet fungert som et samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem?

Intervjuene som er gjennomført i forbindelse med denne sluttrapporten viser at det er delte oppfatninger om hvorvidt det var en riktig beslutning å organisere samarbeidet som et program fremfor i linjen. Gjennom evalueringen har det også blitt vist til flere utfordringer 0-24-programmet har stått overfor. Manglende forankring, engasjement, usikre effekter, variabel tilknytning til direktoratenes kjernevirksomhet og variabel prioritering er blant utfordringene som har blitt trukket frem. Deloitte vurdering er basert på dette at 0-24-programmet bare delvis har fungert som et samordningsvirkemiddel for å finne løsninger på det gjenstridige problemet *fracfall i videregående opplæring*. Imidlertid mener vi årsaken til dette ikke primært handler om det gjenstridige problemet i seg selv, eller programorganiseringen i seg selv. Vi er av den oppfatning at utfordringene heller har sammenheng med hvordan man valgte å *tilnærme* seg det gjenstridige problemet i første del av programperioden, og hvordan programorganisasjonen har *fungert i praksis*.

Vi mener at etableringen av et program i seg selv synes hensiktsmessig med tanke på oppgaven man stod overfor, og de komplekse årsakene til *fracfall* i videregående opplæring. Videre viser programteorien som ble presentert i tredje delrapport at mange av aktivitetene og endringsprosessene er nært relatert til hverandre, og til dels avhengige av hverandre for å oppnå ønskede effekter/gevinster. Imidlertid mener vi det ikke ble gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av hva det ville kreve av de samarbeidende partene å etablere et program, det ble ikke rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot forhold som kunne hemme det tverretatlige samarbeidet, og det ble ikke arbeidet tilstrekkelig systematisk for å fremme det tverretatlige samarbeidet.

Deloitte vurdering er likevel at det å etablere en organisasjon utenom linjene kan gi noen merverdier. I omtalen av programmets måloppnåelse er det særlig vist til gevinsten av relasjoner over tid, i form av økt tillit, økt kjennskap til hverandre og reduserte kognitive distanser. Det er ikke sikkert man ville klart å opprettholde møtepunktene og ivareta relasjonene på samme vis dersom 0-24 hadde vært lagt til linjen. Videre kan det å etablere en egen «rigg» utenom linjen bidra til å sikre at oppgavene får den nødvendige oppmerksomheten, og ikke «drukner» i de øvrige oppgavene som linjen er ansvarlig for. Samtidig mener vi at det er noen viktige forutsetninger for at en slik organisering skal fungere i samsvar med formålet. Disse forutsetningene har ikke vært fullt ut ivaretatt i 0-24-programmet, noe som kan være en viktig medvirkende årsak til at det stilles spørsmål ved måten man valgte å organisere samarbeidet på.

Vi er også av den vurdering at det har vært utfordringer knyttet til måten man valgte å tilnærme seg det gjenstridige problemet på. Gjennom en tiltaksportefølje som dels fremstod som fragmentert, med usikre sammenhenger opp mot målsetningene for programmet og som ikke uten videre lot seg koble til de deltakende direktoratenes kjernevirksomhet, mener vi at programmet selv bidro til de utfordringene som er nevnt over. Vi mener dette henger sammen med at man ved oppstart av programmet ikke gjorde tilstrekkelige avklaringer av hvordan man skulle tilnærme seg problemet. Vår vurdering er at man i større grad burde tatt utgangspunkt i problemet, og avklart hvert av de samarbeidende direktoratenes ansvar og oppgaver med hensyn til å løse eller redusere det gjenstridige problemet. Videre burde det vært gjennomført prosesser for å avdekke og drøfte avhengigheter mellom de involverte partene. Slik kan man komme frem til en tilnærming som er tett koblet mot de involverte partenes kjerneaktivitet, og der samarbeid er sentralt for å kunne løse oppgavene. Slik vi vurderer det var man ved oppstart av programmet ikke tilstrekkelig bevisst på viktigheten av å bruke tid på å definere problemet man skal samarbeide om å løse, og å avklare avhengighetene mellom de samarbeidende partene, for slik å legge et godt utgangspunkt for den tverretatlige samhandlingen.

Selv om programmet har stått overfor en del vesentlige utfordringer, viser følgeevalueringen at det i siste fase av programmet har vært en positiv utvikling med hensyn til programmets måloppnåelse. Det er også et potensiale for videre positiv utvikling i prosessene som er satt i gang med hensyn til de statlige virkemidlene. I tillegg viser gjennomgangen at det er indikasjoner på at 0-24-programmet har bidratt til å sette i gang endringsprosesser på kommunenivå, og fellesoppdraget til statsforvalterne har vært og er viktig med tanke på statsforvalterens pådriverrolle ut mot kommunene. Til tross for en del usikkerhet og risikoer med tanke på videre gevinstrealisering etter at programperioden er avsluttet, er Deloitte samlet sett av den oppfatning at 0-24-programmet har bidratt til noen viktige gevinster som danner et stadig bedre grunnlag for det videre arbeidet for å styrke det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier, og å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Selv om det gjenstridige problemet langt fra er løst, har med andre ord 0-24-programmet vært et skritt i riktig retning, og har bidratt til å styrke forutsetningene for at det videre arbeidet kan lykkes.

I punktene under oppsummerer vi noen av de sentrale læringspunktene fra 0-24-samarbeidet med hensyn til innretning og gjennomføring av lignende tverrsektorielle samarbeidsstrukturer:

- For at en tverrsektoriell samordningsstruktur skal bidra til å løse et gjenstridig problem, må det defineres et mål som alle aktørene har et eierskap til. 0-24-programmet har vist at det gjenstridige problemet i seg selv ikke nødvendigvis er det beste målet for et slikt samarbeid.

- Dersom et program skal legge til rette for reelle effekter på det langsiktige målet må tiltakene adressere de underliggende strukturelle problemene.
- Ved oppstarten av et program er det nødvendig å etablere en tydelig fremstilling av sammenhengen mellom innsatser og målsetninger og hva som skal til for at innsatsene fører til ønskede resultater
- Når ulike virksomheter skal samarbeide mot felles mål er det avgjørende med høy bevissthet om hvilke distanser og avhengigheter som gjør seg gjeldende i samarbeidet
- For at et samarbeid skal bidra til innovasjon og forvaltningsutvikling må de som styrer arbeidet ha handlingsrom og innstilling til å tenke strategisk og nyskapende
- For at tverrsektorielt samarbeid og samordning skal prioriteres, er det nødvendig med klare og konsistente styringssignaler
- Begrenset involvering av statsforvalterembetene har medført at programmet har gått glipp av en viktig mulighet til å få innsikt i resultatene av programmet, men også til å få viktige innspill til videre utvikling av programmet.
- 0-24- programmet har generert økt kunnskap om og en rekke anbefalinger rettet mot problemene, men har i noe begrenset grad identifisert og testet ut løsningene
- Ting tar tid: Det kreves utholdenhet til å stå i et arbeid over lang tid før resultatene kommer til syne

1 Innledning

0-24-programmet er nå avsluttet. Gjennom denne sluttrapporten fra følgeevalueringen oppsummerer vi sentrale funn og vurderinger som er presentert i evalueringens tidligere delrapporter. I tillegg gjør vi en samlet vurdering av hvordan 0-24-programmet har fungert som samordningsvirkemiddel, og oppsummerer de viktigste læringspunktene fra programmet.

1.1 Om 0-24-samarbeidet

1.1.1 Opprettelse og organisering

I 2015 mottok Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdskontoret, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet et felles oppdrag fra sine respektive departementer om å etablere et *forpliktende samarbeid* om utsatte barn og unge under 24 år. 0-24-programmet ble etablert for å ivareta dette felles oppdraget, og er et femårig tverrsektorielt program som har hatt som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlige (0-24-programmet, 2017). Programmet har vært organisert med en fast styringsgruppe med medlemmer fra alle deltakende direktorater, samt et programsekretariat. I tillegg har programmet etablert arbeidsgrupper knyttet til de enkelte tiltakene som har blitt gjennomført. I 2019 ble også Justis- og beredskapsdepartementet en del av 0-24-samarbeidet (Kunnskapsdepartementet m.fl., 2019), og fra høsten 2019 har derfor både Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) deltatt med ett medlem hver i styringsgruppen for 0-24-programmet.⁸

Programperioden for 0-24-programmet var fra 2015 til 2020, men grunnet covid-19-pandemien oppstod det i 2020 forsinkelser i gjennomføringen av enkelte tiltak i regi av 0-24-programmet. På grunn av denne situasjonen ble det besluttet å utvide fristen for noen av leveransene fra programmet til vinteren/våren 2021, og å opprettholde programstrukturen i form av styringsgruppe og programsekretariat til april 2021. 4. mars 2021 hadde styringsgruppen sitt siste møte, og 22. mars hadde også programsekretariatet sitt siste møte.

1.1.2 Bakgrunn for opprettelse av 0-24-samarbeidet

Bakgrunnen for opprettelsen av 0-24-samarbeidet var den varige og komplekse utfordringen relatert til frafall i videregående opplæring, noe som blir vektlagt i det første felles oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til de fem deltakende direktoratene i 2014 (Kunnskapsdepartementet, 2014).⁹ I dette første oppdragsbrevet knyttet til 0-24-samarbeidet er oppdraget omtalt som «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.» Videre er det utdypet at oppdraget innebærer etablering av et samarbeid om utsatte barn og unge, med det mål at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring. Det blir vist til at barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv er målgruppen for samarbeidet, og man har valgt å omtale målgruppen som *utsatte barn og unge under 24 år*.

Sentralt i denne sammenheng står en forståelse av at årsakene til frafall i videregående opplæring ofte ligger i tidligere faser i barns oppvekst, og i grunnopplæringen, til dels lenge før videregående opplæring påbegynnes. Det er derfor viktig med både tidlig og helhetlig innsats for å forebygge senere frafall fra videregående opplæring

⁸ Av referat fra styringsgruppemøte 30. januar 2020 fremgår det at POD og SfKs deltakelse ikke innebærer en endring av den faste styringsgruppen, men at dette er aktører som inviteres når det er saker som de har interesse av.

⁹ Tilsvarende oppdragsbrev ble sendt fra de andre departementene.

(NOVA, 2010). Underveis i programperioden er hovedvekten av innsatsen i programmet flyttet fra gjennomføring i videregående skole spesielt, til utsatte barn, unge og deres familier mer generelt.

Både opprettelsen av 0-24-programmet og den videre utviklingen er nærmere gjort greie for i denne rapportens kapittel 3, som omhandler gjennomføringen av programmet.

1.1.3 0-24-samarbeidets målsetninger

I første oppdragsbrev fra departementene til direktoratene (Kunnskapsdepartementet, 2014) er målet med samarbeidet beskrevet slik:

Målet for samarbeidet er å bidra til at barn og unge i målgruppen får helhetlig hjelp og nødvendig oppfølging til å mestre skolegang og gjennomføre videregående opplæring som grunnlag for en varig tilknytning til yrkeslivet. Dette innebærer blant annet:

- tidlig identifisering og gode utredninger av utsatte barn og unges behov og utfordringer
- god samhandling mellom tjenester og en samordnet forebyggende innsats
- systematisk samarbeid med og oppfølging av foreldre og andre omsorgspersoner for å understøtte barn og unges utvikling og læring i barnehage og skole
- tilgjengelige og tilrettelagte tjenester i barnehage og skole og på andre sentrale arenaer der barn og unge er
- gode overganger mellom barnehage, grunnskole, videregående opplæring og arbeidsmarked

I senere styringsdokumenter fra programmet er formålet i noe større grad innrettet mot samordning av tjenester til utsatte barn og unge generelt, jf. definisjonen av formålet som fremgår av 0-24-programmets strategi (0-24-programmet, 2017):

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

Tabell 2 under oppsummerer målsetningene for programmet slik de var formulert i programmandatet fra september 2015. I løpet av programperioden har det blitt gjort noen justeringer i målsetningene for programmet. Dette knytter seg i hovedsak til at hovedvekten i programmet er flyttet fra gjennomføring i videregående skole spesielt, til utsatte barn, unge og deres familier mer generelt. Også resultatmålene har blitt noe justert. Gjeldende målsetninger per i dag er gjengitt i Tabell 3 under.

Tabell 2: Mål for 0-24 programmet jf. programmandat fra 2015

Prosessmål – programmandat 2015	Resultatmål – programmandat 2015	Effekt mål – programmandat 2015
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan 2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles 3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles 4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktoratene har etablert et omforent utfordringsbilde og er enige om innsatser for å øke gjennomføringen i videregående opplæring for utsatte barn og unge 2. I programmet er det en tydelig sammenheng og god balanse mellom direktoratenes arbeid for alle barn og unge, og innsatser knyttet til forebygging, oppfølging, tilrettelegging og behandling 3. Direktoratenes virkemidler er samordnet og innrettet slik at de understøtter kommuner/fylkeskommuner i å etablere tverretattlig samarbeid om bedre gjennomføring for utsatte barn og unge mellom 0-24 år 4. Det er etablert velfungerende arenaer, strukturer og prosesser som ivaretar samhandling og samarbeid mellom direktoratene/sektorene i et langsiktig perspektiv 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Det tverretattlige samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene er styrket 2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet

Tabellen under gjengir effekt- og resultatmålene for 0-24-programmet slik de er formulert i *Målbilde 2020* (0-24-programmet, 2019). Prosessmålene er videreført med samme ordlyd som i opprinnelig programmandat.

Tabell 3: Mål for 0-24-programmet per juni 2019

Prosessmål – programmandat 2015	Resultatmål – målbilde 2020	Effekt mål – målbilde 2020
1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan 2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles 3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles 4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte	1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier 2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner / fylkeskommuner i å etablere godt tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier 3. Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen 4. Samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene	1. Det tverretattlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er styrket 2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet

1.2 Om følgeevalueringen av 0-24-programmet

Deloitte har siden høsten 2016 følgeevaluert 0-24-programmet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Formålet med oppdraget har vært todelt:

- Dokumentere og vurdere *gjennomføringen* av programmet og dets *måloppnåelse*
- Legge til rette for og bidra til *læring, videreutvikling og justering* av programmet underveis

0-24-samarbeidet ble opprettet med bakgrunn i et ønske om å oppnå endring på viktige samfunnsområder. En vurdering av hvorvidt man har lyktes med å nå målene, er derfor en viktig del av evalueringen. Samtidig lar det seg ikke gjøre å evaluere måloppnåelsen til 0-24-samarbeidet i form av en klassisk effektevaluering. Til det er det for mange faktorer som kan påvirke både gjennomføringen i videregående opplæring og det tverretattlige samarbeidet i kommunene, og det er vanskelig å isolere eventuelle effekter av 0-24-samarbeidet på disse langsiktige målsetningene.¹⁰ Evalueringen har derfor fokusert på å vurdere oppnåelsen for de mer mellomliggende målsetningene, herunder prosessmål og resultatmål, underveis i gjennomføringen. Videre er en viktig del av følgeevalueringen å vurdere hvorvidt programmet har igangsatt prosjekter eller oppnådd resultater i programperioden, som legger et grunnlag for endringer og effekter som kan skje på et senere tidspunkt. Hvorvidt programmet *legger til rette* for ytterligere måloppnåelse, er med andre ord et sentralt tema i evalueringen.

Følgeevalueringen legger til grunn en realistisk evalueringstilnærming, der man er opptatt av å vurdere hva som virker for hvem under hvilke omstendigheter. Dette innebærer at det ikke bare er interessant å vurdere om målene nås eller ikke, men også å vurdere organiseringen av samarbeidet og det konkrete arbeidet som har pågått i regi av 0-24-programmet, og hvordan disse prosessene har bidratt til – eller hindret – måloppnåelse. I en realistisk evalueringstilnærming er det viktig å undersøke hvilke endringer som må inntreffe for at målene skal nås, og hvilke faktorer som antas å kunne påvirke hvorvidt disse endringene inntreffer. Denne kunnskapen er viktig for å vurdere hvilken overføringsverdi kunnskapen har til andre og nye programmer, noe som er sentralt i følgeevalueringen av 0-24-programmet.

Som en del av den realistiske evalueringen benyttes programteori som verktøy for å illustrere antakelser om hva som virker, for hvem og hvorfor. En programteori er en eksplisitt teori eller modell som viser hvordan en intervensjon i form av for eksempel et program, et prosjekt, en strategi eller et initiativ bidrar, eller forventes å bidra, til en rekke mellomliggende resultater og til slutt til de forventede eller observerte effektene (Funnell &

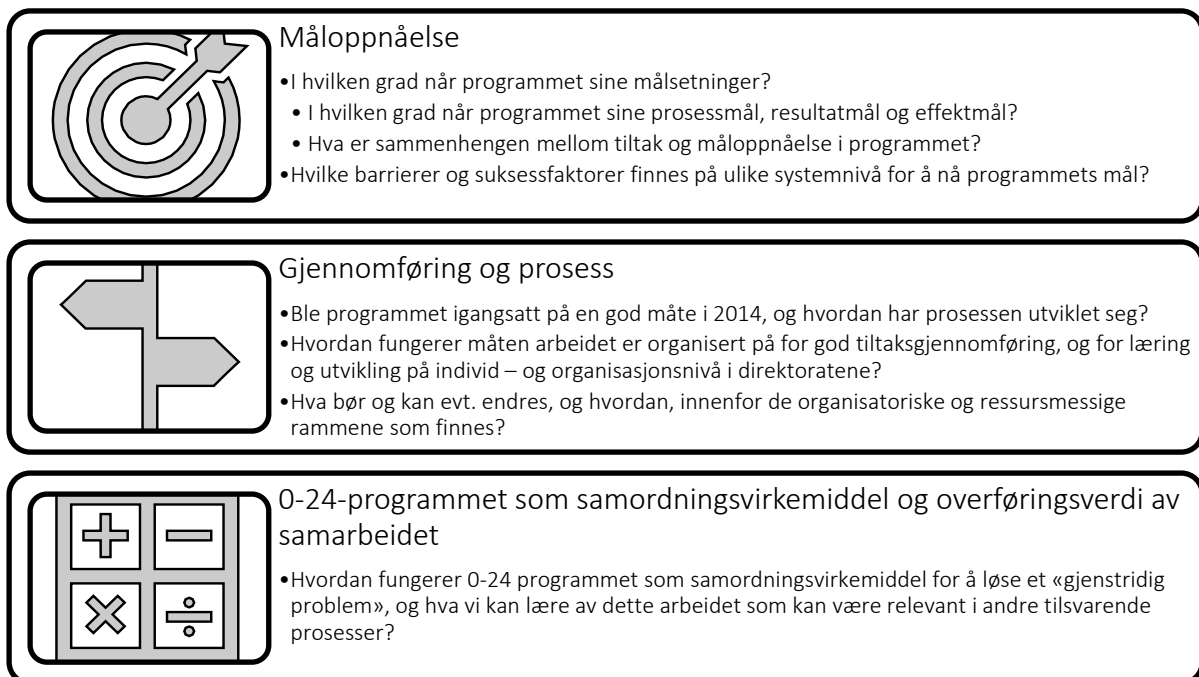
¹⁰ Se nærmere redegjørelse for valg av evalueringstilnærming blant annet i Deloitte, 2020.

Rogers, 2011). Ifølge Funnell & Rogers (2011) er det ikke tilstrekkelig at programteorien viser hva som fører til hva, den skal også inneholde en *forklaring* på hvordan aktivitetene bidrar til resultatene, noe som altså er sentralt i en realistisk evaluering.¹¹

Et viktig formål med en realistisk evalueringstilnærming er også det å lære av erfaringene man har gjort seg. Ved å identifisere ulike forhold knyttet til gjennomføringen av samarbeidet som enten har fremmet eller hindret måloppnåelse, og hvordan man eventuelt har gjort justeringer underveis, kan man bidra til et viktig kunnskapsgrunnlag for lignende samarbeid i fremtiden.

Evalueringen har vært organisert i henhold til seks hovedproblemstillinger med underpunkter, som kan knyttes opp mot tre hovedtema for evalueringen; 1) måloppnåelse, 2) gjennomføring og prosess, og 3) 0-24-programmet som samordningsvirkemiddel og overføringsverdi av samarbeidet. Figur 1 under viser sammenhengen mellom disse tre temaene og de ulike problemstillingene.

Figur 1: Tema og problemstillinger for evalueringen



Som omtalt over legges det i evalueringen vekt på å undersøke hvordan det gjennom ulike faser av samarbeidet har blitt lagt til rette for måloppnåelse, eller hvorvidt forhold knyttet til gjennomføringen eventuelt har fungert som barrierer for måloppnåelse. Analyser av selve prosessen og gjennomføringen har derfor stått sentralt i evalueringen. Vurderinger av hvilke forhold knyttet til gjennomføringen som har vært suksessfaktorer, og har bidratt til måloppnåelsen, og hvilke forhold som eventuelt har fungert mindre godt med tanke på måloppnåelse, er sentralt når vi kommer dit at vi skal vurdere hvordan 0-24-programmet har fungert som et samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem, og hva vi har lært av 0-24-samarbeidet. Dette er også selve kjernen i en realistisk evalueringstilnærming.

I en følgeevaluering av en satsing eller et tiltak vil et viktig formål, i tillegg til å påvirke gjennomføringen gjennom fortløpende vurderinger av prosess, utvikling og nytteverdi, ofte være å bidra til å dokumentere og vurdere gjennomføringen og måloppnåelsen, for å bidra til læring. Dette vil være et sentralt tema i denne sluttrapporten, hvor vår intensjon er å «samle trådene» og løfte vurderingene av gjennomføringen og måloppnåelsen opp ett nivå, slik at vi kan identifisere i hvilken grad og hvordan 0-24-programmet har fungert som det samordningsvirkemidlet det var ment å være. Videre er det i denne siste fasen av følgeevalueringen viktig å gå inn på hvilke læringspunkter man kan trekke ut av 0-24-samarbeidet og programmet som ble etablert for å løse oppdraget.

¹¹ I tredje delrapport i følgeevalueringen av 0-24-programmet (Deloitte, 2020) gis en utfyllende beskrivelse av hva programteori er, og hvordan programteori kan benyttes blant annet i evalueringssammenheng.

1.3 Tidligere leveranser i evalueringen

I løpet av følgeevalueringen er det levert tre delrapporter. Disse er levert henholdsvis i juni 2018, juni 2019 og september 2020.¹² De ulike delrapportene har tatt for seg ulike sider ved henholdsvis måloppnåelsen og gjennomføringen av 0-24-programmet, og gjennom delrapportene kan man følge ulike sider ved programmets utvikling, og utfordringer man har stått overfor i ulike faser av gjennomføringen.

Gjennom **første delrapport** beskrives 0-24-samarbeidets utgangspunkt og oppstart, og det gjøres en helhetlig vurdering av status etter første del av programperioden (per våren 2018). Vi rettet oppmerksomhet mot bakgrunnen for 0-24-samarbeidet gjennom en redegjørelse for årsaker til frafall i videregående opplæring og hvordan dette relateres til problemstillinger knyttet til utsatte barn og unge og deres familie. Videre er viktigheten av – og utfordringer knyttet til – tverrsektorielt samarbeid kort drøftet i rapporten. I rapporten pekes det på at 0-24-programmet i seg selv kan anses å være et organisatorisk virkemiddel, som er etablert «(...) som en respons på erkjennelsen av at linjeorganisasjonene ikke har kapasitet eller evne til å løse de gjenstridige problemene man står overfor (...)» (Deloitte, 2018). I rapporten drøftes videre ulike forhold relatert til programorganiseringen med utgangspunkt i teori og rammeverk for programstyring. Blant annet omtales viktigheten av å balansere makten mellom programmet og linjeorganisasjonen og hvordan ressursallokering kan være en faktor som påvirker maktbalansen. En organisering av programmet der maktbalansen går i favør av programledelsen på bekostning av linjeorganisasjonen kalles i denne sammenhengen en «sterk matrise». Den idealtypiske sterke matrisen i programorganisering er når programmet rår over egne ressurser, og har myndighet til å overstyre linjeledelsen i spørsmål som vedrører programmets styring, strategi og gevinstrealisering. Motstykket, den idealtypiske «svake matrisen», er en programorganisering der programmet mangler egne ressurser, og hvor styring, strategi og gevinstrealisering ligger til ledelsen i linjeorganisasjonen(e). Når det gjelder 0-24-programmet ble programorganiseringen vurdert å ligge et sted mellom idealtypene «sterk matrise» og «svak matrise», men med noe overvekt mot «svak matrise».

For å lykkes med denne typen organisering vises det også til viktigheten av forankring i linjen og at programmet må være tydelig definert og strukturert. Her vurderes ikke 0-24-programmet fullt ut å ha lyktes, ved at det i liten grad ble utarbeidet styrende dokumenter ved etableringen av programmet, organisering og ansvar har ikke fremstått som tilstrekkelig avklart, og sentrale elementer og forutsetninger for å få en programorganisasjon til å fungere ble ikke tilstrekkelig vektlagt ved etableringen av programmet og gjennom de første fasene av programperioden. Til tross for disse utfordringene blir det vist til at programorganiseringen i seg selv fremstår som hensiktsmessig, og det var satt i gang flere prosesser for å tydeliggjøre og styrke programorganisasjonen. Blant annet ble det i 2017 utarbeidet en strategi for 0-24-programmet. Videre blir det trukket frem at flere konkrete resultater var oppnådd, både i form av spesifikke tiltak og i form av anbefalinger som var overført til direktoratens linjeorganisasjon. Samtidig fremheves viktigheten av ulike prosesser som våren 2018 var satt i gang for å tydeliggjøre roller og ansvar, bedre informasjons- og kommunikasjonsarbeidet og sikre en tiltaksportefølje med tydelige koblinger til programmets målsetninger og som også kunne kobles tettere til direktoratens kjernevirksomhet. Det pekes i denne sammenheng på som positivt at programmet har vist at det evner å endre seg ettersom behov for dette har blitt tydelige.

I **andre delrapport** la vi til grunn teori om interorganisatorisk samhandling og tverrsektorielt samarbeid i offentlig sektor, og drøftet utviklingen i samarbeidet og enkelte utfordringer man hadde møtt på, i lys av disse teoretiske perspektivene. En grunnleggende utfordring som trekkes frem når det gjelder den horisontale interorganisatoriske samhandlingen, altså på tvers av sektorer, er at den normalt er et supplement til, og ikke en erstatning for, tradisjonelle hierarkiske organisasjoner. Dette bidrar til at det etableres mer komplekse, organisatoriske konstellasjoner når man inngår i interorganisatoriske samarbeid, da man samtidig skal forholde seg både til den hierarkiske organisasjonen og det tverrgående samarbeidet. Dette gjelder også for 0-24-samarbeidet. Samtidig synes det i samfunnet å være en økende anerkjennelse av behovet for koordinering og samarbeid, og at enkelte samfunnsproblemer ikke lar seg løse innenfor de tradisjonelle organisatoriske «siloene». I rapporten peker vi på at en rekke vanlige utfordringer ved tverretattlig samarbeid også gjør seg gjeldende i 0-24-programmet. Både kognitive distanser, maktdistanser og strukturelle distanser synes tidvis å ha påvirket samarbeidet. Videre handler disse hindringene om at forankringen og styringssignalene som angår det tverretattlige samarbeidet, ikke er like tydelige og sterke som det som angår den sektorspesifikke kjernevirksomheten. Samtidig blir det fremhevet at samarbeidet har beveget seg i positiv retning, og at prosessene knyttet til strategi og mandater har bidratt til dette. Tidsperspektivet er også av betydning og det har i større grad enn tidligere blitt etablert et omforent utgangspunkt for samarbeidet, noe som synes å ha sammenheng med økt tillit mellom partene. Tillit blir i litteraturen om

¹² Deloitte, 2018; Deloitte, 2019; Deloitte, 2020

tverretatlig samarbeid referert til som et element som bidrar til å forenkle samordning, og er noe som utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter. I rapporten pekes det på at økt stabilitet både i styringsgruppen og i sekretariatet således kan ha spilt en viktig rolle med tanke på å legge til rette for det tverretatlige samarbeidet, ved at nettopp tillit og forståelse for hverandres oppgaver og ståsted økes.

Samtidig viste vi i rapporten til at programmet fremdeles stod overfor en del av de samme utfordringene som ble påpekt i første delrapport, og mangelen av en tydelig endringsteori for programmet, som kunne synliggjort sammenhenger mellom tiltak og målsetninger, blir trukket frem som en svakhet. Det blir i rapporten også vist til at det for å legge til rette for tverretatlig samarbeid er viktig å klargjøre samordningsoppgavene i 0-24-programmet, og å avklare hvilke avhengigheter som gjør seg gjeldende mellom de ulike samarbeidende partene. Sterke sektorinteresser fremheves som en av de største barrierene for å skape resultater i samarbeidet. Med andre ord er det viktig å tydeliggjøre hva som er *merverdien* ved å delta i samarbeidet for hver enkelt aktør, og å i størst mulig grad knytte arbeidet opp mot det enkelte direktorats kjernevirksomhet. Det beste utgangspunktet for tverretatlig samarbeid vil være dersom man klarer å tydeliggjøre at den enkelte part er avhengig av de andre for å løse sine kjerneoppgaver. I delrapporten pekes det på at dette kun til en viss grad er tilfelle for 0-24-programmet, som har ganske variabel kobling til deltakernes kjernevirksomhet, og slike koblinger har heller ikke i tilstrekkelig grad blitt tydeliggjort. Tydelighet rundt disse forholdene vil kunne bidra til å lette arbeidet med å få en tverrgående (horisontal) struktur som går på tvers av de tradisjonelle, vertikale styringslinjene til å fungere, ved at forankringen og prioriteringen av samarbeidet økes. I andre delrapport pekte vi på at arbeidet med å sikre en sterkere forankring i linjen i de deltakende direktoratene ville være en av de viktigste oppgavene i siste fase av programmet.

Tredje delrapport ble levert i september 2020, altså mot slutten av programperioden. Her rettet vi oppmerksomheten mot programmets måloppnåelse, og benyttet programteori for å illustrere hvordan tiltaksporteføljen og øvrige aktiviteter i programmet antas å skulle fungere med tanke på å bidra til å oppnå ønskede effekter. Programteorien, bestående av en handlingsteori og en forandringsteori, viser både omfanget av mellomliggende mål, hvordan disse antas å virke inn på og være avhengige av hverandre, samt hvilke mekanismer og kontekstuelle forhold som antas å påvirke måloppnåelsen i programmet. I evalueringssammenheng bidrar bruk av programteori til å forklare resultater, eller eventuelle manglende resultater, av en gitt intervensjon. Bruk av programteori er derfor særlig relevant i en realistisk evalueringstilnærming, og i rapporten benyttet vi en logisk modell til å illustrere 0-24-programmets programteori slik vi gjennom evalueringen har forstått den.

I rapporten omtales også den faktiske måloppnåelsen knyttet til alle målsetningene som er definert for programmet, og i den forbindelse drøftes det hvordan den beskrevne programteorien fungerer i praksis. Det kommer frem at noen av de viktigste merverdiene av programmet synes å være knyttet til det å etablere et felles kunnskapsgrunnlag, skape oppmerksomhet rundt viktigheten av tverrsektorielt arbeid, og å oppnå økt tillit og kjennskap til hverandre. Dette er viktige faktorer for å legge til rette for tverretatlig samhandling, og selv om rapporten peker på at det fremdeles er en betydelig vei å gå for å realisere samarbeidets langsiktige målsetninger, vektlegges det at man synes å ha oppnådd en del resultater når det gjelder å «berede grunnen» for ytterligere endringer. Det trekkes også frem at det er satt i gang flere viktige prosesser som handler om samordning av de statlige virkemidlene, og at mange av aktørene har forventninger til disse prosessene selv om man enda ikke kan se konkrete resultater. I rapporten stiller vi spørsmål ved om det har vært for store forventninger til at 0-24-programmet i løpet av programperioden skulle kunne vise til konkrete resultater som påvirker effektmålene, og om man har undervurdert «grunnarbeidet» som måtte gjøres først og hvor lang tid dette ville ta.

Videre vektlegges det i tredje delrapport at forandringsteorien for programmet inneholder mange ledd og mellomliggende målsettinger, og at det i programmet synes å ha vært for liten bevissthet om hvordan ulike mellomliggende målsettinger er avhengige av hverandre, og hvordan måloppnåelse på ett område kan bidra til å styrke måloppnåelsen på øvrige områder. Det kommenteres at det ikke foreligger noen tydelige beskrivelser av disse sammenhengene, noe som kan ha bidratt til tidligere påpekte utfordringer med å kommunisere rundt 0-24-programmet. Videre pekes det på at dette også kan ha bidratt til å svekke forankring og engasjement både i samarbeidende direktorater og samarbeidende departementer, da det har vært krevende å formidle viktigheten av det arbeidet som har blitt gjort. Generelt viser delrapporten at 0-24-programmet per august 2020 i hovedsak hadde beveget seg fram til de første mellomlange effektene som er illustrert gjennom forandringsteorien, men samtidig pekes det på sårbarhet knyttet til at det til dels er svake sammenhenger mellom kortsiktige og mellomlange målsettinger. Det fremheves som viktig at man lykkes med å etablere varige strukturer for å ivareta forutsetningene for at endringsprosessene som er illustrert gjennom endringsteorien i den logiske modellen kan fullføres både mot videre mellomlange og langsiktige effekter. Samtidig presiseres det i delrapporten at 0-24-

programmet er inne i en positiv utvikling når det gjelder måloppnåelse for flere av programmets sentrale målsetninger.

1.4 Metode og datagrunnlag

Det er i perioden fra følgeevalueringen startet opp høsten 2016 og frem til våren 2021 gjort en omfattende datainnsamling. Innsamlede data omtaler måloppnåelsen for programmet, men dataene skildrer også – i like stor grad – prosessen. Gjennom innsamlede data har vi fått innsikt i utfordringer og styrker underveis i gjennomføringen, og i hvordan programmet har blitt tilpasset og justert underveis, etter hvert som man har blitt klar over ulike svakheter blant annet ved organisering og tiltaksgjennomføring.

I evalueringen har vi valgt en «mixed methods»-tilnærming, eller *metodetriangulering*, for å få et mest mulig helhetlig datagrunnlag, og det er benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder og ulike datakilder. Metode og datakilder er gjort greie for i den enkelte delrapport, og vil derfor kun oppsummeres relativt kort her. Nedenfor omtaler vi de ulike datakildene, og hvordan de er benyttet i ulike faser av følgeevalueringen.

1.4.1 Dokumentgjennomgang

Gjennom hele evalueringsperioden har dokumentanalyse stått sentralt. Både overordnede dokumenter og dokumenter tilknyttet enkelttiltak har vært viktige kilder i alle fasene av evalueringen. Blant de overordnede dokumentene har blant annet oppdragsbrev, strategidokumenter, rapporteringer fra 0-24-programmet til departementene og beskrivelser av programmets målbilde vært sentralt. I tillegg har prosjektplaner og rapportering fra enkelttiltak blitt gjennomgått, samt saksdokumenter og referat fra styringsgruppemøter.

Gjennom en sharepointløsning har representanter for Deloitte også hatt fortløpende tilgang til interne dokumenter i programmet, noe som har gitt mulighet til å følge utviklingen og ulike prosesser tett. Vi har også gjennomgått relevant forskning, rapporter fra undersøkelser og vurderinger som har blitt gjennomført i regi av programmet, samt andre rapporter og dokumenter som har blitt vurdert å kunne være relevante.

1.4.2 Intervju

Sentrale aktører i programmet er intervjuet flere ganger i evalueringsperioden, som strekker seg fra høsten 2016 til våren 2021. Særlig gjelder dette styringsgruppede medlemmer og medlemmer av programsekretariatet.

Gjennom programperioden har det vært til dels betydelige utskiftninger av nøkkelpersoner i programmet. Enkelte av direktoratene har flere ganger skiftet ut sin representant i styringsgruppen, og gjennom programperioden har det også vært tre ulike styringsgruppeledere. Det at det har vært flere runder med intervjuer med disse aktørene, innebærer at alle – eller i alle fall de fleste – har blitt intervjuet i løpet av perioden de har hatt en sentral rolle i 0-24-programmet. Dette anser vi som verdifullt da det store flertallet av de som på et eller annet tidspunkt har hatt en sentral rolle i programmet dermed er representert i datagrunnlaget. I andre tilfeller har samme person blitt intervjuet flere ganger over en lengre tidsperiode, noe som også gir merverdi gjennom at man i større grad kan reflektere over prosess og utvikling.

I første fase av evalueringen ble det også gjennomført intervjuer med representanter for fylkeskommunene og noen utvalgte kommuner der det i 2017 ble gjennomført dybdeundersøkelser,¹³ i tillegg til at ansatte i direktoratene som har jobbet med kommunikasjon i 0-24-programmet ble intervjuet i 2018.

Videre har utvalgte linjeledere i direktoratene blitt intervjuet i to faser; i 2017 og 2020, i tillegg til at virksomhetslederne for de samarbeidende direktoratene ble intervjuet både i 2019 og 2021. Også medlemmer av departementenes arbeidsgruppe og utvalgte ekspedisjonssjefer i de samarbeidende departementene har blitt intervjuet i ulike faser av evalueringen, og både i 2017, 2018 og i 2020 ble det gjennomført intervjuer med representanter for statsforvalterne.¹⁴

Den siste datainnsamlingen i følgeevalueringen, våren 2021, har bestått av intervjuer med virksomhetsledere for de samarbeidende direktoratene, samt intervju med styringsgruppede medlemmer og medlemmer av programsekretariatet. Når det gjelder de sistnevnte aktørene, har det tidligere i evalueringen primært vært gjennomført individuelle intervju med disse, men våren 2021 valgte vi å gjennomføre fokusgruppeintervju med både sekretariatsmedlemmer og styringsgruppede medlemmer. Sekretariatet ble delt inn i to grupper, mens styringsgruppen ble inndelt i tre grupper for gjennomføring av intervjuene. Fokusgruppeintervju er særlig egnet i tilfeller der det kan være hensiktsmessig at deltakerne drøfter og reflekterer over noen tema i fellesskap, for å gi

¹³ Dybdeundersøkelsene i utvalgte kommuner er nærmere beskrevet i første delrapport (Deloitte 2018).

¹⁴ I tillegg deltok representanter fra enkelte statsforvalterembeter i evalueringskonferansen som ble arrangert i april 2021. Se ytterligere omtale i avsnitt 1.4.4 under.

en dypere forståelse av problemstillinger som tas opp. I intervjuene ønsket vi å «samle trådene» og få innsikt i aktørens oppfatninger og opplevelser knyttet til ulike sider ved 0-24-programmet, herunder både prosessen og resultatene. Fokusgruppeintervju ble derfor vurdert å være en hensiktsmessig tilnærming.

Når det gjelder virksomhetslederne, ble det våren 2021 gjennomført individuelle intervjuer med fem av syv virksomhetsledere.¹⁵

1.4.3 Spørreundersøkelse

Det er på tre tidspunkt i løpet av følgeevalueringen gjennomført elektroniske spørreundersøkelser; våren 2017, høsten 2019 og høsten 2020. Questback har blitt benyttet til å gjennomføre alle de tre undersøkelsene. Spørsmål i undersøkelsene har i stor grad vært knyttet til oppnåelse av henholdsvis prosess- og resultatmålene for programmet, samt respondentenes vurdering av sammenheng mellom ulike tiltak/aktiviteter og måloppnåelse. I tillegg har undersøkelsene omfattet en del spørsmål knyttet til prosess og 0-24-programmets betydning for eventuell utvikling med hensyn på programmets målsetninger.

Målgruppe for spørreundersøkelsene har vært aktører som enten har hatt en sentral rolle i 0-24-programmet, eller ledere som på ulikt vis har hatt berøring med 0-24 programmet. Målgruppen har i hovedsak vært den samme alle årene, men har også i noen grad variert mellom de tre undersøkelsene. I alle undersøkelsene har følgende aktører vært i målgruppen:

- Medlemmer av programmets styringsgruppe
- Medlemmer av programsekretariatet
- Kontaktpersoner hos fylkesmennene/statsforvalter
- Medlemmer og deltakere i arbeidsgrupper i regi av 0-24-programmet
- Medlemmer av departementenes arbeidsgruppe

I 2019 og 2020 har også *tidligere* medlemmer av henholdsvis styringsgruppen, programsekretariatet, arbeidsgruppene og departementenes arbeidsgruppe vært inkludert i målgruppen, da det hadde vært en del utskiftninger i disse rollene, og mange av arbeidsgruppene var avsluttet. Videre ble målgruppen i 2020 utvidet til å omfatte også utvalgte linjeledere i de deltakende direktoratene, samt utvalgte linjeledere i alle statsforvalterembetene. I den første undersøkelsen, våren 2017, var også en del linjeledere blant mottakerne av spørreundersøkelsen, men dette var i mindre grad tilfelle i 2019. I tillegg var også utdanningsdirektørene i alle fylkeskommunene i målgruppen for spørreundersøkelsen i 2017. Siden programmet i liten grad har jobbet direkte ut mot fylkeskommunene, ble det ikke vurdert som relevant å inkludere disse i målgruppen verken i 2019 eller 2020.

Undersøkelsene har dels funksjon som en tidsseriestudie, ved at samme aktører har fått samme eller lignende spørsmål flere ganger over en gitt tidsperiode. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020 bygde i stor grad på tidligere spørreundersøkelser, og omfattet en rekke av de samme eller lignende spørsmål som de tidligere spørreundersøkelsene. Samtidig er det gjort en del endringer både fra 2017 til 2019 og fra 2019 til 2020. Endringer omfatter både endringer i målgruppe (jf. omtale over) og endring av en del spørsmål i undersøkelsen, noe som gjør at svarene ikke fullt ut er sammenlignbare over tid. De gir likevel enkelte indikasjoner på utviklingen i programmet fra 2017 til 2020, og gir nyttig informasjon om aktiviteten i programmet og om opplevd måloppnåelse.

Endringene som er gjort i målgruppe og spørsmål fra 2017 til 2019 er detaljert beskrevet i tredje delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2020). Endringene ble vurdert som hensiktsmessige med bakgrunn både i programmets utvikling og innretning, samt vår egen økte kunnskap om programmet etter å ha fulgt det over flere år. Endringene som ble gjort i forbindelse med undersøkelsen høsten 2020, handlet primært om

- Utvidelse av målgruppen for spørreundersøkelsen
- Reduksjon i det totale omfanget av undersøkelsen (færre spørsmål)
- Økt grad av «spissing» av spørreundersøkelsen med tanke på hvilke temaer som omhandles

Målgruppen ble utvidet ved at spørreundersøkelsen ble sendt til et betydelig større antall linjeledere i de samarbeidende direktoratene, enn det som var tilfelle i 2019. Forankring i linjen har i tidligere rapporter fra følgeevalueringen vært pekt på som en utfordring, samtidig som oppfølging av anbefalinger og prioritering av oppgaver og arbeid som er relatert til 0-24, i stor grad er avhengig av god forankring og prioritering i linjen. Det

¹⁵ Det ble gjennomført intervju med virksomhetsledere for Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Sekretariat for konfliktrådene.

har derfor vært ønskelig å innhente erfaringer og oppfatninger om 0-24 programmet og dets måloppnåelse fra et bredere utvalg av linjeledere enn det som tidligere har vært tilfelle. I tillegg ble målgruppen utvidet ved at linjeledere i statsforvalterembetene ble inkludert i utvalget. Bakgrunnen for at dette ble vurdert som relevant, er tidligere funn som viser viktigheten av statsforvalterens innsats for å nå 0-24-programmets langsiktige målsetninger, samtidig som funn har indikert at denne innsatsen – og statsforvalterens rolle – ikke har blitt tilstrekkelig vektlagt og anerkjent i 0-24-samarbeidet.

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2019 hadde en relativt lav svarprosent (50 prosent). Omfanget av spørreundersøkelsen, altså antall spørsmål og tiden det tar å besvare dem, kan påvirke svarprosenten. For å redusere risikoen for lav svarprosent, ble det høsten 2020 vurdert som ønskelig å redusere det totale antallet spørsmål i undersøkelsen noe.

For å få en noe mindre omfattende spørreundersøkelse, var det behov for å prioritere hvilke tema og dermed hvilke spørsmål det var mest vesentlig å dekke i spørreundersøkelsen som skulle gjennomføres høsten 2020. I likhet med tidligere spørreundersøkelser omhandler spørreundersøkelsen 0-24-programmets måloppnåelse. I tidligere spørreundersøkelser har det i tillegg inngått en rekke spørsmål med det formål å belyse selve gjennomføringen av programmet, rolle- og ansvarsdeling mv. Undersøkelsen som er gjennomført høsten 2020 har i mindre grad enn tidligere dekket forhold relatert til gjennomføring og prosess, og har i all hovedsak rettet oppmerksomheten mot programmets måloppnåelse. Med bakgrunn i at programmet på dette tidspunktet var inne i siste fase av programperioden, ble dette vurdert som det mest vesentlige å innhente data om.

Samtidig som det er gjort prioriteringer med tanke på hvilke spørsmål som skulle videreføres i spørreundersøkelsen høsten 2020, ble det gjort vurderinger også av nye eller andre spørsmål som burde inkluderes for å sikre en målrettet og relevant innhenting av data. Ytterligere spørsmål om resultater ble lagt til undersøkelsen for å sikre et godt datagrunnlag når det gjelder respondentenes opplevelse av programmets måloppnåelse. Blant annet ble det lagt til rette for stor grad av eksemplifisering i tillegg til bruk av spørsmål med forhåndsdefinerte svarkategorier.

Nærmere om utvalg i forbindelse med spørreundersøkelsen i 2020

For styringsgruppede medlemmer, medlemmer av programsekretariatet, medlemmer av arbeidsgrupper og medlemmer av departementenes arbeidsgruppe, ble invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen sendt til hele populasjonen av aktive medlemmer på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført, samt alle tidligere medlemmer som det foreligger kontaktinformasjon til. Det er med andre ord ikke foretatt noe utvalg blant disse gruppene respondenter. Alle daværende kontaktpersoner hos statsforvalterne mottok også invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen.¹⁶

For alle respondentgruppene som er omtalt over har samme vurderinger ligget til grunn også for spørreundersøkelsene som ble gjennomført i 2017 og 2019, og hele populasjonen – som beskrevet over – har mottatt invitasjon til å delta i undersøkelsen. Disse gruppene omfatter til sammen alle personer som har en spesifikk rolle i 0-24-programmets programorganisasjon.

Når det gjelder linjeledere i direktoratene og hos statsforvalterne, er det gjort et skjønnsmessig utvalg. I direktoratene har utvalget blitt gjort med utgangspunkt i oversikter over relevante linjeledere og/eller oversikter over interne 0-24-styringsgrupper i direktoratene. Disse oversiktene er supplert med øvrige linjeledere som ut fra organisasjonsoversikter synes å kunne ha et linjelederansvar for områder og/eller oppgaver som er relevante for 0-24-området. Dette inkluderer ulike tjenester rettet mot barn og unge, tilskuddsordninger mv. Linjeledere som er vurdert å ha et ansvarsområde som i svært liten grad eller ikke i det hele tatt er relevant for 0-24-området, inngår ikke i utvalget. Dette fordi det er vurdert som lite sannsynlig at disse linjelederne har særlig kjennskap til 0-24-programmet, og at de dermed i liten grad vil vurdere det som relevant å besvare spørreundersøkelsen. Dette handler også om å unngå å belaste forvaltningen unødige, med en spørreundersøkelse som respondentene ikke opplever som relevant.

Utvalget består av et utvalg divisjonsdirektører og avdelingsdirektører (eller tilsvarende). Da direktoratene er ulikt organisert, er av ulik størrelse, og i ulik grad har divisjoner og avdelinger med ansvar for tjenester rettet mot utsatte barn og unge og deres familier, varierer antallet respondenter i de ulike direktoratene relativt mye. Til

¹⁶ Det foreligger etter det Deloitte er kjent med ingen oversikt over tidligere kontaktpersoner hos statsforvalterne, og i enkelte tilfeller er dette en rolle som rullerer i embetet. Det ble vurdert som mest hensiktsmessig at kun nåværende kontaktpersoner fikk forespørsel om å besvare undersøkelsen, blant annet fordi det ble vurdert som for ressurskrevende å forsøke å fremskaffe oversikter over tidligere kontaktpersoner. Denne vurderingen henger også sammen med at det i løpet av de siste årene har foregått prosesser med sammenslåing av flere av statsforvalterembetene, og de organisatoriske enhetene har dermed vært i endring.

sammen er 80 linjeledere valgt ut som aktuelle respondenter. Noen av disse inngår også i en eller flere arbeidsgrupper, eller i styringsgruppen for programmet. I oversikten over respondenter under, er derfor antallet linjeledere noe lavere.

Tilsvarende er det gjort et utvalg av linjeledere i statsforvalterembetene, der det er lagt vekt på å inkludere ledere med ansvarsområder knyttet til barn og unge, utdanning og helse. Også statsforvalterembetene har til en viss grad ulik organisering og ulike ledernivå. Utvalget består i all hovedsak av avdelingsdirektører, men med enkelte unntak på grunn av embetets organisering. Utvalgskriteriene er de samme som for linjeledere i direktoratene. I tillegg til linjeledere er invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen også sendt til 0-24-programmets kontaktpersoner i de ulike statsforvalterembetene. Det er i den sammenheng viktig å være oppmerksom på at de fleste embetene har en kontaktperson på rådgivernivå, mens noen embeter har en kontaktperson på direktørnivå. I sistnevnte tilfeller vil samme person både være kontaktperson og linjeleder.

Svarprosent og respondentenes organisatoriske tilhørighet

Undersøkelsen som ble gjennomført i februar 2017 ble sendt til totalt 155 personer, hvorav 96 personer besvarte undersøkelsen (svarprosent på 62 prosent). Spørreundersøkelsen høsten 2019 ble sendt til 121 personer. Av disse svarte 61 personer på undersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 50 prosent. I første og andre delrapport fra følgeevalueringen er disse undersøkelsene nærmere omtalt. Herunder svarprosent, hvordan respondentene fordeler seg på ulike bakgrunnsvariabler, bruk av dataene mv.

I oktober 2020 ble spørreundersøkelsen distribuert til totalt 204 personer. Av disse går det frem av systemmeldinger at e-post med forespørsel om å svare på undersøkelsen ikke nådde frem til åtte personer. Sannsynligvis skyldes dette at aktuelle personer har skiftet jobb, og at e-postadressen dermed ikke lenger er gyldig. Dette betyr at reelt antall mottakere av forespørsel om å svare på spørreundersøkelsen var 196. Til sammen 105 personer svarte på spørreundersøkelsen, noe som utgjør en samlet svarprosent på 54 prosent. Som det går frem av tabellen under, som viser svarprosent per respondentgruppe, er det stor forskjell på i hvilken grad respondenter i ulike respondentgrupper har besvart spørreundersøkelsen.

Tabell 4: Respondentgrupper og svarprosent. Spørreundersøkelse oktober 2020

Respondentens rolle i relasjon til 0-24-programmet	Nettoutvalg/populasjon	Antall svar	Svarprosent
<i>Styringsgruppedlem (inkl. leder)</i>	15 ¹⁷	9 ¹⁸	60 % ¹⁹
<i>Medlem av programsekretariatet</i>	10 ²⁰	8 ²¹	80 % ²²
<i>Medlem/leder i en arbeidsgruppe</i>	60 ²³	35 ²⁴	58 %
<i>Kontaktperson i et fylkesmannsembete²⁵</i>	11	6	55 %
<i>Linjeleder i et av de samarbeidende direktoratene</i>	65 ²⁶	17	26 %

¹⁷ Hvorav åtte nåværende medlemmer og syv tidligere, per oktober 2020.

¹⁸ Syv av disse respondentene har svart at de er medlem av styringsgruppen på det tidspunktet spørreundersøkelsen ble gjennomført. Én av respondentene har ikke valgt «styringsgruppedlem» som svaralternativ. Vedkommende har i stedet valgt svaralternativet «annet», men har spesifisert at vedkommende tidligere har vært medlem av styringsgruppen og er derfor medregnet her.

¹⁹ Svarprosenten for nåværende styringsgruppedlemmer (på tidspunktet for gjennomføring av spørreundersøkelsen) er imidlertid betydelig høyere, 88 prosent.

²⁰ Hvorav syv nåværende medlemmer og tre tidligere, per oktober 2020.

²¹ Hvorav syv nåværende og ett tidligere medlem, per oktober 2020.

²² Svarprosenten for de som per oktober 2020 var medlemmer av programsekretariatet er 100 prosent.

²³ Inkludert både pågående og avsluttede arbeidsgrupper per oktober 2020. Rundt 20 av respondentene var ifølge oversikter fra 0-24-programmet del av en aktiv arbeidsgruppe på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført.

²⁴ Av disse respondentene svarer 13 personer *ja* på spørsmål om de på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført hadde en aktiv rolle i 0-24-programmet.

²⁵ Fra 1.1.2021 ble betegnelsen endret fra fylkesmannsembete til statsforvalterembete.

²⁶ Dette er linjeledere som ikke har spesifikke roller i tilknytning til 0-24-programmet. I tillegg er det en rekke linjeledere både i styringsgruppen og i ulike arbeidsgrupper.

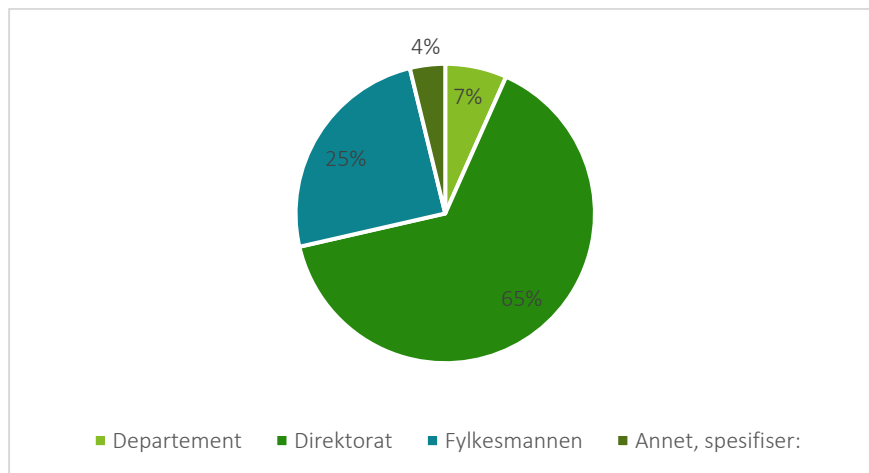
Respondentens rolle i relasjon til 0-24-programmet	Nettoutvalg/populasjon	Antall svar	Svarprosent
Linjeleder i fylkesmannsembete	25	16 ²⁷	64 %
Departementenes arbeidsgruppe	10	5	50 %
Annet	0	9 ²⁸	IA
SUM	196	105	54 %

Gjennomgangen viser at det særlig er linjeledere i direktoratene som har lav svarprosent i undersøkelsen. Dette til tross for at det i forbindelse med spørreundersøkelsen ble sendt flere påminnelser til respondenter som ikke hadde svart, og at svarfristen ble utsatt med noen dager for å gi flere mulighet til å svare.

I flere tilfeller har respondenter kunnet velge mellom flere svarkategorier, for eksempel linjeledere som også er eller har vært medlemmer av en arbeidsgruppe i 0-24-regi. I slike tilfeller var det opp til den enkelte å velge det svaralternativet som vedkommende identifiserte seg mest med i denne sammenheng. Når det gjelder linjeledere som også var styringsgruppemedlemmer, synes disse å ha valgt alternativet «styringsgruppemedlem», da svarprosenten her er høy.

Av respondentene i spørreundersøkelsen høsten 2020 svarer et klart flertall (65 prosent) at de arbeider i et direktorat. Som det går frem av Figur 2, arbeider 25 prosent hos fylkesmannen (nå statsforvalteren), syv prosent i et departement, og fire prosent viser til at de har en annen organisatorisk tilhørighet. Sammenlignet med undersøkelsen som ble gjennomført i 2019, var det da en enda større andel som svarte at de arbeidet i et direktorat (74 prosent mens andelen som arbeidet hos fylkesmannen var lavere (13 prosent

Figur 2: Respondentenes organisatoriske tilhørighet, 2020. Prosent (n=105).



Utdanningssektoren er den sektoren som er best representert blant respondentene. 37 prosent av respondentene oppgir at de arbeider innenfor utdanningssektoren. Nest største sektor er *helse og omsorg* med 18 prosent, mens *arbeid og sosial* er tredje største sektor med 15 prosent.²⁹ Det er noe bedre spredning på sektorene enn i undersøkelsen som ble gjennomført i 2019, da 43 prosent av respondentene svarte at de arbeidet innenfor

²⁷ Av disse hadde fire respondenter ikke valgt «linjeleder i fylkesmannsembete» som svaralternativ, men i stedet valgt svaralternativet «annet» og spesifisert at vedkommende har en lederstilling i et fylkesmannsembete og/eller er medlem av en styringsgruppe i et fylkesmannsembete. Blant disse kan det også være kontaktpersoner hos Fylkesmannen, men vi har her valgt å regne disse respondentene som linjeledere. Respondentene har i et annet spørsmål i undersøkelsen også svart hvor de arbeider, og det er da til sammen 26 personer som svarer «Fylkesmannen». Dette betyr at det sannsynligvis er ytterligere to personer som har svart «annet» på spørsmål om rolle, som i realiteten er enten linjeleder eller kontaktperson hos Fylkesmannen, men uten at de har opplyst spesifikt om det i sitt svar. De er i denne sammenheng derfor regnet med under respondentkategorien «Annet».

²⁸ Ytterligere fem personer svarte «annet», men spesifikasjonene viste for fire av disse at de er linjeledere i et fylkesmannsembete, og de er derfor medregnet under den kategorien. Videre viste spesifikasjonen for en respondent at vedkommende tidligere har vært medlem av styringsgruppen, og vedkommende er derfor medregnet under den kategorien.

²⁹ Øvrige alternativer var *integreering*, *barnevern* og *annet*. Henholdsvis ti, syv og åtte prosent av respondentene oppga at de arbeider innenfor disse sektorene.

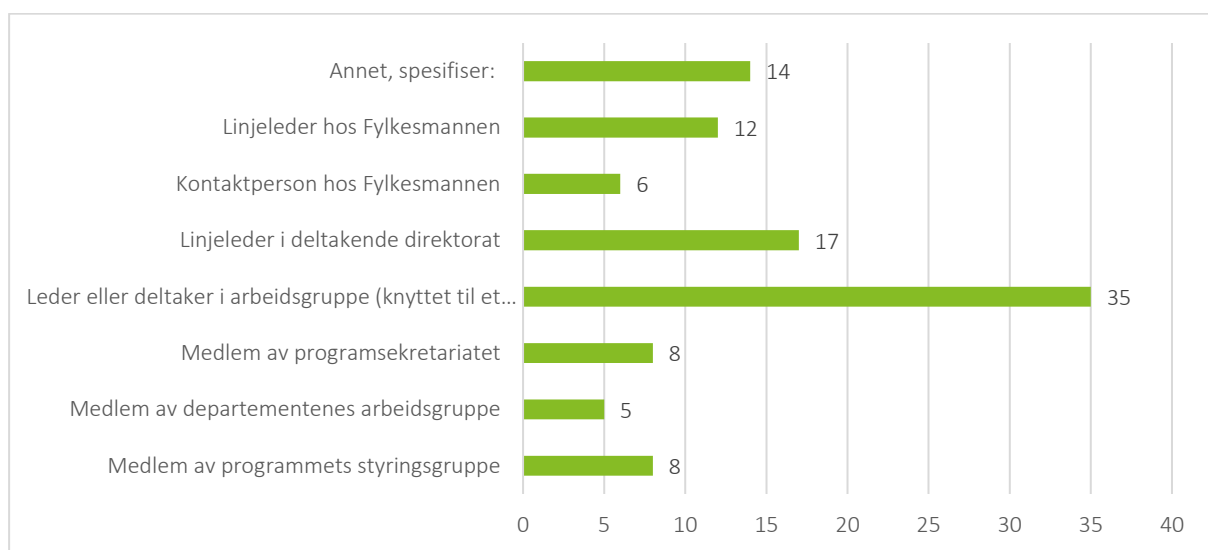
utdanningssektoren. I undersøkelsen fra 2020 er utdanning den sektoren flest respondenter har svart i alle respondentgrupper bortsett fra blant linjelederne hos statsforvalteren, der *Helse og omsorg* er den største sektoren.

Sektortilhørighet kan til en viss grad påvirke respondentenes svar, og dermed også den samlede svarfordelingen. Imidlertid skyldes skjevfordelingen mellom sektorene i stor grad at utdanningssektoren i utgangspunktet er bedre representert enn andre sektorer inn i 0-24-programmet, og det er derfor naturlig at utdanningssektoren også er bedre representert enn øvrige sektorer blant de som har besvart undersøkelsen. Overrepresentasjonen av én sektor i forhold til andre er uansett et moment det er viktig å være oppmerksom på i analysen av svarene.

Et flertall av respondentene (47 prosent) opplyser at de har stillingsbetegnelser som seniorrådgiver, rådgiver, saksbehandler eller lignende. 31 prosent av respondentene er mellomledere, mens 21 prosent opplyser at de inngår i sin virksomhets øverste ledelse.

Når det gjelder rolle i 0-24-programmet, opplyser den største gruppen respondenter (35 av 105 respondenter) at de er enten ledere eller deltakere i en arbeidsgruppe knyttet til et delprosjekt. Svarfordelingen går frem av Figur 3.³⁰

Figur 3: Rolle i 0-24-programmet, 2020. Nominelle tall.



59 prosent av respondentene hadde på svartidspunktet en aktiv rolle i 0-24-programmet, mens 41 prosent svarte at de på dette tidspunktet ikke hadde noen aktiv rolle.³¹

Bruk av dataene fra spørreundersøkelsene

Data fra spørreundersøkelsene som ble gjennomført i 2017 og 2019 utgjør en vesentlig del av datagrunnlaget for henholdsvis første og tredje delrapport i følgeevalueringen. Dataene har særlig blitt benyttet til å belyse måloppnåelse og opplevde sammenhenger mellom tiltak/aktiviteter og måloppnåelse, men også til å belyse ulike sider ved organisering og prosess. Undersøkelsen som ble gjennomført i 2020 benyttes i denne sluttrapporten til å supplere tidligere innhentede data. Dette gjøres dels ved å belyse endringer over tid, men først og fremst ved at undersøkelsen gir utfyllende informasjon om opplevde sammenhenger mellom tiltak og måloppnåelse og hva respondentene opplever er de viktigste resultatene av 0-24-samarbeidet.

Samtidig vil vi presisere at data fra spørreundersøkelsene ikke alene er egnet til å gi et tilfredsstillende bilde av måloppnåelsen i programmet, eller andre forhold som er omfattet av spørreundersøkelsene. Resultatene bidrar imidlertid til å supplere og utfylle øvrige innsamlede data, noe som er selve kjernen i en metodisk tilnærming som vektlegger metodetriangulering. Spørreundersøkelsene er benyttet til å innhente informasjon om sentrale

³⁰ Som omtalt over, har enkelte av de som har svart «annet» opplyst at de er linjeleder hos Fylkesmannen. I tabell 2 er de derfor regnet med under denne kategorien, noe som medfører avvik i tallene som er presentert. Videre opplyser én person som har svart «annet» at vedkommende er tidligere medlem av styringsgruppen. Vedkommende er i tabellen over derfor regnet med i respondentgruppen *styringsgruppedlem*. Også her er det derfor et lite avvik i tallene som presenteres.

³¹ n=63. Dette spørsmålet ble kun stilt til de som i spørsmål om rolle i 0-24-programmet hadde oppgitt at de har en spesifikk rolle i programmet, altså ikke til respondenter som svarte enten at de var linjeleder i deltakende direktorat, linjeleder hos fylkesmannen eller «annet» på spørsmål om rolle.

aktørers oppfatninger om måloppnåelse, gjennomføring av programmet mv., men er grunnet liten populasjon og/eller lav svarprosent³² ikke egnet for generalisering-

Som det går frem over, er svarprosenten på årets spørreundersøkelse noe høyere (54 prosent) enn undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019 (50 prosent). Frafallet er betydelig også i 2020, men samtidig er også det samlede antallet respondenter høyere. Dette medfører at enkeltrespondenters svar får noe mindre utslag på den totale svarfordelingen enn det som var tilfelle i fjorårets undersøkelse. Dette styrker dataenes reliabilitet og validitet noe.

Likevel finner vi grunn til å gjøre noen betraktninger knyttet til resultatene av spørreundersøkelsen, og hvordan disse kan tolkes og benyttes i evalueringsarbeidet. Vi har ikke mulighet til å si med sikkerhet hvorvidt frafallet blant respondentene er systematisk, altså om de som har valgt å svare på undersøkelsen svarer annerledes enn de som ikke har svart ville gjort. I en drøfting av frafall i spørreundersøkelser i en rapport fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) blir det imidlertid blant annet vist til at det kan være risiko for at personer som er sterkt involvert i temaet for undersøkelsen blir overrepresenterte blant respondentene i en spørreundersøkelse (Mortensen, 2010).

Dette synes å være tilfelle i spørreundersøkelsen som er gjennomført høsten 2020, noe som tydeliggjøres i gjennomgangen av svarprosent per respondentgruppe som fremgår av Tabell 4 over. Vi ser der at respondentgrupper med konkrete roller i 0-24-programmet dels har betydelig høyere svarprosent enn respondentgrupper med en svakere tilknytning til 0-24-programmet. Særlig gjelder dette dersom man kun regner med personer som på svartidspunktet hadde en aktiv rolle i programmet. Da ser vi at styringsgruppen har en svarprosent på 88 prosent, mens programsekretariatet har 100 prosent svar. Dette står i kontrast til linjelederne i direktoratene med en svarprosent på 26 prosent. Den lave svarprosenten blant linjelederne kan samtidig betraktes som et interessant funn i seg selv, og synes å underbygge tidligere vurderinger i evalueringen av at forankringen blant linjelederne ikke er tilstrekkelig god. Manglende svar kan for eksempel indikere at engasjementet blant linjelederne ikke er tilstrekkelig stort til at det settes av tid til å besvare undersøkelsen og/eller at linjeledere ikke har tilstrekkelig innsikt i 0-24-programmet til at de finner det relevant/hensiktsmessig å besvare undersøkelsen. Svarprosenten blant linjeledere hos statsforvalteren³³ regnes imidlertid som tilfredsstillende, og er betydelig høyere enn blant linjeledere i direktoratene. Dette er positivt, med tanke på tidligere funn som vektlegger statsforvalterens rolle for å nå 0-24-programmets effektmål (Deloitte, 2020), og basert på dette et spesifikt ønske fra vår side om å innhente supplerende data om rolle, styringssignaler og måloppnåelse fra statsforvalterembetene.

Også i spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2019 svarte respondenter med en sentral rolle i 0-24-programmet i større grad på undersøkelsen enn respondenter med en svakere tilknytning til programmet. I tredje delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2020) viste vi til at det kan være en risiko for at respondenter som har en viktig rolle i gjennomføringen av et tiltak, overvurderer tiltakets betydning for eventuelle observerte endringer. Dermed kan det potensielt påvirke svarene dersom enkelte respondentgrupper er overrepresentert i forhold til andre. Samtidig det er det ofte slik at respondentene som har god kjennskap til temaet som blir undersøkt, gjerne også er de som har best grunnlag til å uttale seg både om prosess og virkninger. Det at personer med en sentral rolle i 0-24-programmet er overrepresentert kan dermed være positivt med tanke på svarene i undersøkelsen, men samtidig er det viktig å være klar over risikoen for at personer med en viktig rolle i gjennomføringen av et tiltak kan overvurdere tiltakets betydning.

Ulike respondentgrupper har i mange tilfeller fått ulike spørsmål i undersøkelsen, noe som betyr at den varierende svarprosenten blant de ulike respondentgruppene ikke alltid har betydning for svarfordelingen på enkeltspørsmål i undersøkelsen. For eksempel er noen av spørsmålene rettet mot kun styringsgruppemedlemmer og medlemmer av programsekretariatet. I tilfeller der alle respondenter har fått samme spørsmål, og vi i rapporten presenterer den samlede svarfordelingen, er det imidlertid en viss risiko for at svarfordelingen preges av at enkelte respondentgrupper har høy svarprosent, mens andre har lav svarprosent. Som nevnt over kan det for eksempel være en risiko for at respondenter med en viktig rolle i gjennomføringen av et tiltak, overvurderer tiltakets betydning for observerte endringer. Lav svarprosent blant linjeledere i direktoratene, som har en mer perifer tilknytning til programmet enn for eksempel styringsgruppemedlemmene og programsekretariatet, kan dermed potensielt påvirke den samlede svarfordelingen på enkelte av spørsmålene. I presentasjonen av resultater fra undersøkelsen opplyses det derfor alltid om hvilke respondentgrupper som inngår i svarfordelingen.

³² For noen av respondentgruppene.

³³ Omtalt som «fylkesmannen» i figurer og tabeller som omtaler svar fra undersøkelsen, da undersøkelsen ble gjennomført før fylkesmannen endret navn til statsforvalteren.

Det at antall personer i de ulike respondentgruppene varierer mye, medfører at enkeltrespondenters svar får ulik prosentvis betydning i de ulike respondentgruppene. Dermed vil en sammenligning av svar mellom de ulike respondentgruppene ha begrenset verdi. Vi mener likevel at det i noen tilfeller er relevant å omtale svarfordelingen i enkeltgrupper med få respondenter. Særlig når det dreier seg om grupper av respondenter som har en vesentlig rolle i gjennomføringen av 0-24-programmet, er vi av den oppfatning at hvert enkelt svar gir viktig informasjon til evalueringen. Dette gjelder særlig de spørsmål som er direkte rettet mot medlemmer av styringsgruppen og medlemmer av programsekretariatet, og spørsmål som er rettet mot ansatte hos statsforvalteren. Selv om det er få personer i disse respondentgruppene, er disse personenes oppfatninger blant annet om relevans av de aktiviteter som gjennomføres i 0-24-regi, av vesentlig interesse i evalueringssammenheng. I tillegg er frafallet i disse respondentgruppene vesentlig lavere enn i enkelte av de andre respondentgruppene, slik at svarene i større grad kan antas å være representative for den aktuelle respondentgruppen. Samtidig er det viktig å presisere at utvalgsstørrelsen, det vil si antall fullførte svar (n) i mange tilfeller er lav, noe som betyr at hvert enkelt svar har stor betydning for den samlede prosentvise svarfordelingen.

Som nevnt over har ikke alle respondentene i spørreundersøkelsen fått de samme spørsmålene. Spørsmålene er tilpasset respondentenes rolle, noe som også medfører at det varierer hvor mange respondenter som har besvart de ulike spørsmålene. Ved presentasjon av prosentvis svarfordeling i rapporten, opplyses det derfor alltid om antall svar (n) som ligger til grunn for prosenteringen.³⁴

1.4.4 Observasjon, workshoper og evalueringskonferanse

For å supplere data hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelser, er både observasjon og ulike samlinger i form av workshoper og evalueringskonferanse benyttet som metoder for innhenting av data. I tillegg har representanter for evalueringsteamet deltatt i møter og hatt dialog med ulike aktører der dette har vært relevant. Innledningsvis i følgeevalueringen ble det også gjennomført flere møter med den hensikt å bidra med prosess-støtte til programmet.

Observasjon som metode er benyttet gjennom hele evalueringen. Observasjon gir en unik mulighet til å bli godt kjent med det man skal undersøke, fordi man følger de relevante prosessene slik de faktisk utspiller seg, og ikke får dem referert i etterkant, for eksempel gjennom intervjuer (FHI udatert; SRM 2006). I en følgeevaluering er det helt nødvendig med deltakelse og observasjon for å få grep om sentrale prosesser som skjer i det som evalueres (Sverdrup, 2014). Samtidig er dette også en mer uformell datainnsamling som må vurderes sammen med og avstemmes mot annen datainnsamling. I evalueringen av 0-24-programmet er observasjon primært benyttet som metode gjennom at representanter fra evalueringsteamet har deltatt som observatør i styringsgruppemøter. I enkelte tilfeller har vi også deltatt i møter i programsekretariatet samt i ulike samlinger og/eller arrangementer i regi av 0-24-programmet, for eksempel statsforvaltersamlinger.

Tidlig i evalueringen ble det også gjennomført dybdeundersøkelser i noen utvalgte kommuner, og som del av disse undersøkelsene ble det arrangert workshoper med deltakere fra disse kommunene.³⁵

I begynnelsen av april 2021, kort tid etter at både styringsgruppen og programsekretariatet for 0-24-programmet hadde hatt sine siste møter, arrangerte Deloitte en evalueringskonferanse i forbindelse med følgeevalueringen. Evalueringskonferansen ble grunnet den pågående situasjonen med covid-19-pandemien arrangert digitalt, og artet seg som en digital workshop der deltakerne ble oppfordret til aktiv deltakelse i diskusjoner, samt deling av refleksjoner og erfaringer. På konferansen presenterte vi noen av våre funn og foreløpige vurderinger knyttet til utvalgte tema og problemstillinger, og oppfordret deltakerne til å komme med innspill og betraktninger knyttet til disse. Inviterte til denne konferansen var alle medlemmer av programsekretariatet, alle medlemmer av styringsgruppen, og representanter fra tre utvalgte statsforvalterembeter. I tillegg ble departementenes arbeidsgruppe kontaktet med forespørsel om mulighet til å delta, men departementene valgte å kun delta med en observatør. Det viste seg også at det fra direktoratenes side var relativt liten interesse og/eller mulighet til å delta. Dette medførte at det av de samarbeidende direktoratene kun var Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet som var representert i evalueringskonferansen. Fra Statsforvalterne ble det imidlertid vist større interesse for å delta, og til sammen var det 11 deltakere på evalueringskonferansen hvorav de fleste representerte statsforvalteren. Kommentarer og innspill som ble formidlet på evalueringskonferansen har blitt benyttet for å supplere datagrunnlaget for evalueringen.

³⁴ Det er i undersøkelsen ikke gjort beregninger av statistisk signifikans eller konfidensintervall. Dette fordi det dreier seg om relativt små populasjoner, og statistisk generaliserbarhet ikke er vurdert å være relevant. Resultater fra spørreundersøkelsene benyttes deskriptivt for å beskrive de aktuelle respondentenes svar, og supplere øvrige data, og benyttes ikke til å generalisere ut over det aktuelle utvalget.

³⁵ Se nærmere omtale i første delrapport (Deloitte 2018).

1.5 Leserveiledning

Kapittel 1 gir en introduksjon til evalueringen generelt og denne sluttrapporten spesielt. Dette gjøres gjennom å presentere 0-24-samarbeidet, mandatet for følgeevalueringen, gi en kortfattet presentasjon av tidligere leveranser i følgeevalueringen, samt presentere den metodiske tilnærmingen for innhenting av data som ligger til grunn for evalueringen.

Kapittel 2 gir en kort oppsummering av teori om gjenstridige problemer og tverretattlig samhandling som vi legger til grunn for våre analyser. I kapitlet kommenterer vi fortløpende hvordan de ulike teoretiske betraktningene relaterer seg til 0-24-programmet.

Kapittel 3 omhandler gjennomføringen av programmet. Det rettes oppmerksomhet både mot oppstart og prosess, samt mot ulike forhold som har henholdsvis hemmet og fremmet den tverretattlige samhandlingen. I kapitlet kommenteres våre mest sentrale observasjoner gjennom følgeevalueringen, i tillegg til våre avsluttende betraktninger om selve gjennomføringen av programmet. Kapitlet er i stor grad deskriptivt gjennom å oppsummere funn og vurderinger fra tidligere delrapporter i evalueringen.

I **kapittel 4** retter vi oppmerksomheten mot programmets måloppnåelse. I kapitlet gis det en kort introduksjon til programteorien som ble presentert i tredje delrapport, og deretter oppsummeres sentrale data som bidrar til å belyse måloppnåelsen for hvert av prosessmålene, resultatmålene og effektmålene som er definert for 0-24-programmet. Avslutningsvis oppsummeres det vi vurderer å være de viktigste vurderingene og betraktningene rundt 0-24-programmets måloppnåelse.

I **kapittel 5** samler vi trådene fra øvrige kapitler i sluttrapporten, og konkluderer med i hvilken grad 0-24-programmet har fungert som samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem. Videre oppsummerer vi her det vi mener er de viktigste læringspunktene fra 0-24-programmet.

2 Gjenstridige problemer og tverretatlig samarbeid

Tverretatlig samarbeid anses som nødvendig for å tilnærme seg gjenstridige problemer. Til tross for gode intensjoner og felles overordnede målsetninger er det likevel en rekke faktorer som kan hindre og svekke den tverretatlige samordningen. For å lykkes er det viktig å være oppmerksomme på disse faktorene, og arbeide systematisk for å redusere og overkomme hindringene.

2.1 Innledning

Et viktig formål med denne sluttrapporten fra følgeevalueringen av 0-24-programmet er å drøfte i hvilken grad og hvordan 0-24-programmet har fungert som samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem. Vi har i tidligere rapporter i evalueringen både omtalt gjenstridige problemer som fenomen, viktigheten av tverretatlig samarbeid for å finne løsninger på gjenstridige problemer, og utfordringer og hindringer det er vanlig å møte på i forbindelse med slikt tverretatlig samarbeid, samt hvordan man kan arbeide for å redusere slike utfordringer og hindringer (Deloitte, 2019).

I dette kapitlet gjengir vi kort noen hovedpunkter fra teorien som omtaler disse fenomenene og prosessene, som bakgrunn for drøftelsene av 0-24-programmet som samordningsvirkemiddel utover i rapporten. Vi kommenterer også fortløpende i hvilken grad og hvordan man finner igjen forhold som beskrives i de teoretiske betraktningene i 0-24-programmet.

2.2 Frafall i videregående opplæring som gjenstridig problem

Begrepet «gjenstridige problemer» er en norsk betegnelse på det som ofte omtales som «wicked problems» eller «wicked issues» i engelskspråklig forskningslitteratur. Begrepet *gjenstridig problem* benyttes om offentlige oppgaver som blir vurdert som særlig komplekse og vanskelige å løse, som unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og som spenner over flere ulike forvaltningsnivåer, organisatoriske grenser og hierarkiske nivåer. Det er typisk for gjenstridige problemer at de ikke lar seg løse «en gang for alle» - det er noe «kronisk» ved disse problemene (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017; Lægreid og Rykkja, 2014).

Noen eksempler på slike problemer er terror, arbeidslivskriminalitet, integrering av innvandrere og fattigdom. De senere årene har det gjennom regjeringens strategi mot barnefattigdom også spesifikt blitt rettet oppmerksomhet mot barnefattigdom som et gjenstridig problem i Norge.

Som vi så i kapittel 1.1.1 ble det i felles oppdragsbrev fra departementene til de involverte direktoratene i 2014 vist til at *manglende gjennomføring av videregående opplæring* var en sentral del av bakgrunnen for igangsettingen av 0-24 samarbeidet. I direktoratenes felles svar på oppdragsbrevet er det vist til de komplekse årsakene til frafall i videregående opplæring, og at det krever innsats fra flere sektorer for å arbeide systematisk med denne utfordringen (Helsedirektoratet m.fl., 2015).

Det at det kreves innsats fra flere sektorer, har å gjøre med et av de sentrale kjennetegnene ved et gjenstridig problem, nemlig at det ikke er avgrenset til å være en problemstilling innenfor en bestemt sektor. Tvert imot er et gjenstridig problem kjennetegnet av at det angår og berører ulike forvaltningsområder, ulike organisasjoner og ulike hierarkiske nivå. Spørsmålet blir da hvordan man skal velge å samarbeide for å tilnærme seg problemet, og hva som eventuelt kan henholdsvis fremme og hemme måloppnåelsen basert på hvilken samarbeidsform man velger.

Gjennom et strategiarbeid i 2017 ble hovedtyngden i 0-24-programmet flyttet i retning av at målet med samordningen av tjenester og innsatser var bredere enn å bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående

opplæring. Utgangspunktet for programmet, der frafall i videregående opplæring beskrives som det gjenstridige problemet man ønsker å gjøre noe med, ligger likevel fast som et av to effektmål for programmet. Det å bedre det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier kan også ses på som en viktig forutsetning, eller et mellomliggende mål, for å lykkes med å oppnå økt gjennomføring i videregående opplæring. Denne sammenhengen ble illustrert gjennom presentasjon av en programteori for 0-24-programmet i følgeevalueringens tredje delrapport: «Hvis det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier styrkes, så vil gjennomføringen i videregående opplæring øke» (Deloitte, 2020).

Det at man har vurdert målet med samordningen til å være bredere enn å skulle bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående opplæring, kan etter vår vurdering anses å innebære en viss målforskyvning. Vel og merke en målforskyvning som er gjennomført som et bevisst valg fra programmets side. Årsaken til at det oppstod et behov for å gjøre en slik endring i målstrukturen, var utfordringer knyttet til forankring og engasjement i de deltakende direktoratene. Målet om redusert frafall viste seg å ligge lengre fra flere av direktoratenes kjernevirksomhet enn det noe mer generelle målet om å bedre det tverretatlige samarbeidet i kommunene, som alle direktoratene i større grad kunne relatere seg til på ulike vis. Prosessen knyttet til strategiarbeidet omtales nærmere i kapittel 3.

2.3 Tverretatlig samordning som tilnærming til et gjenstridig problem

Difi (2014) beskriver samordning som en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre. Siden gjenstridige problemer karakteriseres ved at de krever innsats fra flere sektorer, ses gjerne tverretatlig samordning på som en hensiktsmessig tilnærming til gjenstridige problemer. Som nevnt over blir da spørsmålet hvilken samordningsform man velger for å tilnærme seg problemet. Difi (2014) skiller mellom ulike nivåer av samordning illustrert gjennom den såkalte «samordningsstigen». Denne angir fire nivåer av samordning, fra deling av informasjon på laveste nivå, til utvikling av felles planer og tiltak som fjerde og høyeste nivå. Gjennom strategien som ble utarbeidet i 2017, er 0-24-programmet plassert på fjerde og høyeste samordningsnivå (0-24-programmet, 2017).

I flere sammenhenger vises det til en økende anerkjennelse av at etablerte strukturer innenfor offentlig sektor ikke alltid er egnet til å håndtere de komplekse utfordringene samfunnet står overfor, noe som medfører en viss økt vektlegging av koordinering og samarbeid i staten (Lægred og Rykkja, 2014).

Samtidig har også tverretatlig samordning – eller inter-organisatorisk samordning i et større organisasjonsteoretisk perspektiv – en del iboende utfordringer. Disse er nærmere omtalt nedenfor. Inter-organisatorisk samordning omtales gjerne som en reaksjon på New Public Management, og denne tenkemåtenes vektlegging av spesialisering. Lægred og Rykkja (2014) peker samtidig på at horisontal inter-organisatorisk samhandling gjerne er et supplement til, ikke en erstatning for, tradisjonelle hierarkiske organisasjoner, noe som bidrar til at det etableres mer komplekse organisatoriske konstellasjoner.

2.4 Utfordringer ved tverretatlig samarbeid

Lægred og Rykkja (2014) viser til at samarbeidstiltak innenfor offentlig sektor kan karakteriseres av å være enten horisontale (på tvers av sektorer) eller vertikale, altså på tvers av nivåer (sentral-lokal) innenfor en gitt sektor. Med hensyn til evalueringen av 0-24-programmet har vi viet den horisontale dimensjonen, og de utfordringene et slikt samarbeid medfører, særlig oppmerksomhet. Det er også verd å merke seg at Difi (2014) viser til at behov for, og krav til, vertikal samordning både innenfor statlig sektor og mellom stat og kommune, bidrar til å gjøre de horisontale samordningsutfordringene større.

Neby m.fl. (2016) bemerker at det i utgangspunktet er større organisatoriske og administrative utfordringer knyttet til et tiltak som organiseres på tvers av etater, enn tiltak som organiseres internt i en etat. Dette har å gjøre med sentrale trekk ved organiseringen og styringen av den norske staten; For det første medfører prinsippet om ministeransvaret at ministeren er ansvarlig for arbeidet som utføres innenfor et departements definerte ansvarsområde, herunder også direktorater og ytre etater. For det andre står prinsippet om mål- og resultatstyring sterkt i staten, og dette systemet fanger i varierende grad opp resultater av tiltak som går på tvers av sektorer og etater som er knyttet til ulike departementer. Dette er utfordringer som i lang tid har blitt trukket frem også i internasjonal litteratur som omhandler tverrsektorielt samarbeid. Blant annet peker Pollitt (2003) på at et viktig budskap som ofte fremheves i litteraturen om tverretatlig samordning, er at struktur alene ikke kan drive kulturell endring, og at også prosesser og holdninger må adresseres. Videre peker han på viktigheten av politiske styringssignaler, og den iboende spenningen mellom tverretatlig samordning og den sektorvise mål- og resultatstyringen.

Departements- og virksomhetskulturer er sektororienterte, og Difi (2014) viser til at det stilles få krav om å søke tverrsektorielle løsninger, og at systemet også gir liten motivasjon for dette. Samarbeid med andre departementer om oppgaver på tvers blir lett nedprioritert fordi gevinsten kan være usikker og uansett må deles med andre statsråder. Videre vises det til at en streng forståelse og tolkning av ministeransvaret kan bidra til å forsterke sektortankegangen og svekke motivasjonen for oppgaveløsning på tvers. I tidligere delrapporter i følgeevalueringen har vi påpekt at dette er en utfordring som har gjort seg gjeldende også i 0-24-programmet. Utfordringen illustreres av sitatet som er hentet fra andre delrapport. Her er det samtidig verd å bemerke at det de senere årene har skjedd en viss utvikling i den

Det er i intervjuer pekt på at de enkelte direktoratene er opptatt av å levere på sine egne oppdrag, og at de hverken har ressurser til, eller prioriterer, å levere på andres oppdrag. Dette har medført at de enkelte direktørene har hatt behov for å ta sine oppdrag inn i 0-24-samarbeidet, men ikke nødvendigvis har vært så opptatt av det tverrsektorielle.

Deloitte, 2019; 35

norske statsforvaltningen, ved at samordningsbehov blant annet har vært et sentralt tema i regjeringens *Program for bedre styring og ledelse i staten*. Det er de senere årene også iverksatt flere tverrsektorielle strategier, satsinger mv, dels rettet mot tilsvarende målgrupper som 0-24-samarbeidet. Ut over 0-24-samarbeidet kan for eksempel *BarnUnge21*, *Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier* og *Bolig for velferd* nevnes som eksempler. Det siste året har også koordineringsgruppen for tilbudet til sårbare barn og unge under covid-19 vært et viktig tverrsektorielt samarbeid på direktoratsnivå. Flere av de som har blitt intervjuet våren 2021 peker likevel på at 0-24-programmet skiller seg fra andre tverretattlige samarbeid både gjennom omfanget av samarbeidet, antall tiltak og prosjekter som inngår, den lange varigheten av samarbeidet og organiseringen av samarbeidet i et eget program. Til tross for økt oppmerksomhet og økt tverretattlig aktivitet, beskriver DFØ og Difi (nå Digitaliseringsdirektoratet) omstilling på tvers som et *motbakkeløp*, og samordning på tvers av sektorgrenser som en av departementenes største utfordringer (Difi, 2019).

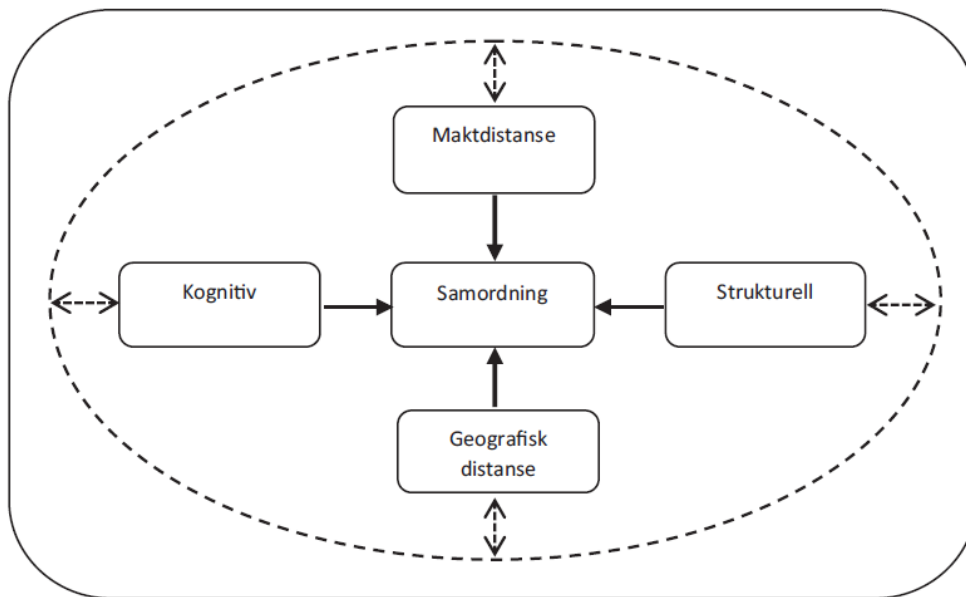
Når tverretattlige samarbeid etableres, etableres også en «sekundærstruktur» som går på tvers av direktoratenes egne hierarkier. Dette kompliserer gjerne tverretattlig samarbeid, da den hierarkiske styringskjeden brytes. Lægreid og Rykkja (2014) peker på at samarbeid der en aktør har en tydelig leder- eller koordinatorrolle, kan sees på som en form for hybrid, der man søker å supplere de tradisjonelle ministerstyrte hierarkiene med tverrgående strukturer. Det å arbeide horisontalt, og på tvers av de etablerte «siloene», kan i en del tilfeller være viktig. Samtidig poengterer Lægreid og Rykkja (2014) at det også er en svært tidskrevende og ressurskrevende aktivitet.

Det at det tverrsektorielle samarbeidet i staten går på tvers av de tradisjonelle, hierarkiske styringslinjene («siloene») kan medføre utfordringer med at lederforankring og styringssignaler ikke er like sterke som i forhold til de rene sektorspesifikke oppgavene. Dermed kan det også være utfordrende å sikre at slike samarbeid prioriteres fordi de er på siden av den sektorvise mål- og resultatstyringen.

2.4.1 Ulike distanser i tverretattlige samarbeid

Distanse mellom organisasjoner blir fremhevet som en utfordring i forbindelse med tverretattlig samordning (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017b). Av ulike typer distanser nevnes geografisk distanse, kognitiv distanse, strukturell distanse og maktdistanse. De ulike distansene er illustrert i figuren under.

Figur 4: Ulike distanser i interorganisatorisk samarbeid.



Kilde: Nesheim m.fl., 2019

Nedenfor går vi nærmere inn på hva som ligger i de ulike distansetypene, og hvilke utfordringer disse kan medføre med tanke på tverretatlig samordning i staten.

- *Geografisk distanse*, for eksempel i form av arbeidsgrupper som har medlemmer som er spredt geografisk, kan medføre mangelfull kommunikasjon og misforståelser, i tillegg til utfordringer relatert til utveksling av informasjon og tilbakemeldinger. Geografisk distanse kan også vanskeliggjøre utvikling av en felles identitet. Det å arbeide effektivt sammen i arbeidsgrupper er viktig, og dersom det er vanskelig å møtes ansikt til ansikt, kan dette være en utfordring (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017a; Gressgård m.fl., 2017b). Samtidig kan man se for seg at det siste året (2020-2021) har bidratt til å redusere utfordringer knyttet til geografisk distanse i ulike samarbeid, da bruk av digital kommunikasjon har blitt mye vanligere i alle sammenhenger, og betydningen av hvor man befinner seg synes å ha blitt redusert i forhold til tidligere. I 0-24-programmet har blant annet styringsgruppemøter og møter i programsekretariatet i all hovedsak blitt omgjort til digitale møter det siste året.
- *Kognitiv distanse* eksisterer dersom deltakerne i et samarbeid har ulike perspektiver på, og ulik grad av kunnskap om et tema. Det kan enten dreie seg om at man har kunnskap om ulike emner, eller at man har ulik kunnskapsdybde om samme emne. Nesheim m.fl. (2019) viser til at organisatorisk tilhørighet og profesjon kan påvirke hvordan man opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner. Ulike profesjoner vil ofte ha ulikt perspektiv på og ulik interesse for et tema, kombinert med at begrepsbruken ofte er knyttet til profesjon. Det eksisterer dermed en kognitiv distanse. Økt kognitiv distanse mellom involverte aktører kan medføre at evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter blir redusert. Samarbeidet vil normalt være enklere dersom aktørene som skal samarbeide har en relativt lik forståelse for feltet, og for viktigheten av det aktuelle feltet. I en analyse av Bolig for velferd blir det vist til at det eksisterer en tydelig kognitiv distanse mellom aktørene, blant annet ved at aktørene i ulik grad ser sammenhenger mellom bolig og velferd. Dette bidrar ifølge forskerne til å forklare at det har vært vanskelig og tidkrevende å etablere et felles grunnlag og engasjement for arbeidet (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017b).
- *Strukturell distanse* dreier seg om forskjeller når det gjelder formelle trekk ved organisasjonene. Dette kan dreie seg om struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold.³⁶ Ulikheter når det gjelder disse faktorene kan ifølge Nesheim m.fl. (2019) være utfordrende for samarbeid og koordinering på tvers av organisatoriske grenser. Det kan for eksempel dreie seg om forskjeller i hvordan man er vant til å jobbe. Nesheim m.fl. (2019) viser i den forbindelse til den felles innsatsen mot arbeidskriminalitet som eksempel; Politiet og arbeidstilsynet jobber mye utadrettet, mens Skatteetaten mer typisk jobber «på kontoret.»

³⁶ Denne typen distanse omtales av Gressgård m.fl (2017 a og 2017 b) som organisatorisk distanse.

Arbeidsmåtene er tilpasset etatenes kjerneoppgaver, og dette kan medføre utfordringer med tanke på samhandling mellom etatene.

- *Maktdistanse* beskrives som avstanden og begrensningene som kan oppstå som følge av asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene.³⁷ Utfordringer grunnet maktdistanse er særlig relevant i situasjoner der det eksisterer ulike interesser og mål, og skal fattes beslutninger. Ulike hensikter, mandater, ansvarsområder og incentiver vil ifølge Nesheim m.fl. (2019) kunne medføre ulike interesser blant de ulike aktørene. Makt forstås her som evnen til å få ting gjennomført slik man ønsker, og forskjeller i maktforholdet mellom organisasjoner henger sammen med ulikheter blant annet i formell autoritet og ressurskontroll (Gressgård m.fl., 2017b; Nesheim m.fl., 2019). Tilgang til og kontroll med ressurser omfatter blant annet ressurser i form av penger, kunnskap og informasjon. Nesheim m.fl. (2019) presiserer samtidig at asymmetri i maktforholdet ikke nødvendigvis er uheldig for samordningen. Imidlertid er det viktig å etablere styringsstrukturer og mekanismer som samsvarer med makt- og avhengighetsforholdene i samarbeidet.

Disse ulike typene distanse er med andre ord sentrale årsaker til at samordningsutfordringer kan oppstå i forbindelse med tverretattlig samarbeid. I tidligere rapporter fra følgeevalueringen av 0-24-programmet har vi vist til at flere av distansene har gjort seg gjeldende også for 0-24-programmet. Direktoratene har ulike innfallsvinkler til gruppen utsatte barn og unge og deres familier, og til frafall i videregående opplæring. Videre er det slik at det varierer hvor stor del av målgruppen som også er målgruppe for det enkelte direktorats kjernevirksomhet. Imdis virksomhet er for eksempel bare rettet mot en relativt liten del av målgruppen for 0-24-samarbeidet, mens NAVs virksomhet primært er rettet mot den eldste delen av målgruppen for 0-24-samarbeidet, eller eventuelt mot de voksne i familien. Dette vil ofte medføre en viss kognitiv distanse, noe som også påpekes av aktører i 0-24-programmet. Det blir samtidig vist til at man utover i samarbeidet har blitt bedre kjent med hverandres ansvar og oppgaver, og med hverandres perspektiver, slik at den kognitive distansen har blitt mindre. Det blir kommentert at etter hvert som aktørene har blitt bedre kjent med hverandre og hverandres ansvarsområder, har dette bidratt til å gjøre samarbeidet enklere. I intervju våren 2021 peker også en virksomhetsleder på at vedkommende mener 0-24-programmet har bidratt til å gjøre samarbeidet i koordineringsgruppen for tjenester til utsatte barn og unge under covid-19 enklere, da aktørene gjennom 0-24 allerede hadde opparbeidet seg en forståelse for hverandres roller, ansvar og perspektiver. Dette gjorde at man unngikk en lang prosess for å avklare disse forholdene og forstå hverandres roller og ståsted, og raskt kunne bli operative i koordineringsgruppen.

Videre er det direktorater av svært ulik størrelse og med ulik organisering som er involvert i 0-24-programmet, noe som kan tilsi at også strukturell distanse er relevant. I tillegg har det i intervju blitt nevnt at den vertikale strukturen i sektorene er ulik. Enkelte direktorater har en direkte styringslinje mot lokalt nivå, dette gjelder særlig justissektoren. Denne sektoren har heller ingen relasjon inn mot statsforvalterne. Utdanningsdirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet har ingen direkte styringslinje inn mot det lokale, operative nivå i kommunene. For disse sektorene er Statsforvalteren et viktig mellomledd i dialogen inn mot kommunesektoren, og juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler er blant verktøyene som kan benyttes for å søke å påvirke praksisen. Dette påvirker ifølge intervju oppfatninger rundt tiltak, bruk av virkemidler mv. når man skal søke å påvirke samhandlingen rundt utsatte barn og unge.

Også maktdistanse er relevant for 0-24-programmet. Dels kan maktdistanse oppstå grunnet ulike roller i samarbeidet, som for eksempel Utdanningsdirektoratets koordinerende rolle i 0-24-programmet som innebar at Utdanningsdirektoratet både hadde styringsgruppeleder og flere av medlemmene av programsekretariatet.³⁸ Gjennom første del av programperioden bestod sekretariatet kun av representanter fra Utdanningsdirektoratet, mens de øvrige direktoratene hadde såkalte kontaktpersoner. Dette utgjorde en betydelig skjevhet mellom de deltakende direktoratene, og ble også endret underveis i programperioden slik at alle direktoratene ble representert i programsekretariatet.³⁹ Maktdistansen kan også være nært relatert til den kognitive distansen, ved at deltakerne i samarbeidet i ulik grad har målgruppen for 0-24-programmet som målgruppe også for sin kjernevirksomhet. Dette kan medføre ulike interesser og ulikt engasjement for samarbeidet, samt ulik innsikt i problemstillinger som er relevante for samarbeidet.

Geografisk distanse synes å ha vært den distansen som i minst grad har gjort seg gjeldende i 0-24-programmet, da alle de samarbeidende direktoratene er lokalisert i Oslo.

³⁷ Gressgård m.fl. (2017a og 2017b) omtaler denne typen distanse, som er relatert til asymmetri og maktforskjeller mellom aktørene, som strukturell distanse.

³⁸ Kunnskapsdepartementet ledet også departementenes arbeidsgruppe i forbindelse med 0-24-samarbeidet.

³⁹ Unntaket er Politidirektoratet og Sekretariat for konfliktrådene, som begge ble sent involvert i programmet (høsten 2019).

I tidligere delrapporter i evalueringen har vi pekt på hvordan de ulike distansene har bidratt til å skape utfordringer i samarbeidet. Manglende kobling til det enkelte direktorats kjernevirksomhet og manglende forankring er blant utfordringene som har blitt trukket frem, i tillegg til at sterke sektorinteresser har gjort det krevende å prioritere 0-24-programmet.

I neste avsnitt drøftes en del tiltak som kan iverksettes for å fremme den tverretattlige samordningen i staten, og redusere risikoen for at utfordringene og hindringene som er omtalt over medfører at samordningen ikke blir gjennomført i henhold til intensjonen.

2.5 Tiltak for å fremme tverretattlig samordning i staten

Nesheim m.fl. (2019) presenterer gjennom en artikkel om gjenstridige problemer og tverretattlig samordning et *analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten*. De tar utgangspunkt i at struktur og virkemidler for samordning bør tilpasses oppgavene som skal løses, men peker samtidig på at det kan være store forskjeller i avhengighetsforholdene mellom de deltakende aktørene. Samordningsformen bør derfor både tilpasses oppgavene som skal løses og de avhengigheter som fins mellom etatene.

Videre viser Nesheim m.fl. (2019) til de ulike distansene omtalt over som utfordringer ved samarbeid på tvers av organisatoriske skillelinjer. De peker på at trekk ved oppgaver/avhengigheter og utfordringer knyttet til distanse mellom organisasjonene er forhold som langt på vei er gitt, og som utgjør viktige rammer for inter-organisatorisk samordning. For å fremme samordningen mellom organisasjoner innenfor disse rammene, er det ulike tiltak og virkemidler som kan velges bevisst, og som således er forhold som kan påvirkes av de involverte aktørene. Det skilles mellom

- a) Forhold knyttet til den enkelte deltakende organisasjon
- b) Forhold knyttet til samordningstiltak og inter-organisatoriske relasjoner

Nesheim m.fl. (2019) oppsummerer rammeverket for analyse av tverretattlig samordning i følgende tabell som angir et antall spesifikke mekanismer knyttet til hver av de fire dimensjonene rammeverket er basert på:

Tabell 5: Rammeverk for analyse av tverretattlig samordning

Dimensjoner	Spesifikke mekanismer
a) Oppgaver og avhengigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Myndighetsutøvelse eller tjenesteyting? • Nærhet til etatens kjernevirksomhet • Avhengigheter mellom etatene • Hva er aktuelle oppgaver på ulike organisatoriske nivåer, og hvilke etater og enheter er aktuelle deltakere i disse? • Oppgaver på operativt nivå: Løpende, sporadiske eller tidsbegrensede?
b) Distanse mellom organisasjoner	<ul style="list-style-type: none"> • Geografisk distanse • Kognitiv distanse • Strukturell distanse • Maktdistanse
c) Intra-organisatoriske tiltak	<ul style="list-style-type: none"> • Har etaten en strategi for feltet det samarbeides om? • Intern organisering for samarbeid • Intern styring (mål, ressurser med mer) for samarbeid • Innslag av interne spenninger • Er strategien forstått og kommunisert i etaten?
d) Inter-organisatoriske tiltak	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeidshierarkiet: Sekundærorganisasjon med tiltak på ulike nivå • Har man et ledende departement/en ledende etat? • Prosjekt eller varig tiltak? • Styringsmekanismer: Formalisering vs. Tillit • Fase og grad av institusjonalisering • Ledelse av samarbeidstiltak

Kilde: Nesheim m.fl., 2019

Tiltak knyttet henholdsvis til den enkelte organisasjon og knyttet til selve samordningstiltaket og relasjonen mellom aktørene beskrives nærmere i de neste avsnittene.

2.5.1 Tiltak knyttet til den enkelte deltakende organisasjon

Når det gjelder den enkelte deltakende organisasjon, introduserer Nesheim m.fl. (2019) ideen om «intern organisering for ekstern samordning» og viser til viktigheten av at man i den enkelte deltakende organisasjon har

en styring og struktur som legger til rette for den eksterne samhandlingen. I den sammenheng er blant annet organisasjonens motiver for å delta i et samarbeid sentrale. For offentlig sektor kan dette blant annet dreie seg om økt kunnskap, utveksling av informasjon, mer samordnet bruk av offentlige tiltak og samordning av offentlige tjenester. Også innovasjon og kostnadseffektivitet nevnes som aktuelle momenter. Videre peker Nesheim m.fl. på at «Uansett sektor og kontekst, vil det sett fra den deltakende organisasjons side være fornuftig å knytte gevinster og kostnader ved deltakelse i et interorganisatorisk tiltak, til egne målsetninger, strategi og domener» (Nesheim m.fl., 2019). Samtidig kommenterer Nesheim m.fl. (2019) at det foreligger lite forskning som omhandler enkeltorganisasjoners interne tilrettelegging for forpliktende samarbeid. De peker imidlertid på en del forhold som anses som viktige:

- Det bør settes av ressurser til tiltaket
- Det bør bygges kompetanse innen det aktuelle området man samarbeider om

Det blir videre pekt på at «kunnskap om, og forståelse av de involverte aktørene, av formål og innretning på arbeidet, er her sentralt. For at et samordningstiltak skal bli realisert og ønskede utfall oppnås, vil det, som for øvrige initiativer og virkemidler, være viktig med topplederstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler til underordnede enheter i etaten» (Nesheim m.fl., 2019; 39). Videre påpekes det at håndtering av grenseflaten mellom organisasjonen og de samarbeidstiltakene man deltar i er viktig. Det kan også være viktig å vurdere hvordan aktiviteter i det felles tiltaket kan påvirke oppgaveløsning og aktiviteter i primærorganisasjonen (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017a; Neby m.fl., 2016). For den enkelte organisasjon vil det være relevant å spørre seg hvilket potensial som ligger i det å engasjere seg i et forpliktende tverretattlig samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet (Gressgård m.fl., 2017a).

Det kan, som nevnt over, være store forskjeller i hvilke interesser de ulike deltakende organisasjonene/etatene har i det problemet man skal søke å løse i fellesskap. Noen ganger vil en av etatene få en særlig sentral rolle, gjerne som koordinator for samarbeidet, med bakgrunn i at oppgaven som skal løses er særlig viktig for denne etaten, for eksempel ved å være nært relatert til etatens kjernevirksomhet. Gressgård m.fl. (2017a) viser til at et mulig virkemiddel for å overkomme koordineringsutfordringer, kan være at et av de involverte departementene eller direktoratene får en koordinatorrolle i samarbeidet. Et viktig argument for å benytte dette tiltaket, er at det bidrar til å klargjøre ansvarsforhold. Nesheim m.fl. (2019) viser som eksempler til Husbankens sentrale rolle på området «Bolig for velferd» og Justisdepartementets koordinatorrolle i forbindelse med arbeidet med beredskap og sikkerhet. I 0-24 programmet var det Utdanningsdirektoratet som fikk en koordinerende rolle, et ansvar som fremgår av det første oppdragsbrevet fra 2014 (Kunnskapsdepartementet, 2014).

Gressgård m.fl. (2017a) peker på at interne tiltak i form av blant annet topplederstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler vil være særlig viktig for en organisasjon som har en ledende eller koordinerende rolle i et samarbeidstiltak. Videre vil det variere hvor mange enheter og lokasjoner i en organisasjon som inngår i samarbeidet med eksterne aktører. Det å opptre samordnet overfor samarbeidspartnere vil være viktig, og påvirkes blant annet av hvilke nye roller, arenaer og samordningsorganer som opprettes internt i organisasjonen for å ivareta og koordinere samarbeidet utad. Gressgård m.fl. (2017a) peker på at intern håndtering av den eksterne samordningen kan være særlig krevende når det etableres noe nytt, som et nytt tverretattlig tiltak.

Gjennom delrapportene i følgeevaluering har det blitt pekt på at 0-24-programmet i ulik grad har iverksatt tiltak i form av intern organisering for ekstern samordning. Det har variert i hvilken grad det har vært etablert interne strukturer for å sikre forankring av 0-24-samarbeidet. Enkelte direktorater har etablert faste strukturer for rapportering, informasjon og drøfting av relevante saker, mens andre direktorater har løst dette mer ad hoc. Videre har vi i tidligere delrapporter pekt på utfordringer med å kommunisere rundt 0-24-programmet internt i direktoratene, herunder hva programmet handlet om og hvorfor det var viktig. Styringsgruppedlemmer og sekretariatsmedlemmer har dermed i ulik grad opplevd å ha tydelig lederstøtte inn i samarbeidet, og å ha tilstrekkelig med ressurser til å ivareta oppgavene i programmet på en god måte. Manglende tid har gjennom evalueringen blitt pekt på som en utfordring av mange av de sentrale aktørene, og det har heller ikke i særlig grad blitt prioritert å jobbe med kompetansehevende tiltak innenfor området 0-24-samarbeidet handlet om. Særlig merker vi oss at direktoratene der 0-24-programmet i minst grad berører direktoratenes kjerneoppgaver, har hatt utfordringer knyttet til intern organisering for samarbeid. Svak kobling til kjerneoppgavene har blant annet medført utfordringer knyttet til prioritering av de tverretattlige oppgavene og dermed også svak forankring. Disse forholdene er nærmere omtalt i rapportens kapittel 3.

2.5.2 Samordningstiltak og inter-organisatorisk styring

Det eksisterer ulike former for samordning mellom etater i offentlig sektor, med tilhørende virkemidler. Samordningen kan være avgrenset til samordning på politisk nivå, for eksempel ved utarbeidelse av NOUer og stortingsmeldinger, eller samordningen omfatter både strategisk og operativt nivå i flere etater (Nesheim m.fl. 2019). Sistnevnte var ifølge Neby m.fl. (2016) blant annet tilfelle for innsatsen mot arbeidskriminalitet, da samordningen både var på overordnet nivå i form av samordning mellom direktorater, men også på lokalt, operativt nivå. Når det gjelder 0-24-programmet, var samordningsaktivitetene i hovedsak på strategisk nivå i statsforvaltningen, samtidig som oppmerksomheten har vært rettet mot å *legge til rette for* samhandling også på operativt nivå.

Faglitteraturen skisserer ulike tiltak og virkemidler for å forbedre samordningen i offentlig sektor. Blant annet beskriver Lægneid m.fl. (2014) 14 eksempler på det som omtales som «nye» koordineringspraksiser. Blant disse finner man «policy» nettverk, felles strategier, tiltak for informasjonsutveksling, arbeidsgrupper og samordningsenheter for direktorater. Basert på problemet som skal løses, og avhengigheter mellom de samarbeidende partene, må man velge et hensiktsmessig samordningstiltak. Det skilles også mellom tre ulike former for formell ledelse av tverretattlige samarbeid; delt ledelse, ledelse i regi av egen nettverksadministrasjon og ledelse i regi av sentral samarbeidspartner.⁴⁰ Nesheim m.fl. (2019) peker på at den siste løsningen ligger nær opp til det som langt på vei er institusjonalisert i forbindelse med tverretattlig samarbeid i Norge, der et av de samarbeidende departementene eller direktoratene får en koordinatortrolle. Dette var som tidligere nevnt også tilfelle for 0-24-programmet.

Videre er prosjektifisering og «project proliferasjon» utviklingstrekk enkelte trekker frem når det gjelder offentlig sektor, og det blir fremhevet at prosjekter eller andre tidsavgrensede organisasjonsformer forventes å være mer fleksible og effektive enn en tradisjonell byråkratisk organisering. I utviklingsarbeid, tverretattlige tiltak og koordinerte tiltak i og mellom permanente organisasjoner benyttes ifølge Nesheim m.fl. (2019) ofte prosjektorganisering.

Tillit mellom partene blir også pekt på som et element som bidrar til å forenkle samordning. Tillit utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter. Det oppstår en taus kunnskap som forenkler samarbeidet, og som bidrar til lavere grad av formalisering og kontroll i arbeidet.

Nesheim m.fl. (2019) fremhever også at inter-organisatorisk samhandling typisk gjennomgår ulike faser. I de første fasene skal det tas beslutninger som utelukker enkelte alternativer, og påvirker forløp og utfall i senere faser. Viktige momenter her er etablering, involvering, samt avklaring av problemforståelser og målsetninger. Imidlertid er det også viktig å forstå hvordan samordningen i startfasen, og hvordan denne håndteres, vil ha sammenheng med aktørenes erfaringer og kompetanse knyttet til å jobbe sammen med andre organisasjoner. Blant annet kan det bety en del for den første fasen, og hvor tydelig retning den gir for den videre samhandling, hvorvidt arbeidsmåter og –strukturer er noe deltakerne er kjent med fra før, eller om dette er noe helt nytt de skal forholde seg til.

Tiltak som krever omfattende samordning mellom organisasjoner, utfordrer gjerne den tradisjonelle forståelsen av ledelse, ved at deltakerne både må forholde seg til sin egen moderorganisasjon og dens prioriteringer og målsetninger, og til en aktørkonstellasjon hvor en av aktørene eventuelt kan ha en formell koordineringsrolle. Tydelighet når det gjelder målsetninger og retning for samarbeidet er derfor svært viktig i etableringen av en slik tverrgående samarbeidsstruktur.

I 0-24-programmet kan man se igjen flere av samordningstiltakene som er knyttet til selve det inter-organisatoriske tiltaket. Selv om Utdanningsdirektoratets rolle som koordinator kan bidra til å skape en maktavstand, er dette også et viktig grep for å skape tydelighet rundt roller og ansvar i programmet. Valget om å organisere samarbeidet som et program, med en egen hierarkisk struktur, ble slik vi har oppfattet det gjort for å tilpasse samordningen til det gjenstridige problemet som skulle løses. Samtidig har det i en rekke av intervjuene vi har gjennomført blitt stilt spørsmål ved organiseringen, og om dette var et riktig valg. Dette er en diskusjon vi kommer tilbake til både i rapportens kapittel 3 og 5. Med programorganiseringen følger også en rekke forventninger til struktur og formalisering, som man bare delvis var bevisste på og oppfylte ved starten av programmet. Utfordringene knyttet til styring av programmet er omtalt i de to første delrapportene fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019).

⁴⁰ Kenis og Provan 2009, gjengitt i Nesheim m.fl. 2019

Tidligere delrapporter har vist at man har manglet tydelighet rundt målsetninger og retning for samarbeidet, samt at det innledningsvis i samarbeidet verken ble gjort tilstrekkelig for å avklare og definere oppgaven som skulle løses gjennom samarbeidet eller hvilke avhengigheter som eksisterte mellom de samarbeidende partene, og som kunne påvirke relasjonene og involveringen i samarbeidet. Underveis i programperioden er det gjort grep for å skape økt tydelighet og forutsigbarhet i samarbeidet, men som vi påpekte i tredje delrapport, har det likevel ikke vært gjort tilstrekkelig for å tydeliggjøre sammenhengene mellom aktiviteter, kortsiktige og mellomliggende målsetninger, og de langsiktige effektmålene (Deloitte, 2020). I tredje delrapport viste vi også til at økt tillit mellom partene har fungert som et viktig samordningstiltak i 0-24-programmet. Økt tillit synes likevel mer å være et resultat av langvarig samarbeid og relasjoner som har vedvart over tid, enn å være resultat av en bevisst strategi. Resultatet er uansett det samme, nemlig at den økte tilliten og kjennskapen til hverandre har bidratt til å bygge ned distanser og bedre samarbeidet.

I 0-24-programmet har det vært en bevisst strategi å jobbe for å redusere de kognitive distansene gjennom å etablere et felles kunnskapsgrunnlag. Arbeid for å bedre kunnskapsgrunnlaget på tvers av sektorene har vært blant de prioriterte tiltakene fra oppstarten av programmet, og dette fremheves av mange av aktørene som en av de viktigste gevinstene av samarbeidet (Deloitte, 2020). Måloppnåelse og resultater av samarbeidet omtales nærmere i rapportens kapittel 4.

3 Gjennomføring av programmet

0-24-samarbeidet ble etablert i 2014 for å legge til rette for bedre samarbeid mellom sektorene som grunnlag for mer helhetlig innsats overfor barn og unge under 24 år. Samarbeidet ble organisert som et program som har vært i drift siden 2016. Programmet har gjennomgått en stor utvikling i løpet av de årene det har eksistert, og har synliggjort en rekke erfaringer og lærdommer knyttet til organisering og gjennomføring av et samarbeid for å nå felles mål.

3.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi rede for hovedtrekkene i utviklingen av 0-24-samarbeidet fra det første oppdragsbrevet i 2014 og frem til avslutning av programmet i 2021. Videre omtales programmets organisering og programportefølje, før vi oppsummerer sentrale erfaringer fra programperioden når det gjelder gjennomføring og organisering av 0-24-programmet. Disse forholdene var særlig tema i følgeevalueringens første og andre delrapport (Deloitte 2018; Deloitte 2019). I disse rapportene ble henholdsvis rammeverk for programstyring og teori og rammeverk for inter-organisatorisk samarbeid benyttet for å analysere organisering og utvikling av 0-24-programmet. Omtalen i dette kapitlet baserer seg på funn og vurderinger fra tidligere delrapporter, samt gjennomførte intervjuer våren 2021.

3.2 Hovedtrekk i gjennomføringen av 0-24-programmet

3.2.1 Etablering av 0-24-samarbeidet

0-24-samarbeidet ble etablert i 2014 ved at direktoratene Utdanningsdirektoratet (Udir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fikk et felles oppdrag fra fire departementer om å etablere et forpliktende samarbeid om utsatte barn og unge under 24 år. Målet for samarbeidet var opprinnelig at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet, 2014). På bakgrunn av oppdraget utarbeidet direktoratene en rapport til departementene med felles forslag og faglige vurderinger om egnede tiltak for å bedre samarbeidet om og oppfølgingen av utsatte barn og unge.⁴¹

Rapporten inneholdt blant annet:

- Kunnskapsstatus/sentrale utfordringer
- Omtale av samordningsutfordringer mellom sektorer og nivåer
- Oversikt over direktoratenes felles utgangspunkt (prinsipper) for satsingen
- Forslag til innsatsområder

Rapporten var med på å danne grunnlag for et nytt felles oppdragsbrev til direktoratene om å videreføre samarbeidet i et foreløpig femårsperspektiv. Utdanningsdirektoratet fikk i oppdrag å lede samarbeidet. Det opprinnelige oppdragsbrevet inneholdt en lang rekke konkrete tiltak som skulle gjennomføres innenfor rammene av samarbeidet, totalt 13 «prioriterte tiltak» og tolv «øvrige tiltak» (Kunnskapsdepartementet, 2015).

Det ble vedtatt å organisere samarbeidet som et program som ble iverksatt i 2015, og det ble utarbeidet et eget programmandat signert av alle eierdirektoratene. Formålet med programmet, slik det var formulert i det opprinnelige programmandatet fra 2016 var at

Arbeidet skal legge til rette for bedre samarbeid mellom sektorene som grunnlag for mer helhetlig innsats overfor utsatte barn og unge under 24 år. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende

⁴¹ Rapporten het «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring» og ble oversendt som et felles forslag fra de fem direktoratene til eierdepartementene i januar 2015.

kompetanseoppnåelse i skole og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Formålet er å bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at flere skal lykkes i skole og fullføre videregående opplæring, dette som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Av programmandatet går også følgende frem om suksessfaktorer for samarbeidet:

Direktoratene har fått i oppdrag å etablere et forpliktende samarbeid. Dette innebærer å innrette direktoratenes virkemidler, tjenester og tiltak slik at vi bidrar til å sette kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for på en god måte. I tillegg har direktoratene lagt vekt på å ha et langsiktig perspektiv i arbeidet: Gjennom samarbeidet om dette oppdraget ønsker direktoratene å komme fram til nye, felles grep i sine måter å jobbe på. (Utdanningsdirektoratet, 2015)

Følgeevalueringen har pekt på at det foregikk en form for «siling» av tiltak fra rapporten direktoratene utarbeidet og til det endelige oppdragsbrevet ved oppstarten av programmet i 2015 (Deloitte, 2018). Flere av forslagene i direktoratenes rapport ble av ulike årsaker vurdert av departementene ikke å kunne gjennomføres. I oppdragsbrevet fra mai 2015 vises det blant annet til at forslagene i rapporten knyttet til regelverk allerede var del av departementsinterne prosesser, og at forslagene relatert til tilsyn ville bli fulgt opp av departementene i forbindelse med «annet samarbeid». I oppstarten av programmet medførte dette en opplevelse blant flere på direktoratsnivå av at oppdraget ble mindre og mer fragmentert, med den konsekvens at det ble oppfattet som vanskelig å se hva som var helheten og sammenhengen mellom de ulike oppdragene/innsatsene som ble del av programmet. (Deloitte, 2017; Deloitte, 2018).

Deloitte (2018) vurderte derfor at programmet allerede tidlig i programperioden hadde utfordringer knyttet til tydeliggjøring av overordnede mål og hva som skal være hovedmålet med programmet, særlig når det gjaldt programmets tydelige vektlegging av frafall i videregående skole.⁴²

Med utgangspunkt i teorier for programstyring ble det vist til at sentrale elementer og forutsetninger for å få en programorganisasjon til å fungere, ikke i tilstrekkelig grad ble vektlagt og hensyntatt ved etableringen av programmet og i tidlige faser i programarbeidet. Sentrale punkter her er blant annet knyttet til svak forankring i linjen, svakheter i avklaringer av roller, ansvar og oppgaver, uklar kobling mellom innsatser og gevinster og mangel på tydelige styrende dokumenter.

3.2.2 Strategiarbeid 2017-2018

Utover programmandatet ble det ikke utarbeidet styrende dokumenter som kunne gi retning til samarbeidet fra en tidlig fase. I 2017 ble det gjennomført en prosess for å etablere strategi for programmet, med det formål å sikre bredere enighet blant de involverte om programmets mål, tydeliggjøre målene og bidra til å sikre bedre sammenheng mellom mål og prosjekter/innsatser i programmet.

Gjennom dette arbeidet ble også hovedtyngden i programmet flyttet i retning av at målet med samordningen av tjenester og innsatser er bredere enn å bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående skole. Strategien fra 2017 omtaler formålet med programmet som

bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsnivå, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

(0-24-programmet, 2017)

Resultatmålene for programmet ble gjennom den nye strategien reformulert, og det ble vedtatt fire innsatsområder som følger av disse. For å sikre sammenheng mellom mål og tiltak ble det besluttet at alle nye prosjekter og innsatser i programmet skulle knyttes til ett av de fire innsatsområdene:

1. Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde
2. Samordning av virkemidler
3. Tverrsektorielle utviklingstiltak
4. Bygge kapasitet for tverrfaglig innsats

I strategien ble ambisjonsnivået for 0-24-samarbeidet lagt på det høyeste nivået i «samordningsstigen» slik denne er definert i en rapport fra Difi (2014), det vil si å utvikle felles planer og tiltak på tvers av direktoratene. Det ble

⁴² Programmets oppstart og utvikling er nærmere omtalt i første delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018)

imidlertid også argumentert for at 0-24-programmets mål om å bygge varige strukturer for samarbeid innebar et ytterligere nivå for samordning mellom direktoratene.

Strategien etablerte videre noen sentrale prinsipper for arbeidet i 0-24-programmet, herunder eksempelvis at:

- Programmet har innsatser og tiltak både når det gjelder samordning av ressurser og samordning av politikktutvikling, samt at det innebærer både horisontal (på tvers av sektorer) og vertikal (på tvers av forvaltningsnivåer) samordning
- Innsatsen er avgrenset til områder / tiltak hvor tverrsektoriell innsats er av vesentlig betydning for å nå målsettingene med programmet
- Programmet skal fremme innovative arbeidsmåter og løsninger
- Fleksibilitet i arbeidsformer – styringsgruppen avgjør hvordan de ulike tiltakene skal organiseres
- Direktoratene tar gjennomgående kommuneperspektivet og utformer tiltak i samarbeid med kommunene og deres organisasjon

Strategiarbeidet kan ansees som starten på en «revitaliseringsprosess» for 0-24-samarbeidet. I forlengelsen av strategiarbeidet ble det også gjennomført en rekke endringer i organiseringen av programmet våren 2018, blant annet med formål om å sikre en tydeligere struktur og bedre forankring av programmet. Dette omtales nærmere i kapittel 3.3. Videre ble det i 2018 også foretatt en gjennomgang og fornyelse av programmets prosjektportefølje som følge av at mange av tiltakene fra det opprinnelige oppdragsbrevet ble ferdigstilt. Dette omtales nærmere i kapittel 3.4. Erfaringene fra de første to årene av programmet var sentrale som utgangspunkt for endringsarbeidet som ble gjennomført i 2017 og 2018.

3.2.3 Etablering av målbilde og arbeid med gevinstrealisering 2019

Høsten 2018 ble det igangsatt et arbeid for å konkretisere målbildet for 0-24-programmet ytterligere. Formålet med dette var å spisse og prioritere innsatsen for slik å legge et best mulig grunnlag for måloppnåelse for programmet ved dets formelle avslutning.

Målbildet ble vedtatt i styringsgruppen våren 2019, og inneholdt tre målbilder knyttet til hvert sitt innsatsområde – Kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde; samordnede virkemidler og endret praksis og varige strukturer. Målbildet anga prioriterte delprosjekter for hvert av områdene, og beskrev ønsket situasjon ved programmets avslutning for ulike involverte aktører, herunder hos direktoratene selv, i kommunene og i statsforvalterembetene.

Behovet for å jobbe frem et mer konkretisert målbilde sprang ut av en erkjennelse av at innsatsene i programmet hadde vært for spredt på ulike områder, samtidig som mange av innsatsene hadde hatt noe uklare mandater og en svak eller utydelig kobling til de overordnede målene for samarbeidet.

For hvert pågående delprosjekt ble det gjort en gjennomgang våren 2019 for å avklare mål for det enkelte prosjekt, både på kort og lang sikt, samt hvordan disse relaterer seg til programmets overordnede resultat- og effektmål. Videre skulle det avklares hvilken tilknytningsform til 0-24-programmet som var mest hensiktsmessig for delprosjektet, og hvordan den valgte organiseringen skulle sikre linjeforankring, oppfølging av arbeidet og måloppnåelse på kort og lang sikt. Som følge av dette ble prosjektplanene for pågående prosjekter oppdatert for å tydeliggjøre sammenhengen mellom prosjektene og programmets mål, samt for å tydeliggjøre ansvar for realisering av prosjektets gevinster.

Evalueringen har vist at dette arbeidet møtte noe motstand hos enkelte av de involverte aktørene. Oppfatningene blant aktørene var noe ulike når det gjaldt behovet for, og omfanget av, arbeidet med å konkretisere målbildet opp mot det enkelte prosjekt. I intervjuer og i diskusjoner i styringsgruppen og programsekretariatet ble det fra enkelte gitt uttrykk for at prosessene knyttet til utarbeidelse av målbildet kunne oppleves som for byråkratiske og indremedisinske, og oppta verdifull tid og kapasitet i arbeidsgruppene på bekostning av det verdiskapende arbeidet.

3.2.4 Fornytt felles oppdragsbrev 2019

I juli 2019 fikk direktoratene et fornytt felles oppdragsbrev fra departementene (Kunnskapsdepartementet m.fl., 2019). Oppdragsbrevet inneholdt fem hovedelementer:

1. En presisering av betydningen av videreføring og ytterligere prioritering av pågående arbeid i direktoratene knyttet til 0-24-samarbeidet.
2. En særlig prioritering av delprosjektet Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS).
3. Et nytt tiltak knyttet til overgangen fra asylmottak til bosetting for barnefamilier.

4. Ønske om rapportering på status for implementering av anbefalinger fra prioriterte slutførte delprosjekter.
5. Bestilling av anbefalinger for hvordan arbeidet kunne videreføres etter 2020.

Oppdragsbrevet fastsatte også at Justis- og beredskapsdepartementet skulle være med i 0-24-programmet. Som følge av dette ble Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene en del av styringsgruppen i 0-24-programmet.

I oppdragsbrevet heter det, under punkt 1, blant annet at

Departementene ser at det kan være vanskelig å gi arbeidet med tverrsektorielle tiltak prioritet i direktoratene. Vi ønsker derfor å gi et felles signal om at en slik prioritering er viktig, og ber om at direktoratene prioriterer arbeidet gjennom å sette av nok ressurser til arbeidet med oppfølging av tiltakene.

Videre heter det at «Departementene vil knytte 0-24-samarbeidet og andre samordningstiltak og utfordringer om utsatte barn og unge tettere til den ordinære styringsdialogen». Det vises i denne sammenheng til at oppfølgingen av anbefalingene fra gjennomførte delprosjekter i 0-24-samarbeidet har blitt overført til implementering i direktoratenes linjer, noe som gjør det vanskelig å få oversikt over resultater fra samarbeidet. Departementene etterspør derfor i oppdragsbrevet beskrivelser av «på hvilken måte gjennomføringen av tiltaket har gjort det bedre for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier».

Det var fra programmets side knyttet tydelige forventninger til utformingen av det nye felles oppdragsbrevet. Spesielt var styringsgruppen opptatt av at oppdragsbrevet skulle gi klare forventninger og føringer knyttet til arbeidet med å etablere varige strukturer for det tverrsektorielle samarbeidet etter avslutning av programmet. Punkt 5 i det fornyede oppdragsbrevet ble tatt inn etter initiativ fra 0-24-programmet, hvor det heter at

Det er et viktig mål for 0-24-samarbeidet å bidra til mer brukerrettet og samordnet innsats for utsatte barn og unge og deres familier, også på lengre sikt (jfr. innsatsområde 4 i 0-24-programmets strategi). Direktoratene bes derfor om å komme med anbefalinger om hvordan dette kan ivaretas etter 2020.

Bedre stat-prisen 2019

0-24-samarbeidet ble tildelt «Bedre stat-prisen» under DFØs styringskonferanse i februar 2019.

I juryens begrunnelse heter det blant annet:

Juryen har i år valgt å hedre et initiativ for samordning på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. Målet er å gi utsatte barn og unge et bedre hjelpetilbud, slik at flest mulig kan fullføre skolen og få en varig tilknytning til arbeidslivet. Dette er et møysommelig arbeid, som i fravær av kortsiktige gevinster krever både vilje og utholdenhet.

Bedre samordning er helt nødvendig hvis offentlig sektor skal lykkes med å skape mer effektive, brukerorienterte og helhetlige tjenester. Dette utfordrer de tradisjonelle sektorgrensene og måten forvaltningen er vant til å jobbe på. Det er mange hindringer i arbeidet med å skape felles ansvar for felles mål på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. Det krever innsats over lang tid, og det kan være vanskelig å dokumentere raske, målbare effekter av arbeidet. Juryen mener derfor det er viktig å løfte fram eksempler på departementer og virksomheter som viser vilje til å få dette til. 0-24-samarbeidet er et slikt eksempel.

3.2.5 Arbeid med å etablere varige strukturer for samordning

Med bakgrunn i ovennevnte punkt 5 i oppdragsbrevet ble det høsten 2019 igangsatt et utredningsarbeid med formål om å gi anbefalinger om hvordan direktoratene bør samordne seg fremover for at kommunenes arbeid med en tidlig, samlet og tverrsektoriell innsats for utsatte barn og unge og deres familier stimuleres og videreutvikles (0-24-programmet, 2020). Utredningen skulle se på hvordan 0-24-samarbeidet skulle kunne gå fra å være organisert i en tidsavgrenset programstruktur til å bli et mer varig innrettet samordningsarbeid mellom direktoratene og departementene. Utredningen ble gjennomført av en egen arbeidsgruppe bestående av

medlemmer av programsekretariatet med bistand fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og eksterne konsulenter.

Utredningsarbeidet har dermed vært en sentral leveranse med hensyn til det fjerde resultatmålet for 0-24-samarbeidet om å bygge varig kapasitet for tverrsektoriell innsats.

Etablering av mer varige samordnings- og samarbeidsstrukturer og -prosesser mellom direktoratene som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid var ett av de 13 prioriterte oppdragene allerede i det felles oppdragsbrevet til direktoratene i 2015 (tiltak u.) (Kunnskapsdepartementet, 2015). Betydningen av å ivareta målet om å bygge varig kapasitet for samordning og tverrsektoriell innsats har imidlertid særlig hatt oppmerksomhet i programmet det siste halvannet året av programperioden.

Følgeevalueringen har vist at det har vært noe ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet *varige strukturer* og *varig kapasitet*, og det er også noe ulike oppfatninger om hva som kreves for å lykkes med dette. Mens noen legger særlig vekt på å skape en kultur i organisasjonene for samarbeid, har flertallet i større grad trukket frem betydningen av skriftlige føringer og formaliserte krav. Dette gjenspeiles også i sluttrapporten fra arbeidsgruppen for varige strukturer, som ferdigstilte sin rapport i desember 2020 (0-24-programmet, 2020).

I rapporten er det vist til at samordningsarbeidet har skapt resultater som det er viktig å bygge videre på, men det blir samtidig pekt på noen utfordringer som må håndteres for å nå de overordnede målsettingene knyttet til samordning for utsatte barn og unge og deres familier:

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

I rapporten fremmes det et løsningsforslag som legger til grunn at det videreføres en formell struktur for samarbeid på tvers av direktoratene. Forslaget består av totalt 27 anbefalinger, hvorav to overordnede knyttet til et felles kunnskapsgrunnlag og felles forståelse av utfordringer og muligheter. Videre er det gitt 13 anbefalinger til departementene. Disse knytter seg til:

1. **Styring av samarbeidet**, herunder:

- et formalisert samarbeid i ekspedisjonssjefgruppen og gjennomføring av andre lederfora (anbefaling 3)
- en mer forpliktende samarbeidsstruktur i departementene (anbefaling 4)
- at arbeidet bør styres av ett departement (anbefaling 5)
- en godt samordnet og konsistent styring av direktoratene, så langt som mulig knyttet opp mot ordinær styring og med forankring i budsjettproposisjonen (anbefaling 6)
- en bredere omtale av det tverrsektorielle samarbeidet i budsjettproposisjonene (anbefaling 7)
- felles fagmøter og -seminarer på tvers av direktorater og departementer (anbefaling 8)

2. **Ressurser**, herunder:

- En størst mulig grad av likeverdig ressursfordeling mellom virksomhetene i den overordnede strukturen (anbefaling 9)
- Egne midler til utredning-, utviklings- og implementeringsarbeid for tverrsektorielt samarbeid gjennom samordnede budsjettposter i departementene som forvaltes av samarbeidsstrukturen (anbefaling 10).

3. **Unngå parallell aktivitet i politiske handlingsplaner og strategier**, herunder

- Større grad av involvering mellom departementene ved utvikling av nye strategier og planer rettet mot målgruppen for 0-24-samarbeidet, samt at departementene bidrar til å avstemme og prioritere innsatsen, herunder opplyse politisk ledelse godt om konsekvenser av en fragmentert tilnærming (anbefaling 11)
- En tydeligere rolle til direktoratene i arbeidet med å opprette og utarbeide felles faglige underlag for tverrpolitiske handlingsplaner og strategier (anbefaling 12)
- Kommunisering av tydeligere felles forventninger til direktoratene om en samordnet helhetlig oppfølging av planer og tiltak (anbefaling 13)

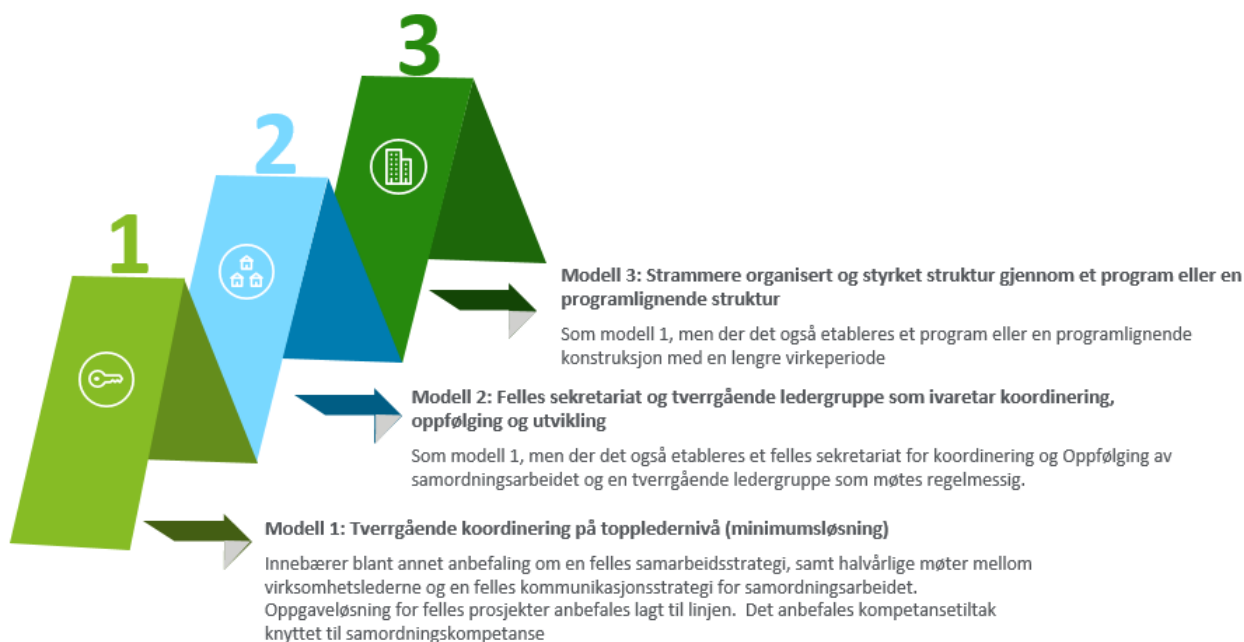
4. **Tilskuddsforvaltning**, herunder:

- gjennomføre et eksternt utredningsarbeid for å vurdere statlige tilskudd som berører målgruppen utsatte barn og unge, rettet mot både kommunal og frivillig sektor
- tidligere involvering av og en tydeligere rolle til direktoratene i opprettelse og utarbeidelse av tilskuddsordninger som berører utsatte barn og unge

Tolv anbefalinger rettes til direktoratene. Disse tar utgangspunkt i tre alternative modeller for videre organisering av samarbeidet. De tre modellene innebærer ulik grad av formelle strukturer knyttet til samordningen. Det vises til at dette er basert på at det er noe ulike oppfatninger blant informantene når det gjelder omfanget av og styrken til strukturene det er behov for videre.

De ulike modellene oppsummeres under.

Figur 5: Mulige modeller for en fremtidig samarbeidsstruktur.



Veien videre for 0-24-samarbeidet ble diskutert i møte mellom virksomhetslederne i direktoratene i starten av april 2021. Deloitte er informert om at formen på det videre samarbeidet skal utarbeides i samråd med departementene, blant annet på bakgrunn av et pågående arbeid med å etablere en tverrsektoriell samarbeidsstruktur rettet mot barn og unge på departementsnivå. Dette er nærmere omtalt under kapittel 4.5.4.

3.3 Organisering av arbeidet

Oppdragsbrevet fra mai 2015 ga direktoratene stor grad av frihet til å organisere arbeidet med 0-24-opdraget på den måten de fant mest hensiktsmessig. Det ble også besluttet av departementene at 0-24-samarbeidet skulle løses innenfor direktoratenes regulære budsjetter, og 0-24-programmet rådet med andre ord ikke over egne ressurser. Med hensyn til ressursallokering, lå følgelig mye av makten i programmet hos linjeorganisasjonene.

Departementene var videre tydelige i oppdragsbrevet fra mai 2015 på at organiseringen av samarbeidet var noe direktoratene selv skulle finne frem til. Direktoratene valgte å organisere arbeidet som et program, for å sikre at kompleksiteten i utfordringene man sto overfor ble ivare tatt kombinert med behovet for å sikre eierskap til programmet i alle direktoratene. Man ønsket i størst mulig grad å gjennomføre arbeidet gjennom eksisterende linjer, for å få til endringene i direktoratene som er nødvendig for å nå programmets mål. Programorganiseringen

var altså ment å sikre god forankring i direktoratene kombinert med styring på tvers av direktoratene, og skulle være en plattform for samordning av innsatsene og tverrfaglighet i gjennomføringen.⁴³

Beslutningen om å etablere en programstruktur kan ses i lys av følgende behov som samarbeidet måtte ivareta:

- Forankring av arbeidet med utsatte barn og unge og frafall i videregående skole, i forvaltningen som helhet
- En styringsstruktur som kunne ivareta samordning *internt* i programmet
- En styringsstruktur som kunne ivareta behovet for samordning *mellom* programmet og virksomhetenes øvrige innsatser på området
- En tydeliggjøring av ansvar mellom prosjekt og linje, som kunne gi gode rammer for måloppnåelse

Programmet ble opprinnelig organisert med en styringsgruppe bestående av personer på mellomledernivå i de fem direktoratene og ledet av Utdanningsdirektoratet. Av det opprinnelige programmandatet gikk det frem at styringsgruppen var ansvarlige for å fatte beslutninger om programmet, både hva gjelder innhold og fremdrift. Videre ble det etablert et programsekretariat i Utdanningsdirektoratet som opprinnelig besto av én full stilling, og senere to fulle samt én halv stilling, med ansvar for å utgjøre bindeleddet mellom styringsgruppen og de som utfører de forskjellige tiltakene. Sekretariatet hadde videre ansvar for å forberede saker til beslutning i styringsgruppen på bakgrunn av innspill som kom fra de forskjellige arbeidsgruppene og på bestilling fra styringsgruppen.

I tillegg til programsekretariatet ble det oppnevnt kontaktpersoner i hvert av de fire andre direktoratene. Intensjonen var at disse ressursene hver skulle bruke tilsvarende en 50 % stilling på oppgavene i programmet.

Det ble etablert to faste arbeidsgrupper i programmet, henholdsvis en fylkesmannsgruppe og en kommunikasjonsgruppe. For hvert av tiltakene som skulle gjennomføres i programmet ble det etablert tverrsektorielle arbeidsgrupper. Av det opprinnelige programmandatet fremgår det at styringsgruppen skulle beslutte mandat, ledelse og organisering av arbeidsgruppene, og at hver arbeidsgruppe ledes av et av direktoratene som er ansvarlig for leveransene til styringsgruppen.

I eierdepartementene ble det etablert en egen arbeidsgruppe ledet av Kunnskapsdepartementet som har hatt faste møtepunkter med programmet. Gjennom hele programperioden har 0-24-programmet rapportert halvårlig til departementene.

På bakgrunn av erfaringer fra de første to årene av programmet ble det våren 2018 gjennomført flere endringer knyttet til organiseringen av programmet. I mai 2018 ble det fastsatt nye mandater for de involverte aktørene i programmet, som blant annet adresserte flere utfordringer som ble identifisert i programmets innledende år. Dette inkluderer:

- Behov for et sterkere lederskap i programmet og en sterkere forankring i direktoratene, herunder tydeligere strukturer for oppfølging av 0-24-samarbeidet i det enkelte direktorat
- Uklarheter knyttet til hvem som hadde ansvaret for å følge opp tiltak etter at arbeidsgruppene leverte sine sluttrapporter
- Manglende myndighet og utydelig ansvar hos programsekretariatet knyttet til oppfølging av innsatser og arbeidsgrupper
- Manglende forpliktelse i direktoratene utover Utdanningsdirektoratet til å følge opp sekretariatsoppgaver
- Utydelighet og uenigheter om mandater og mål, samt mangelfull fremdrift i flere av arbeidsgruppene. Det var store variasjoner i hvordan arbeidsgruppene fungerte.

Formålet med endringene i organiseringen av programmet var blant annet å sikre en tydeligere struktur og bedre forankring av programmet, både internt i selve programmet og i direktoratene.

I det nye mandatet ble ansvaret som ligger til styringsgruppen og det enkelte styringsgruppedlem tydeliggjort både når det gjelder det overordnede og helhetlige ansvaret for programmet og dets resultater og gevinster, og når det gjelder forankring og oppfølging av programmet inn i egen organisasjon. Videre ble

⁴³ Andre organisatoriske modeller ble vurdert i forbindelse med oppstart av programmet. Blant annet en prosjektmodell, og en modell med linjeforankring i et av direktoratene. De alternative modellene ble vurdert som svakere alternativer enn programorganisering, spesielt sett i lys av behovet for felles eierskap, samordning på tvers og tverrfaglighet. Prosjektmodellen ble også vurdert som mindre egnet sett i forhold til behovet for å få på plass mer varige endringer i direktoratenes arbeid og virkemiddelbruk på området.

styringsgruppemedlemmene gitt et klart ansvar for forankring og avklaringer i eget direktorat og opp mot eget departement.

Programsekretariatet ble i det nye mandatet gitt økt ansvar og myndighet blant annet når det gjaldt kvalitetssikring og gevinstrealisering gjennom oppfølging av tiltak/delprosjekter og for å sikre at delprosjektene produkter var de riktige for å oppnå ønskede gevinster, legge til rette for god gjennomføring av delprosjektene og sikre implementeringen av resultater. Sekretariatets arbeidsoppgaver ble også konkretisert gjennom det nye mandatet. Som en del av arbeidet med endringer i mandater og organisering ble skillett mellom programsekretariatet og det som tidligere var kontaktpersoner i de enkelte direktoratene opphevet. Programsekretariatet har dermed siden 2018 vært én samlet gruppe med faste representanter fra alle de involverte direktoratene. Utdanningsdirektoratet hadde hovedansvaret for de felles sekretariatsfunksjonene, og har deltatt i sekretariatet med tre medarbeidere.

Arbeidet i de to faste arbeidsgruppene rettet mot henholdsvis kommunikasjonsarbeidet og fylkesmannsoppdraget ble lagt til sekretariatet.

Siden 2018 har dermed programmet vært bygget opp som følger:

- **Oppdragsgiver** er de ansvarlige departementene som står bak oppdragsbrevet til direktoratene: Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Siden 2019 har også Justis- og beredskapsdepartementet inngått som eierdepartement.
- **Programeiere** har vært virksomhetslederne for de fem direktoratene som deltar i programmet. Disse har vært oppdragstakerne og ansvarlige for å løse oppdraget slik oppdragsgiver har beskrevet det. Det er programeierne som har hatt formelt ansvar for å sikre at nødvendige ressurser stilles til disposisjon og for at resultatene og gevinstrealiseringen etter programmets avslutning følges opp i egen organisasjon.
- **Styringsgruppen** har bestått av ledere fra de fem direktoratene. I tillegg til at alle direktoratene har ett ordinært medlem i styringsgruppen, har Utdanningsdirektoratet også lederen for styringsgruppen. Siden 2019 har også Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) hatt en representant i styringsgruppen. Styringsgruppen har skiftet leder to ganger i løpet av programperioden. Styringsgruppen har ansvar for programmet som helhet, det vil si strategi, tiltaksportefølje, implementering og gevinstrealisering. Styringsgruppen har siden 2019 møttes månedlig.
- **Programsekretariatet** har bestått av ett medlem fra linjen i hvert av de fem direktoratene, samt leder for sekretariatet og ytterligere ett medlem fra Utdanningsdirektoratet. Sekretariatet har hatt ansvaret for den daglige driften av, og utviklingen i 0-24-programmet blant annet når det gjelder administrasjon og rapportering, kvalitetssikring og gevinstrealisering gjennom oppfølging av tiltak/delprosjekter og kommunikasjon og koordinering internt og eksternt. Sekretariatet har siden 2019 hatt relativt hyppige møter. I 2020 og vinteren 2021 har programsekretariatet hatt ukentlige digitale møter.
- **Prosjektene/innsatsene** har vært besluttet av styringsgruppen. I henhold til strategien fra 2017 skulle alle nye prosjekter være koblet til ett av innsatsområdene, og dermed til ett av resultatmålene, for programmet. Fra høsten 2018 ble det lagt opp til at de ulike prosjektene kan ha ulik tilknytningsform til 0-24-programmet, avhengig av blant annet hvor høyt styringsgruppen prioriterer tiltaket og hvor tett oppfølging som kreves fra programmets side. De fleste innsatsene i programmet har imidlertid vært organisert med egne arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene har vært ledet av ett direktorat, med fagpersoner fra linjen i de ulike direktoratene. Det har siden 2018 vært lagt mer vekt på betydningen av å sikre en organisering og arbeidsform som er mest mulig hensiktsmessig for oppgaven, heller enn at alle oppgaver løses likt. Som følge av dette er det blant annet i mindre grad enn tidligere lagt sterke føringer om at alle direktoratene må ha representanter i alle arbeidsgrupper. Videre har det for enkelte innsatser blitt etablert andre former for organisering av tiltakene i programmet. Blant annet har arbeidet knyttet til oppvekstindikatorer hatt en egen styringsgruppe ledet av et styringsgruppemedlem i 0-24-programmet, og vært underlagt en egen samarbeidsavtale mellom 0-24-programmet og Folkehelseinstituttet (FHI).

I løpet av perioden 2016-2017 var programmet preget av lite stabilitet blant både styringsgruppemedlemmer og kontaktpersoner.⁴⁴ Etter at kontaktpersonene ble innlemmet i programsekretariatet i 2018 har det vært stor grad av stabilitet i denne gruppen. Også styringsgruppen har hatt større grad av kontinuitet i siste del av programperioden, men det er kun representantene fra Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet som har

⁴⁴ Fra våren 2018 har benevnelsen «kontaktperson» utgått, og disse har blitt en del av programsekretariatet som beskrevet i tidligere avsnitt.

deltatt i styringsgruppen gjennom hele perioden. Styringsgruppen har hatt tre ulike ledere i løpet av programperioden. Økt stabilitet og kontinuitet i de ulike delene av programorganisasjonen er pekt på som en sentral årsak til at aktørene gjennom programperioden har fått økt forståelse for hverandre og hverandres rammer og oppgaver.

I forbindelse med endringene som ble gjort i organisering og mandater ble det våren 2018 gjennomført en kartlegging av direktoratenes interne organisering av 0-24-arbeidet. Det fremheves i mandatdokumentet som svært viktig at hvert direktorat har en slik egen intern organisering for å sikre forankring av arbeidet inn i linjeorganisasjonene. Dette er også i samsvar med de anbefalinger som ble gitt i følgeevalueringens første delrapport. Likevel fremkommer det av andre delrapport i følgeevalueringen (Deloitte, 2019) at de ulike direktoratene på dette tidspunktet fremdeles hadde svært ulik grad av interne strukturer for å forankre direktoratets arbeid inn mot 0-24-programmet. Mens noen av direktoratene hadde en intern styringsgruppe, et programstyre eller tilsvarende, hadde andre direktorater en mer ad hoc -preget form for intern organisering uten noen fast struktur eller faste møtepunkt. Også i forbindelse med de avsluttende intervjuene våren 2021 blir det pekt på at det har vært store variasjoner med tanke på intern organisering og forankring. Virksomhetsleder for et direktorat som ikke har hatt en fast intern struktur for å følge opp 0-24-programmet, kommenterer i intervju at arbeidet med å sikre forankring i linja har vært varierende, og at det også har vært personavhengig.

3.4 Programnets prosjektportefølje

I fellesoppdraget til direktoratene fra 2015 er det listet opp totalt 25 oppdrag/tiltak som direktoratene ble bedt om å arbeide videre med som del av 0-24-samarbeidet.⁴⁵ Følgende fremgår om tiltakene i oppdragsbrevet fra 2015:

Tiltakene er gruppert i to hovedgrupper: prioriterte tiltak og øvrige tiltak. Dette er gjort på forespørsel fra direktoratene, for å tydeliggjøre hvilke tiltak det er naturlig å iverksette før andre. I hovedsak handler prioriterte tiltakene om å skaffe seg et bedre kunnskapsgrunnlag før operative tiltak ut mot sektorene iverksettes.

(Kunnskapsdepartementet, 2015)

I oppdragsbrevet skilte departementene mellom tiltak på fire områder, henholdsvis språkvansker og regelverk, samordnet tilskuddsforvaltning, systematisk direktoratssamarbeid og «annet». I tekstboksene under presenteres tiltakene for hvert av disse områdene slik de fremgår av oppdragsbrevet.

⁴⁵ Et sentralt grunnlag for dette oppdragsbrevet var en rapport fra de samarbeidende direktoratene (Helsedirektoratet m.fl., 2015), som i 2015 ble utarbeidet basert på et felles oppdrag gitt i 2014. Rapporten inneholder blant annet direktoratenes faglige vurderinger og felles forslag til satsinger og prioriteringer når det skal settes i gang et samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.

1. Språkvanser og regelverk

Prioriterte tiltak

- a) Gjennomgå eksisterende tiltak knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvanser i samarbeid med aktuelle kompetansemiljøer, med sikte på å få en bedre koordinert innsats på feltet om tiltak som virker.
- b) Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget må ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV innenfor dagens regelverk.
- c) Utrede hvordan utsatte barn og unge kan få støtte fra skole, helsetjenester, NAV og barnevern så tidlig som mulig for å få bedre utbytte av opplæringen og bidra til å forhindre frafall. Samt iverksette tiltak i sektor.
- d) Vurdere behov for familie- og foreldrerettede tiltak for å hindre frafall.
- e) Vurdere om og hvordan prosjektet "Regelverk i praksis" som i dag er avgrenset til skolens regelverk, kan utvides til å gjelde tilgrensende regelverk innenfor helse, barnehage, barnevern, arbeid og velferd.
- f) Fastsette i embetsoppdragene til fylkesmennene at de skal gi opplæring til kommuner og fylkeskommuner om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder hvilken informasjon andre samarbeidende etater trenger og hva andre etater tilbyr.
- g) Vurdere om forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene skaper utilsiktede problemer, og foreslå/gjennomføre felles tiltak.
- h) Iverksette tiltak for å øke antall læreplasser

Øvrige tiltak

- i) Utarbeide veiledningsmateriell om etablering av forpliktende samarbeidsavtaler mellom ulike fagsektorer for å styrke og systematisere samarbeidet om målgruppen.
- j) Vurdere informasjonstiltak rettet mot brukere (barn og unge) og ansatte om bestemmelsene knyttet til taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt.
- k) Utarbeide skriftlig og/eller digital veileder med informasjon om regelverk, støtteordninger og samarbeid til kommuner og andre relevante aktører.
- l) Bidra til økt bruk av familieråd for å styrke barn og familiers medvirkning i prosessen med å skape et omsorgsmiljø som ivaretar barnets læringsbetingelser.
- m) Øke kompetansen blant ansatte i barnevernet og andre sektorer om minoritetsspråklege elevers særlige utfordringer i skolen.
- n) Revidere veilederen fra 2008 om overgang barnehage-skole.
- o) Gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å tilpasse tilbudet til den enkelte elev, særlig når dette må skje i samarbeid med andre tjenester/etater.
- p) Gi veiledning til kommunene og fylkeskommuner om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring for elever i målgruppen kan bli bedre, også med hensyn til tverrfaglig samarbeid mellom ulike kommunale etater.
- q) Utarbeide informasjon om rettigheter elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever har til fagutdanning.
- r) Vurdere om tilskuddet til lærebedrifter bør differensieres slik at det tar hensyn til ansettelse av lærlinger/lærekandidater med nedsatt arbeidsevne eller andre spesielle utfordringer.

2. Samordnet tilskuddsforvaltning

Prioriterte tiltak

- s) Utarbeide en oversikt over relevante tilskuddsordninger på barne- og ungdomsfeltet og foreslå ny innretning/praksis. Hensikten er å gjøre det enklere for stat, kommune og andre aktører å forvalte og benytte ordningene mer samordnet og målrettet for utsatte barn og unge.
- t) Vurdere mulighetene for og fremme forslag til gjensidige tilpasninger eller sammenslåing av tilskuddsordninger innenfor relevante områder.

3. Systematisk direktoratssamarbeid

Prioriterte tiltak

- u) Etablere mer varige samordnings- og samarbeidsstrukturer og prosesser mellom direktoratene som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid.
- v) Etablere felles strukturer og møteplasser for å involvere brukerorganisasjoner, der det vurderes som hensiktsmessig.

Øvrige tiltak

- w) Vurdere mulighetene for å samordne retningslinjer, veiledere og ressursmaterieell og felles innsats for å gjøre disse kjent.

4. Annet

Prioriterte tiltak

- x) Konkretisere nye behov for forskning knyttet til ikke-skolerelaterte årsaker til frafall samt sammenhenger mellom skolerelaterte og ikke-skolerelaterte årsaker. Vurdere forankring og finansiering av eventuell ny forskning.

Øvrige tiltak

- y) Styrke samarbeidet på direktoratsnivå for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer knyttet til opplæring av asylsøkere i målgruppen for 0-24 samarbeidet.

Som det går frem av tekstboksene, var det stor bredde i tiltakene. Enkelte tiltak var rettet direkte mot forhold som antas å være årsak til manglende gjennomføring av videregående opplæring (som tiltak h. om å øke antall læreplasser), og andre var rettet mot bedre tilrettelegging for og/eller informasjon til grupper av barn og unge som er overrepresentert blant de som ikke gjennomfører videregående opplæring (som tiltak m. om minoritetspråklige elever, og tiltak q. om elever med nedsatt funksjonsevne). Mange tiltak var først og fremst rettet mot det å utrede, kartlegge og bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag (som tiltak b. om forståelse og etterlevelse av regelverk, tiltak d. om å vurdere behov for familie- og foreldrerettede tiltak, og tiltak x. om forskning knyttet til frafall).

Videre var en del av tiltakene rettet mot å utrede og foreslå tiltak for endringer i statlig virkemiddelbruk, som tiltak s. og t. om samordning av tilskuddsordninger, og enkelte tiltak er rettet direkte mot hvordan og i hvilken grad direktoratene samarbeider (som tiltak u. om varige samordnings- og samarbeidsstrukturer). Tiltakene er som nevnt over i stor grad basert på en rapport fra de samarbeidende direktoratene, og de innsatsområder som anbefales der.

I løpet av 2018 ble flertallet av tiltakene i det opprinnelige oppdragsbrevet kvittert ut ved leveranse av sluttrapporter for de nedsatte arbeidsgruppene. Disse inneholdt anbefalinger for videre oppfølging i linjen i det enkelte direktorat og i departementene. I noen tilfeller er det også gitt føringer om felles oppfølging av anbefalinger fra flere direktorater.

Høsten 2018 ble det gjort en gjennomgang av gjeldende prosjektportefølje, samt gjennomført en prosess i styringsgruppen om prioritering av innsatser og prosjekter i gjenstående periode av programmet. Gjennom dette arbeidet ble enkelte prosjekter tatt ut av arbeidet, og enkelte nye innsatser tatt inn i porteføljen. Prosjektporteføljen ble samlet sett mer konsentrert om færre innsatser som i hovedsak var rettet mot hovedkategoriene av de statlige virkemidlene overfor kommunene. Prosjektene ble også i større grad knyttet til de etablerte målene for 0-24-programmet.

Tabellen under gjengir noen av de viktigste prioriterte innsatsene og tiltakene i 0-24-programmet siden 2018.

Tabell 6: Utvalgte prioriterte innsatser og tiltak siden 2018

Tiltak	Gjennomføringsperiode	Beskrivelse av tiltaket
Indikatorer, oppvekststatistikk på kommunenivå	2018-2023	0-24-direktoratene samarbeider med Folkehelseinstituttet om å samle indikatorer på oppvekstfeltet i oppvekstprofiler for kommuner og bydeler. Oppvekstprofilene med tilhørende støttemateriell ligger på FHIs oppvekstsider og ble lansert i september 2020.
Felles kunnskapsgrunnlag – fylkesmannen/statsforvalteren	2018-2020	Utarbeidelse av et felles tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag om utsatte barn og unge til bruk hos statsforvalteren. Arbeidet ble gjennomført av FAFO.
Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)	2019-2021	Arbeid rettet mot å etablere kunnskap om statens bruk av pedagogiske virkemidler og anbefalinger til videre arbeid for økt samordning av disse virkemidlene.
Pilot for programfinansiering	2019-2023	12 kommuner i tre fylker inngår i en pilotordning der kommunene gis lokal frihet som skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Det gjennomføres en egen følgeevaluering av piloten.
Felles oppdrag til fylkesmannen (statsforvalteren)	2015-2021	Årlig felles oppdrag fra departementene/direktoratene til statsforvalteren. Fra 2021 er oppdraget satt under en felles overskrift: barn og unge.

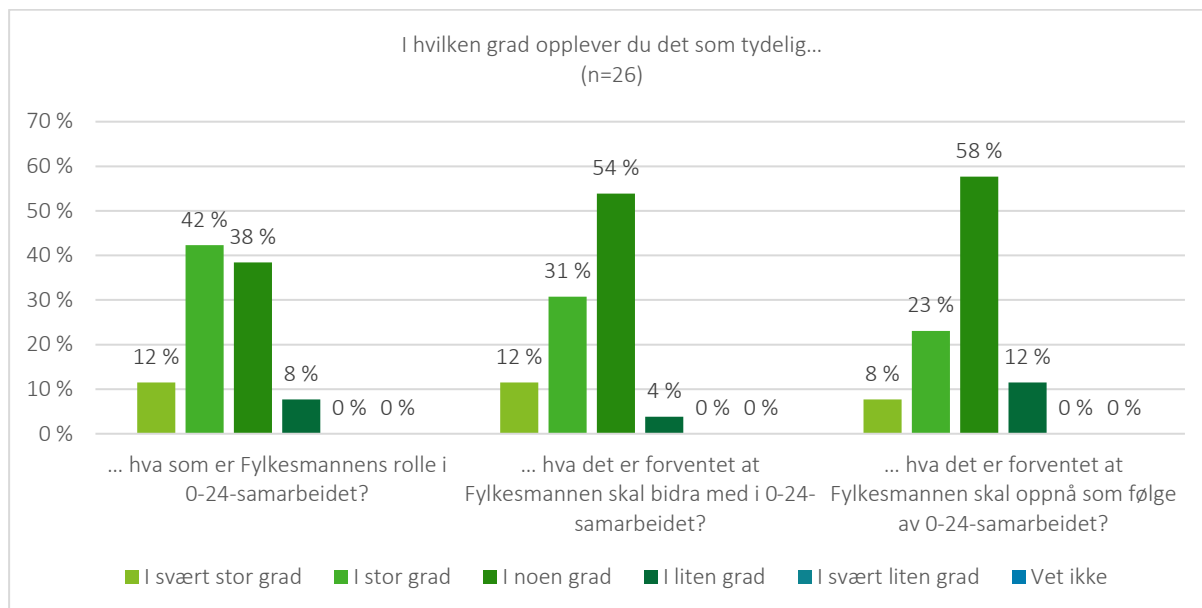
En fullstendig oversikt over prosjekter som er gjennomført eller igangsatt under 0-24-programmet er gjengitt i vedlegg 2.

3.5 Gjennomføring av 0-24-samarbeidet i statsforvalterembetene

Gjennom hele programperioden har 0-24-programmet utarbeidet et årlig fellesoppdrag til statsforvalterembetene (tidl. fylkesmannsembetene). Frem til 2018 ble dette arbeidet ivaretatt gjennom en egen arbeidsgruppe. Erfaringen var at dette arbeidet var krevende, og statsforvalteroppdraget ble fra 2018 lagt til programsekretariatet for oppfølging. Oppdraget har gitt embetene stor frihet til selv å innrette og definere sitt 0-24-arbeid. Evalueringen har også vist at embetene har valgt ulik organisering og ulike prioriteringer knyttet til å gjennomføre oppdraget.

I spørreundersøkelsene som er gjennomført i evalueringen har representanter for statsforvalterembetene fått spørsmål om hvordan de opplever tydeligheten i statsforvalterens rolle, forventede bidrag samt hva det forventes at statsforvalteren skal oppnå. Figur 6 viser svarfordelingen fra spørreundersøkelsen gjennomført høsten 2020. Som det fremgår av figuren er det et flertall av respondentene som opplevde at statsforvalterens rolle i stor grad eller i svært stor er tydelig, mens flertallet opplevde at det i noen grad var tydelig hva statsforvalter skulle bidra med og hva de skulle oppnå i 0-24-samarbeidet.

Figur 6: Statsforvalterens (fylkesmannens) rolle og bidrag. Ansatte hos statsforvalteren, 2020



Resultatene var en klar positiv endring sammenlignet med svarene fra 2019. Sett opp mot svarene fra 2019, er det en klar positiv tendens når det gjelder statsforvalterens rolle og bidrag, spesielt knyttet til tydelighet om statsforvalterens rolle.⁴⁶ På alle delspørsmålene er det en større andel som i 2020 svarer «i svært stor grad» eller «i stor grad» enn det var i 2019. Mest markant er endringen for spørsmålet om statsforvalterens rolle, der til sammen 26 prosent valgte disse svaralternativene i 2019, mens 54 prosent gjør det i 2020.

Mange av respondentene fra statsforvalteren skrev utfyllende kommentarer og betraktninger i fritekst. Flere pekte på at fellesoppdraget gir stort lokalt tolkningsrom. Enkelte pekte på at dette er positivt. Andre viste til at oppdraget er uklart og gir svært få konkrete føringer, at det mangler felles målsetninger, og at embetet har slitt med å operasjonalisere oppdraget. En respondent beskrev at «den røde tråden» fra 0-24-programmet i langt større grad burde vært synliggjort i enkeltoppdragene fra direktoratene til de ulike avdelingene hos statsforvalteren.

I tredje delrapport i følgeevalueringen pekte vi på statsforvalterens sentrale rolle som bindeledd mellom stat og kommune, og at statsforvalteren har en svært sentral rolle med tanke på å bidra til effekter av 0-24-samarbeidet på kommunenivå. Samtidig kommenterte vi at blant annet styringsgruppen for 0-24-programmet ikke syntes å ha anerkjent fullt ut hvor viktig statsforvalterens rolle er med tanke på å sikre måloppnåelsen for programmet. Disse forholdene er ytterligere kommentert i rapportens kapittel 4 som omhandler programmets måloppnåelse.

Oppdraget gir rom for å velge å gjøre lite eller mye med 0-24-programmet. Jeg opplever ulik forankring og ulik oppfattelse av samarbeid og ansvar på tvers internt hos oss (altså ikke primært når vi henvender oss til kommunene). Helhetlig og samordnet tilnærming til kommunene krever at vi som skal henvende oss til kommunene, først har interne prosesser og en felles opplevelse av felles ansvar.

Linjeleder i et statsforvalterembete i svar på spørreundersøkelsen

⁴⁶ Det er imidlertid viktig å merke seg at spørsmålet i 2019 kun var rettet mot kontaktpersoner hos statsforvalteren (n=8), mens både kontaktpersoner og linjeledere svarte på spørsmålet i 2020 (n=26). Dette kan påvirke svarfordelingen, både fordi enkeltrespondenters svar får mindre utslag, og fordi respondentgruppen har endret seg ved å inkludere flere linjeledere. Endringen i svarfordelingen kan dermed også indikere at linjelederne hos statsforvalteren i større grad opplever tydelighet knyttet til oppdraget enn kontaktpersonene, noe som muligens kan henge sammen med at linjelederne har mer helhetlig oversikt over statsforvalterens oppdrag og rolle

3.6 Sentrale erfaringer fra etablering og gjennomføring av 0-24-programmet

0-24-programmets to første år var preget av flere utfordringer knyttet til å etablere form og retning for programmet på bakgrunn av oppdragsbrevet fra 2015. I evalueringens første delrapport ble disse utfordringene diskutert i lys av teori og rammeverk for programstyring. 0-24 ble etablert som et program, men sentrale elementer og forutsetninger for å få en programorganisasjon til å fungere ble ikke i tilstrekkelig grad vektlagt og hensyntatt ved etableringen av programmet og i tidlige faser i programarbeidet.

Programmet manglet styrende dokumenter utover programmandatet, en overordnet fremdriftsplan og en plan for oppfølging av programmet og dets gevinster i linjen i virksomhetene. Dette medførte at programmet fikk en svært bred og fragmentert innretning fra starten. Samtidig var programmet preget av tydelige ulikheter i kultur og faglig ståsted mellom direktoratene når det gjaldt virkemiddelbruk og generell tilnærming til arbeidet med målgruppen, noe som medførte at oppdraget ble forstått noe ulikt på tvers av direktoratene. Det har vært Deloitte's vurdering at programmet burde hatt et tydeligere avklart målbilde og styrende dokumenter som måldokumenter og strategi med overordnet fremdriftsplan/gevinstrealiseringsplan klart ved etableringen av programmet eller i helt innledende faser av programmet.

Til tross for at programmandat inneholdt skriftlig beskrivelse av sentrale roller, manglet programmet en tilstrekkelig tydelig rolle- og ansvarsfordeling for arbeidet i og med programmet, og for oppfølging av programmet og realisering av dets gevinster. Dette medvirket til at programmets egen organisering og struktur, inkludert ansvarsfordelingen mellom program og linje, ikke i tilstrekkelig grad var avklart i programmets innledende faser.

Personer som har hatt en sentral rolle i 0-24-programmet siden oppstarten har i intervju i forbindelse med denne sluttrapporten vist til at mye ville ha vært gjort annerledes dersom man skulle ha startet arbeidet om igjen i dag. Det beskrives at det var et misforhold mellom organiseringen og ambisjonene for programmet, og at kompetansen om programorganisering var fraværende hos de involverte aktørene da programmet startet. Blant annet gjaldt dette bevissthet knyttet til betydningen av hvordan gevinstene av arbeidet skulle realiseres.

I tillegg har evalueringen vist at det fra etablering og oppstart av programmet var liten bevissthet om de ulike distansene som gjør seg gjeldende i den typen inter-organisatoriske samarbeid som 0-24-programmet har vært (herunder særlig kognitiv distanse, strukturell distanse og maktavstand).⁴⁷

De involverte direktoratene er svært ulike når det gjelder både størrelse, organisering og grad av direkte berøring med brukerne. Underveis i programperioden er det i forbindelse med evalueringen pekt på at det var en svakhet allerede fra oppstarten av at det ble brukt for lite tid på å reflektere rundt hverandres roller og mandater, og på å forstå hvordan det enkelte direktorat hørte inn under 0-24-samarbeidet og hvilke inngangsverdier de tok med seg inn i samarbeidet. Blant annet har det blitt vist til at Utdanningsdirektoratet, som ble gitt ansvaret for å koordinere samarbeidet, fra begynnelsen har hatt et høyere ambisjonsnivå for satsingen enn flere av de andre direktoratene.

Dette er trolig medvirkende årsaker til noen av utfordringene som preget både forståelsen av og eierskapet til oppdraget blant de involverte partene innledningsvis i programmet, og utfordringene som preget arbeidet i flere av arbeidsgruppene for de opprinnelige tiltakene i programmet. Det vises til kapittel 2.4.1 for nærmere omtale av de ulike distansene. Evalueringen har samtidig vist at et av resultatene av 0-24-programmet er at distansene mellom aktørene har blitt redusert underveis, noe som har hatt stor betydning for programmets gjennomføringsevne når det gjelder å adressere målene for samarbeidet. En sentral lærdom fra programmet er dermed også at det å redusere distansene i et samarbeid tar tid, og at dette er et nødvendig steg for å komme videre i å endre kultur og samarbeidsformer på tvers av organisasjoner.

3.6.1 Organisering

Ved etableringen ble det besluttet å organisere 0-24-samarbeidet som et program for å sikre at kompleksiteten i utfordringene en stod overfor ble ivaretatt kombinert med behovet for å sikre eierskap til programmet i alle direktoratene. Samarbeidet ble dermed lagt på siden av linjeorganisasjonene i direktoratene, selv om styringsgruppen besto av operative ledere i linjene i de ulike direktoratene.

I evalueringens første delrapport ble det vist til at uten tilstrekkelig forankring i deltagende linjeorganisasjon(er), reduseres sjansene for at programmet og tilhørende prosjekter får den tiltenkte effekten i forvaltningen, og det blir vanskelig å se for seg at programmets gevinster lar seg realisere og formål lar seg nå. Rapporten konkluderte med at 0-24-programmet i de første årene av samarbeidet undervurderte behovet for, og dermed ikke i tilstrekkelig grad lyktes med å forankre arbeidet i linjeorganisasjonene. Forankring av arbeidet inn i linjeorganisasjonene har vært et gjennomgående tema i de påfølgende rapportene fra følgeevalueringen av 0-24-

⁴⁷ Dette er utfyllende omtalt i følgeevalueringens andre delrapport (Deloitte 2019)

programmet. Blant annet har det underveis blitt pekt på at det ikke alltid har vært lett for virksomhetsledelsen å se hva samarbeidet dreier seg om, og at det kan være vanskelig å få ledelsen til å prioritere 0-24-programmet i tilstrekkelig grad, all den tid sektoren har andre, store satsinger som det skal leveres på og som overordnet departement er mer opptatt av.

Flere av virksomhetslederne som er intervjuet i forbindelse med denne sluttrapporten har trukket frem betydningen av å forankre arbeidet i linjene som en viktig lærdom fra 0-24-programmet.

Én virksomhetsleder viser til at arbeidet med forankring inn i de ulike organisasjonene har vært en svakhet med 0-24-programmet, og at det har vært en variabel forankring i de ulike direktoratene. Virksomhetslederen peker på at det kan oppstå skjevhet i eierskapet til de ulike direktoratene gjennom at noen har en mindre «aksje» enn andre, og at det kan medføre at samarbeidet oppleves forskjellig. En annen virksomhetsleder viser til at det burde ha vært brukt mer tid innledningsvis i programmet på å forankre arbeidet på virksomhetsledernivå. Også denne virksomhetslederen viser til at det var ulik forankring av arbeidet i de ulike direktoratene, og at direktoratene dermed gikk inn i samarbeidet med litt ulike ressurser. Programmet brukte etter virksomhetslederens oppfatning litt tid på å balansere ut ulikhetene mellom direktoratene.

Virksomhetslederen viser videre til at det blir vesentlig i det videre arbeidet å synliggjøre de interne gevinstene for alle direktoratene. Virksomhetslederen viser til at et felles program på tvers av direktorater hele tiden vil stå i noe konkurranse med de øvrige oppgavene i linjen, og at dersom de som sitter med ansvaret for de øvrige oppgavene ikke ser gevinstene av programmets arbeid kan det være vanskelig å sikre den nødvendige støtten til programarbeidet. Virksomhetslederen mener det med fordel kunne ha vært etablert et eget arbeid i 0-24-programmet som sikret at alle direktoratene fikk se gevinstene av arbeidet, og at dette både kunne bidratt til økt nytteverdi av og økt motivasjon for samarbeidet.

Evalueringen har vist at det har vært store variasjoner i hvorvidt og hvordan de ulike direktoratene har etablert interne strukturer for å følge opp 0-24-programmet. Mens noen av direktoratene har hatt faste, interne styringsgrupper for oppfølging av arbeidet, har oppfølgingen i andre direktorat være ad-hoc-preget og i stor grad personavhengig. I intervju våren 2021 peker noen styringsgruppemedlemmer på at den manglende forankringen fra starten av, og manglende kobling til direktoratenes kjernevirksomhet, har gjort det krevende å få involvert og engasjert egen linjeorganisasjon. I de tilfeller det ikke har vært etablert interne strukturer i direktoratet for å ivareta denne forankringen og involveringen, har det ofte vært det enkelte styringsgruppemedlem som har måttet sørge for å koble på linjeorganisasjonen i ulike saker. Det er i intervju vist til at dette har vært krevende i enkelte av direktoratene, da det har vært vanskelig å tydeliggjøre hvilket utbytte linjen får av sitt bidrag. Et styringsgruppemedlem har i intervju vist til at det har vært utfordrende å fordele oppgaver internt, for eksempel når de trengte deltakere til arbeidsgrupper, og at det har vært vanskelig å få andre ledere i direktoratet til å prioritere det. Styringsgruppemedlemmet viser til at dette ofte har endt med at man har satt personell fra egen avdeling til arbeidet fremfor å «ta kampen» med lederkollegaer internt.

Det er imidlertid også vist til at det oppleves å ha vært en positiv utvikling underveis i programmet når det gjelder holdningen i direktoratene til 0-24-programmet. Dette relateres blant annet til at programmets innsatser etter hvert i større grad ble koblet til områder hvor tverrsektoriell samordning har en reell verdi, og der direktoratene på ulike vis er avhengige av hverandre for å realisere egne oppdrag og oppgaver. Betydningen av å knytte programmets innsatser tettere til kjernevirksomheten i de deltakende direktoratene har vært et viktig tema i evalueringsrapportene fra 0-24-programmet. Dette omtales nærmere i kapittel 3.6.2.

Samtidig som eierskap og forankring i de involverte direktoratene fremheves som viktig, er det flere som i intervjuene i forbindelse med sluttrapporten har pekt på betydningen av at ett direktorat får ansvaret for å lede arbeidet. Det er vist til at Utdanningsdirektoratets rolle som koordinator og drivkraft for samarbeidet, og måten Utdanningsdirektoratet har fylt denne rollen på, har vært viktig for å opprettholde samarbeidet.

0-24-programmet som tilrettelegger for utviklings- og innovasjonsarbeid

Intervjuene som er gjennomført i forbindelse med denne sluttrapporten viser at det er delte oppfatninger av hvorvidt det var en riktig beslutning å organisere samarbeidet som et program fremfor i linjen. Flertallet av de intervjuede viser til at programorganiseringen, til tross for de utfordringene som programmet har møtt på med hensyn til blant annet å sikre forankring i linjen, har vært riktig for å opprettholde kontinuitet og fokus i arbeidet. Det er vist til at dersom arbeidet hadde vært lagt til linjen ville det trolig vært langt mindre tålmodighet knyttet til å se resultater av arbeidet, med den risiko at man ikke hadde fått tilstrekkelig tid til den nødvendige modningsprosessen, og den samhandlingen som over tid har bidratt til at man har lyktes med å oppnå økt tillit og økt kjennskap til hverandre, og at prioriteringen av arbeidet hadde blitt lavere.

Samtidig er det også enkelte som er av den oppfatning at programorganiseringen ikke har vært hensiktsmessig for å nå målene for 0-24-samarbeidet. En virksomhetsleder mener at det var uheldig å legge samarbeidet utenfor linjen. Virksomhetslederen viser til at beslutningsmyndigheten må ligge i linjen, med hver enkelt virksomhets ansvarsområde som utgangspunkt. I et gruppeintervju med styringsgruppemedlemmer er det vist til at det er en stor sårbarhet i å organisere noe som lever sitt eget liv på siden av linjen og som så på et senere tidspunkt skal legges inn i ordinær linje. I intervjuet vises det til at det i stor grad blir personavhengig hvorvidt det lykkes å videreføre arbeidet som programmet har stått for, og at det derfor burde ha vært en linjeaktivitet i utgangspunktet.

I et annet gruppeintervju med styringsgruppemedlemmer er det beskrevet at man i noen tilfeller har kjent på at det bilaterale samarbeidet mellom direktoratene har pågått parallelt med 0-24-samarbeidet, og at 0-24-programmet har eksistert litt på siden. Det er vist til at dette særlig har vært aktuelt i de tilfeller der det kommer tverrsektorielle oppdrag gjennom de tradisjonelle styringslinjene, slik som for eksempel oppdraget om arbeid med barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger.

I sluttleveransene fra 0-24-programmet (0-24-programmet, 2020) og i intervjuer med styringsgruppemedlemmer er det lagt vekt på at programmet har vært et innovasjonsarbeid. Samtidig er det delte oppfatninger blant aktører som har vært tett på samarbeidet om hvor godt programmet egentlig har lagt til rette for innovasjon i forvaltningen. Medlemmer av programsekretariatet gir uttrykk for en opplevelse av at programmet ikke har vært innrettet for å drive det innovasjonsarbeidet som programmet burde, og at det har manglet en klar og overordnet strategi som har tydeliggjort ambisjoner om innovasjon og utvikling i 0-24-samarbeidet. Videre er det vist til at deltakerne i styringsgruppen har hatt noe ulikt syn på hva 0-24-samarbeidet skal være, der noen har lagt vekt på at det skal være et utviklings- og innovasjonsarbeid mens andre kun har vært opptatt av å løse oppgaver sammen.

Også medlemmer av styringsgruppen har i intervju vist til betydningen av å lage en tydelig strategi med et klart og tydelig mål bilde der innovasjonsperspektivet er løftet opp. I intervju er det blant annet vist til at det har vært noe tilfeldig hvordan nye prosjekter har kommet opp, og at innretningen av programmet ikke nødvendigvis har lagt til rette for at man har kunnet identifisere gode og virkningsfulle tiltak.

I sammenheng med dette er det vist til at styringsgruppen har hatt begrenset med beslutningsmakt, noe som har påvirket evnen til å drive innovasjon og utvikling. Det er i denne sammenheng vist til betydningen av at lederne i styringsgruppen er på tilstrekkelig høyt nivå til å kunne tenke strategisk om innretningen av samarbeidet og innsatsene.

I et annet gruppeintervju pekes det på at 0-24-samarbeidet hadde en ambisjon om å drive forvaltningsutvikling og å få til endringer i arbeidsmåter i forvaltningen, men at man har kommet kort på dette området. Det er vist til at arbeidsmåtene i stor grad er som tidligere, og at det i liten grad er tegn til en endret praksis i direktoratene generelt med hensyn til tverrsektoriell samhandling.

I denne sammenheng er det vist til at 0-24-programmet har vært bygget på en veldig tradisjonell arbeidsform, med en styringsgruppe, et sekretariat og en rekke arbeidsgrupper, og der det er brukt svært mye tid på saksforberedelse.

I begge de nevnte gruppeintervjuene er det etterlyst større grad av engasjement og strategiske initiativ fra styringsgruppen. Det vises til at styringsgruppen i stor grad har vært reaktiv med hensyn til de produkter som har kommet fra programsekretariatet, og at styringsgruppen, med enkelte få unntak, i begrenset grad har evnet å løfte blikket og se nye og helhetlige løsninger på utfordringene programmet skulle løse.

Involvering av andre forvaltningsnivåer

Behovet for en tydelig forankring av 0-24-samarbeidet på departementsnivå har vært trukket frem gjennom programperioden og evalueringen som en sentral forutsetning for å lykkes med å nå målene for arbeidet. Dette relaterer seg blant annet til betydningen av at departementene generelt samordner sine styringssignaler til direktoratene for å unngå en sektorbasert tilnærming til målgruppen, samt mer spesifikt at departementene viser interesse for å bidra til prioritering av 0-24-oppdraget i sine underliggende virksomheter. I programmets innledende år viste aktørene i programmet til at departementene hadde lite trykk på 0-24-arbeidet, og at dette bidro til manglende prioritering og forankring også hos virksomhetslederne i direktoratene. En virksomhetsleder viser i intervju i forbindelse med denne sluttrapporten til at departementene synes å ha vært usikre på hva 0-24-samarbeidet skulle brukes til, og at det har vært uklare forventninger og signaler fra departementsnivå. Samtidig er det i intervjuene som er gjennomført våren 2021 trukket frem fra flere at departementene særlig det siste året har gjort store fremskritt med hensyn til vilje og ønske om å prioritere det tverrsektorielle arbeidet. Piloten knyttet til etablering av en kjernegruppe i departementene og en felles departementsstrategi (se 4.5.4) er eksempler på

prosesser som underbygger dette inntrykket. En virksomhetsleder i et direktorat beskriver at 0-24-samarbeidet har vært en viktig drivkraft for å få i gang dette arbeidet på departementsnivå.

Samtidig, i motsatte ende, er det i de avsluttende intervjuene vist til at programmet har vært rettet mot kommunene og at den opprinnelige rapporten fra direktoratene som svar på oppdragsbrevet fra 2014 la stor vekt på kommunene. Samtidig har kommunene i svært begrenset grad vært representert inn i samarbeidet, med unntak av enkelte samarbeidsfora der KS har vært involvert. I intervju er det vist til at kommuneperspektivet har hatt lite plass i 0-24-programmet, og at det heller ikke har vært utvist særlig interesse for det i styringsgruppen. Kommunene har i stor grad blitt adressert gjennom det felles oppdragsbrevet til statsforvalterne fra 0-24-programmet. Imidlertid har heller ikke statsforvalterne hatt en definert rolle inn i selve programmet utover gjennom oppfølging og rapportering av det felles oppdragsbrevet. Det er i all hovedsak programsekretariatet som har ivaretatt koblingen mellom statsforvalterembetene og 0-24-programmet. Vi har vurdert at fellesoppdraget til statsforvalterne har vært veldig viktig for å sikre at målene og innsatsen i 0-24-programmet kommer frem til målgruppen – til «Stian». Samtidig mener vi at styringsgruppen og linjene i direktoratene ikke fullt ut har anerkjent statsforvalterens rolle for å sikre måloppnåelsen for programmet. Selv om viktigheten av fellesoppdraget er anerkjent, er vi av den vurdering at det basert på den viktige rollen statsforvalterne har i å realisere effektene av samarbeidet, med fordel kunne vært etablert faste arenaer for dialog f.eks. mellom styringsgruppen for 0-24-programmet og representanter for statsforvalterne. Man kan for eksempel se for seg at en form for referansegruppe, bestående av representanter fra ulike statsforvalterembeter, kunne vært en måte å ivareta en slik dialog på.

I intervjuer er det vist til at det fra direktoratene, særlig i de innledende fasene, ble kommunisert at 0-24-programmet skulle være «under panseret» hos direktoratene, det vil si et direktoratsinternt arbeid for å rydde opp i samordningsutfordringer. Det er blant annet vist til at direktoratene i oppstarten var svært restriktive knyttet til ekstern kommunikasjon om 0-24-programmet, og at dette vanskeliggjorde programmets arbeid med å skape forståelse og eierskap for målene med og innretningen av samarbeidet.

3.6.2 Prosjektportefølje

Som kommentert i alle de tidligere delrapportene i følgeevalueringen av 0-24-samarbeidet (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019; Deloitte, 2020), har det blitt vurdert å ha vært en utfordring for programmet at antall tiltak/aktiviteter - særlig i første del av programperioden – var omfattende og til dels også ble opplevd å være svært sprikende. Flere har også trukket frem dette i de avsluttende intervjuene i forbindelse med denne sluttrapporten fra evalueringen. En virksomhetsleder kommenterer at 0-24-programmet startet med et endeløst detaljert oppdragsbrev, og at dersom det skal rigges noe lignende fremover bør direktoratene ha dialog med eierdepartementene som sikrer en mer overordnet tilnærming. Virksomhetslederen viser til at man må ha manøvreringsrom i starten av et slikt samarbeid, slik at det er mulig å utforske mer hva som kan være hensiktsmessige løsninger.

Det er bred enighet mellom de involverte aktørene om at spissingen av prosjektporteføljen underveis i programmet har vært helt nødvendig. Strategiprosessen som ble gjennomført i 2017-2018 trekkes derfor frem som helt sentral for å gi retning og fremdrift til arbeidet de siste årene av programperioden. Bak utarbeidelse av en strategi lå også en erkjennelse av at innsatsen hadde vært spredd på for mange prosjekter med til dels uklar kobling til programmets mål, og at ressursene i gjestående periode måtte konsentreres rundt noen prosjekter hvor det var gode forutsetninger for å oppnå resultater.

I tidligere intervjuer i evalueringsperioden er det vist til at det fra starten av var et misforhold mellom målene til programmet og hva arbeidsgruppene har jobbet med. Til tross for at bakgrunnen for programmet ble sagt å være store strukturelle utfordringer i det tverrsektorielle arbeidet, innebar den valgte løsningen å opprette en lang rekke fagspesifikke grupper, noe som innebar at programmet i liten grad kom i berøring med de store strukturelle utfordringene.

Denne innretningen har etter Deloitte's syn delvis vært et resultat av at man ved etableringen av 0-24-samarbeidet tok utgangspunkt i tiltak som noen av aktørene i samarbeidet allerede hadde ansvar for og som kunne passe inn i en tverrsektoriell samarbeidsstruktur, heller enn å identifisere hvilke tiltak som var viktige og godt egnet til å nå målene for programmet. Med andre ord begynte man arbeidet i 0-24 med utgangspunkt i tiltakene, og ikke i målene. Sammenhengen mellom tiltakene, og mellom tiltak og måloppnåelse, har derfor ikke alltid vært tilstrekkelig tydelig.

Innretningen av 0-24-programmet, med utgangspunkt i oppdragsbrevet fra 2015, synes å ha vært preget av den samme utfordringen som 0-24-samarbeidet skulle bidra til å løse, nemlig sektorinteresser som «trumfer»

tverrsektorielle mål i dagens styringsstruktur. Det er i intervjuer underveis i programperioden pekt på at opprinnelige oppdragsbrevet bar sterkt preg av politiske incentiver og planer, noe som medførte at oppdraget ble altoppslukende. Innretningen av programmet de siste årene har i noe mindre grad vært preget av dette gjennom at innsatsen har vært rettet mot færre og mer målrettede tiltak, men fremdeles er det påpekt at prosjektene som har blitt tatt inn i 0-24-samarbeidet i hovedsak har tatt utgangspunkt i oppdragene de ulike direktoratene allerede har.

Videre har det blitt pekt på at de enkelte direktoratene er opptatt av å levere på sine egne oppdrag, og at de hverken har ressurser til, eller prioriterer, å levere på andres oppdrag. Dette har medført at de enkelte direktørene har hatt behov for å ta sine oppdrag inn i 0-24-samarbeidet, men ikke nødvendigvis har vært så opptatt av det tverrsektorielle. Det er i intervjuer med styringsgruppede medlemmer påpekt at det fremdeles er mindre enighet enn man skulle ønske når det kommer til å gi fra seg noe innenfor eget virkemiddelapparat for å skape best mulig resultater av den enkelte innsatsen. Flere har vist til at uttrykket «alle vil samordne, men ingen vil samordnes» i stor grad også har gjort seg gjeldende for 0-24-samarbeidet. På den andre siden har det blitt vist til at tiltakene som har blitt anbefalt av de tverrsektorielle arbeidsgruppene ofte ikke har handlet om samordning, men heller har blitt sendt tilbake til sektorene for oppfølging i hver enkelt linje.

I de siste leveransene fra 0-24-samarbeidet knyttet til noen av de prioriterte innsatsene for slutten av programperioden, eksempelvis rapporten om varige strukturer og om *Bedre tverrfaglig samarbeid* er sektorperspektivet i anbefalingene mindre fremtredende. Samtidig er det også mot slutten av programperioden påpekt i enkelte intervjuer at prosessen knyttet til arbeidet i 0-24-programmet har vært opplevd som lite preget av samordning. Medlemmer i styringsgruppen beskriver en opplevelse av å «parallelsamarbeide» i enkelte av prosjektene, der representantene for de enkelte direktoratene leverte inn hver sitt bidrag som ble sydd sammen til en samlet leveranse. Det vises til at dette ikke bidrar til å komme noe nærmere løsningen på hva direktoratene skal gjøre sammen for å hjelpe målgruppen og hvilke prioriteringer direktoratene mener er viktige for å skape en bedring for målgruppen.

I sammenheng med dette er det stilt spørsmål ved hvor godt grunnlag 0-24-programmet egentlig har gitt beslutningstakerne i direktoratene og departementene med sine leveranser. Programmets arbeidsform har vært at arbeidsgruppene legger frem rapporter med anbefalinger til direktoratene, som behandles i styringsgruppen for så å overføres til linjen. Det er i ett gruppeintervju vist til at det i flere tilfeller er lagt frem et svært stort antall anbefalinger, uten at programmet har gått inn og prioritert eller gitt en helhetlig retning for veien videre, og uten at det er foretatt kost/nytte-analyser, risikovurderinger eller andre vurderinger som utredningsinstruksen krever for tiltakene som foreslås. Det beskrives en opplevelse av at man går i sirkel, og at det man kommer til beslutningstakerne med er flere problemstillinger fremfor løsninger. De intervjuede i gruppeintervjuet viser til at de hadde en forventning om at arbeidet skulle ha større oppmerksomhet på de varige strukturene i bredere forstand, men at det i stor grad har vært rettet mot enkeltområder og enkeltproblemstillinger fremfor strukturene for fremtiden.

En virksomhetsleder trekker frem lignende perspektiver og viser til at det er viktig å identifisere konkrete utfordringer og løse disse i fellesskap. Virksomhetslederen viser til at 0-24-programmet nok har vært flinkere til å utvikle en felles oppfatning om utfordringsbildet enn om hvilke tiltak som bør settes i gang, og understreker at det nå er viktig at man kan enes om tiltakene og løsningene for å skape resultater der ute. Virksomhetslederen viser til at samarbeid ofte fungerer best når det er konkrete utfordringer som skal løses, og at dersom man ikke ser noen endringer ut mot de det faktisk gjelder, har man ikke oppnådd det man ønsker, selv om direktoratene kan profitere av god kjennskap til og kunnskap om hverandre.

Programmets kobling til kjernevirksomheten i direktoratene

Som beskrevet i kapittel 3.6.1 hadde 0-24-programmet, spesielt i de innledende årene av samarbeidet, utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig forankring inn i ledelsen og linjene til de involverte direktoratene. I delrapportene i evalueringen har vi sett dette i sammenheng med at programmets opprinnelige prosjektportefølje og organisering ikke i tilstrekkelig grad la vekt på å knytte arbeidet til direktoratenes kjernevirksomhet. Betydningen av denne koblingen mellom arbeidet i programmet og direktoratenes kjerneoppgaver er fremhevet i litteraturen som beskrevet i kapittel 2.5.

I intervjuer i tidligere faser av evalueringen har virksomhetslederne i direktoratene understreket at det å innrette samarbeidet mot de involverte direktoratenes kjerneoppgaver er en vesentlig suksessfaktor. En virksomhetsleder har i intervju vist til betydningen av å koble programmet opp mot hva som er prioritert i hver enkelt virksomhet, og at dette er noe programmet trolig kunne ha tatt innover seg på et tidligere tidspunkt. Virksomhetslederen viste til at programmet trolig ganske lenge forsøkte å få ting til å skje hos de ulike direktoratene, uten at de var

tilstrekkelig ansvarliggjort. En annen virksomhetsleder bemerket i intervju at vedkommendes direktorat trakk seg noe tilbake i samarbeidet på et tidspunkt der arbeidet i programmet ble opplevd som veldig løsrevet fra deres kjernevirksomhet.

Flere virksomhetsledere har også vist til dette i intervjuene som er gjennomført i 2021, og pekt på at det er avgjørende for at samarbeidet skal fungere at det oppleves som relevant for den enkelte virksomheten.

Også medlemmer av styringsgruppen har i intervju vist til at et samarbeid bør kobles tettere til kjernevirksomheten, slik at det blir enklere å forstå hvordan det henger sammen med øvrige oppdrag og enklere å få organisasjonen med. Det er vist til at det har vært utfordrende å fordele oppgaver internt, for eksempel når det har vært behov for deltakere til arbeidsgrupper, fordi det har vært vanskelig å få andre ledere til å prioritere det.

Samtidig har evalueringen vist at nettopp bevisstheten knyttet til å rette innsatsen mot områder som har betydning for de involverte direktoratenes kjernevirksomhet, og som alle direktoratene kan ha et naturlig eierskap til, har blitt langt større i løpet av programperioden. Prosjektporteføljen som programmet har hatt siden 2018 har i langt større grad enn det opprinnelige arbeidet vært rettet mot direktoratenes hovedvirkemidler overfor kommunene, og i langt større grad enn tidligere vært rettet mot områder der det tverrsektorielle samarbeidet har en merverdi for å få til de ønskede resultatene. Dette har også vært medvirkende til at man i større grad synes å ha lykkes med å engasjere ledelsen i direktoratene i 0-24-arbeidet de siste årene.

4 Måloppnåelse

Når det gjelder programmets måloppnåelse, viser evalueringen generelt en positiv utvikling både når det gjelder programmets prosessmål, resultatmål og effektmål. Til tross for en positiv utvikling, er det likevel fremdeles betydelig usikkerhet knyttet til oppnåelse av de mellomlange og langsiktige målsetningene for programmet, og det er fremdeles en lang vei å gå for å lykkes med 0-24-samarbeidets ambisjoner. 0-24-programmet har imidlertid bidratt til at forutsetningene for det videre arbeidet er styrket.

4.1 Innledning

Måloppnåelse er omtalt i alle delrapportene i følgeevalueringen, men var særskilt tema for tredje delrapport som ble levert siste halvår av den opprinnelige programperioden. Det ble da benyttet programteori og logiske modeller for å illustrere vår forståelse av sammenhengene mellom det vi som evaluator oppfatter er 0-24-programmets handlingsteori og forandringsteori (Deloitte, 2020). I delrapporten ble det vist til at selv om 0-24-programmet få måneder før avslutningen av programperioden var inne i en god utvikling, og flere av de kortsiktige og de første mellomlange målene var nådd, var det fremdeles til dels stor usikkerhet knyttet til hvorvidt 0-24-programmet også ville kunne oppnå de langsiktige effektmålene. Det ble også pekt på at sammenhengene mellom de ulike nivåene av målsetninger i programmet, henholdsvis kortsiktige målsetninger, mellomlange målsetninger og langsiktige effektmål, fremdeles til dels fremsto som uklare. Samtidig viste delrapporten at de pågående tiltakene i programmet syntes å ha potensiale til å kunne bidra positivt til å styrke kommunenes evne til å sikre god hjelp til utsatte barn og unge, og med det bidra til at flere barn og unge fullfører skolen og får et godt grunnlag for å delta aktivt i samfunnslivet og få en varig tilknytning til arbeidslivet når de blir voksne, i samsvar med programmets effektmål. Den tredjedelrapporten fremhevet også viktigheten av å anerkjenne modningsprosessen i samarbeidet, og at det har vært nødvendig å bruke tid på å redusere noen av distansene og andre faktorer som har bidratt til å hemme samarbeidet, gjennom å jobbe med tiltak og aktiviteter som ikke nødvendigvis har direkte innvirkning på effektmålene, men som likevel er viktige for å legge et godt grunnlag for videre samarbeid og samordning.

I dette kapitlet går vi videre i drøftingen og vurderingen av programmets måloppnåelse. Funn og vurderinger som ble presentert i tredje delrapport suppleres i denne forbindelse med data fra spørreundersøkelsen høsten 2020 og med data fra de siste intervjuene som er gjennomført i evalueringen våren 2021.

4.2 Programteori og logiske modeller

I tredje delrapport i følgeevalueringen (Deloitte, 2020) presenterte vi en programteori for 0-24-programmet. Intensjonen var å illustrere og synliggjøre sammenhenger mellom innsatser, endringsmekanismer og målsetninger på ulike nivå. Programteorien viser hvordan det forventes at ulike endringsprosesser skal iverksettes, og gjennom kortsiktige, mellomlange og mer langsiktige mål skal bidra til å nå de ønskede slutteffektene for 0-24-samarbeidet. Programteorien illustrerer også hvordan ulike forhold påvirker hvorvidt man klarer å komme et skritt videre i endringsprosessen.

I Figur 7 gjengis den logiske modellen som illustrerer programteorien, der resultatmålene (i rødt) og effektmålene (i blått) som fremgår av 0-24-programmets *Målbilde 2020* (0-24-programmet, 2019) er uthevet. Det er disse målsetningene 0-24-programmet har jobbet mot de siste årene av programperioden. Delmål på ulike nivå skal bidra til at man kommer videre til neste nivå av effekter, som skissert i forandringsteorien, slik at de ønskede slutteffektene kan oppnås. Modellen er også lagt ved som vedlegg 1 til rapporten.

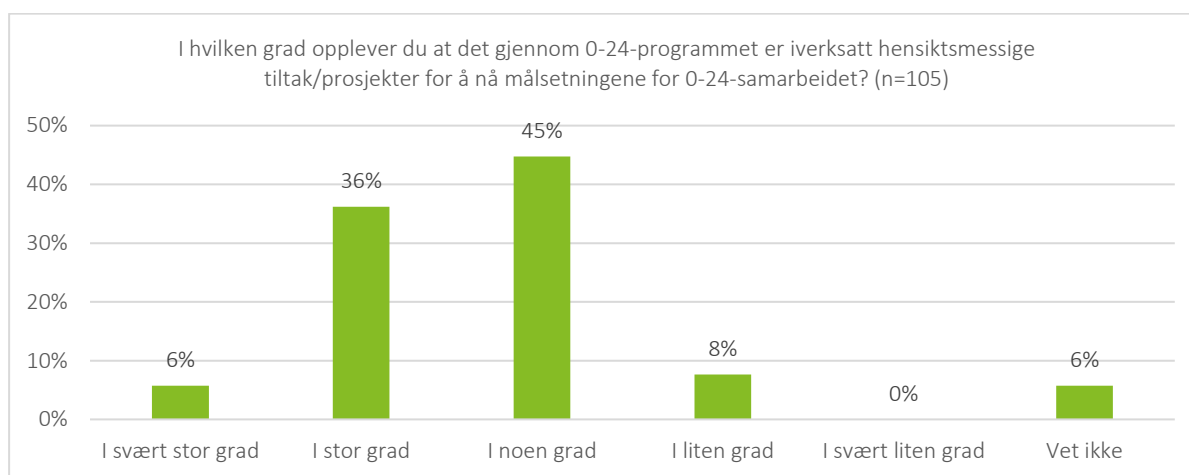
I tillegg til resultat- og effektmål er det definert fire prosessmål, som dels handler om gjennomføringen av aktiviteter, og dermed inngår i programmets *handlingsteori* («tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan» og «programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer

4.3 Sammenheng mellom tiltak og målsetninger

Tidligere i følgeevalueringen har det blitt pekt på manglende tydelighet i hvordan iverksatte tiltak og aktiviteter skulle bidra til å nå 0-24-samarbeidets målsetninger (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019; Deloitte, 2020). Blant annet er det trukket frem at programmet har manglet en tydelig endringsteori, både for programmet som helhet og for de enkelte prosjektene. Det har de siste årene av programperioden blitt arbeidet spesifikt med å sikre tydeligere sammenhenger mellom tiltak og målsetninger, blant annet gjennom strategiarbeidet i 2017 og utarbeidelsen av *Målbilde 2020* i 2019. Utover i samarbeidet har også sentrale aktører i programmet gitt uttrykk for at de har opplevd disse sammenhengene som tydeligere, noe som underbygges av svarene i spørreundersøkelsene som er gjennomført, ved at en noe økende andel respondenter opplever at tiltakene det har blitt arbeidet med har vært relevante for å nå målene for 0-24-samarbeidet (Deloitte, 2020).

De samlede svarene til alle respondentene i undersøkelsen høsten 2020 er gjengitt i Figur 8 under.⁴⁸ Figuren viser at det er ulike oppfatninger, og den største andelen (45 prosent) mener at det *i noen grad* er iverksatt hensiktsmessige tiltak/prosjekter for å nå målsetningene for 0-24-samarbeidet. Det er også en betydelig andel, til sammen 42 prosent, som mener at dette enten i stor eller svært stor grad er tilfelle.

Figur 8: Hvorvidt iverksatte tiltak/prosjekter er hensiktsmessige for å nå målene. Alle respondenter, 2020

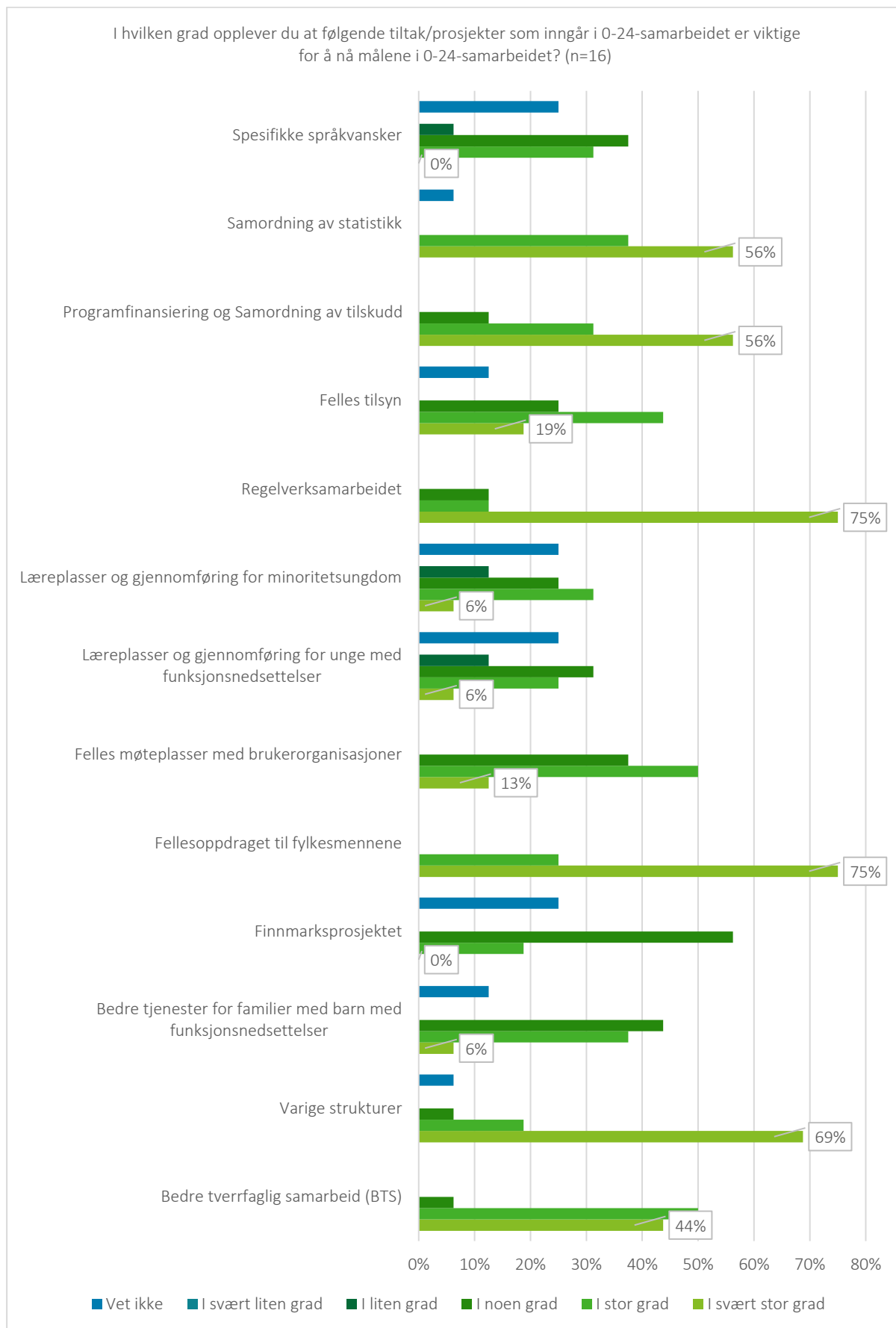


Undersøkelsen høsten 2020 viser samtidig at sentrale aktører i programmet,⁴⁹ som har fått mer detaljerte spørsmål om sammenhengen mellom de ulike tiltakene og måloppnåelsen, opplever at tiltakene i svært varierende grad har vært viktige for å nå målene (se Figur 9). Fellesoppdraget til fylkesmennene (statsforvalterne) og arbeidet med varige strukturer, sammen med tiltak som handler om samordning av statlige virkemidler, utmerker seg som de tiltak/prosjekter flest respondenter mener *i svært stor grad* er viktige for å nå målene. I Figur 9 er andelen som svarer «i svært stor grad» for hvert tiltak/prosjekt uthevet.

⁴⁸ Det er stilt noe ulike spørsmål i de ulike undersøkelsene, derfor sammenlignes ikke svarene over år i figuren. I 2017 ble respondentene spurt separat om opplevd sammenheng med hvert av de daværende målene. For å redusere antallet spørsmål, og siden målene også var noe endret, samlet vi dette til ett spørsmål i 2020.

⁴⁹ Styringsgruppede medlemmer og medlemmer av programsekretariatet..

Figur 9: Tiltak/prosjekters viktighet for å nå målene. Styringsgruppe og programsekretariat, 2020



Sammenlignet med svar på tilsvarende spørsmål i undersøkelsen året før (høsten 2019) er det i hovedsak kun marginale forskjeller i svarfordelingen. Et unntak er *Fellesoppdraget til fylkesmennene*, der det fra 2019 til 2020 var en positiv utvikling i svarfordelingen. Andelen som svarte *i svært stor grad* på dette spørsmålet økte fra 50 til 75 prosent fra 2019 til 2020. Dette kan skyldes tilfeldigheter, da det er et lavt antall respondenter, men endringen i svarfordelingen kan også ha sammenheng med at det har vært rettet økt oppmerksomhet mot fellesoppdraget i 2020, og at viktigheten av oppdraget har blitt presisert fra mange aktører, herunder fra statsforvalterne (tidligere fylkesmennene) selv.

Respondenter som i 2020 svarte *i liten grad* eller *i svært liten grad* for et eller flere av tiltakene, ble oppfordret til å begrunne sitt svar. De som har valgt å gjøre dette, peker på at noen av prosjektene som ble iverksatt tidlig i programperioden var for marginale, og var rettet mot for snevre målgrupper til å ha særlig innvirkning på den samlede måloppnåelsen. Samtidig peker en av respondentene på at tiltakene likevel har hatt en viss nytte, da de har bidratt til det samlede kunnskapsgrunnlaget og dels også har bidratt til videre oppfølging i enkeltdirektorat. Dette samsvarer godt med tidligere vurderinger i følgeevalueringen, både av at en del av de tidlige tiltakene/prosjektene var veldig spissede og i ulik grad var egnet til å påvirke måloppnåelsen, men også av at tiltak kan ha en nytteverdi ved å legge til rette for ytterligere måloppnåelse, selv om de i seg selv ikke direkte påvirker resultat- eller effektmålene i vesentlig grad.

Generelt ser vi at det er de større, strukturelle tiltakene, som har blitt særlig vektlagt i siste del av programperioden, som vurderes å ha størst betydning med tanke på programmets måloppnåelse.

4.4 0-24-programmets prosessmål

Som nevnt innledningsvis i rapporten er det definert følgende fire prosessmål for 0-24-programmet:

1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan
2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles
3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles
4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte

Det første og det siste prosessmålet er av en art som gjør at de inngår i handlingsteoridelen av programteorien som er utarbeidet, da det dreier seg om hvorvidt aktiviteter og tiltak gjennomføres som forutsatt. Andre og tredje prosessmål inngår imidlertid i forandringsteorien, da disse er formulert som kortsiktige målsetninger som kan bidra til å legge til rette for økt måloppnåelse for øvrige og mer langsiktige målsetninger.

Når det gjelder **gjennomføring av tiltak i tråd med besluttet milepælsplan** (første prosessmål), er dette en målsetning som det var rettet størst oppmerksomhet mot i første del av programmet, når det ble opprettet en rekke arbeidsgrupper for å arbeide med mange parallelle tiltak/prosjekter. Dette er derfor ikke forhold som er vektlagt i datainnsamlingen siste år. I følgeevalueringens første delrapport ble det imidlertid trukket frem flere utfordringer i tilknytning til arbeidsgruppene. Blant annet var det varierende engasjement og eierskap til oppgavene, og det hadde blitt stilt spørsmål ved om organiseringen var effektiv. I tillegg var flere av arbeidsgruppene preget av endringer underveis, som medførte utsettelse eller endringer i arbeid og fremdrift. I tredje delrapport fremgikk det at svar i spørreundersøkelsene indikerte at det samlet sett var en noe mer positiv opplevelse av fremdriften i arbeidsgruppene i 2019 enn i 2017.

I 2019 svarte til sammen 31 prosent av arbeidsgruppemedlemmer og linjeledere (n=32) at arbeidet i egen arbeidsgruppe, eller den/de arbeidsgruppene respondenten kjente arbeidet til, enten i stor eller svært stor grad ble gjennomført i samsvar med besluttet milepælsplan. 31 prosent svarte *i noen grad*, mens til sammen 16 prosent mente at dette enten i liten eller svært liten grad var tilfelle. Samtidig indikerer svarene at det dels har vært ønsket om en noe mer ambisiøs fremdrift enn milepælsplanene har lagt opp til. På spørsmål om hvorvidt arbeidet holdt ønsket fremdrift, svarer nemlig til sammen 31 prosent at dette enten i liten eller svært liten grad var tilfelle, mens 25 prosent svarte at ønsket fremdrift enten i stor eller svært stor grad var holdt.

Når det gjelder hvorvidt **programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte** (fjerde prosessmål), er også dette en målsetning som er omtalt i tidligere delrapporter. I første delrapport av evalueringen ble det pekt på at etablerte møtearenaer ikke hadde hatt ønsket oppslutning, og i rapporten presiseres også viktigheten av at det tilrettelegges for deling og drøfting av erfaringer, og at deltakelse i slike fora prioriteres. I tredje delrapport var bildet som ble tegnet av dette prosessmålet mer positivt. Det har vært gjort endringer i programmet som har synliggjort programmets evne til å lære underveis, og iverksette tiltak basert på erfaringer man har gjort seg. I tillegg vises det i tredje delrapport til en positiv utvikling

med hensyn til økt tillit og kjennskap til hverandre på tvers av direktoratene, og at deltakelse i programmets ulike møteplasser har bidratt sterkt til denne utviklingen: «selve organiseringen av programmet synes dermed å representere en viktig dimensjon med tanke på måloppnåelsen, i form av felles læring og refleksjon som blant annet bidrar til en styrking av samarbeidet mellom deltakerne» (Deloitte, 2020; 45). Flere aktører har også vist spesifikt til samlingene som har vært arrangert for statsforvalterne (tidligere *fylkesmennene*) som nyttige. Særlig blir det vist til statsforvaltersamlingen i februar 2020 som en nyttig og viktig arena for informasjons- og erfaringsutveksling, og for innspill til det videre arbeidet. I denne samlingen var fellesoppdraget til statsforvalterne et sentralt tema, noe som kan bidra til å forklare den positive utviklingen i oppfatningen av fellesoppdragets viktighet for å nå målsetningene for 0-24-samarbeidet (se omtale av Figur 9 over).

Det andre prosessmålet, som handler om at **det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles**, har vi som tidligere nevnt valgt å kategorisere som en kortsiktig målsetning som inngår som en del av forandringsteorien for programmet. I tredje delrapport pekes det på at dette prosessmålet er nært knyttet til resultatmålet om at direktoratene utvikler effektive måter å samarbeide på, og dermed kan forstås som en viktig forutsetning for å sikre utvikling av effektive samarbeidsmåter. Videre vises det i delrapporten til en gjennomgående oppfatning, som er særlig tydelig blant styringsgruppemedlemmene, om at samarbeidet mellom direktoratene har bedret seg i løpet av programperioden. Samtidig fremgår det at denne utviklingen i samarbeidet av mange av styringsgruppemedlemmene oppfattes å være begrenset til relasjonene mellom enkeltindividene som har en rolle i styringsgruppen, programsekretariatet eller en arbeidsgruppe, og har sammenheng med økt tillit og kjennskap til hverandre. Videre fremgår det at det ofte er samme personer som representerer direktoratene i flere tverrsektorielle samarbeid, og at det dermed er usikkert hvorvidt en positiv utvikling strekker seg ut over disse personene som er involvert i 0-24-programmet og ev. andre konkrete samarbeid.

I tredje delrapport ble det pekt på at den økte tilliten og forståelsen for hverandre i stor grad er et resultat av måten man har organisert programmet på, med ulike fora og samlinger der deltakerne jevnlig har møttes. Endringene som bidrar til måloppnåelse er dermed i stor grad en synergieffekt som følger av organiseringen som program. Vi ga i rapporten uttrykk for at vi mener det er viktig å anerkjenne denne effekten av det å organisere samarbeidet som et program, og at organiseringen i seg selv er et viktig

De ulike foraene og samlingene som følger av organiseringen, er viktige for å oppnå økt tillit og forståelse for hverandre, noe som igjen er en viktig forutsetning for å nå målsetninger om økt og bedre samarbeid mellom direktoratene. Vi mener det er viktig å anerkjenne denne effekten av det å organisere samarbeidet som et program, og at organiseringen i seg selv er et viktig virkemiddel for å oppnå ønskede effekter på sikt.

Deloitte, 2020; 72

virkemiddel for å oppnå ønskede effekter på sikt. Dette er etter vår vurdering en viktig erkjennelse, med tanke på at det å etablere og opprettholde en programorganisasjon kan være krevende, blant annet ressursmessig. Samtidig fant vi det viktig å presisere at denne effekten likevel kan svekkes dersom de tiltak og prosjekter som inngår i programmet ikke oppleves som meningsfulle av de deltakende organisasjonene, for eksempel på grunn av manglende koblinger til organisasjonens kjernevirksomhet.

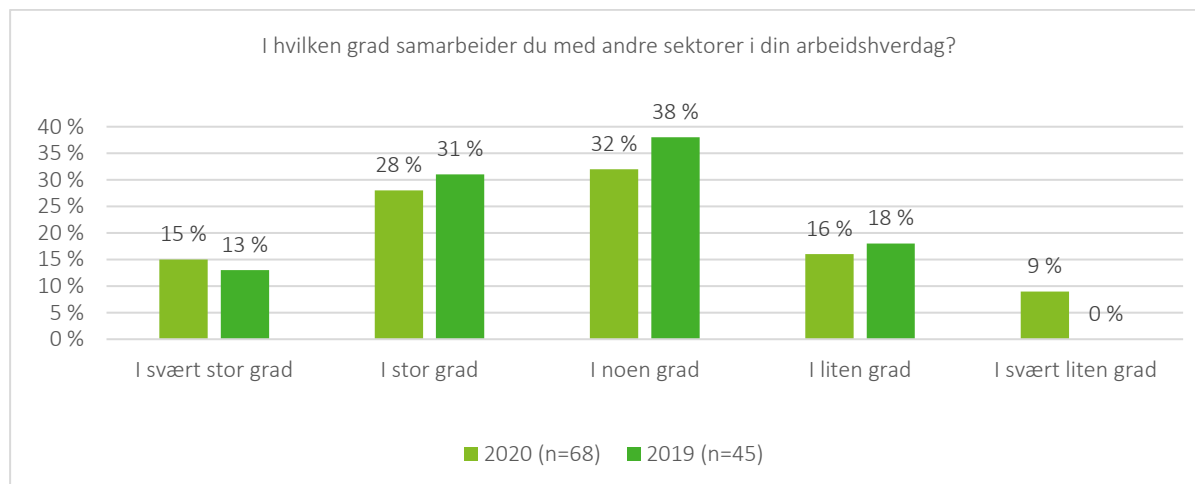
Samtidig som mange mener at endringen primært er knyttet til personer med spesifikke roller i 0-24-samarbeidet, fremgår det også at mange av linjeledere i direktoratene mener at det har vært en viss endring, og forbedring, i samarbeidet mellom direktoratene siden 2015. Det fremkommer få konkrete eksempler på økt samarbeid, men det er indikasjoner på at det de siste årene både er etablert flere faste arenaer for samarbeid og flere tidsavgrensede areaer for samarbeid i form av konkrete prosjekter og programmer (Deloitte, 2020). Mange av de som ble intervjuet både våren 2020 og våren 2021 gir også uttrykk for at 0-24-samarbeidet har bidratt til å sette samarbeid på agendaen og fremheve betydningen av samarbeid.

Som nevnt i kapittel 2.4 er det også enkelte som trekker frem at den gradvise reduksjonen i de kognitive distansene mellom direktoratene, som man har opplevd gjennom 0-24-programmet, bidro til å legge til rette for at koordineringsgruppen for tjenester til utsatte barn og unge under covid-19 raskt kunne etableres og bli operativ våren 2020, og at den positive utviklingen i samarbeidet dermed har hatt konkrete effekter på andre samarbeidskonstellasjoner.

I spørreundersøkelsene høsten 2019 og 2020 ble det stilt både generelle spørsmål knyttet til samhandling mellom sektorer, og mer spesifikke spørsmål knyttet til opplevde endringer i graden av samhandling. Som det går frem av Figur 10, svarer litt under halvparten av respondentene fra direktoratene at de enten i stor eller i svært stor grad

samarbeider med andre sektorer i sin arbeidshverdag. Prosentdelen er omtrent like stor de to årene. I tillegg er det litt mer enn en tredjedel av respondentene som svarer at de «i noen grad» samarbeider med andre sektorer.

Figur 10: Eget samarbeid med andre sektorer. Ansatte i direktorater, 2019 og 2020.

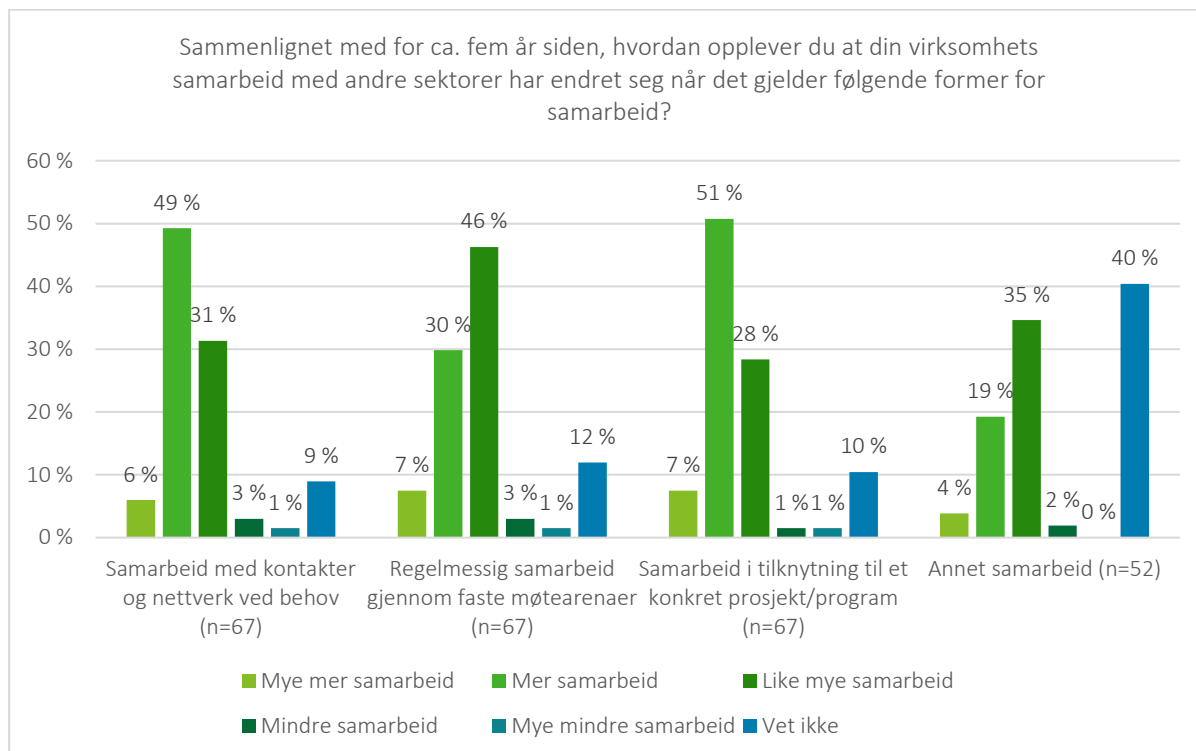


Figur 10 viser en negativ utvikling i svarene når det gjelder andelen som i liten eller svært liten grad samarbeider med andre sektorer. Dette kan ha flere årsaker. Høsten 2020 kan covid-19-pandemien potensielt ha påvirket omfanget av samarbeid negativt. Eventuelt kan forskjeller i hvem som har svart på undersøkelsen de to årene ha påvirket svarfordelingen. I 2019 var det primært personer med en spesifikk rolle i 0-24-programmet som besvarte undersøkelsen, mens respondentgruppen i 2020 også omfattet flere linjeledere uten en spesifikk rolle i 0-24-programmet.⁵⁰

Når det gjelder *endringer* i samarbeidet på tvers av sektorene, har respondentene blitt bedt om å gi en vurdering av endringer de fem siste årene når det gjelder ulike samarbeidsformer. Her har respondentene blitt bedt ikke bare om å vurdere sitt eget samarbeid, men omfanget av samarbeid i virksomheten der de arbeider generelt. Som det går frem av Figur 11, er det særlig «samarbeid med kontakter og nettverk ved behov» og «samarbeid i tilknytning til et konkret prosjekt/program» som ifølge respondentene i direktoratene har økt de siste fem årene.

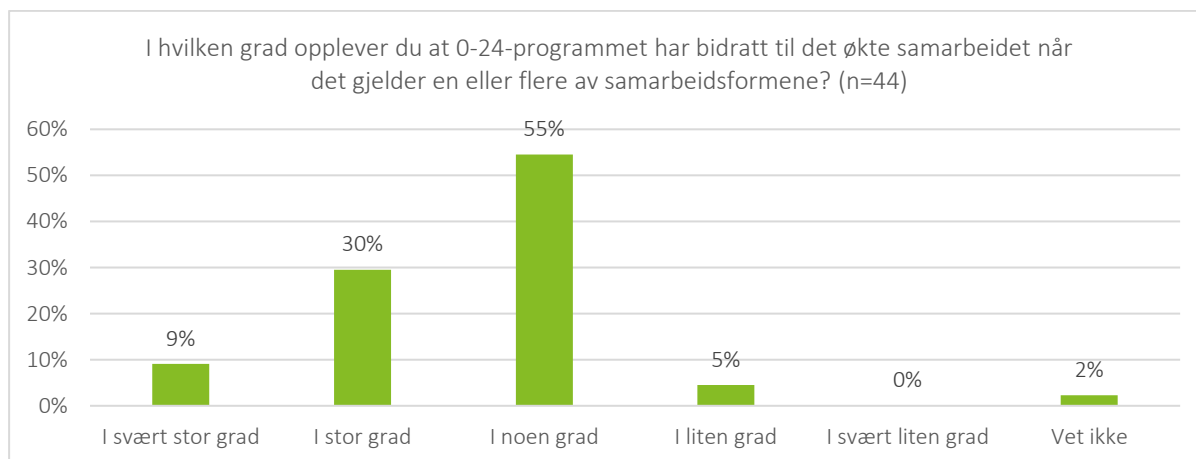
⁵⁰ Antallet svar de to årene er også ulikt, noe som gjør at enkeltrespondenters svar fikk noe større utslag i 2019 enn i 2020.

Figur 11: Endring i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i direktorater, 2020



Respondentene i undersøkelsen i 2020 som opplevde økt samarbeid i forbindelse med en eller flere av de nevnte samarbeidsformene, ble også bedt om å gi en subjektiv vurdering av hvorvidt 0-24-programmet har bidratt til det økte samarbeidet. Som Figur 12 viser, opplever de fleste respondentene at 0-24-programmet har hatt en positiv effekt på graden av samarbeid, ved at det vises til enten noe eller stor grad av bidrag.

Figur 12: 0-24-programmets bidrag til økt samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i direktorater, 2020.



Det tredje prosessmålet handler om at **samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles**. Prosessmålet synes å være et uttrykk for at både horisontal og vertikal samhandling er ansett som et viktig middel for å oppnå øvrige målsetninger i programmet, ikke bare som et mål i seg selv. Dette prosessmålet er likevel kun i mindre grad spesifikt omtalt i delrapportene i følgeevalueringen, da det overlapper med andre målsetninger og dels omhandler en samhandling ut over den som har vært mest sentral i programgjennomføringen i seg selv. Selve 0-24-programmet har vært avgrenset til direktoratsnivå, med andre ord samhandling på tvers av sektorer (jf. omtale av samarbeidet mellom direktoratene over). I 0-24-samarbeidet er imidlertid også andre forvaltningsnivåer involverte, som departementene, statsforvalterne og kommunene. Sistnevnte kan også omtales som en del av målgruppen for samarbeidet, da det er i kommunenes arbeid rettet mot utsatte barn og unge man har ambisjoner om å oppnå endringer. Når det gjelder samhandlingen på tvers av

sektorer/tjenester i kommunene, dekkes derfor denne av effektmålet *Det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene er styrket*, som omtales i kapittel 4.6.

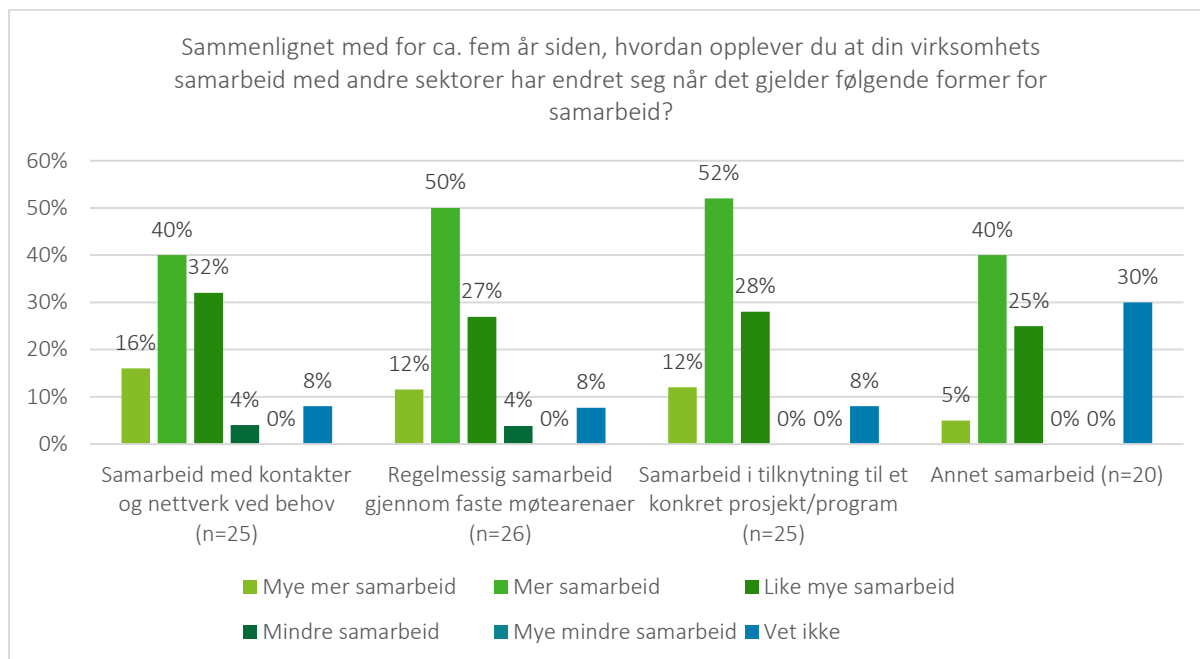
Også i departementer og hos statsforvalterne har imidlertid samhandling på tvers av sektorene vært viktig for å nå målene med 0-24-samarbeidet. Viktigheten av felles, tydelige styringssignaler fra eierdepartementene har blitt understreket gjennom hele programperioden, og er omtalt i tidligere delrapporter i følgeevalueringen. Andre delrapport viste at de sterke sektorinteressene var en utfordring, og at dette har fortsatt å prege styringssignalene fra departementene til direktoratene også etter opprettelsen av 0-24-samarbeidet, noe som har medført at direktoratene gjennom programperioden tidvis har funnet det krevende å prioritere 0-24-programmet i tilstrekkelig grad. Dette er ifølge teorien om tverretatlig samhandling en typisk utfordring som følger av ministerstyret, og også våren 2021 påpeker ledere i direktoratene i intervju at det er behov for at departementene i mye større grad vektlegger tverretatlige oppgaver i sine oppdrag til direktoratene.

Fellesoppdraget til statsforvalterne (tidligere *fylkesmennene*) har hatt som et av sine formål nettopp å bidra til økt tverretatlig samhandling i det enkelte statsforvalterembete. Dette arbeidet er særskilt omtalt i denne rapportens kapittel 3.5. Gjennomgående har statsforvalterne selv gjennom programperioden fremhevet fellesoppdraget som svært viktig. I andre delrapport i følgeevalueringen fremgår det blant annet at oppdraget har bidratt til å sikre et vedvarende trykk på viktigheten av tverrsektoriell samordning av innsatsene mot utsatte barn og unge. Tilsvarende fremheves i tredje delrapport, der det går frem at det i stor grad har vært opp til det enkelte embete å finne måter å løse fellesoppdraget på, men at oppdraget har vært en drivkraft for å sette samordning og samarbeid på agendaen. Representanter fra statsforvalteren uttrykker videre at tverretatlig samordning internt i embetene har vært ansett som en forutsetning for å kunne være en pådriver for tverretatlig samarbeid i kommunene. Samtidig har flere av statsforvalterembetene etterlyst en bedre samordning av øvrige oppdrag til statsforvalteren. Opprettholdelsen av lite koordinerte sektorspesifikke oppdrag har ifølge enkelte representanter for statsforvalteren bidratt til å opprettholde skillet mellom sektorene, og har tidvis gjort det krevende å prioritere tverrsektorielle oppgaver.

Samtidig viser spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020, der både 0-24-programmets kontaktpersoner hos statsforvalterne og linjeledere i samtlige statsforvalterembeter var blant respondentene, at respondenter fra statsforvalterne i større grad enn respondenter fra direktoratene oppgir at de i sitt daglige arbeide samarbeider med andre sektorer.⁵¹ Figur 13 under viser svarene til respondenter fra statsforvalteren på spørsmål om hvordan samarbeidet har utviklet seg de siste fem årene. Generelt vises det til en positiv utvikling når det gjelder tverrsektorielt samarbeid, og dette gjelder særlig for samarbeid knyttet til faste møtearenaer eller konkrete prosjekter/programmer.

⁵¹ Blant respondentene fra statsforvalterembetene svarer 27 prosent at de *i svært stor grad* samarbeider med andre sektorer, mens 35 prosent svarer at dette *i stor grad* er tilfelle og 35 prosent svarer *i noen grad*. n=26.

Figur 13: Endringer i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte hos statsforvalter, 2020



Samtlige respondenter som har vist til økt samarbeid i en eller annen form, peker også på at 0-24-samarbeidet i større eller mindre grad har bidratt til det økte samarbeidet. 62 prosent av respondentene svarer at dette er tilfelle *i noen grad*, mens 29 prosent svarer *i stor grad* og ti prosent svarer at 0-24-samarbeidet *i svært stor grad* har bidratt til økt samarbeid på tvers av sektorene.⁵² Svarene indikerer med andre ord at 0-24-samarbeidet har lyktes med å oppnå økt samhandling på tvers av sektorene også på dette forvaltningsnivået, noe som kan bidra til å legge til rette for ytterligere måloppnåelse. I fritekstkommentarer i undersøkelsen trekker også flere ansatte hos statsforvalterne frem at 0-24-samarbeidet har bidratt til økt fokus på samordning internt hos statsforvalterne, noe som medfører endring i dialogen med kommunene og dermed også kan påvirke praksisen i kommunene.

I 0-24-samarbeidet er det primært den horisontale samordningen på hvert forvaltningsnivå som har stått i fokus. Når det gjelder den vertikale samordningen, er denne først og fremst knyttet til samhandlingen mellom de ulike statlige aktørene: departementer, direktorater og statsforvaltere. Her har ulike forvaltningsnivåer innenfor den enkelte sektor vært involvert i samarbeidet. De ordinære styringsstrukturene har vært styrende for samhandlingen mellom disse aktørene. Departementene er oppdragsgivere overfor direktoratene i 0-24-samarbeidet. Det er formidlet oppdrag i 2014, 2015 og 2019, og 0-24-programmet i direktoratene har halvårlig rapportert til sine eierdepartementer i samsvar med rapporteringskravene som er stilt. Det er etter det vi kan se ingenting som tyder på særlige endringer i samhandlingen mellom departementene og direktoratene i løpet av programperioden. Når det gjelder statsforvalterne, har de en rolle i 0-24-samarbeidet gjennom fellesoppdraget de har fått siden 2015. Ut over dette har imidlertid ikke statsforvalterne hatt noen rolle i selve programmet. Det har vært arrangert flere samlinger for statsforvalterne i løpet av programperioden, der representanter for sekretariat og styringsgruppe også har deltatt, men ut over dette har det heller ikke mellom direktoratene og statsforvalterne vært noen åpenbar endring i samhandlingen gjennom programperioden. Statsforvalternes rolle i 0-24-samarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 3.5. I intervju er det også unntaksvis medlemmer av styringsgruppen som peker på viktigheten av at direktoratene jobber sammen med kommunene for å finne gode, innovative løsninger på samhandlingsutfordringene. Det blir særlig vist til viktigheten av å få frem brukerperspektivet gjennom samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, men uten at vi kan se at dette er noe som har preget arbeidet i 0-24-programmet generelt. Det er også kun unntaksvis aktører som henviser til samhandlingen på tvers av forvaltningsnivåene som viktig i 0-24-sammenheng.

⁵² n=21

4.5 Resultatmål

Det er, som omtalt tidligere i rapporten, definert fire resultatmål for 0-24-programmet:

1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier
2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner / fylkeskommuner i å etablere godt tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier
3. Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen
4. Samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene

Resultatmålene inngår i etablerte målbilder, som beskriver en ønsket situasjon på kort og lang sikt, samt nytteeffekter knyttet til målene som helhet og de konkrete tiltakene som kan knyttes til hvert enkelt mål. Styringsgruppen for 0-24-programmet har sluttet seg til målbildet (0-24-programmet, 2019). I *Målbilde 2020* som er utarbeidet for programmet, inngår både resultatmål nr. 2 og resultatmål nr. 3 i det andre scenarioet/målbildet som er skissert; «Vi har samordnet virkemidler knyttet til utsatte barn og unge og deres familier.»

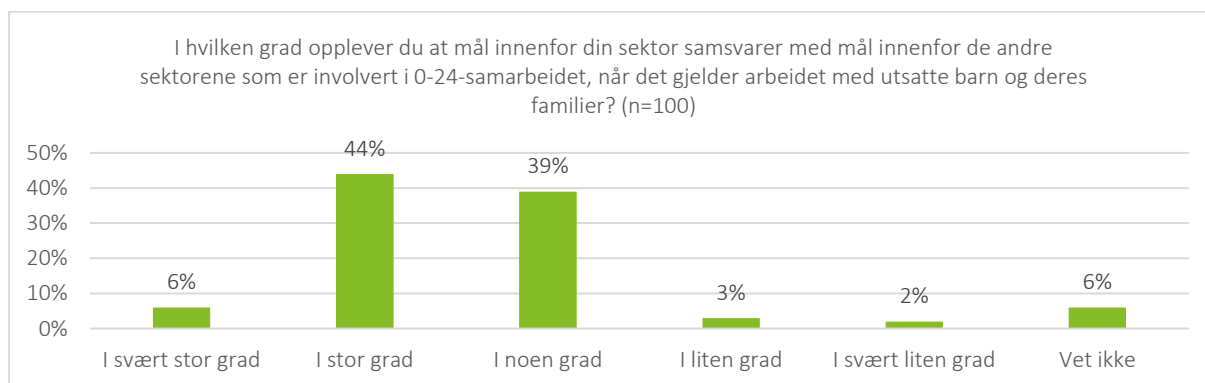
Alle resultatmålene inngår blant de mellomliggende målsetningene i programteorien som er gjengitt i kapittel 4.2. Programteorien er nærmere presentert i tredje delrapport fra følgeevalueringen. Nedenfor er status for hvert av resultatmålene kort kommentert.

4.5.1 Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

I tredje delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2020) fremgår det at skriftlige kunnskapsgrunnlag som er utarbeidet i forbindelse med 0-24-programmet oppleves som gode og nyttige, og blant annet har bidratt til å identifisere noen områder det er viktig å jobbe med, og som direktoratene samlet kan stå inne for. Som beskrevet i programteorien, antas et felles kunnskapsgrunnlag å være en sentral forutsetning for å etablere et felles utfordringsbilde. Evalueringens tredje delrapport viste også at sektorene i økende grad synes å ha et etablert fellesutfordringsbilde, samtidig som en del respondenter påpeker at det likevel fremdeles er til dels krevende å enes om hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige (Deloitte, 2020).

Tidligere delrapporter i følgeevalueringen (Deloitte, 2019; Deloitte, 2020) har også blant annet omtalt utfordringer knyttet til at de ulike samarbeidende direktoratene har ulike prioriterte mål avhengig av hva som er direktoratets kjernevirksomhet, og at dette medfører ulik forankring og prioritering av mål og tiltak i regi av 0-24-programmet. For å få et inntrykk av hvorvidt det oppleves å være sammenfall mellom målsetninger innenfor ulike sektorer, ble respondentene i spørreundersøkelsen høsten 2020 bedt om å svare på et spørsmål knyttet til samsvar mellom mål innenfor de ulike sektorene som inngår i 0-24-samarbeidet. Som Figur 14 viser, opplever de fleste at det enten *i noen grad* eller *i stor grad* er samsvar mellom sektorenes mål.

Figur 14: Samsvar mellom ulike sektorerers mål. Ansatte i departementer, direktorater og hos statsforvalteren, 2020

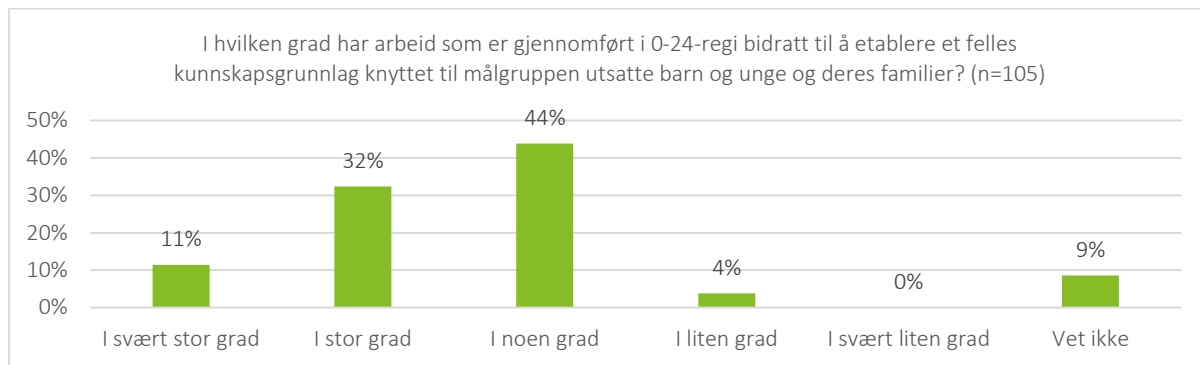


Det er en svak positiv utvikling i svarfordelingen sett i forhold til undersøkelsen som ble gjennomført i 2019. I 2019 svarte til sammen 47 prosent enten *i stor grad* eller *i svært stor grad*. Denne andelen har økt til 50 prosent i 2020. I spørreundersøkelsen fra 2017 fikk respondentene et lignende spørsmål, men da spesifikt rettet mot i hvilken grad *direktoratene* har felles mål og føringer for arbeidet overfor utsatte barn og unge. Den største andelen (41 prosent) svarte da *i nokså stor grad*, men det var også 30 prosent som svarte *i nokså liten grad* eller *i liten grad*. Resultatene fra 2019 og 2020, der svært få svarer *i liten grad* eller *i svært liten grad* kan indikere en positiv utvikling når det gjelder opplevelsen av at sektorene har sammenfallende mål og føringer, selv om det er viktig å være

oppmærksom på at respondentgruppen er noe ulikt sammensatt i de ulike undersøkelsene, i tillegg til at det er gjort enkelte justeringer i spørsmålsformulering og svaralternativer.

Videre ble alle respondentene spurt om i hvilken grad de mener arbeid som er gjennomført i 0-24-regi har bidratt til å etablere et *felles kunnskapsgrunnlag* knyttet til målgruppen utsatte barn og unge og deres familier. Svarfordelingen fremgår av Figur 15, og viser at en betydelig andel av respondentene opplever at dette er tilfelle.

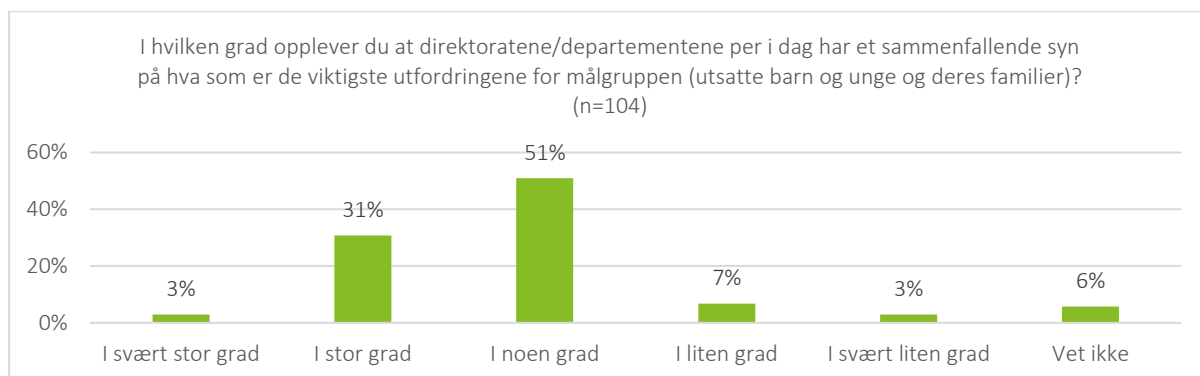
Figur 15: 0-24-programmets bidrag til etablering av et felles kunnskapsgrunnlag. Alle respondenter, 2020



Også på dette spørsmålet er det en viss positiv utvikling i svarfordelingen fra 2019. Til sammen 43 prosent mener i 2020 at dette *i svært stor grad* eller *i stor grad* er tilfelle, mens 38 prosent svarte det samme i 2019.⁵³

Når det gjelder å ha et *felles utfordringsbilde*, viser Figur 16 at den største andelen av respondentene i undersøkelsen opplever at dette *i noen grad* er på plass. Også her ser vi en svakt positiv utvikling i svarfordelingen i forhold til 2019, ved at andelen som svarer *i stor grad* eller *i svært stor grad* har økt fra 30 prosent til 34 prosent. Andelen som svarer *vet ikke* er også redusert fra 15 prosent til 6 prosent, mens den største andelen begge årene svarer *i noen grad*.

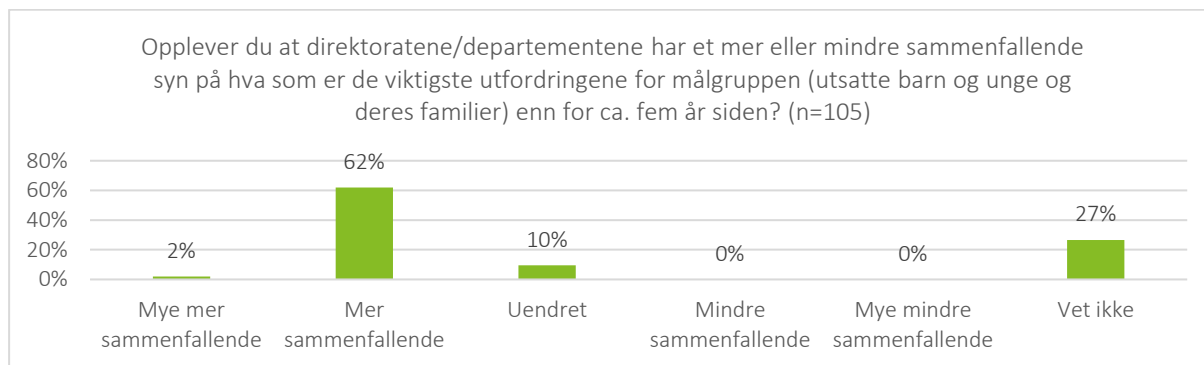
Figur 16: Opplevelse av sammenfallende syn på målgruppens utfordringer. Alle respondenter, 2020.



Det at den største andelen av respondentene både i 2019 og 2020 svarer *i noen grad* viser at det fremdeles er et utviklingspotensial når det gjelder etablering av et felles utfordringsbilde. Samtidig viser svar i undersøkelsen at en stadig større andel av respondentene opplever at det er en positiv utvikling. Som det går frem av Figur 17, mener i 2020 til sammen 64 prosent av respondentene at direktoratene/departementene har et *mer* sammenfallende syn på hva som er de viktigste utfordringene enn for fem år siden.

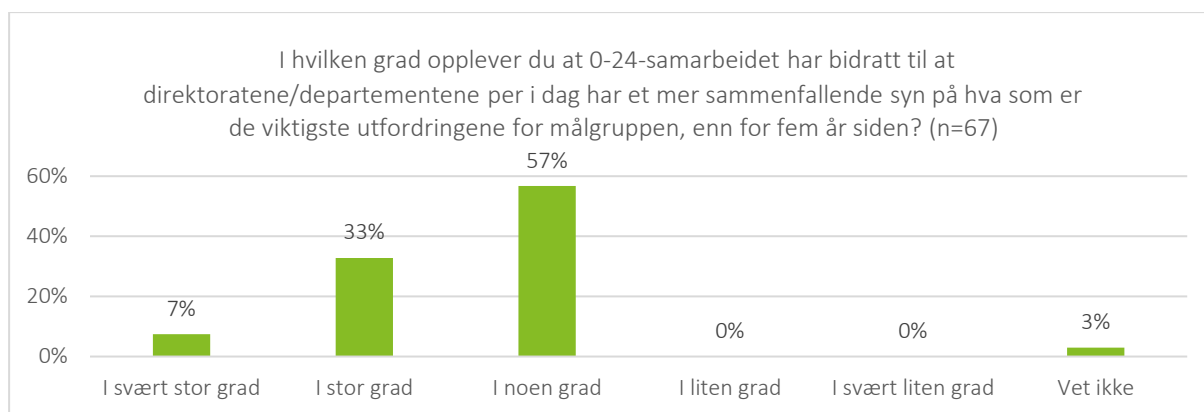
⁵³ Også her er det viktig å presisere at endringer i sammensetning av respondentgruppen, samt tilfeldigheter som henger sammen med lav svarprosent, kan forklare endringene i svarfordelingen

Figur 17: Endring i felles utfordringsbilde. Alle respondenter, 2020



Respondenter som svarte at de opplevde en positiv utvikling, ble bedt om å angi i hvilken grad de opplever at 0-24-samarbeidet har bidratt til et mer sammenfallende syn på utfordringsbildet. Som det går frem av Figur 18, mener de aller fleste at dette enten i stor eller noen grad er tilfelle.

Figur 18: 0-24-samarbeidets bidrag når deg gjelder endring i utfordringsbilde, 2020.



Sett i forhold til tilsvarende spørsmål i 2019 er det en viss positiv utvikling, ved at syv prosent i 2020 mener at 0-24-samarbeidet *i svært stor grad* har bidratt til dette, mens ingen valgte dette svaralternativet i 2019. Det er også en mindre andel som svarer «vet ikke». Dette finner vi interessant, da det i 2020 er flere respondenter enn i 2019 som *ikke* har en konkret rolle i 0-24-samarbeidet. Samtidig er det viktig å presisere at lav svarprosent og endringer i utvalget kan ha betydning for svarfordelingen, og at den observerte endringen også kan skyldes tilfeldigheter.

Også når det gjelder hvorvidt departementene og direktoratene er enige om hva som er de viktigste tiltakene for å sikre bedre hjelp til utsatte barn og unge og deres familier, er det en svakt positiv utvikling i svarfordelingen fra 2019 til 2020, ved at andelen som svarer *i stor grad* har økt fra 13 prosent til 18 prosent.⁵⁴ Begge årene svarer 57 prosent at dette «i noen grad» er tilfelle.

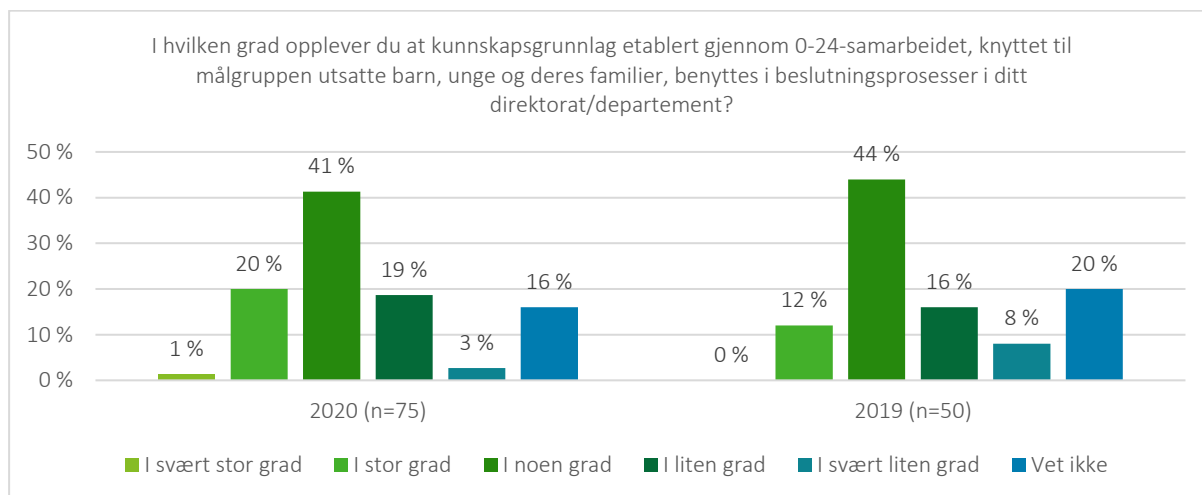
Samlet sett bekrefter dermed resultatene i spørreundersøkelsen tidligere funn i følgeevalueringen om at 0-24-programmet har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag, at aktørene i stadig større grad har et felles utfordringsbilde, og at dette enten *i stor grad* eller *i noen grad* kan relateres til 0-24-programmets aktiviteter (Deloitte, 2020). Også i de siste intervjuene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, fremhever de fleste at felles kunnskapsgrunnlag – sammen med økt tillit og kjennskap til hverandre – er de viktigste resultatene av 0-24-programmet.

I *Målbilde 2020* som er utarbeidet av 0-24-programmet, fremgår også forventninger knyttet til bruk av et felles kunnskapsgrunnlag. Spesifikt fremgår det forventninger om at statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) skal benytte kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet i 0-24-regi som en del av sitt oppdrag om å ta en aktiv pådriverrolle på 0-24-området. I undersøkelsen er det derfor både stilt spørsmål om i hvilken grad kunnskapsgrunnlaget benyttes i beslutningsprosesser i direktorater/departementer, og i hvilken grad statsforvalterembetene benytter kunnskapsgrunnlaget fra 0-24-samarbeidet i dialogen med kommunene, med hensyn til arbeid med utsatte barn og unge og deres foreldre. Når det gjelder førstnevnte, er det stor variasjon i

⁵⁴ n=60 i 2019 og n=105 i 2020

hvorvidt respondentene opplever at kunnskapsgrunnlaget som er etablert gjennom 0-24-programmet, benyttes i beslutningsprosesser i eget direktorat eller departement. Som det går frem av Figur 19, indikerer likevel svarene en viss positiv utvikling fra 2019 til 2020, ved at en noe større andel svarer *i svært stor grad* eller *i stor grad* og en noe mindre andel svarer *i liten grad* eller *i svært liten grad*. Det er også en noe mindre andel respondenter i 2020 som svarer at de ikke vet hvordan kunnskapsgrunnlaget benyttes i beslutningsprosesser, selv om antallet respondenter uten en spesifikk rolle i 0-24-programmet er høyere.

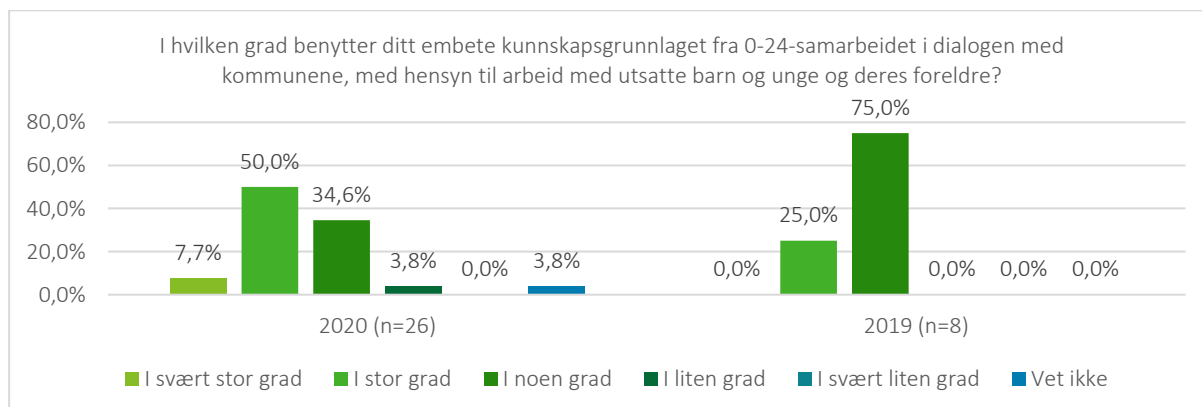
Figur 19: Bruk av kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Ansatte i departementer og direktorater. 2019 og 2020



Både i 2019 og 2020 arbeider alle som har svart enten «i liten grad» eller «i svært liten grad», i et direktorat. Respondenter som valgte et av disse svaralternativene, ble i undersøkelsen i 2020 bedt om å utdype årsaken til at kunnskapsgrunnlaget i liten grad benyttes. De fleste som har svart på dette spørsmålet, viser til manglende lederforankring. Videre vises det til manglende interesse og forståelse for viktigheten av arbeidet, og enkelte viser til at dette henger sammen med at det tverrsektorielle samordningsarbeidet ligger på siden av kjerneoppgavene i direktoratene, og at dette dermed også gjelder kunnskapsgrunnlaget som produseres. Det er imidlertid ingen som eksplisitt peker på at årsaken er at kunnskapsgrunnlaget ikke er kjent, noe som gikk igjen som den viktigste forklaringen i undersøkelsen i 2019.

Som nevnt over, inneholdt spørreundersøkelsen også spørsmål knyttet til statsforvalterens bruk av kunnskapsgrunnlaget fra 0-24-samarbeidet. Figur 20 viser svarfordelingen fra både 2019 og 2020. Det er en tydelig positiv utvikling, men samtidig er det viktig å være bevisst på at antallet respondenter var betydelig lavere i 2019 enn i 2020, og at sammensetningen av respondenter også er en noe annen. I 2019 var det kun kontaktpersoner hos statsforvalteren blant respondentene, mens også linjeledere hos statsforvalteren er inkludert i 2020. Disse forholdene kan potensielt påvirke svarfordelingen.

Figur 20: Statsforvalternes bruk av kunnskapsgrunnlaget. Ansatte hos statsforvalteren, 2019 og 2020



Vi finner det interessant at representantene for statsforvalteren i betydelig større grad enn representanter fra direktoratene og departementene viser til at kunnskapsgrunnlaget brukes aktivt. Igjen viser dette statsforvalterens sentrale rolle i å ta resultater og aktiviteter fra 0-24-programmet videre ut i kommunene, der de langsiktige effektene skal oppnås.

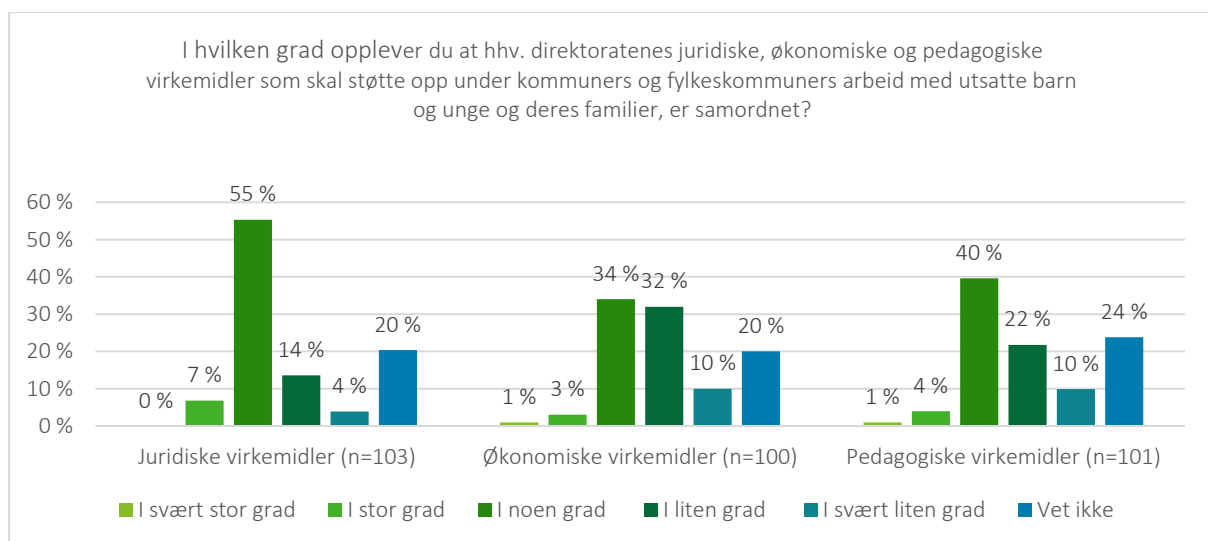
Enkelte representanter for statsforvalterne har i intervju vist spesifikt til viktigheten av filmene om «Stian» som en sentral del av kunnskapsgrunnlaget som benyttes ut mot kommunene. Det blir kommentert at 0-24-programmets bruk av «Stian» for å tydeliggjøre utfordringsbildet er nyttig med tanke på å kommunisere på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, da dette er en type virkemiddel som bidrar til å gi en mindre komplisert fremstilling enn det man ofte har forholdt seg til tidligere, og som tydelig illustrerer at man har et felles mål.

4.5.2 Samordning av virkemidler

Når det gjelder samordning av statlige virkemidler har programmet de siste årene i økende grad har rettet oppmerksomheten mot det statlige virkemiddelapparatet, og målrettet nye tiltak mot ulike kategorier av statlige tiltak. Dette var i stor grad pågående prosesser mot slutten av programperioden, og det fremgikk av tredje delrapport at det fremdeles var et betydelig forbedringspotensial når det gjelder samordning av virkemidler. Samtidig ble det fremhevet at flere av de pågående prosessene har potensiale til å bidra til bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, gjennom endringer i statlige virkemidler (Deloitte, 2020).

Alle respondentene i spørreundersøkelsen høsten 2020 ble spurt i hvilken grad de opplever at hhv. direktoratenes juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler er samordnet. I 2019 var det ingen som på tilsvarende spørsmål svarte at dette var tilfelle i svært stor eller stor grad. Som det går frem av Figur 21, har dette endret seg noe i 2020. Det er fremdeles en svært liten andel som har valgt disse svaralternativene, men likevel indikerer denne endringen i svarfordelingen en viss positiv utvikling også på dette området, selv om man må ta høyde for at endringen også kan skyldes tilfeldigheter og/eller ha sammenheng med endringer i utvalg.

Figur 21: Samordning av virkemidler. Alle respondenter, 2020



Respondenter som svarte at virkemidlene *i liten grad* eller *i svært liten grad* er samordnet, ble oppfordret til å utdype dette. I fritekstkommentarer vises det til manglende samordning innenfor alle de tre typene virkemidler, og det vises spesifikt til manglende samordning av statlige tilskuddsordninger, samt til at pedagogiske virkemidler i form av veiledere, retningslinjer og kompetansehevingstiltak i for stor grad er sektorspesifikke og sprikende. Flere av respondentene viser samtidig til pågående regelverksarbeid og pilot for programfinansiering som tiltak som potensielt kan bidra til betydelig samordning av virkemidlene, samt at det pågår et arbeid med de pedagogiske virkemidlene som har som intensjon både å bidra til økt bruk av tverrsektorielle pedagogiske virkemidler, og økt bevissthet ved utarbeidelse av sektorspesifikt støtte- og veiledningsmaterieil.

Blant annet ble det i spørreundersøkelsen høsten 2020 vist til at regelverksanbefalingene fra 0-24 hadde ført til et større lovarbeid som var på høring høsten 2020. Det ble kommentert fra enkelte at dersom dette ble vedtatt, ville 0-24-programmet ha bidratt sterkt til å samordne juridiske virkemidler. Samtidig ble det presisert at dette er et svært langsiktig arbeid, og at det vil ta tid før det begynner å virke ute hos barna og de unge. Våren 2021 fremmed regjeringen, basert på anbefalingene fra 0-24, en lovproposisjon for Stortinget der det foreslås en rekke lovendringer med sikte på å bedre samarbeidet mellom velferdstjenestene om oppfølgingen av barn og unge.

Forslagene omfatter endringer i 14 lover. Lovproposisjonen og tilhørende innstilling fra helse- og omsorgskomiteen, ble behandlet i Stortinget i juni 2021.⁵⁵ Stortinget vedtok da enstemmig lovendringene, som blant annet omfatter harmonisering og styrking av reglene om samarbeid og individuell plan, innføring av en samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester, innføring av en rett til barnekoordinator, samt utvidelse av helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler.

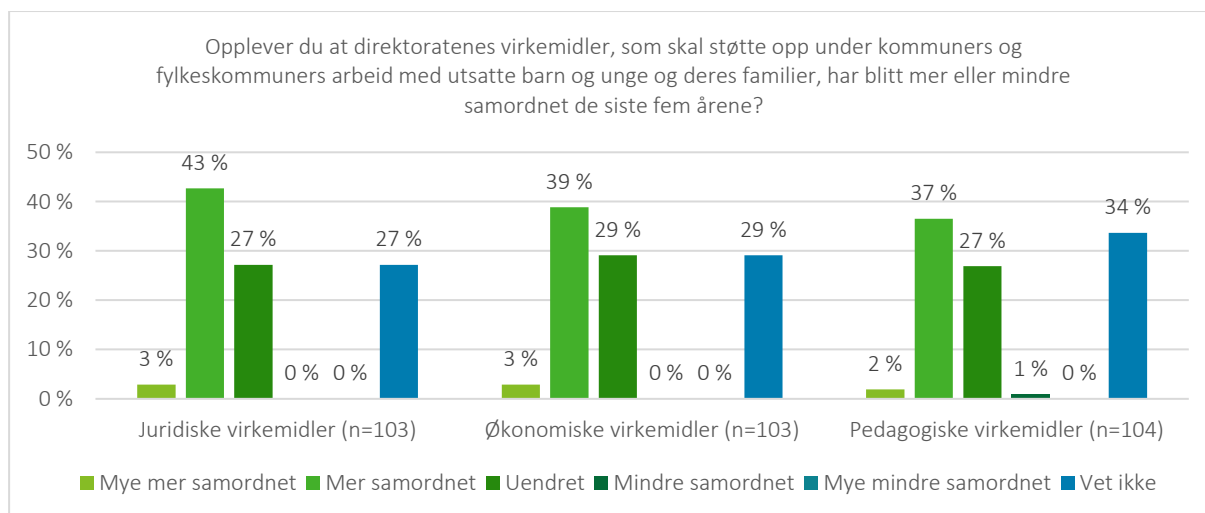
Når det gjelder samordningen av pedagogiske virkemidler, ble prosjektet «Bedre tverrsektorielt samarbeid» (BTS) startet opp i 2019 og sluttrapporten ble levert våren 2021. I 0-24-programmets egen sluttrapport pekes det på at BTS-prosjektet har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag om bruken, nytteverdien og utfordringer knyttet til de pedagogiske virkemidlene staten tilbyr. Det er gitt anbefalinger til direktoratene og departementene som blant annet vektlegger behov for bedre samordning og viktighet av ytterligere kunnskap om bruk og virkninger av pedagogiske virkemidler.

Piloten for programfinansiering, som er det foreløpige resultatet av 0-24-programmets arbeid rettet mot økonomiske virkemidler, skal gå fram til 2023. Piloten evalueres, og i 0-24-programmets egen sluttrapport pekes det på at denne piloten «(...) på lengre sikt [kan] gi oss et bedre kunnskapsgrunnlag for hvordan staten bør innrette de økonomiske virkemidlene slik at de understøtter god og helhetlig tjenesteutvikling i kommunene» (0-24-programmet, 2021).

Respondentene ble i spørreundersøkelsen høsten 2020 spurt hvorvidt de opplever at virkemidlene har blitt mer eller mindre samordnet de siste årene.

Som det går frem av Figur 22 under, som omhandler henholdsvis juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler, opplever en betydelig andel av respondentene at det har vært en positiv utvikling.

Figur 22: Opplevd endring i virkemidler. Alle respondenter, 2020

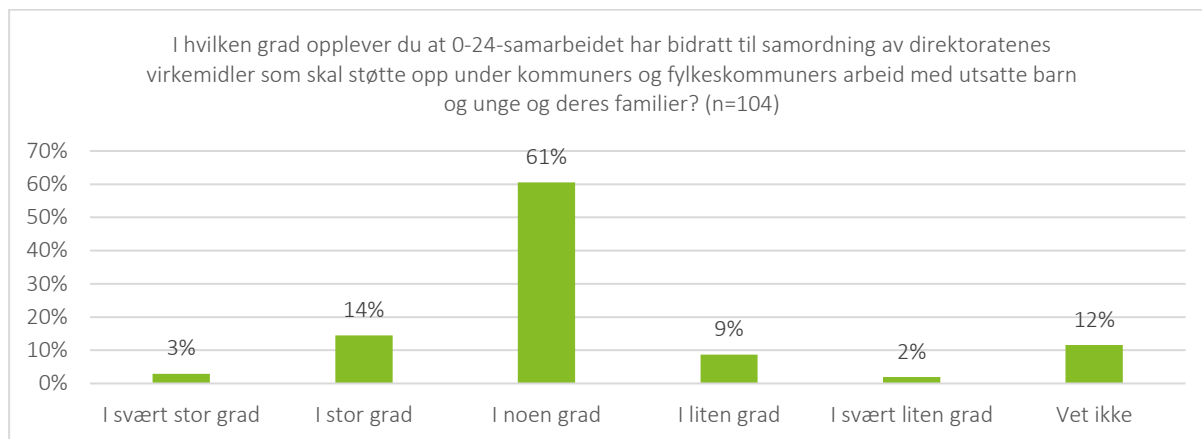


Respondentene fikk et tilsvarende spørsmål i spørreundersøkelsen høsten 2019, men ble da bedt om å si noe om utviklingen de siste to årene. Med forbehold om at både endringer i respondentgruppen fra 2019 til 2020, og tidsperioden det ble spurt om kan ha påvirket svarene, ser vi likevel en klar positiv utvikling. I 2019 var «uendret» det svaralternativet flest respondenter hadde valgt både når det gjaldt juridiske og pedagogiske virkemidler. I 2020 er imidlertid «mer samordnet» den største kategorien for alle de tre virkemiddeltypene. En betydelig større andel av respondentene svarte i 2020 at de juridiske virkemidlene og de pedagogiske virkemidlene var mer samordnet. Også for økonomiske virkemidler var det en positiv utvikling, om enn i noe mindre grad.

Respondentene ble også bedt om å svare på hvorvidt de opplever at 0-24-samarbeidet har bidratt til samordning av direktoratenes virkemidler. Som det går frem av Figur 23, mener et flertall av respondentene at 0-24-samarbeidet *i noen grad* har bidratt til samordning av virkemidlene. Til sammen elleve prosent av respondentene mener samtidig at dette enten *i liten eller svært liten grad* er tilfelle. Dette er en like stor andel som i 2019. Samtidig har andelen som svarer enten *i svært stor grad* eller *i stor grad* økt fra fem prosent i 2019 til 17 prosent i 2020. Andelen som svarer *vet ikke* er betydelig redusert. Dette til tross for at utvalget i 2020 omfatter langt flere respondenter som må kunne sies å ha en perifer tilknytning til 0-24-samarbeidet enn det som var tilfelle i 2019.

⁵⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=83122>.

Figur 23: 0-24-samarbeidets bidrag til samordning av virkemidler. Alle respondenter, 2020



I fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen er det flere respondenter som påpeker at det tar lang tid å gjennomføre så omfattende endringer som 0-24-samarbeidet har som mål, og at selv om det går sakte så går utviklingen i riktig retning. Flere kommenterer imidlertid at det vil være behov for fokus på dette fremover også. En respondent peker på at det er behov for å videreføre arbeidet fra 0-24 til et formalisert samarbeid mellom relevante departementer og direktoratet. Dette knytter videre måloppnåelse opp mot arbeidet med varige strukturer som programmet har rettet betydelig oppmerksomhet mot i siste del av programperioden, og som omtales nærmere under kapittel 4.5.4.

4.5.3 Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på

Resultatmålet om at *direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger* overlapper dels med prosessmålet om at det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres (Deloitte, 2020). Det kan likevel forstås slik at prosessmålet beskriver en noe mindre endring som igjen kan bidra til den mer omfattende ambisjonen om endring som ligger i resultatmålet. I programmets målbilde inngår dette resultatmålet sammen med målsetningen om *samordning av virkemidler* i målbilde 2.⁵⁶ Sammenhengen mellom de to er ikke nærmere drøftet, men det kan synes å være en overlapp mellom de to målene i den forstand at «utviklingstiltak og satsinger» i mange tilfeller handler om statlige virkemidler. For eksempel finnes det mange eksempler på at statlige tilskuddsordninger (altså et økonomisk virkemiddel) opprettes i forbindelse med nasjonale satsinger for å oppnå ønskede resultater på et felt. I tillegg fremhever vi i tredje delrapport at det å utvikle effektive måter å samarbeide på kan være en viktig forutsetning for å bygge *varig kapasitet for tverrsektoriell innsats*, altså det fjerde og siste resultatmålet for programmet. Målet om at samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats bygger dermed, slik vi forstår det, på at man har etablert effektive og omforente måter å samarbeide på, og tilfører den ekstra dimensjonen om varighet, altså at dette er noe som strekker seg ut over programperioden (Deloitte, 2020).

Da vi i tredje delrapport gjennom programteorien utdypet hvordan vi forstod sammenhengene mellom de ulike mellomliggende målsetningene for programmet, pekte vi derfor på at vi forstod at resultatmålet om effektive måter å samarbeide på både er et viktig bidrag til *varig kapasitet for tverrsektoriell innsats* (se under), og at det skal bidra til å *styrke arbeidet med å samordne statens virkemidler*.

Når det gjelder utviklingen i samarbeidet mellom direktoratene i seg selv, er dette nærmere beskrevet under omtalen av prosessmålene (kapittel 4.4). I intervjuene våren 2021 er det imidlertid også enkelte som spesielt trekker frem det at samhandlingsformen utvikler seg i en mer effektiv og målrettet retning. Særlig virksomhetsledere som er intervjuet våren 2021 peker på at det at representanter fra direktoratene blir bedre kjent med hverandre over tid, og har mer innsikt i hverandres oppgaver og ansvarsområder, bidrar til et mer effektivt og målrettet samarbeid. Samtidig er det flere som presiserer at det er flere prosesser som har trukket i samme retning, og at samhandling generelt vektlegges mer nå enn for noen år siden. Det påpekes at det er vanskelig å vise konkret til i hvilken grad og hvordan 0-24-programmet har bidratt til denne utviklingen, men at det oppleves åpenbart at 0-24 er en av flere faktorer som har bidratt. En av virksomhetslederne poengterer også viktigheten av at man i tverrsektorielt samarbeid må ha fokus på kjerneoppgavene og hvordan man er avhengig av andre for å løse egne kjerneoppgaver på en god måte; for at tverrsektoriell samhandling skal være velfungerende, mener virksomhetslederen at man alltid må ha fokus på «what's in it for me». Vedkommende

⁵⁶ Målbildet har følgende tittel: «Vi har samordnet virkemidler knyttet til utsatte barn og unge og deres familier.»

mener dette er noe man i økende grad er bevisst på, noe som bidrar til at samarbeidet blir viktig for å oppnå resultater, ikke av hensyn til samarbeidet i seg selv. Flere av virksomhetslederne mener også at erfaringer fra 0-24-samarbeidet har bidratt positivt inn i etableringen av koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge under covid-19. Blant annet blir det kommentert at erfaringene fra 0-24 har rustet direktoratene godt til å håndtere tverrfaglige utfordringer som følge av pandemien. Flere virksomhetsledere viser til at det handler om å bygge en kultur for samarbeid, og at 0-24-programmet har bidratt til økt forståelse for hverandre og hverandres virksomhet som et ledd i dette. Dette har vært en gradvis prosess, men som man dermed i mindre grad må bruke tid på ved etableringen av nye samarbeid nå.

Samtidig fremhever mange at det er stor usikkerhet knyttet til graden av institusjonalisering av de endringene man har oppnådd. Flere peker på en risiko for at dette er personavhengig, og at endringene først og fremst berører de personene som har hatt en rolle i 0-24-programmet.

Tidligere har styringsgruppemedlemmer i intervju trukket frem at møtene i forbindelse med 0-24-programmet har hatt en tendens til å ha en omfattende agenda og store mengder saksdokumenter. Dette har blitt opplevd som utfordrende med tanke på å klare å sette seg godt inn i sakene og med tanke på å gi rom for å jobbe med nye initiativer og innovasjon. I løpet av siste år av programperioden har styringsgruppen og programsekretariatet gjort seg en del erfaringer med gjennomføring av digitale møter, som en følge av covid-19. Dette har medført mulighet for hyppigere møtepunkter og raskere avklaringer, i tillegg til at hvert møte har en betydelig kortere agenda og det er mer rom for å drøfte den enkelte sak.

I tillegg til at flere peker på en viss utvikling i samarbeidet mellom direktoratene, mener vi, basert på vår forståelse av programteorien slik den er beskrevet i tredje delrapport, at viktige indikatorer på hvorvidt direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på, er

- Om programmet lykkes med å bidra til økt samordning av de statlige virkemidlene
- Om programmet lykkes med å bidra til at det utvikles varig kapasitet for tverrsektoriell innsats

Når det gjelder virkemidlene, i går det av avsnittet over frem at det er en positiv utvikling, selv om de konkrete resultatene fremdeles i stor grad er usikre. Nedenfor omtales det fjerde resultatmål nærmere.

4.5.4 Varig kapasitet for tverrsektoriell innsats

Når det gjelder resultatmålet om at *samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene*, fremgår det av tredje delrapport fra følgeevalueringen at nettopp dette er et kritisk punkt med tanke på å oppnå de mer langsiktige effektene av samarbeidet. Det kritiske punktet handlet særlig om en risiko knyttet til det å opprettholde samhandlingen mellom direktoratene etter at programorganiseringen opphører (Deloitte, 2020).

I tillegg påpekte vi i tredje delrapport fra følgeevalueringen at målet om varig kapasitet er bredere innrettet, ved ikke bare å omfatte direktoratene, men å være rettet mot «sektorene og forvaltningsnivåene». Slik sett kan dette resultatmålet synes å omfatte også effektmålet om bedre samarbeid i kommunene, da målet om tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene også vil kunne omfatte det arbeidet som gjøres i kommunene. Det er slik vi vurderer det også en betydelig overlapp med prosessmålet om at *samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles*, men i resultatmålet er også den varige dimensjonen lagt til. Samhandling og samarbeid mellom forvaltningsnivåene er kommentert under omtalen av prosessmålene i kapittel 4.4, og utdypes ikke ytterligere her. Målet om langsiktige og varige endringer i samarbeidet i kommunene mener vi er ivaretatt gjennom effektmålet som spesifikt omhandler dette.

I de logiske modellene som presenteres i tredje delrapport er det – i forbindelse med resultatmålet om varig kapasitet - lagt hovedvekt på samhandling mellom sektorene på statlig nivå, med hovedfokus på direktoratene. Dette resultatmålet er kategorisert som et mellomliggende mål, og tredje delrapport viser at hvorvidt man lykkes med å nå dette målet vil kunne påvirke og styrke virkningen av øvrige aktiviteter og endringer – blant annet samordning av virkemiddelbruken på lengre sikt. Dette ble vurdert å være i samsvar med omtalen av dette resultatmålet både i 0-24-programmets målbilde og i intervju, samt det poeng at det var iverksatt et eget prosjekt i 0-24-regi som spesifikt arbeidet med å utrede varige strukturer på direktorats- og departementsnivå.

I desember 2020 ferdigstilte en utredningsgruppe som var etablert i 0-24-regi sin rapport om varige strukturer, som inneholder en rekke anbefalinger vedrørende tverrsektoriell samordning på statlig nivå, og handler om hvordan et varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge og deres familier kan innrettes, etter 0-24-programmets avslutning (0-24-programmet, 2020a). Det ble skissert tre ulike ambisjonsnivåer for organisering i en videre struktur på direktoratsnivå, som styringsgruppen drøftet i møte 4. desember 2020. Rapport etter

utredningsarbeidet og anbefalinger om varige strukturer ble oversendt til departementene i etterkant av styringsgruppemøtet. Det var også enighet om at det på tvers av direktoratene skulle settes opp et virksomhetsledermøte i første kvartal 2021 for forankring og drøfting av anbefalingene (0-24-programmet, 2020c).

Møte mellom virksomhetslederne i de samarbeidende direktoratene ble avholdt 9.4.2021. I møtet ble det orientert om at departementene har «(...) besluttet å etablere en pilot: en «kjernegruppe» på temaet (utsatte) barn og unge, forankret på departementsrådsnivå» (0-24-samarbeidet, 2021). Det fremgår at bakgrunnen for opprettelse av piloten er den foreslåtte strategien for departementsfellesskapet, og at denne sammenfaller med behov for å følge opp flere tverrsektorielle prosesser, blant annet 0-24-samarbeidet. Når det gjelder fremdrift, er en tentativ plan å ha en organisering klar til sommeren 2021. Deretter skal det arbeides videre med piloten slik at strukturen er klar for «drift» fra 2022. Når det gjelder direktoratenes oppfølging av samordningsarbeidet etter 0-24, fremgår det av referatet at departementenes arbeid vil legge noen viktige rammer for direktoratenes videre arbeid. To av virksomhetslederne får særskilt ansvar for å ta arbeidet videre i samarbeid med aktuelle departementer. Det tas ifølge referat fra møtet ingen videre beslutning om oppfølging av 0-24 fra direktoratenes side, eller hvordan dette skal organiseres i påvente av at departementenes arbeid med etablering av kjernegruppe kommer videre. Hvordan igangsatte prosesser i regi av 0-24-programmet skal følges opp videre, og hvordan man ev. skal arbeide for å utnytte synergiene av de resultatene man så langt har sett, er med andre ord fremdeles et åpent spørsmål.

Enkelte av representantene fra direktoratene peker i intervju våren 2021 på at de mener at arbeidet som har blitt gjennomført i form av 0-24-programmet har hatt stor betydning for at departementene har sett behov for en felles strategi, og er i ferd med å etablere nye samarbeidsformer. Videre kommenterer representanter fra direktoratene i intervju at det avgjørende fremover blir hvorvidt endringene som gjøres i departementene får en praktisk betydning for direktoratene, spesielt med tanke på samordning av tildelingsbrev til direktoratene. Det blir presisert at det er viktig at det som skjer i departementene leder til faktiske endringer i hvordan de styrer direktoratene, slik at det blir stilt tydelige krav om og tilrettelagt for tverretattlig samarbeid på direktoratsnivå. Hvis dette ikke skjer, er det en risiko for at direktoratene «rykker tilbake til start» i det som dreier seg om tverretattlig samhandling. Det blir i denne forbindelse også pekt på viktigheten av å tørre å være innovative, se ut over sin egen sektor og være nysgjerrig på det som fins i mellomrommene mellom sektorene.

4.6 Effektmål

For 0-24-samarbeidet er det formulert følgende to effektmål:

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

Hvert av de to effektmålene er nærmere kommentert i avsnittene under.

4.6.1 Tverretattlig samarbeid i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier

Det foreligger ikke data som kan gi objektiv informasjon om hvorvidt det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene øker eller ikke øker (Deloitte, 2020). I tredje delrapport ble det samtidig pekt på at Fafo i en rapport utarbeidet på oppdrag fra 0-24-programmet viser til at det på kommunalt nivå rettes betydelig oppmerksomhet mot identifiserte samarbeidsutfordringer, og at det pågår et betydelig utviklingsarbeid med hensyn til å tilrettelegge for mer samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging (Skog Hansen m.fl., 2020).

Basert på det Skog Hansen m.fl. (2020) finner, er det med andre ord indikasjoner på at det tverrsektorielle arbeidet også på kommunenivå utvikler seg i ønsket retning. Denne utviklingen bekreftes av representanter fra flere statsforvalterembeter, som opplyser at de har registrert en økt oppmerksomhet rundt viktigheten av tverretattlig samarbeid og innsats i kommunene, og at dette er tema som står høyt på agendaen i mange kommuner (Deloitte, 2020). Det er imidlertid vanskelig å påvise direkte sammenhenger med 0-24-programmet og de tiltak og prosjekter man de siste årene har jobbet med i regi av programmet. I de fleste intervjuene som er gjennomført våren 2021 (med virksomhetsledere i direktoratene, styringsgruppemedlemmer og medlemmer av programsekretariatet) blir det kommentert at man opplever å ha lite kjennskap til hvorvidt arbeidet som de siste årene har blitt gjennomført i 0-24-programmet har medført noen faktiske endringer «der ute», altså når det gjelder det tverretattlige samarbeidet i kommunene, og i tjenestene til sårbare barn og unge og deres familier.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020 fremkom imidlertid noen betraktninger om resultater av 0-24-programmet som er interessante i denne forbindelse. I spørreundersøkelsen ble respondentene

avslutningsvis spurt hva de mener er det viktigste man har oppnådd gjennom 0-24-samarbeidet. Hver respondent kunne nevne inntil tre resultater av samarbeidet. Svarene samsvarer i all hovedsak godt med funn som er presentert tidligere i denne sluttrapporten og i tredje delrapport fra følgeevalueringen. Vi merker oss samtidig at det er en tendens til at ulike grupper respondenter vektlegger ulike resultater. Særlig merker vi oss at ansatte hos statsforvalterne (N=21) i sine svar har et større fokus på hva som oppleves å være oppnådd i *kommunene* gjennom 0-24-samarbeidet enn respondentene fra direktorat eller departement. Flere ansatte hos statsforvalterne vektlegger økt bevissthet, endret fokus og forbedret samordning og samarbeid på kommunenivå. Som tidligere nevnt trekker ansatte hos statsforvalterne også frem at 0-24-samarbeidet har bidratt til økt fokus på samordning internt hos statsforvalteren, noe som medfører endring i dialogen med kommunene og dermed også kan påvirke praksisen i kommunene.

Med andre ord er det en tendens til at personer med sentrale roller i 0-24-programmet ikke har særlig oppfatning om hvorvidt det som følge av 0-24-samarbeidet har skjedd noen endring i kommunenes praksis, og i svært liten grad kan vise til konkrete eksempler fra kommunene som med en viss sannsynlighet kan ha sammenheng med 0-24-samarbeidet. Samtidig mener mange av representantene fra statsforvalterne at det har skjedd positive endringer i kommunenes tverretatlige arbeid som de opplever har sammenheng med 0-24-samarbeidet. Vi mener det er både viktig og interessant at representanter for statsforvalteren – som på sett og vis fungerer som bindeleddet mellom staten og kommunene – i betydelig større grad enn øvrige respondenter trekker frem dialogen med kommunene og endringer på kommunenivå som viktige resultater av 0-24-samarbeidet. Dette understøtter slik vi ser det viktigheten av statsforvalterens rolle for å nå de langsiktige målsetningene for 0-24-samarbeidet, som fremhevet i tredje delrapport i følgeevalueringen (Deloitte, 2020).

4.6.2 Utviklingen når det gjelder frafall i videregående opplæring

Selv om 0-24-programmet har beveget seg noe bort fra frafall i videregående opplæring som et hovedmoment i utfordringsbildet, og heller fokuserer på samordning av virkemidler og innsatser rettet mot utsatte barn og unge i et bredere perspektiv, består dette gjenstridige problemet som en sentral del av utgangspunktet for igangsettingen av programmet, og den problematikken man søker å finne løsninger på gjennom samarbeidet.

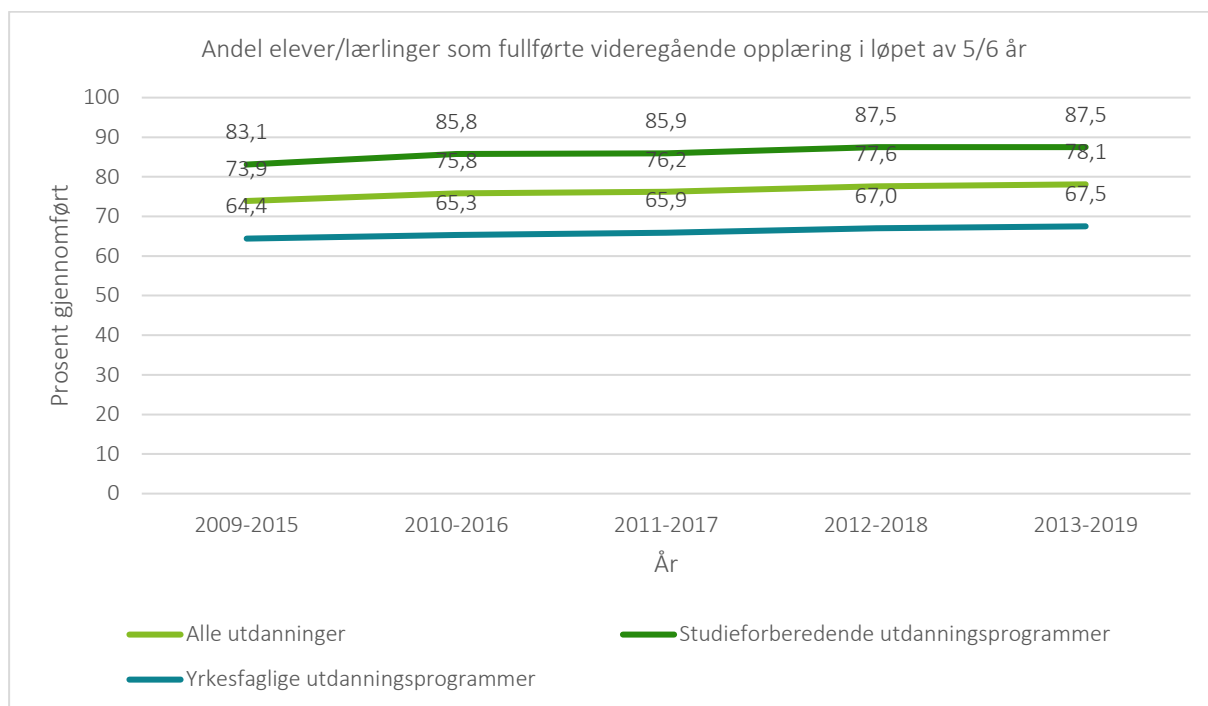
I Norge har den totale andelen elever/lærlinger som gjennomfører videregående opplæring i løpet av normert tid pluss to år lenge vært rett i overkant av 70 prosent,⁵⁷ med en svak og jevn økning de siste årene. Som vist i figur 24 (lys grønn linje), gjennomførte totalt 78,1 prosent av elevene som begynte på videregående i 2013 sin opplæring innen normert tid pluss to år.⁵⁸ Dette er en økning på 4,2 prosent fra kullet som startet i 2009.⁵⁹

⁵⁷ Elever som begynte på et av de studieforberedende utdanningsprogrammer, (normert tid på tre år), følges over fem år. Elever som begynte på et av de yrkesfaglige utdanningsprogrammer (normert tid på hovedsakelig fire år, med to år i skole og to år i lære) følges over seks år etter skolestart.

⁵⁸ Det foreligger ikke nyere statistikk for gjennomføring i videregående opplæring enn det som er presentert her.

⁵⁹ Økningen i gjennomføringsgraden for elever som begynte sin videregående opplæring i 2009 og i 2013 har vært større på studieforberedende (4,4 %) enn på yrkesfag (3,1 %).

Figur 24: Gjennomføring i videregående opplæring, ulike utdanningsprogram.



Kilde: SSB

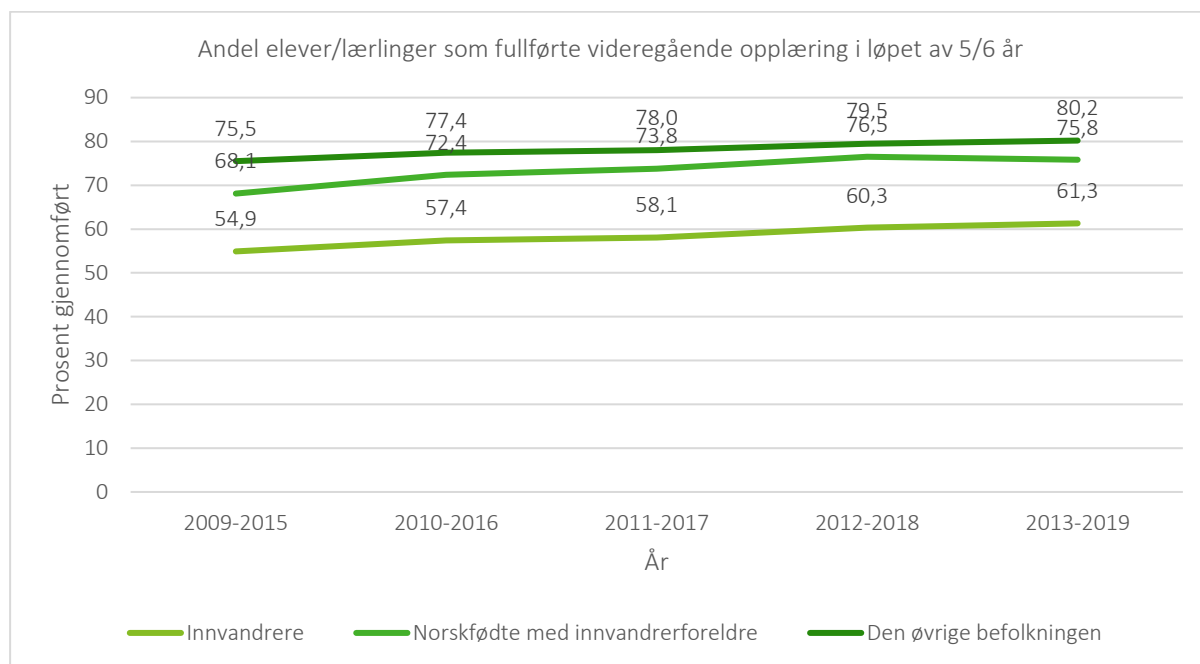
Som figur 24 viser, er det relativt stor forskjell i frafall mellom studieforberedende utdanningsprogrammer (mørk grønn linje) og yrkesfaglige utdanningsprogrammer (blå linje); der 87,5 prosent av elevene som begynte på studieforberedende i 2013 hadde gjennomført innen 2018, var tilsvarende andel for elevene på yrkesfag som hadde gjennomført innen 2019 67,5 prosent. I tillegg kan det bemerkes at mens 79 prosent av elevene som begynte på studieforberedende i 2013 fullførte på normert tid, var tilsvarende andel for yrkesfagelevne 48 prosent.

I 0-24-programmet har enkelte av tiltakene/aktivitetene vært rettet mot grupper av elever som har lavere gjennomføring enn ungdomsgruppen generelt. Dette gjelder blant annet minoritetsungdom. Vi har derfor valgt å se også på utviklingen i gjennomføring av videregående opplæring for denne gruppen. I foreliggende statistikk er de relevante variablene henholdsvis «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre».⁶⁰

Figur 25 viser andelen elever som har gjennomført videregående på normert tid pluss to år etter påbegynt opplæring fordelt på innvandringskategori. Som vist i figuren, var det lavest andel innvandrere som gjennomførte videregående opplæring innen normert tid pluss to år (61,3 prosent), mens 75,8 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre gjorde det samme. Tilsvarende for den øvrige befolkningen var 80,2 prosent.

⁶⁰ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/82/koder>

Figur 25: Gjennomføring videregående opplæring, innvandringskategori.



Kilde: SSB

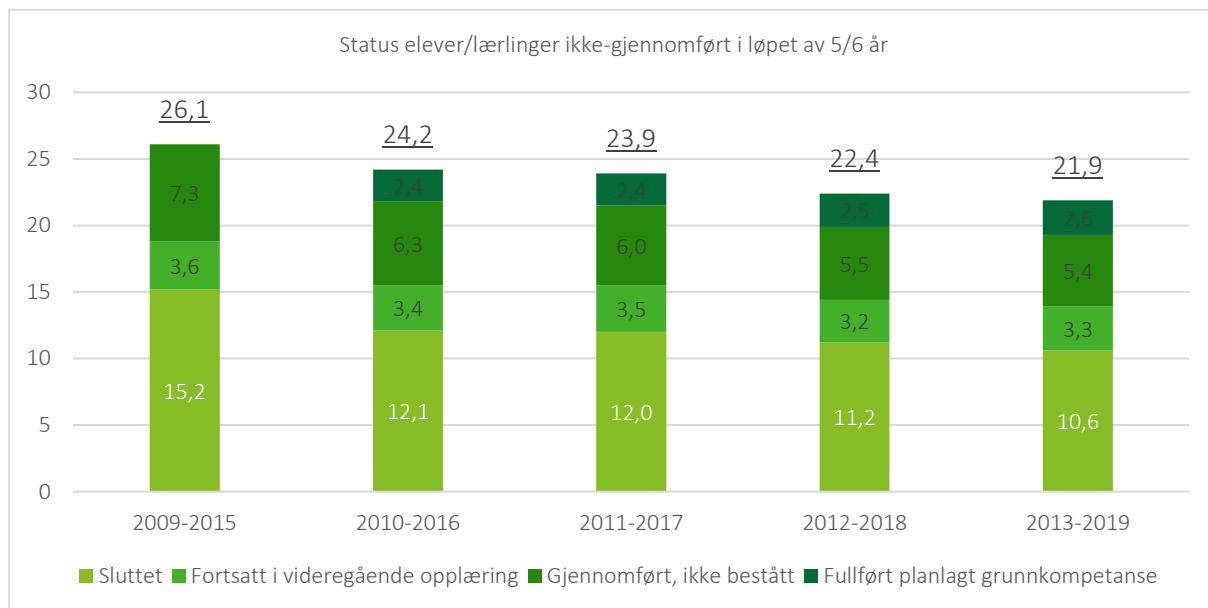
Som det går frem av figuren, har alle de tre kategoriene økt gjennomføringsgrad i perioden. Det er mange faktorer som kan påvirke denne utviklingen, blant annet kan sammensetningen av innvandrerbefolkningen i Norge endre seg, og med det også faktorer som påvirker hvorvidt ungdommer gjennomfører videregående opplæring eller ikke.

Tendensen når det gjelder minoritetsungdoms gjennomføring av videregående opplæring er den samme for både studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglige utdanningsprogram. Innvandrere har lavest gjennomføring, norskfødte med innvandrerforeldre har noe høyere gjennomføring enn innvandrere, men likevel lavere enn den øvrige befolkningen.

Elever/læringer som ikke har fullført innen normert tid pluss to år fordeler seg i ulike kategorier. En del har sluttet, noen er fortsatt under opplæring, flere gikk opp til eksamen eller tok fag-/svenneprøve uten å bestå, og en liten andel har fullført med planlagt grunnkompetanse innen normert tid pluss to år.⁶¹ Figur 26 viser fordelingen av elever og læringer som ikke har gjennomført opplæringen to år etter normert tid:

⁶¹ Denne kategorien var ikke i bruk i første periode dekket av undersøkelsen.

Figur 26: Status elever/læringer som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent.

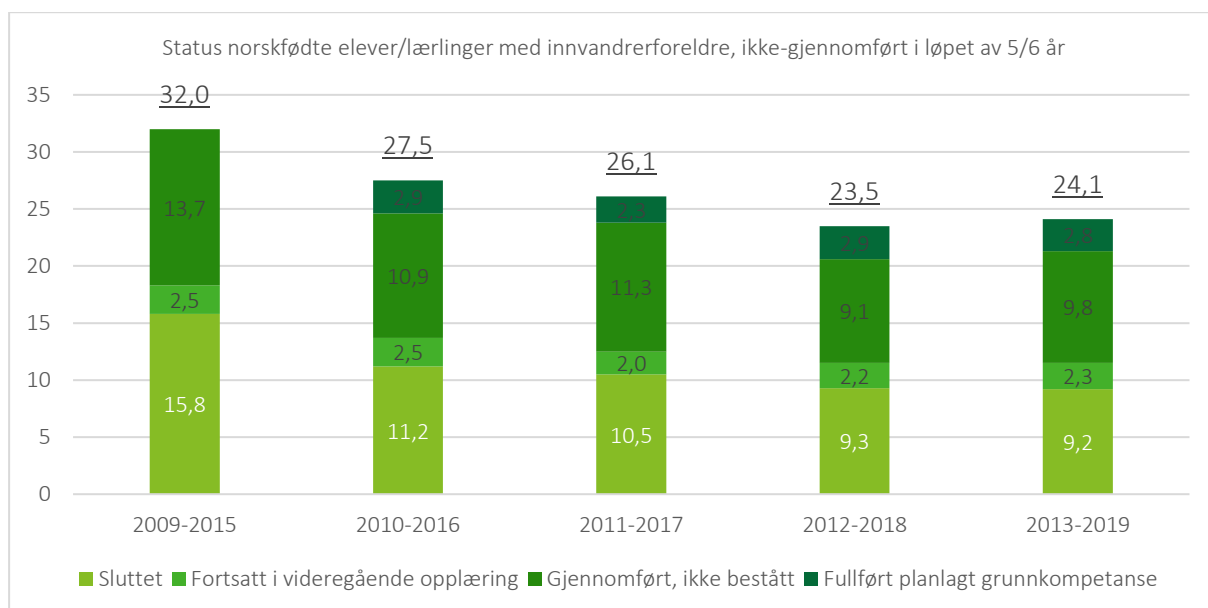


Kilde: SSB

Som vist i figuren, har både andelen elever/læringer som sluttet i løpet av opplæringsløpet og andelen elever som gjennomførte men ikke fikk bestått, gått noe ned i perioden fra 2009 til 2019, mens både andelen som fortsatt er i videregående opplæring og som har fullført med planlagt grunnkompetanse har holdt seg relativt konstant. Fra perioden 2010 og fremover, har en omtrent like stor andel av elevene/lærlingene sluttet som den samlede andelen av elever/læringer som enten fortsatt er i opplæring, har gjennomført men ikke bestått, eller som har fullført med planlagt grunnkompetanse.

Tilsvarende tall for norskfødte elever/læringer med innvanderforeldre er vist i figur 27. Som det går frem der, skiller ikke andelen i denne gruppen som enten har sluttet, fortsatt er i videregående opplæring eller har fullført planlagt grunnkompetanse, seg vesentlig fra snittet vist i figur 26, men andelen som har gjennomført uten å bestå er relativt mye høyere.

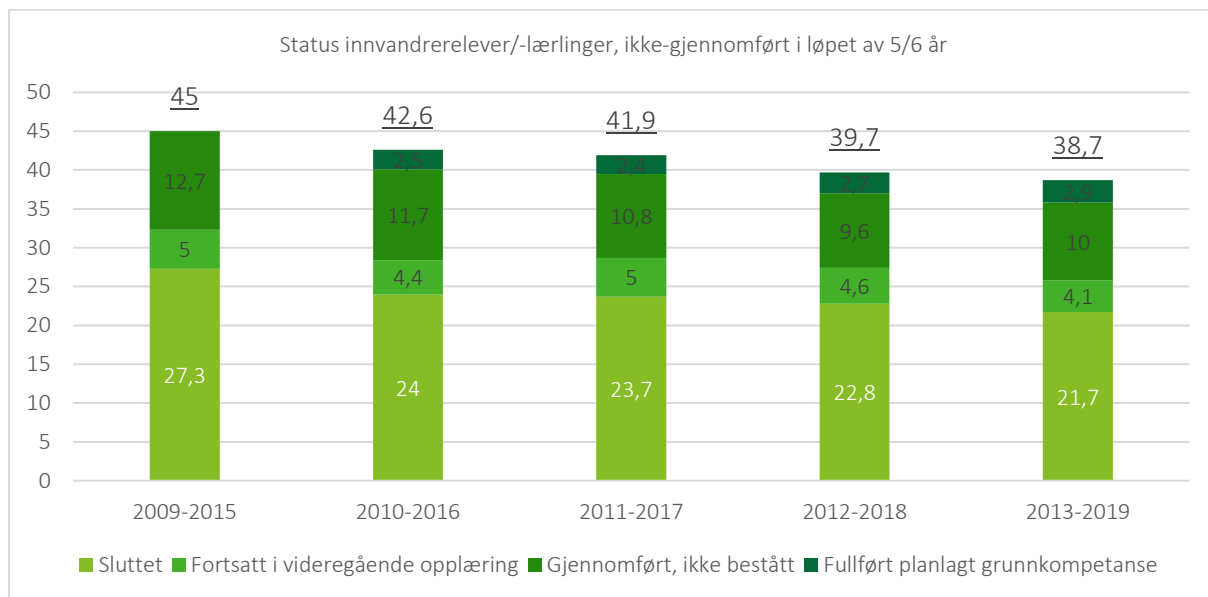
Figur 27: Status elever/læringer som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent (norskfødte innvanderforeldre).



Kilde: SSB

Figur 28 viser samme statistikk for elever/læringer som er innvandrere. Her er andelen som har sluttet vesentlig høyere enn snittet, mens andelen som har gjennomført men ikke bestått ligger omtrent på nivå med norskfødte elever/læringer med innvanderforeldre.

Figur 28: Status elever/lærlinger som ikke har gjennomført etter 5/6 år i prosent (innvandrere).



Kilde: SSB

Oppsummert viser tilgjengelig statistikk at andelen elever/lærlinger som gjennomfører videregående opplæring innen normert tid pluss to år har økt jevnt de siste årene. Statistikken for 2014-2020 publiseres i midten av juni 2021, og det var derfor ikke kjent om den positive utviklingen ville fortsette da rapporten ble utarbeidet.

Det er imidlertid grunn til å være bekymret for konsekvensene av covid-19-pandemien for frafallstatistikken, og da særlig i forbindelse med nedstenging av skoler med påfølgende hjemmeundervisning. Allerede i april 2020 ble det i en rapport fra en ekspertgruppe vist til at slik undervisning er svært dårlig egnet for blant annet fremmedspråklige/enslige mindreårige, elever som har svak selvregulering, elever med helseproblem (psykisk/somatisk) og elever med lave grunnskolepoeng (Ekspertgruppe, 2020). Dette er elever som allerede har større risiko for å falle fra videregående opplæring.

Også elever på yrkesfaglige utdanningsprogram ble løftet frem i rapporten, og det ble vist til at hjemmeskole også for disse økte risikoen for frafall, med henvisning til at opplæringen i disse fagene i stor grad skjer gjennom praksis og opplæring i verksted, noe som ikke var mulig under nedstengningen. I tillegg er det gjennom media kjent at covid-19-pandemien har hatt negative konsekvenser for mange lærlinger. For eksempel har nedstenginger av samfunnet, enten nasjonalt eller lokalt, ført til at serveringssteder har vært stengt, noe som har ledet til at lærlinger innen ulike retninger av restaurant- og matfag har vært permittert.

Uavhengig av hva konsekvensene av covid-19-pandemien vil vise seg å være for frafall fra videregående opplæring, fortsetter arbeidet med å redusere frafallet. Vinteren 2021 presenterte regjeringen fullføringsreformen.⁶² Denne har som mål at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030.⁶³ Reformen inneholder tiltak for at flere ungdommer og voksne skal bestå med studie- eller yrkeskompetanse og være forberedt til videre utdanning og arbeidsliv. Blant de viktigste tiltakene er at:

- Alle som begynner på videregående opplæring skal ha en rett til opplæring frem til studie- eller yrkeskompetanse
- Opplæringsløpet skal tilpasses den enkelte bedre
- Alle elever med kort botid og svake norskferdigheter skal få et overgangstilbud når de starter i videregående opplæring
- Elevene skal få mer fordypning, mer relevant opplæring og mer valgfrihet
- Det skal innføres tiltak for at flere skal få læreplass
- Det skal bli mulig å ta flere fagbrev
- Læreplass eller et likeverdig tilbud blir en rettighet

⁶² Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.

⁶³ Dette var også et av målene med Reform 94.

Flere av tiltakene er med andre ord rettet mot de samme gruppene og problemstillingene som tidlige tiltak i 0-24-regi var rettet mot. Hvorvidt og i hvilken grad tiltak og prosjekter som er gjennomført i regi av 0-24-programmet har hatt noen effekter på frafallet i videregående opplæring, foreligger det ikke sikker kunnskap om. Det er i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at 0-24-programmet, særlig i siste fase av programperioden, har valgt en helhetlig tilnærming innrettet mot det som er vurdert å være blant rotårsakene til frafall i videregående opplæring: manglende tverretatlig samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier. Gjennom programteorien som presenteres i tredje delrapport, og som er gjengitt i denne sluttrapporten, har vi illustrert at forandringsteorien i 0-24-programmet har mange ledd, og at de mellomliggende målsetningene har ulike funksjoner blant annet ved å være viktige forutsetninger for at man skal kunne lykkes med andre deler av endringsteorien. I tillegg har vi gjennom å illustrere forandringsteorien vist at det er mange aktører som må bidra, og mange forutsetninger som må være på plass for at man skal oppnå ønskede effekter basert på tiltakene som er iverksatt. Dette innebærer at effektene av tiltakene vil kunne ligge flere år frem i tid, og at 0-24-programmets primære oppgave har vært å bidra med endringsmekanismer, sette i gang endringsprosesser og legge til rette for de første leddene i endringsprosessen.

4.7 Sentrale erfaringer og vurderinger vedrørende programmets måloppnåelse

Programmets måloppnåelse er utfyllende beskrevet og vurdert i tredje delrapport i følgeevalueringen, og supplert med utfyllende data i denne sluttrapporten. Beskrivelsene i de foregående kapitlene viser generelt en positiv utvikling for programmets målsetninger; både når det gjelder prosessmål, resultatmål og effektmål. Når det gjelder sistnevnte er det imidlertid vanskelig å påvise sikre årsakssammenhenger. Til tross for en positiv utvikling, er det fremdeles betydelig usikkerhet knyttet til oppnåelse av de mellomlange og langsiktige målsetningene for programmet, og det er fremdeles en lang vei å gå. Flere igangsatte prosesser gir likevel grunn til å tro at man på sikt vil kunne se effekter av tiltak som er iverksatt i regi av 0-24-programmet også når det gjelder de langsiktige målsetningene. Det er imidlertid flere forutsetninger knyttet til den videre måloppnåelsen, som vi mener det er viktig å være oppmerksom på.

Nedenfor oppsummeres Deloitte's viktigste vurderinger knyttet til 0-24-programmets måloppnåelse. Disse bygger i stor grad på vurderinger og betraktninger som fremgår av tredje delrapport i følgeevalueringen, da det etter vår vurdering kun i liten grad er behov for å nyansere eller justere de vurderingene som da ble gjort av måloppnåelsen.

- Selv om det ikke foreligger sikre data om utvikling når det gjelder effektmålet om økt tverretatlig samarbeid i kommunene, er det indikasjoner på at 0-24-programmet har bidratt til økt oppmerksomhet om viktigheten av tverretatlig samhandling, og til at flere kommuner har satt i verk eller planlagt tiltak for å øke den tverretatlige samhandlingen om utsatte barn og unge og deres familier. En videre utvikling her vil i sin tur kunne bidra til effekter på lengre sikt også når det gjelder effektmålet om økt gjennomføring i videregående opplæring. Disse effektene er imidlertid fremdeles svært usikre.
- Viktige forutsetninger for å realisere ytterligere effekter er sammensatte. Statsforvalterens rolle er etter vår vurdering viktig, og både videreføring av fellesoppdraget og en generell samordning av oppdragene til statsforvalteren der dette er hensiktsmessig vil kunne ha stor betydning for hvordan statsforvalteren utøver sin pådriverrolle overfor kommunene. Videre oppfølging av arbeidet som er igangsett med endringer i de statlige virkemidlene vil også kunne ha stor betydning, i likhet med videreføring og formidling/tilgang til et felles kunnskapsgrunnlag. Det at iverksatte prosesser følges opp og videreutvikles ytterligere er med andre ord etter vår vurdering vesentlig for å legge til rette for ytterligere måloppnåelse når det gjelder programmets langsiktige målsetninger.
- Samlet sett har 0-24-programmet hatt en positiv utvikling den siste delen av programperioden, og selv om det er vanskelig å påvise konkrete effekter med hensyn til effektmålene, synes flere av programmets mer *kortsiktige* målsetninger langt på vei å være oppnådd. Særlig gjelder dette målsetninger som er viktige forutsetninger for at ytterligere mål kan nås, som at samarbeidet mellom direktoratene forbedres og videreutvikles. Dette er relatert til økt grad av tillit mellom aktørene, og bedre kjennskap til hverandre og hverandres ansvar og oppgaver, noe som i stor grad er et resultat av samarbeid og samhandling over tid, og dermed til dels kan sies å være en synergieffekt av selve organiseringen som program. Imidlertid er det knyttet usikkerhet til hvorvidt man har lyktes med å institusjonalisere disse endringene, og det videre arbeidet med varige strukturer vil være viktig for å bygge videre på det man har oppnådd gjennom 0-24-programmet.

- Utarbeidelse av et felles kunnskapsgrunnlag har sammen med de relasjonelle dimensjonene bidratt til at de samarbeidende partene har fått et mer felles utfordringsbilde. Selv om det fremdeles er en vei å gå, synes de kognitive distansene å ha blitt redusert, og økt forståelsen for hverandre og hverandres rolle er etter vår vurdering av vesentlig betydning for å utvikle mer hensiktsmessige og effektive måter å samarbeide på på tvers av sektorene. Konkret pekes det på at de reduserte kognitive distansene som følge av 0-24-programmet hadde betydning ved etableringen av koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge i forbindelse med covid-19. Igjen vil vi likevel påpeke usikkerheten knyttet til hvorvidt man har lyktes med å institusjonalisere disse gevinstene, og det er viktig å opprettholde oppmerksomheten på viktigheten av tverretattlig samarbeid.
- Det er satt i gang flere prosesser i regi av 0-24-programmet som har potensiale til å bidra til bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, gjennom endringer i statlige virkemidler. Resultatene er fremdeles usikre, og de konkrete virkningene kan ligge langt frem i tid. Det er nylig vedtatt en rekke endringer i regelverket, basert på forslag fra 0-24-programmet, og piloten med programfinansiering strekker seg etter planen helt til 2023. Det er noe mer usikkert hvordan anbefalinger knyttet til pedagogiske virkemidler vil bli fulgt opp, ut over kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger. Med tanke på videreføringen av arbeidet med de ulike virkemidlene merker vi oss som positivt at departementene er i ferd med å etablere en varig, tverretattlig samarbeidsstruktur som potensielt kan ha stor betydning for den videre oppfølgingen. Mye er likevel fremdeles uavklart og usikkert i så måte, og vi mener det er en risiko knyttet til oppfølgingen av de prosessene som er satt i gang, i påvente av ytterligere avklaringer om de varige strukturene for tverretattlig samarbeid på departements- og direktoratsnivå.
- Når man ser hele programperioden under ett, og 0-24-programmets samlede tiltaksportefølje, er det til dels store forskjeller i hvorvidt de ulike tiltakene/aktivitetene bidrar til intenderte endringer og til slutt til de ønskede effektene. Det synes med andre ord å være til dels svært varierende hvor viktige de ulike aktivitetene har vært for å oppnå 0-24-programmets målsetninger. Det er vår vurdering at det har vært svakheter ved forandringsteorien som har blitt lagt til grunn for programmet fra oppstarten, noe som synes å skyldes at man ikke har gjort tilstrekkelig grundige vurderinger av hvilke tiltak og aktiviteter som burde iverksettes for i størst mulig grad å påvirke effektmålene. Enkelte av tiltakene og aktivitetene var også vanskelige å koble til kjerneaktiviteten til enkelte av de samarbeidende direktoratene, noe som vanskeliggjorde forankring og prioritering av aktiviteter i tilknytning til programmet. Dette synes å være faktorer som kan bidra til å forklare til dels manglende eller uklar måloppnåelse i de tidlige fasene av programperioden.
- 0-24-programmet selv har hovedsakelig vært ansvarlig for å bidra med endringsmekanismene, men har deretter i begrenset grad hatt mulighet til å påvirke de neste leddene i endringsprosessen, slik denne er illustrert gjennom forandringsteorien. Programmets videre rolle har i hovedsak bestått av å ha en pådriverrolle, bidra til oppmerksomhet rundt temaet samt arbeide for prioritering og forankring av arbeidet. I tredje delrapport pekte vi derfor på at vi mente programorganisasjonen kun i begrenset grad kunne ta ansvar for den endelige måloppnåelsen, men at derimot virksomhetslederne, og til syvende og sist også statsrådene, i økt grad burde stilles ansvarlige for den videre måloppnåelsen. Også i den videre oppfølgingen mener vi topplederforankring vil være svært viktig.
- Samtidig er det viktig å anerkjenne viktigheten av modningsprosessen i samarbeidet, og at det har vært viktig å gjøre seg noen erfaringer som det kunne bygges videre på mot slutten av programperioden med hensyn til både tiltaksportefølje og hvordan ulike forhold påvirker tiltaksgjennomføringen og måloppnåelsen. Det er også viktig å anerkjenne at det har vært nødvendig å prioritere å gjennomføre tiltak som ikke har direkte effekt på målgruppen før man kommer til det punkt at man kan jobbe konkret med aktiviteter som kan påvirke effektmålene mer direkte. Resultatene av 0-24-programmet som særlig fremheves av sentrale aktører, er forhold som har som hovedfunksjon å bygge et felles grunnlag for å arbeide sammen om øvrige tiltak; felles kunnskapsgrunnlag og økt utfordringsbilde, og økt tillit og kjennskap til hverandre. Denne typen effekter kan være vanskelig målbare, og krevende å formidle utad, men de utgjør likevel viktige forutsetninger for at ytterligere målsetninger skal kunne nås. Dette mener vi programteorien vi har utarbeidet tydelig illustrerer, gjennom å vise hvordan de ulike kortsiktige, mellomlange og langsiktige målsetningene henger sammen og er avhengige av hverandre for å komme videre i endringsprosessen.

- I 0-24-programmet har det, etter vår vurdering, ikke vært tilstrekkelig bevissthet om de ulike endringsmekanismene som initierer forandringsteorien, og om hvorfor ulike mellomliggende mål er særlig viktige med tanke på å legge til rette for ytterligere måloppnåelse (bedre samarbeid mellom direktoratene og felles kunnskapsgrunnlag/utfordringsbilde for eksempel). Det kan slik vi ser det synes som om man ikke har maktet å kommunisere hvorfor dette er viktige målsetninger, noe som kan ha bidratt til utfordringer med å kommunisere resultatene av arbeidet som har blitt gjort i 0-24-programmet, og dermed også bidratt til vanskene med å skape engasjement og interesse for programmet, og sikre forankring i linjeorganisasjonen.
- Deloitte mener at det fremdeles er en betydelig sårbarhet knyttet til at programmet i begrenset grad har lyktes med å institusjonalisere i linjeorganisasjonene resultater som er relatert til det systematiske samarbeidet mellom direktoratene, og til å ha et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde. Resultatene knyttet til disse målsetningene, som vi mener er viktige forutsetninger for ytterligere måloppnåelse, synes i stor grad å være knyttet til de konkrete personene som har hatt en sentral rolle i samarbeidet. Dette resulterer i svake eller mangelfulle sammenhenger mellom kortsiktige og langsiktige målsetninger slik disse er presentert i forandringsteorien, og medfører risiko med tanke på videre måloppnåelse etter at programmet er avsluttet. Det er positivt at det er planer om å etablere en samhandlingsstruktur på tvers av departementene. Vi mener likevel at det er mange uavklarte forhold knyttet til den videre oppfølgingen av iverksatte prosesser, og hvordan man skal sikre at det bygges videre på det man allerede har oppnådd gjennom programmet - blant annet med hensyn til økt tillit og kjennskap til hverandre. Her ligger det etter vår vurdering fremdeles en betydelig risiko med tanke på den videre måloppnåelsen.

5 Lærdommer av samarbeidet

Utfordringer både knyttet til etablering og styring av et program, og utfordringer knyttet til tverretattlig samhandling, har fått konsekvenser for hvordan 0-24-programmet har fungert som samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem. Samtidig har det vært en positiv utvikling utover i programperioden, og programmet har vist evne og vilje til å gjøre nødvendige justeringer underveis.

5.1 Innledning

Som vist gjennom de foregående kapitlene i rapporten, har 0-24-programmet de siste årene vært i en positiv utvikling. Programmet har bidratt til flere viktige resultater som utgjør et godt grunnlag for det videre arbeidet med å styrke den tverretattlige samordningen i kommunene, og øke gjennomføringen av videregående opplæring. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det fremdeles er en lang vei å gå, og at det er knyttet betydelig usikkerhet til den videre gevinstrealiseringen etter programmets avslutning. Selve programgjennomføringen har til dels vært utfordrende, og det har vært behov for å gjøre en del justeringer underveis.

I dette kapitlet «samler vi trådene» og peker på de viktigste læringspunktene fra gjennomføringen av 0-24-programmet. Læringspunktene handler både om hvordan man kan legge til rette for å fremme den tverretattlige samhandlingen, og hva det er viktig å være bevisst på og bruke tid på i oppstarten og gjennomføringen av et program. Vi retter i den forbindelse oppmerksomhet mot identifiserte forbedringspunkter fra gjennomføringen av 0-24-programmet. Først drøfter vi imidlertid i hvilken grad 0-24-programmet har fungert som et samordningsmiddel for å løse et gjenstridig problem.

5.2 0-24-programmet som samordningsvirkemiddel for å løse et gjenstridig problem

Gjennom evalueringen er det vist til flere utfordringer 0-24-programmet har stått overfor. Manglende forankring, engasjement, usikre effekter, variabel tilknytning til direktoratenes kjernevirksomhet og variabel prioritering er blant utfordringene som har blitt trukket frem. Gjennom strategiprosessen i 2017 ble det gjort enkelte endringer blant annet i målformuleringer for programmet. Vi vurderer at det til en viss grad har skjedd en målforskyvning gjennom prosessen der hovedtyngden i programmet ble flyttet i retning av at målet med samordningen av tjenester og innsatser er bredere enn å bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående skole. Gjennom intervjuer som er gjennomført de siste årene av programperioden, blir det fremhevet at dette var en viktig og riktig beslutning. Flere henviser til at dette var et viktig grep for å øke nærheten til de deltakende direktoratenes kjernevirksomhet, og dermed bidra til økt eierskap og engasjement for 0-24-programmet.

Dette indikerer etter Deloitte's vurdering at 0-24-programmet bare delvis har fungert som et samordningsvirkemiddel for å finne løsninger på det gjenstridige problemet *fracfall i videregående opplæring*. Imidlertid mener vi årsaken til dette ikke primært handlet om det gjenstridige problemet i seg selv, eller programorganiseringen i seg selv. Vi er av den oppfatning at utfordringene heller har sammenheng med hvordan man valgte å *tilnærme* seg det gjenstridige problemet i første del av programperioden, og hvordan programorganisasjonen har *fungert i praksis*.

Vi mener at etableringen av et program i seg selv synes hensiktsmessig med tanke på oppgaven man stod overfor, og de komplekse årsakene til fracfall i videregående opplæring. Videre viser programteorien vi presenterte i tredje delrapport at mange av aktivitetene og endringsprosessene er nært relatert til hverandre, og til dels avhengige av hverandre for å oppnå ønskede effekter/gevinster. Imidlertid mener vi det ikke ble gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av om organisering som et program var det mest hensiktsmessige, hva som ville være merverdien ved å organisere 0-24 som et program, eller hva dette ville kreve av de involverte partene. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet er et program «(...) en tidsavgrenset, visjons- og effektfokusert og ikke minst fleksibel organisasjonsform etablert for å løse avgrensede oppdrag» (Digitaliseringsdirektoratet, uten dato). Et program skiller seg fra et prosjekt ved å ikke ha fokus kun på å overlevere leveranser i form av produkter og tjenester, men

derimot på hva man skal oppnå gjennom de aktivitetene som settes i gang. Denne forskjellen er det viktig å være oppmerksom på ved etableringen av et program. Organiseringen og driften av et program krever noe mer enn et prosjekt, særlig med tanke på struktur, tydelighet i styring og oppfølging, samt fokus på gevinster. I tillegg er det å samle ulike prosjekter og tiltak i et program kun hensiktsmessig dersom man vurderer at dette vil gi en merverdi – en synergieffekt.

I praksis har ikke 0-24-programmet vært drevet fullt ut som et program, da flere grunnleggende prinsipper for etablering og styring av programmer ikke har blitt fulgt - særlig i de første fasene. Dels har dermed 0-24-programmet mer vært driftet som et stort prosjekt, der det har vært rettet mer oppmerksomhet mot enkeltleveranser enn mot gevinstrealiseringen. Vi mener et viktig læringspunkt i denne sammenheng er å være bevisst på forskjellene mellom et prosjekt og et program, slik at man kan vurdere hvilken organisasjonsform som er den mest hensiktsmessige med tanke på det oppdraget som skal løses og de ressursene man har til rådighet.

I intervju har det fremkommet ulike oppfatninger om hvorvidt det har vært klokt å etablere en programorganisasjon utenom linjen. Vår vurdering er at det å etablere en organisasjon utenom linjene kan gi noen merverdier. Tidligere i rapporten er det særlig vist til gevinsten av relasjoner over tid, i form av økt tillit, økt kjennskap til hverandre og reduserte kognitive distanser. Det er ikke sikkert man ville klart å opprettholde møtepunktene og ivareta relasjonene på samme vis dersom 0-24 hadde vært lagt til linjen. Videre kan det å etablere en egen «rigg» utenom linjen bidra til å sikre at oppgavene får den nødvendige oppmerksomheten, og ikke «druknar» i de øvrige oppgavene som linjen er ansvarlig for. Samtidig mener vi at det er noen viktige forutsetninger for at en slik organisering skal fungere i samsvar med formålet. Disse forutsetningene er ikke fullt ut ivaretatt i 0-24-programmet, noe som kan være en viktig medvirkende årsak til at det stilles spørsmål ved måten man valgte å organisere samarbeidet på. Særlig handler dette om å sikre tilstrekkelig forankring i linjen, slik at linjen bidrar i gevinstrealiseringen der dette er nødvendig, og slik at resultatene av programmet kan videreføres etter avsluttet programperiode. Som vi har omtalt tidligere i rapporten, har forankringen i linjen vært en av 0-24-programmets store utfordringer. Vi mener dette er noe man i større grad burde vært bevisst på fra oppstarten av programmet, og at det burde vært lagt en tydelig strategi for hvordan man skulle sikre at den nødvendige forankringen ble ivaretatt. Topplederinvolvering er sentralt i denne sammenheng, for å sikre nødvendig prioritering av oppgavene. Videre mener vi det burde vært rettet mer oppmerksomhet mot den interne organiseringen som tilrettelegging for tverretattlig samhandling. Her har det vært store ulikheter mellom direktoratene.

Det er med andre ord en del utfordringer knyttet til hvordan programorganisasjonen har fungert i praksis. I tillegg mener vi at det har vært utfordringer knyttet til måten man valgte å tilnærme seg det gjenstridige problemet på. Gjennom en tiltaksportefølje som dels fremstod som fragmentert, med usikre sammenhenger opp mot målsetningene for programmet og som ikke uten videre lot seg koble til de deltakende direktoratenes kjernevirksomhet, mener vi at programmet selv bidro til de utfordringene som er nevnt innledningsvis i dette kapittelet. Vi mener dette henger sammen med at man ved oppstart av programmet ikke gjorde tilstrekkelige avklaringer av hvordan man skulle tilnærme seg problemet. Oppdraget fra departementene la heller ikke til rette for en hensiktsmessig tilnærming, da det inneholdt en rekke spesifikke bestillinger uten at det for eksempel synes å foreligge tilstrekkelige vurderinger av behovet for tverretattlig samarbeid knyttet til det enkelte tiltak. Vår vurdering er at man i større grad burde tatt utgangspunkt i problemet, og avklart hvert av de samarbeidende direktoratenes ansvar og oppgaver med hensyn til å løse eller redusere det gjenstridige problemet. Videre burde det vært gjennomført prosesser for å avdekke og drøfte avhengigheter mellom de involverte partene. Slik kan man komme frem til en tilnærming som er tett koblet mot de involverte partenes kjerneaktivitet, og der samarbeid er sentralt for å kunne løse oppgavene. Slik vi vurderer det var man ved oppstart av programmet ikke tilstrekkelig bevisst på viktigheten av å bruke tid på å definere problemet man skal samarbeide om å løse, og å avklare avhengighetene mellom de samarbeidende partene, for slik å legge et godt utgangspunkt for den tverretattlige samhandlingen.

Dermed har man vært i en situasjon der forankring har vært vanskelig, det har vært krevende å formidle hvorfor arbeidet er viktig og hvorfor 0-24 burde prioriteres. Samtidig har det skjedd betydelig læring gjennom prosessen, og de involverte aktørene har gjort viktige justeringer underveis i gjennomføringen. Blant annet ble det, for å legge til rette for økt forankring og nødvendig engasjement blant deltakerne i samarbeidet, vurdert som nødvendig og hensiktsmessig å flytte fokus noe. Ved heller å ta utgangspunkt i en rotårsak til det gjenstridige problemet enn i det gjenstridige problemet i seg selv, var det enklere å koble tiltakene til de enkelte direktoratenes kjernevirksomhet. Samtidig ble det rettet økt oppmerksomhet mot valg av tiltak og prosjekter, og å avklare samhandlingsbehovene i tilknytning til disse.

Selv om programmet har stått overfor en del vesentlige utfordringer, viser gjennomgangen av måloppnåelse i kapittel 4 at det i siste fase av programmet har vært en positiv utvikling med hensyn til programmets måloppnåelse. Særlig økt tillit, bedre samhandling mellom direktoratene og et mer felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde trekkes frem som viktige resultater. Selv om det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad disse effektene strekker seg ut over de konkrete personene som har vært involvert i 0-24-samarbeidet, og det fremdeles er en lang vei å gå, så er det en klar positiv utvikling. Disse resultatene kan også være viktige for å komme videre i endringsprosessen med tanke på å nå de mellomlange og langsiktige målsetningene. Blant annet ligger det et potensiale for videre positiv utvikling i de prosessene som er satt i gang med hensyn til de statlige virkemidlene. I tillegg viser gjennomgangen at det er indikasjoner på at 0-24-programmet har bidratt til å sette i gang endringsprosesser på kommunenivå, og fellesoppdraget til statsforvalterne har vært og er viktig med tanke på statsforvalterens pådriverrolle ut mot kommunene. Til tross for en del usikkerhet og risikoer med tanke på videre gevinstrealisering etter at programperioden er avsluttet, er vi av den oppfatning at 0-24-programmet har bidratt til noen viktige gevinster som danner et stadig bedre grunnlag for det videre arbeidet for å styrke det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier, og å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Selv om det gjenstridige problemet langt fra er løst, har med andre ord 0-24-programmet vært et skritt i riktig retning, og har bidratt til å styrke forutsetningene for at det videre arbeidet kan lykkes.

5.3 Hva har vi lært av 0-24-samarbeidet?

I det følgende oppsummerer vi noen av de sentrale læringspunktene fra 0-24-samarbeidet med hensyn til innretning og gjennomføring av lignende tverrsektorielle samarbeidssatsinger.

- **For at en tverrsektoriell samordningsstruktur skal bidra til å løse et gjenstridig problem, må det defineres et mål som alle aktørene har et eierskap til. 0-24-programmet har vist at det gjenstridige problemet i seg selv ikke nødvendigvis er det beste målet for et slikt samarbeid.**

0-24-programmet ble etablert for å håndtere det gjenstridige problemet *fracfall i videregående opplæring*. Frafall er et betydelig samfunnsproblem som medfører at personer ikke tilegner seg grunnleggende kompetanse og risikerer å falle utenfor arbeidslivet. Utgangspunktet for programmet var at det gjenstridige problemet oppstår tidlig og at man så behov for å involvere flere direktorater med ansvar rettet mot utsatte barn og unge i arbeidet. 0-24-programmet har imidlertid vist at ved å adressere det gjenstridige problemet om fracfall i videregående opplæring eksplisitt mistet man en sentral og nødvendig forankring, eierskap og prioritering av arbeidet i de deltakende direktoratene som ikke anså arbeidet som tett nok koblet til målene i egen virksomhet. Erfaringen fra 0-24-programmet er at det først var da direktoratene klarte å finne en «felles grunn» - et annet mål som alle kunne se verdien av inn i egen virksomhet – i de tverrsektorielle tjenestene til barn og unge at man nærmet seg en form på samarbeidet som kunne gi resultater. I 0-24-programmet måtte man derfor bevege seg bort fra det opprinnelige gjenstridige problemet og målet for å få samordningen til å fungere på en hensiktsmessig måte.

- **Dersom et program skal legge til rette for reelle effekter knyttet til det langsiktige målet må tiltakene adressere de underliggende strukturelle problemene.**

0-24-programmet ble i stor grad igangsatt med utgangspunkt i tiltakene man skulle gjennomføre, og i mindre grad med utgangspunkt i utfordringene og problemene man ønsket å løse. Konsekvensen var at en lang liste med tiltak som i større eller mindre grad var relatert til de reelle årsakene til problemet ble inkludert i programmets portefølje, noe som medførte at det ble gjennomført et svært omfattende arbeid med mange involverte ressurser og direktorater rettet mot tiltak som i det store bildet i liten grad adresserte de reelle årsakene til problemet. En viktig lærdom fra 0-24-programmet er derfor betydningen av å ha en strategisk tilnærming til problemet, der innsatser og prioriteringer velges ut fra en grundig vurdering av hvilke tiltak som kan forventes å ha reell påvirkning på målet. I 0-24-programmet tok det lang tid før tyngden av innsatsen ble rettet mot de strukturelle utfordringene i statens virkemiddelapparat overfor utsatte barn og unge og deres familier.

- **Ved oppstarten av et program er det nødvendig å etablere en tydelig fremstilling av sammenhengen mellom innsatser og målsetninger og hva som skal til for at innsatsene fører til ønskede resultater**

Ved oppstarten manglet 0-24-programmet en klar *programteori* som synliggjorde sammenhengen mellom innsatsene som ble satt i verk og de målene man ønsket å oppnå, og de forutsetningene som må være oppfylt for at de tiltakene som ble satt i verk skulle føre til de ønskede resultatene. Dette har blant annet vært medvirkende til at mye tid og ressurser i programmet har blitt brukt på tiltak med en uklar kobling til målet, og med mangelfull bevissthet om sentrale forutsetninger for å lykkes med tiltakene, for

eksempel betydningen av å koble arbeidet tett opp til linjene i direktoratene. Det har heller ikke vært tilstrekkelig bevissthet om hvordan de ulike mellomliggende målsetningene i som er illustrert gjennom forandringsteorien henger sammen, og hvordan måloppnåelse på ett område kan påvirke måloppnåelsen på andre områder.

- **Når ulike virksomheter skal samarbeide mot felles mål er det avgjørende med høy bevissthet om hvilke distanser og avhengigheter som gjør seg gjeldende i samarbeidet**

Erfaringen fra 0-24-programmet er at ulike virksomheter som går inn i et samarbeid vil ha ulik faglig forståelse, ulikt eierskap og relasjon til målene som skal nås og ulike forventninger til samarbeidet og til egen rolle i dette. Disse forskjellene utgjør ulike distanser i et inter-organisatorisk samarbeid som kan medføre utfordringer når det gjelder både fremdrift, samarbeidsklima og å skape resultater i samarbeidet. Flere av disse utfordringene gjorde seg gjeldende i starten av 0-24-programmet, både i arbeidsgruppene og i de faste programstrukturene (styringsgruppe og sekretariat). En tydeligere strategi og klarere rolle- og ansvarsforhold fra starten kunne trolig ha bidratt til å redusere disse avstandene. Det samme kunne en tydeligere bevissthet blant de involverte aktørene om disse avstandene og hvordan de påvirker samarbeidet. Det burde vært gjennomført prosesser for å avdekke og drøfte hvordan og på hvilke områder de involverte partene er avhengige av hverandre for å løse sine oppgaver overfor målgruppen.

- **For at et samarbeid skal bidra til innovasjon og forvaltningsutvikling må de som styrer arbeidet ha handlingsrom og innstilling til å tenke strategisk og nyskapende**

0-24-programmet har hatt en tradisjonell styringsstruktur som i begrenset grad har lagt til rette for å identifisere nye løsninger på kjente problemer. Oppdraget som ble gitt innledningsvis var detaljert og omfattende og ga lite handlingsrom, og mye tid og ressurser i programmet er brukt på saksforberedelse og -behandling. Programmet har, spesielt i første fase av programmet, i relativt begrenset grad tatt egne strategiske eller innovative initiativ. Vår oppfatning er at dette dels har sammenheng med at det har vært ulikt hvordan medlemmene av styringsgruppen har tolket sin rolle og hvilket mandat de har hatt med seg inn i samarbeidet fra egen organisasjon. En tydeligere intern organisering i flere av de deltakende direktoratene for å følge opp 0-24-programmet kunne etter vår vurdering ha bidratt til å gi styringsgrupped medlemmene tydeligere mandat og bedre grunnlag for å drive med innovasjon i forvaltningen.

- **For at tverrsektorielt samarbeid og samordning skal prioriteres, er det nødvendig med klare og konsistente styringssignaler**

0-24-programmet ble etablert for blant annet å motvirke sterke sektorinteresser og en silopreget forvaltning. Samtidig viser erfaringene fra programmet at nettopp sektorinteresser også har påvirket prosessene i og resultatene av arbeidet. Dette gjelder både hvilke tiltak og prosjekter som er tatt inn i samarbeidet, hvordan det operative arbeidet i arbeidsgruppene og styringsgruppen har fungert og oppfølgingen av anbefalingene fra programmet i linjene i direktoratene. Det er gjennomgående vist til at tydelige styringssignaler og føringer er avgjørende for at virksomhetene skal prioritere samarbeidet på lik linje med andre oppdrag og pålagte oppgaver. Oppdragsbrevet til statsforvalterne og det arbeidet som flere av statsforvalterembetene har igangsatt på bakgrunn av dette er et eksempel på hvordan konkrete styringssignaler kan føre til økt prioritering av tverrsektorielt samarbeid og endringer i arbeidsmåter ut mot målgruppen.

- **Begrenset involvering av statsforvalterembetene har medført at programmet har gått glipp av en viktig mulighet til å få innsikt i resultatene av programmet, men også til å få viktige innspill til videre utvikling av programmet.**

Statsforvalternes rolle har vært vektlagt fra starten av programmet, men samtidig synes denne rollen å ha blitt noe undervurdert. Dette i den forstand at direktoratene – og programorganisasjonen – er svært avhengige av statsforvalterne for å nå ut til kommunene. Samtidig har kommunikasjonen mellom statsforvalterne og programmet i stor grad vært enveis – det har ikke systematisk blitt lagt opp til drøfting av tiltak, fremgangsmåter, avveininger med videre på tvers av statsforvalterembetene. Programmet har heller ikke innhentet systematiske innspill og tilbakemeldinger fra statsforvalterne, ut over innspill og kommentarer i enkelte samlinger, der viktigheten av fellesoppdraget flere ganger har blitt fremhevet. Det er vårt inntrykk at man i flere av statsforvalterembetene har lyktes med å etablere satsinger og tiltak som bidrar til å forbedre den tverrsektorielle innsatsen i kommunene.

0-24-programmet illustrerer dermed en slags «horisontal» silo ved at styringsgruppen har vært relativt frakoblet arbeidet som skjer i statsforvalterembetene, og dermed i kommunene, til tross for at målene for samarbeidet er rettet mot kommunenes arbeid.

- **0-24- programmet har generert økt kunnskap om og en rekke anbefalinger rettet mot problemene, men har i noe begrenset grad identifisert og testet ut løsningene**

Gjennom 0-24-programmet har det blitt utarbeidet en lang rekke utredninger og gitt et stort antall anbefalinger om videre oppfølging av ulike problemstillinger i linjene i direktoratene. Programmet har i noe mindre grad resultert i konkrete løsninger på de problemstillingene som har blitt behandlet. Pilot for programfinansiering og oppvekstindikatorene er unntak fra dette, og er eksempler på konkrete tiltak som er blitt implementert i praksis som følge av 0-24-programmet. Programmet har også i begrenset grad resultert i en løsning for hvordan det tverrsektorielle arbeidet kan organiseres på varig basis. Dette arbeidet burde etter vårt syn ha blitt satt i system og prioritert på et langt tidligere tidspunkt i programmet. Utredningen om varige strukturer gir en rekke anbefalinger knyttet til dette. Ved at anbefalingene behandles først når programmet er avsluttet etterlates imidlertid et tomrom etter programmet der rammene for det videre arbeidet er uavklart. Dette medfører at 0-24-programmet på ett vis avsluttes der det startet for syv år siden ved at det ikke er etablert en varig struktur for den tverrsektorielle samordningen rettet mot utsatte barn og unge. Dette synes ikke å være i samsvar med de opprinnelige målsetningene og forventningene til 0-24-samarbeidet.

- **Ting tar tid!**

0-24-programmet er et eksempel på at det kreves utholdenhet til å stå i et arbeid over lang tid før resultatene kommer til syne, både fra de involverte og fra oppdragsgiverens side. Sentrale forutsetninger for å oppnå resultater, herunder tillit og samarbeidskultur på tvers av virksomhetene, krever tid og tålmodighet for å komme på plass. Erfaringene fra 0-24-programmet viser også betydningen av at det er rom for å prøve og feile, og vilje og evne til å gjøre nødvendige endringer og justeringer underveis i arbeidet.

6 Referanser

0-24-programmet (2017): Strategi 2017-2020.

0-24-programmet (2019): Hovedmål og målbilder 2020 (*Målbilde 2020*).

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

0-24-samarbeidet (2020b): Styringsgruppemøte i 0-24-samarbeidet, 30. jan. 2020. Referat.

0-24-programmet (2020c): Styringsgruppemøte i 0 – 24-samarbeidet 4. desember 2020. Referat utarbeidet av sekretariatet for 0-24. Internt arbeidsdokument.

0-24-programmet (2021): Sammen for en god oppvekst! Sluttrapport fra 0-24-programmet, mars 2021

0-24-samarbeidet (2021): Referat fra møte oppfølging 0-24 den 9.4.2021. Internt notat fra virksomhetsledermøte.

Deloitte (2017): Følgeevaluering av 0-24-samarbeidet. Statusrapport 1. Mai 2017. Upublisert notat.

Deloitte (2018): Følgeevaluering av 0-24-programmet. Første delrapport.

Deloitte (2019): Følgeevaluering av 0-24-programmet. Andre delrapport.

Deloitte (2020): Følgeevaluering av 0-24-programmet. Tredje delrapport.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir): Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte). Norsk modell for programstyring. Uten dato. <https://www.digdir.no/media/521/download>

Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) (2014): Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Rapport 07:2014

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2019): Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ. Difi-rapport 2019:3,

Ekspertgruppe (2020): Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020. Rapport fra en ekspertgruppe ledet av Utdanningsdirektoratet. 3.4.2020

Funnell, Sue C. & Patricia J. Rogers (2011): Purposeful Program Theory: Effective use og theories of change and logic models. Jossey-Bass.

Gressgård, Leif Jarle, Kåre Hansen og Torstein Nesheim (2017a): Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien "Bolig for velferd". I: Aars, Jacob (red.): Nordiske organisasjonsstudier nr..1: 24-50. Fagbokforlaget.

Gressgård, Leif Jarle, Kåre Hansen og Torstein Nesheim (2017b): Interorganisatorisk samordning i staten: En analyse av "Bolig for velferd". Arbeidsnotat 2017/029. Iris Samfunnsforskning.

Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet (2015): *Svar på felles oppdragsbrev: «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.»* Til: Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2014): Felles oppdrag til direktoratene. Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Oppdragsbrev nr. 06-14.

Kunnskapsdepartementet (2015): Felles oppdrag til direktoratene. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år "0-24 samarbeidet". Oppdragsbrev 16-15. Til direktoratene v/ Utdanningsdirektoratet.

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet (2019): Fornyet felles oppdragsbrev 21-19 til Avdir, Bufdir, Hdir, IMDi og Udir om 0-24-samarbeidet. 10. juli 2019.

Lægreid, Per og Lise H. Rykkja (2014): Governance for complexity – how to organize for the handling of «wicked issues»? The case of internal security and the welfare administration in Norway. Working Paper 7–2014. Uni Research, Bergen.

Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.

Mortensen, Anne Katrine (2010). Undersøkelse om religion 2008. Undersøking koordinert og tilrettelagt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Rapport nr. 126.

Neby, Simon, Torstein Nesheim, Jostein Ryssevik, Kristin Rubecksen, Malin Dahle og Inger Nordhagen (2016): Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer. Uni Research. Rokkansenteret. Rapport 7-2016

Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Simon Neby (2019): Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk . I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Årgang 35. Nr 1-2019. Side 28-50

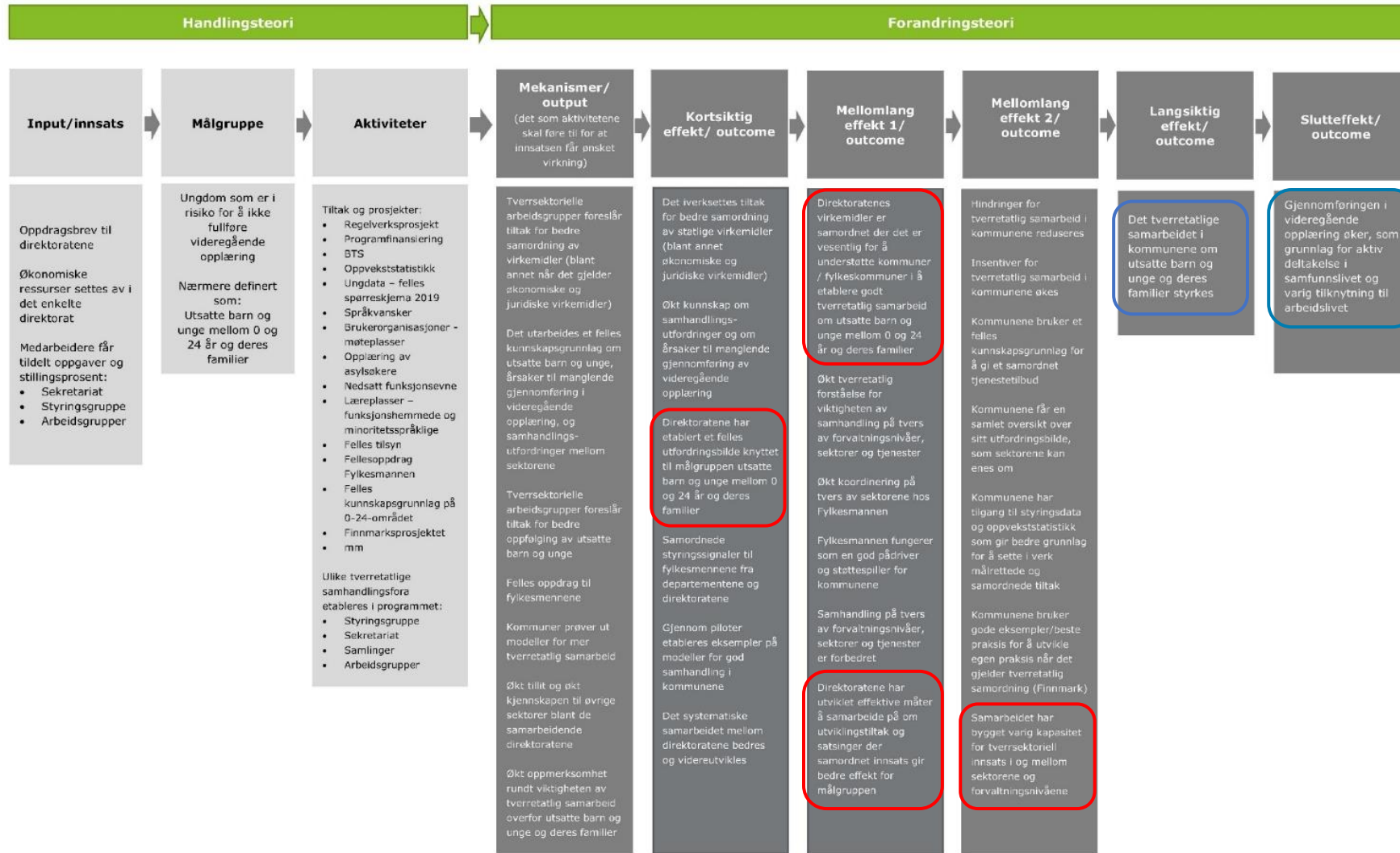
Pollitt, Christopher (2003): Joined-up Government: a Survey. I Political studies review:2003 Vol 1, 34-49.

Sverdrup, Sidsel (2014). Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler. Oslo: Gyldendal Akademisk.

SRM (2006). Social Research Methods. <https://socialresearchmethods.net/kb/qualmeth.php>.

Utdanningsdirektoratet (2015): Programmandat for 0-24-samarbeidet.

Vedlegg 1: Logisk modell for 0-24-programmet



Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte tiltak i 0-24-programmet

Oversikt tiltak med status

Innsatsområde og tiltak	Ansvarlig medv.	Fra-til	Status / kommentar
FELLES KUNNSKAPSGRUNNLAG OG UTFORDRINGSBILDE			
Direktoratene har et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde			Kunnskapsgrunnlaget har blitt videreutviklet kontinuerlig og ses i sammenheng med tilgrensende prosess i BarnUnge21.
Konkretisere behov for ny forskning	Udir Helsedir, Audir, IMDi, Bufdir	2015- 2016	Oppdragsbrev 2015, tiltak X: levert til dep 14. april 2016: Arbeidsgruppas anbefalinger er tatt videre gjennom innsatsområde 1 i 0-24: Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde. Vurderes i sammenheng med videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget, arbeidet med varige strukturer og BarnUnge21-strategien
Indikatorer, oppvekststatistikk på kommunenivå	FHI, Helsedir, Bufdir, Udir, Audir, IMDi	2018- 2023	Første oppvekstprofiler lansert september 2020. 0-24-direktoratene samarbeider med FHI om å samle indikatorer på oppvekstfeltet i oppvekstprofiler for kommuner og bydeler. Oppveksprofilene med tilhørende støttemateriell ligger på FHIs oppvekstsider . Nye profiler kommer årlig fram til 2023
Nordisk 0-24-prosjekt, Nordisk Ministerråd 2017-19	Udir KS	2017- 2020	Prosjektet ble avsluttet i november 2020. Et bredt utvalg av lokale prosjekter fra de nordiske landene har gitt oss kunnskap om hvordan man effektivt følger opp utsatte barn og unge gjennom tjenester som er mer tilpasset barnas behov. Prosjektet har samlet og delt erfaringer om utprøvinger, innovasjon og forskning. Erfaringer: medvirkning, det å sette barn og unge i sentrum og ta deres perspektiv for å skape gode tjenester. Dette tydeliggjør behovet for helhetlig tilnærming og tverrsektorielt samarbeid. Prosjektet gjennomført parallelt med 0-24-samarbeidet.
Felles kunnskapsgrunnlag – Fylkesmannen/ statsforvalteren	Udir	2018- 2020	Kunnskapsgrunnlaget gjort tilgjengelig for formidling, slik at statsforvalter kan bruke det i sitt arbeid mot kommunene. Presentasjon, notat og rapport fra FAFO høsten 2019 og vinter 2020
Ungdata og felles spørreskjema 2019	Helsedir Udir, Audir, Bufdir	2018- 2019	https://www.ungdata.no/sporreskjemaet/ Tverrsektorielle innspill til revidert spørreskjema.
SAMORDNE VIRKEMIDLER			
Språkvanser: bedre koordinert innsats knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvanser	Udir Helsedir, Audir, IMDi, Bufdir	2015- 2017	Avsluttet mars 2017. Det ble gjort flere justeringer og tematikken ble forsterket i pågående kompetansetiltak / etter- og videreutdanning: SEVU-PPT, Språkløyper, NAV hjelpemidler og avgrensning mot utdanningssektor, nasjonal faglig retningslinjer for helsesektor.

Tilskuddsforvaltning: Oversikt over tilskuddsordninger og foreslå ny /praksis	Bufdir Helsedir, Audir, IMDi, Udir	2015- 2017	Avsluttet mars 2017. Tilskuddsforvaltning: Hovedkonklusjonen var at det er vanskelig å slå sammen tilskuddsordninger og -praksis fra direktoratsnivået. Det ble publisert en samleside på udir.no med oversikt over tilskuddsordninger for utsatte barn og unge rettet mot kommuner og frivillig sektor. Piloten med programfinansiering er en følge av at det ikke lar seg gjøre på en enkel måte å slå sammen tilskuddsordninger.
Regelverk I: Kartlegge hvordan regelverket forstås og etterleves, herunder gråsoner og samarbeidsområder for sektorene	Bufdir Helsedir, Audir, IMDi, Udir	2015- 2018	Avsluttet oktober 2018. 0-24 anbefalte at det vurderes nye felles bestemmelser om samarbeid, enten i særlovgeving eller i en egen lov / forskrift. Departementene har vurdert forslaget om å justere bestemmelsene om samarbeid, og konkluderte i Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO at det er behov for et bedre og tydeligere regelverk. Forslag om å gjøre endringer i de relevante sektorlovene var på høring høsten 2020 og lagt fram for Stortinget mars 2021. Kunnskapsgrunnlag/anbefalinger fra 0-24 om samarbeid og selv-/medbestemmelse har også vært vurdert i ny barnevernslov, ny forvaltningslov og i barnelovutvalget. Presentasjon til formidlingsformål av gjeldende rett gjort tilgjengelig for statsforvalter / kommuner.
Regelverk II: Vurdere forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene	Helsedir Bufdir, Audir, IMDi, Udir	2015- 2018	
Styrke samarbeidet for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer knyttet til opplæring av asylsøkere (og flyktninger) i målgruppen for 0-24 samarbeidet	IMDi Bufdir, Audir, Helsedir, Udir	2015- 2017	Sluttnotat uten egne anbefalinger ble sendt til dep 1.12.17. Sett i sammenheng med parallell aktivitet på opplæringsområdet med blant annet IMDi og Udir i 2016 (tverrsektorielle regionale samlinger og «Skolekassa»)
Bedre koordinering og samordning av tjenester for familier med barn med nedsatt funksjonsevne	Bufdir Audir, IMDi Helsedir, Udir	2017- 2019	Avsluttet desember 2019. Barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familier: Anbefalingene tas videre av Bufdir og Udir, blant annet i oppfølgingen av <i>Et samfunn for alle</i> - handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse og i oppfølgingen av Meld. St. 6 (2019-2020) <i>Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skoler og SFO</i>
Iverksette tiltak for å øke antall læreplasser for funksjonshemmede og minoritetspråklige	AV-dir Udir, IMDi, Helsedir, Bufdir	2015- 2019	Avsluttet juni 2019. Læreplasser: Anbefalingene om læreplasser til ungdom med nedsatt funksjonsevne og minoritetspråklige ble tatt videre av Udir i det generelle arbeidet med læreplasser, og i bilaterale prosesser med Audir. Veiviser til ressurser for unge (elever og lærlinger) med funksjonsnedsettelse, forskning og statistikk.
Felles tilsyn - Udir og Helsetilsynet	Udir Helsetilsynet	2018- 2020	Løpende samarbeid fra 2019 mellom Udir og Helsetilsynet, på området «meldeplikt til barnevernet», parallelt med 0-24-samarbeidet.

Skole - barnevern	Bufdir Udir	2018	Koordinert via 0-24, følges opp videre i Bufdir og Udir https://bufdir.no/Barnevern/Skoleveileder/
Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)	Udir Helseidir, Bufdir, Audir, IMDi	2019- 2021	Sluttrapport med kunnskapsgrunnlag om statens bruk av pedagogiske virkemidler og anbefalinger levert mars 21. Prosjektet har avdekket at staten bruker store ressurser til å utvikle pedagogiske virkemidler, men det er overlapp og det tverrsektorielle er ikke godt nok ivare tatt. BTS anbefaler bedre samordning fra departements- og direktoratsnivå.
Bedre samordnet kompetanseheving om negativ sosial kontroll	IMDi Audir, Bufdir, Helseidir, Udir	2018	Tverrsektorielle innspill til opptrappingsplanen mot vold og overgrep.
Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge	Helseidir , Udir, Bufdir, POD, Audir, IMDi	2019	Faglig retningslinje/støtteressurs til de som arbeider med utsatte barn og unge. Arbeid som har gått parallelt med 0-24-samarbeidet. https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge
Overgang asylmottak bosetting	IMDi	2019- 2020	Overgang fra asylmottak til bosetting: Anbefalinger fra prosjektet ligger hos KD, noe oppfølging går inn i IMDi's arbeid og kan ses i sammenheng med Digitaliseringsstrategien og livshendelsen Ny i Norge.
TVERRSEKTORIELLE UTVIKLINGSTILTAK			
Ungdomssatsingen i NAV	Audir , Udir, Helseidir, Imdi, Bufdir	2018- 2019	Gjennomført workshop for felles problemforståelse. Anbefalinger til 0-24-samarbeidet / BTS-prosjektet
Digitalisering og samordning tjenester - Digiung	Helseidir Bufdir, Ehelse, Audir	2017- 2019	Info om videreutvikling i 0-24-styringsgruppe. Går parallelt med 0-24. Involvering av Udir.
Regional innsats: Finnmark	Udir/FM Finnmark Bufdir, Helseidir	2018- 2020	Avsluttet oktober 2020. Samordningsarbeid i tre kommuner i samarbeid med statsforvalter: samlet bruk av midler fra flere sektorer for å få til samordnet tjenestetilbud, og finne gode tiltak for samhandling mellom statsforvalter og kommunene.
Programfinansiering: pilot	Udir Helseidir, Bufdir	2019- 2023	Piloten pågår til 2023. 12 kommuner i tre fylker bruker midler fra utvalgte tilskuddsordninger utfra lokale behov.
Felles oppdrag til statsforvalteren		2015- 2021	Årlig felles oppdrag fra departementene/ direktoratene til statsforvalteren. Fra 2021 er oppdraget satt under en felles overskrift: barn og unge
KAPASITET FOR TVERRSEKTORIELL INNSATS			
Kommunikasjonsarbeidet	Udir	2016- 2020	Nettressurser, rapporter og kunnskapsgrunnlag ligger i 2021 på https://0-24-samarbeidet.no/
Utredning varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå.	Udir Helseidir Audir, IMDi, Bufdir, POD, Sfk	2019- 2020	Anbefalinger levert desember 2020. Varige strukturer: Et forslag til hvordan et mer varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge kan innrettes, etter 0-24-programmets avslutning, desember 2020

Brukerorganisasjoner: vurdere tverrsektorielle møteplasser	Hesedir Bufdir, Avdir, IMDi, Udir	2015- 2017	Brukerorganisasjoner: Felles strukturer og møteplasser prøvd ut i 2017 og 2018. og kan vurderes inn i arbeidet med varige strukturer.
--	---	---------------	---



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS