



Følgeevaluering av 0-24-programmet Andre delrapport

Juni 2019

«Følgeevaluering av 0-24-
programmet. Andre delrapport»

Juni 2019

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS
Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Tlf: 23 27 90 00
www.deloitte.no

Innhold

Sammendrag	v
1. Innledning	1
1.1 Kort om 0-24-programmet	1
1.2 Om følgevalueringen og delrapporten	1
1.2.1 Evalueringstilnærming	2
1.2.2 Evalueringsspørsmål	3
1.3 Metode	3
1.3.1 Dokumentgjennomgang	3
1.3.2 Intervju	4
1.3.3 Observasjon	4
1.4 Rapportens oppbygging	4
2. Teoretisk utgangspunkt	5
2.1 Frafall fra videregående opplæring som gjenstridig problem	5
2.2 Tverretatlig samordning som tilnærming til et gjenstridig problem	6
2.2.1 utfordringer ved tverretatlig samarbeid	6
2.2.2 Tiltak for å fremme tverretatlig samordning i staten	8
2.3 Analytisk rammeverk for tverretatlig samordning i staten	10
2.4 Programstyring	12
2.4.1 Definisjon av et program	12
2.4.2 Styring av et program og gevinstrealisering	13
2.5 Fokusområder for delrapporten	16
3. Utvikling av 0-24-programmet	18
3.1 Bakgrunn	18
3.2 Styring og organisering	19
3.2.1 Programmets strategi og målbilde	19
3.2.2 Organisering og mandater	21
3.2.3 Intern organisering i direktoratene	22
3.3 Programmets prosjektportefølje	22
3.4 Oppsummerende analyse og vurdering	24
4. Organisering av arbeidet sett i forhold til tiltaksgjennomføring	26
4.1 Bakgrunn	26
4.2 Organisering og ledelse av programmet	27
4.3 Arbeidsgruppemodellen og forankring i linjene	28
4.4 Nærmere om utvalgte innsatser i programmet	29
4.4.1 Oppvekststatistikk på kommunenivå	29
4.4.2 Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)	31
4.5 Oppsummerende analyse og vurdering	32
4.5.1 Ledelse av programmet	32
4.5.2 Arbeidsgruppemodellen	33
4.5.3 Erfaringer fra Oppvekststatistikk og BTS	34
4.5.4 Intern organisering i direktoratene	34
5. Barrierer og suksessfaktorer	35
5.1 Opplevde barrierer og suksessfaktorer	35
5.1.1 Sektorinteresser	35
5.1.2 Kobling til deltakernes kjernevirksomhet	35
5.1.3 Forankring hos departementene	36

5.2 Oppsummerende analyse og vurdering	37
6. Oppsummering og anbefalinger	39
Vedlegg 1 Ny prosjektportefølje	42
Vedlegg 2 Sammendrag fra første delrapport	43
Vedlegg 3 Litteraturliste	47

Figurer og tabeller

Figur 1 Distansetyper i interorganisatorisk samarbeid.	7
Tabell 1 Rammeverk for analyse av tverretattlig samordning	12
Figur 2 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold uten programteori	14
Figur 3 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold med programteori	15

Sammendrag

0-24 programmet ble igangsatt i 2015 og er et femårig tverrsektorielt program som har som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlige. Programmets langsiktige mål er at det tverretatlige samarbeidet i landets kommuner om utsatte barn og unge og deres familier blir styrket, og at gjennomføringen i videregående opplæring økes, noe som vil bidra til et forbedret grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og varig tilknytning til arbeidslivet for dem det gjelder. Deloitte har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å følgeevaluere 0-24-programmet. Formålet med oppdraget er todelt:

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

Dette er andre delrapport i følgeevalueringen. Første delrapport omfattet en helhetlig statusgjennomgang for 0-24 programmet, med hensyn til både etablering og oppstart, organisering, gjennomføring og måloppnåelse, samt en analyse av sentrale barrierer og suksessfaktorer som gjør seg gjeldende i 0-24-programmet. Denne delrapporten har et mer avgrenset fokus enn den første delrapporten. Vi undersøker den videre utviklingen av programmet, og retter særlig oppmerksomhet mot organisatorisk utvikling og tiltak og virkemidler som blir benyttet for å fremme den tverretatlige samordningen i 0-24-programmet, samt fremme gevinstrealiseringen i programmet.

Denne devalueringen baserer seg på dokumentanalyser av sentrale programdokumenter, herunder styrende dokumenter og møtedokumentasjon for hhv. styringsgruppen og programsekretariatet, intervjuer med aktører i programmet, samt observasjon av møter i styringsgruppen og programsekretariatet. Det er gjort nærmere undersøkelser av to prosjekter i programmet, oppvekststatistikk på kommunenivå og Bedre tverrfaglig samhandling (BTS).

Rapporten belyser i hovedsak tre tema:

- Utvikling av programmet siden forrige delrapport
- Organisering av arbeidet sett i forhold til tiltaksgjennomføring
- Barrierer og suksessfaktorer i arbeidet

Når det gjelder *utviklingen av programmet* er det vår vurdering at programmet har utviklet seg i positiv retning siden forrige delrapport, og at dette blant annet er resultat av at aktørene i programmet har vist vilje og evne til læring og endring underveis i prosessen. I årets undersøkelser er det generelt gitt uttrykk for en positiv utvikling i både samarbeidet mellom aktørene i programmet og i den generelle fremdriften i arbeidet. Mottakelsen av Bedre stat-prisen for 2019 og forventninger til nytt oppdragsbrev for samarbeidet synes etter vår vurdering å ha bidratt til å gi en positiv giv til arbeidet gjennom det siste året.

Det er gjennomført en rekke tiltak i løpet av 2018 og 2019 for å sikre at programmet i størst mulig grad er rigget for å nå målene. Dette er blant annet knyttet til etablering og iverksetting av strategi, tettere oppfølging av målbildet og tydeliggjøring av organisering og ansvar gjennom nye mandater i programmet. Særlig er det lagt vekt på å spisse innsatsen mot områder der felles tverretatlig innsats er avgjørende for å nå programmets mål. Vi mener disse prosessene har vært positive, og ser det som viktig at de videreføres og videreutvikles i perioden fremover. Særlig ser vi det som avgjørende at programmet klarer å prioritere innsatsen mot de områdene der det å gjennomføre prosjekter i 0-24-regi har en *merverdi*, både for aktørene som skal samarbeide og for målgruppene for prosjektene.

Selv om det har vært en klar bevegelse i positiv retning, preges programmet fremdeles til en viss grad av at det ikke er entydig for alle parter hva som skal være formålet med samordningen, hvem som er målgruppen, hvilke tiltak som passer inn og hva som skal til for at tiltakene kan skape håndfaste resultater. Dette bidrar etter vår mening til at det kan være krevende å sikre god kobling mellom mål og tiltak. Vi mener disse utfordringene kan relateres til at det ikke er etablert en endringsteori som på en helhetlig måte synliggjør hvordan programmets aktiviteter og forventede resultater og effekter har vært, og er, tenkt å henge sammen. En endringsteori ville ha bidratt til å synliggjøre hvilke forutsetninger som må være til stede for å nå målene for programmet. Etter vår vurdering kan mangelen på en tydelig endringsteori ha

medført at viktige forutsetninger for å oppnå ønskede resultater ikke ble tilstrekkelig identifisert fra oppstarten av programmet, blant annet når det gjelder betydningen av å sikre forankring i linjen.

Arbeidet som ble gjort med programmets organisering og mandater har etter vår vurdering vært viktig for å tydeliggjøre forventninger og rammer for de involverte aktørene i programmet. Samtidig viser undersøkelsene våren 2019 at det er krevende å sikre at roller og ansvar er tydelig nok, og at alle aktørene evner å ivareta sitt ansvar på en tilstrekkelig måte. Årets undersøkelser viser fortsatt forbedringspotensiale knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og etterlevelse av de fastsatte mandatene både hos styringsgruppen og programsekretariatet.

Når det gjelder hvordan *organiseringen av arbeidet legger til rette for tiltaksgjennomføring og for læring og utvikling i direktoratene* viser evalueringen at det fremdeles er en del utfordringer som gjør seg gjeldende i programmet. Dette er blant annet relatert til hvordan modellen med å etablere tverretatlige arbeidsgrupper fungerer. For det første viser evalueringen utfordringer knyttet til å sikre tydelige nok rammer for arbeidsgruppens arbeid i form av blant annet mål, mandater og forventede leveranser. Dette kan knyttes både til hvordan styringsgruppen fungerer, og til ovennevnte mangel på en tydelig sammenheng mellom overordnede mål og de enkelte innsatsene i programmet. For det andre er det utfordringer knyttet til å sikre at de anbefalinger arbeidsgruppene kommer med faktisk gjennomføres når de oversendes til linjeorganisasjonene i direktoratene eller departementene. Vi mener dette kan relateres til at arbeidsgruppens arbeid ikke i tilstrekkelig grad har vært forankret i linjeorganisasjonene underveis.

Erfaringene fra de to prosjektene som er omtalt i denne rapporten, oppvekststatistikk på kommunenivå og Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS) viser noen av dilemmaene og utfordringene som følger av den måten programmet er organisert på. Vi ser en klar risiko for at BTS-prosjektet kan møte noen av de samme utfordringene som har preget 0-24-programmet som helhet. Dette dreier seg om at prosjektet ikke er tilstrekkelig avgrenset, og at det i liten grad foreligger en tydelig gevinstrealiseringsplan eller endringsteori der aktiviteter, mål og effekter er tilstrekkelig definert.

Programmets utfordringer med å koble programmet opp mot linjene og sikre forankring i det enkelte direktorat kan etter vår vurdering knyttes til at direktoratene i ulik grad har vurdert at prosjektene i samarbeidet har verdi for deres kjernevirksomhet.

I dag er det fortsatt store forskjeller på hvor formaliserte interne strukturer de enkelte deltakende direktoratene har etablert, og dette medfører også at forutsetningene for god oppfølging av samarbeidet er ulike. Intern organisering for ekstern samhandling beskrives i litteraturen om tverrsektoriell samordning som et viktig virkemiddel for å fremme samhandlingen mellom sektorene. Etter vår vurdering er det behov for mer systematisk arbeid internt i enkelte av direktoratene, både for å sikre at de riktige innsatsene tas inn i 0-24-samarbeidet, og for å sikre at tiltakene som skal følges opp fra 0-24-samarbeidet får nødvendig prioritering.

I årets undersøkelser har vi identifisert noen sentrale barrierer og suksesskriterier for 0-24-programmet som også vil være relevante for tilsvarende tverretatlige samarbeid.

Av barrierer ser vi blant annet at sektorinteresser fremdeles gjør seg gjeldende og medfører en del utfordringer både for programmet som helhet og i de enkelte prosjektene. Etter vår vurdering er det å tydeliggjøre oppgaver og avklare avhengigheter i programmet og i prosjektene et viktig tiltak for å identifisere og håndtere slike sektorinteresser. Videre ser vi det som en viktig forutsetning at innsatsen i programmet kan kobles til de deltakende virksomhetenes kjernevirksomhet. Dette fremstår etter vår vurdering av de mest sentrale suksesskriteriene for at programmet skal kunne oppnå resultater av sitt arbeid.

På bakgrunn av våre observasjoner og vurderinger i forbindelse med arbeidet med denne delrapporten har vi følgende anbefalinger til det videre arbeidet i programmet:

- Tydeliggjøre hvilke oppgaver og hvilket ansvar som ligger til henholdsvis Utdanningsdirektoratets sekretariatsmedlemmer og de øvrige direktoratenes sekretariatsmedlemmer, for å sikre god utnyttelse av ressursene i programmet.

- Følge opp at det er etablert hensiktsmessige interne strukturer i de enkelte direktoratene, og at disse fungerer som reell arena for forankring av programmet og dets innsatser i linjene.
- Fortsette arbeidet med målrettet prioritering av prosjekt og innsatser. Det bør vurderes å etablere tydelige kriterier som må oppfylles før oppstart av nye prosjekter.
- Følge opp at de enkelte prosjektene har etablert hensiktsmessige arenaer for systematisk involvering og «kalibrering» av sitt arbeid opp mot linjeorganisasjonene.
- Vurdere om bruk av mer smidig prosjektstyring kan være hensiktsmessig for noen av de pågående prosjektene.
- Opprettholde oppmerksomheten på arbeidet med å etablere et tydelig målbilde både for programmet som helhet og for de enkelte prosjektene, samt tydeliggjøre ytterligere hva oppgavene til 0-24-programmet skal være.
- Sikre at avhengigheter mellom direktoratene knyttet til programmet som sådan og til den enkelte innsatsen er tilstrekkelig forstått. For hvert prosjekt bør det identifiseres hva som er den enkelte sektors rolle, og hvordan de ulike direktoratene er avhengige av hverandre for å lykkes. Dette vil bidra til å tydeliggjøre ansvar, roller og også prioriteringer inn mot det enkelte prosjekt.

1. Innledning

1.1 Kort om 0-24-programmet

0-24 programmet er et femårig tverrsektorielt program som har som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlige.¹ Programmets langsiktige mål er at det tverretatlige samarbeidet i landets kommuner om utsatte barn og unge og deres familier blir styrket, og at gjennomføringen i videregående opplæring økes, noe som vil bidra til et forbedret grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og varig tilknytning til arbeidslivet for dem det gjelder.

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. De aktuelle departementene er 0-24-programmets oppdragsgivere. Programperioden for 0-24-programmet er 2015 til 2020, med andre ord er programmet nå inne i sitt femte og nest siste år.

Bakgrunnen for opprettelsen av 0-24-programmet var den varige og komplekse utfordringen relatert til frafall i videregående opplæring, noe som blir vektlagt i det felles oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, daværende Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til de fem deltakende direktoratene i 2014.² I tillegg er erkjennelsen av at mulighetene for å oppnå varige endringer er størst gjennom et tett og forpliktende samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer og på tvers av tjenesteområdene i kommunene, en sentral del av bakgrunnen for opprettelsen av programmet.³ Det er også et sentralt moment 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 (NOVA 2010).

Bakgrunnen for etablering av 0-24 programmet, og de tidlige prosessene med etableringen av programmet, er nærmere omtalt i første delrapport i forbindelse med følgeevalueringen.⁴

1.2 Om følgeevalueringen og delrapporten

Deloitte har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å følgeevaluere 0-24-programmet. Formålet med oppdraget er todelt:

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

Evalueringen skal inkludere en vurdering av programmets måloppnåelse i programperioden, men også vurdere om programmet og dets innsatser legger til rette for måloppnåelse på lengre sikt. Det innebærer en vurdering av hvorvidt programmet har igangsatt (del)prosjekter eller oppnådd resultater i programperioden, som legger et grunnlag for endringer/effekter som skjer på et senere tidspunkt.

Dette er andre delrapport i følgeevalueringen. Første delrapport (se Deloitte 2018) omfattet en helhetlig statusgjennomgang for 0-24-programmet, med hensyn til både etablering og oppstart, organisering, gjennomføring og måloppnåelse, samt en analyse av sentrale barrierer og suksessfaktorer som gjør seg gjeldende i 0-24-programmet. Sentrale funn og konklusjoner fra første delrapport er i denne delrapporten kort gjengitt der det er vurdert som relevant, slik at det kan danne utgangspunkt for presentasjon av funn

¹ 0-24-programmet, 2017. Strategi for 0-24-samarbeidet.

² Kunnskapsdepartementet, 2014: Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Oppdragsbrev nr. 06-14. Tilsvarende oppdragsbrev ble sendt fra de andre departementene.

³ Deloitte, 2018: Følgeevaluering av 0-24-programmet. Første delrapport. Juni 2018.

⁴ Deloitte, 2018

og vurderinger i denne andre delrapporten. I tillegg er sammendraget fra første delrapport i sin helhet vedlagt rapporten som vedlegg 2.

Andre delrapport har et mer avgrenset fokus enn den første delrapporten. Vi undersøker den videre utviklingen av programmet, og retter særlig oppmerksomhet mot organisatorisk utvikling og tiltak og virkemidler som blir benyttet for å fremme den tverretatlige samordningen i 0-24-programmet, samt fremme gevinstrealiseringen i programmet. Måloppnåelse i seg selv vil ikke være tema i denne delrapporten, men barrierer og suksessfaktorer relatert til måloppnåelse vil likevel være et sentralt tema, da dette er nært relatert til organiseringen og utviklingen av programmet generelt.

1.2.1 Evalueringstilnærming

Det evalueringsfaglige rammeverket som ligger til grunn for evalueringen, presenteres i første delrapport, og vil kun helt kort gjengis her. Kort oppsummert kan en evaluering av offentlig virksomhet, som den som gjøres av 0-24-programmet, defineres som:

Et verktøy som benyttes for å kunne kartlegge og bedømme pågående og avsluttet gjennomføring av (offentlige) tiltak og resultater på en systematisk måte. (Tornes 2012; 103)

Tradisjonelt var evalueringer vanligvis fokusert på effekter, enten i form av mål- eller resultatoppnåelse. Den klassiske effektevalueringen har som formål å undersøke om programmet eller tiltaket som evalueres virker, altså om definerte mål nås og har ønsket effekt. For å kunne svare på dette, fokuserer man i de klassiske effektevalueringene på å isolere effekten av programmet eller tiltaket som evalueres, og fokus er rettet mot årsak-virkningsforhold. Det blir gjerne benyttet kvantitative og halveksperimentelle metoder inspirert av naturvitenskapen i denne typen evalueringer.⁵

En rekke andre evalueringstilnærminger har de senere årene kommet til, og supplerer eller erstatter den klassiske effektevalueringen. Evalueringfeltet har også blitt mer mangfoldig, både når det gjelder hva som evalueres, og hvilke design og tilnærminger som benyttes i evalueringene. Særlig har man i større grad vektlagt *prosess* og *utvikling*, samt brukerperspektiver som *læring* og *opplevd nytte*. Generelt brukes evalueringer i større grad som en type aktivitet som skal tilføre læring, gi retning og være til praktisk nytte for en gruppe «brukere» eller mottakere.⁶ Følgeevaluering omtales i den forbindelse som en egen evalueringstilnærming. Tilnærmingen knyttes gjerne tett til aksjonsforskning eller følgeforskning, og har blitt beskrevet som en «formativ, dialogbasert prosessanalyse med vekt på å få til konstruktive dialoger mellom ulike interessenter i den reformen som er satt i verk».⁷ Formålet med følgeevalueringer er å bidra til at tiltaket eller programmet som er under evaluering skal formes til å bli best mulig, innenfor de strukturelle, organisatoriske, faglige og individuelle forutsetningene som foreligger. Denne evalueringstilnærmingen er derfor opptatt av å forstå prosessene i tiltaket eller programmet som evalueres, med formål om å bidra til forbedring og læring for de involverte aktørene.

Overnevnte betyr at følgeevalueringen har en form for mellomposisjon mellom den nøytrale observatøren i klassiske effektevalueringer, og den rene endringsagenten som bidrar til å videreutvikle iverksatte tiltak. Følgeevaluatorene skal delta i utviklingen av programmet gjennom løpende vurderinger av prosess, utvikling og nytteverdi, til forskjell fra den nøytrale effektevaluatoren. Samtidig er ikke følgeevaluatorene en ren endringsagent. Vedkommende må holde tilstrekkelig avstand til at rollen som ekstern og nøytral fagperson ivaretas, for å sikre at funn, vurderinger og anbefalinger både er objektive og relevante.⁸

I følgeevalueringen av 0-24-programmet skal både måloppnåelsen for programmet, og prosessen, utviklingen og arbeidsmåtene i programmet evalueres. I så måte er evalueringen en form for hybrid mellom de to evalueringstilnærmingene som er kort skildret over. Det er også i praksis ofte slik at ulike evalueringsmetodikker og -tilnærminger kombineres, nettopp for at de skal gi hensiktsmessige og anvendelige vurderinger av spørsmål og utfordringer i «den virkelige verden». Dette er tilfelle også for følgeevalueringen av 0-24-programmet.

⁵ Sverdrup, Sissel (2014). Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler

⁶ Sverdrup, 2014

⁷ Sverdrup, 2014

⁸ Sverdrup 2014; Tornes 2012

1.2.2 Evalueringsspørsmål

For følgeevalueringen av 0-24-programmet er det formulert til sammen seks evalueringsspørsmål eller problemstillinger. Disse er som følger:

1. Hvordan fungerer 0-24-programmet som et samordningsvirkemiddel for å løse et «gjenstridig problem», og hva kan vi lære av dette arbeidet som kan være relevant i andre tilsvarende prosesser?
2. Ble programmet igangsatt på en god måte i 2014, og hvordan har prosessen utviklet seg?
3. Hvordan fungerer måten arbeidet er organisert på for god tiltaksgjennomføring, og for læring og utvikling på individ- og organisasjonsnivå i direktoratene?
4. Hvilke barrierer og suksessfaktorer finnes på ulike systemnivå for å nå programmets mål?
5. Hva bør og kan evt. endres og hvordan innenfor de organisatoriske og ressursmessige rammene som finnes?
6. Hva er sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse i programmet, og i hvilken grad nås programmets mål?

Det er en viss grad av overlapp mellom problemstillingene, og de er i stor grad gjensidig avhengige av hverandre. Dette betyr at de er vanskelige å holde helt adskilte, og besvare isolert. Likevel er det definert et hovedfokus for denne delrapporten, som tilsier at det i all vesentlighet er hovedproblemstilling 3, 4, 5 og til dels også hovedproblemstilling 2, som skal belyses i denne delrapporten. Problemstillingene er også omtalt i første delrapport i følgeevalueringen, og det vil således være fokus på utvikling og prosess, når de samme problemstillingene nå skal belyses igjen.⁹

Selv om to av problemstillingene (1 og 6) ikke er eksplisitt i fokus i denne delrapporten, vil de likevel i noen grad omtales og belyses, siden de henger nært sammen med de øvrige problemstillingene. Videre vil prosessmålene for programmet i noen grad belyses gjennom omtalen av hvordan prosessen har utviklet seg og hvordan organiseringen fungerer med tanke på god gjennomføring av tiltak.

Problemstilling 5 er sentral med tanke på at evalueringen av 0-24-programmet er en følgeevaluering. Problemstillingen baserer seg på analysene knyttet opp mot de øvrige problemstillingene, og fokuserer på eventuelle behov for justeringer og endringer for videreutvikling av programmet. Der de andre problemstillingene har egne hovedkapittel i delrapporten der de belyses (henholdsvis kapittel 3, 4 og 5), vil derfor problemstilling 5 belyses gjennom de avsluttende og oppsummerende vurderingene i delrapporten (kapittel 6).

1.3 Metode

Metoder og datainnsamling som lå til grunn for første delrapport i følgeevalueringen er presentert i første delrapport.¹⁰ Som grunnlag for denne andre delrapporten er det gjennomført ytterligere intervjuer, i tillegg til en gjennomgang av relevant dokumentasjon og observasjon i et utvalg sentrale møter i programmet. Det er med andre ord kvalitative metoder som er benyttet for å hente inn datagrunnlaget for denne delrapporten. Datainnsamlingen er nærmere beskrevet i avsnittene under.

1.3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med delrapporten har vi gjennomgått sentrale programdokumenter, slik som for eksempel:

- Tidligere forskning og rapporter som omhandler utfordringene 0-24-programmet står overfor, både faglig og organisatorisk
- Strategi og mandater for 0-24-programmet
- Møtedokumentasjon til møter i styringsgruppen og sekretariatet
- Rapporteringer fra programmet til departementene
- Interne risikovurderinger
- Fremdriftsplan for programmet

⁹ Når det gjelder problemstilling 2 ble igangsettingen av programmet belyst gjennom første delrapport. Det er derfor andre del av problemstillingen, altså utviklingen av prosessen, det vil rettes oppmerksomhet mot i denne delrapporten.

¹⁰ Deloitte 2018

- Styrings- og arbeidsdokumenter knyttet til spesifikke innsatser og arbeidsgrupper

Gjennomgangen av dokumenter gir viktig informasjon om og innsikt i prosesser knyttet til utviklingen av programmet, organisering, målsetninger, tiltaksutforming mv.

1.3.2 Intervju

Det er i løpet av vinteren og våren 2019 gjennomført intervju med en rekke sentrale aktører i programmet. Dette omfatter:

- Styringsgruppemedlemmer fra alle de fem deltakende direktoratene
- Leder for styringsgruppen
- Sekretariatsmedlemmer fra alle de fem deltakende direktoratene
- Virksomhetsledere fra fire av de fem deltakende direktoratene¹¹

I tillegg er det gjennomført intervju med representanter for to av arbeidsgruppene som er etablert for å følge opp utvalgte innsatser, totalt åtte intervjuer med representanter fra de deltakende direktoratene, samt fra KS og Folkehelseinstituttet.

Intervjuene gir viktig informasjon om erfaringer med 0-24-programmet, og hvordan sentrale aktører opplever at programmet har utviklet seg. Intervjuene er også sentrale for å belyse både barrierer og suksessfaktorer i 0-24-programmet.

1.3.3 Observasjon

Representanter for Deloitte's evalueringsteam har deltatt i styringsgruppemøter og enkelte felles sekretariatsmøter som observatør. Dette er viktige arenaer for å fange opp tendenser og signaler som vedrører den tverretatlige samhandlingen og dynamikken i programmet. Videre er observasjon i sentrale møtefora viktig for at forskerne skal kunne gjøre egne observasjoner og betraktninger rundt de tema som også tas opp i intervju.

1.4 Rapportens oppbygging

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

Kapittel 2 beskriver det teoretiske rammeverket som analysene i delrapporten vil ses opp mot. Fokus er på organisasjonsteori og da særlig teori som belyser inter-organisatorisk samarbeid og tverretatlig samordning i staten. I tillegg gir vi i dette kapittelet en kort introduksjon til teori som omhandler programstyring.

Kapittel 3 tar for seg det første hovedtemaet i evalueringen, og retter fokus mot utviklingen av 0-24-programmet (problemstilling 2).

I kapittel 4 retter vi oppmerksomheten mot organiseringen av arbeidet sett i forhold til tiltaksgjennomføringen (problemstilling 3).

Kapittel 5 tar for seg det tredje hovedtemaet som skal behandles i denne delrapporten, og undersøker hvilke barrierer og suksessfaktorer som synes å være sentrale i denne fasen av programgjennomføringen (problemstilling 4).

I kapittel 6 gjør vi en samlet analyse av funnene i delrapporten, både med hensyn til utvikling, organisering, barrierer og suksessfaktorer, og vurderer hvorvidt funnene tilsier at det kan være behov for å gjøre endringer (problemstilling 5).

¹¹ Direktør for IMDi ble i denne omgang ikke intervjuet, på grunn av fravær i perioden intervjuene ble gjennomført.

2. Teoretisk utgangspunkt

I dette kapitlet gir vi en kort introduksjon til teoretiske tilnærminger som ligger til grunn for våre analyser og vurderinger i delrapporten. Dette dreier seg blant annet om organisasjonsteori med vekt på teorier som omhandler inter-organisatorisk samhandling og tverrsektorielt samarbeid i offentlig sektor, samt tilnærminger for å søke å løse gjenstridige problemer. I tillegg introduserer vi kort programteori som perspektiv på organisering og styring av programmer.

2.1 Frafall fra 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».¹² Noen eksempler på slike problemer er terror, arbeidslivskriminalitet, integrering av innvandrere og fattigdom.

Som vi så i kapittel 1.1 ble det i felles oppdragsbrev fra departementene til de involverte direktoratene i 2014 stadfestet at manglende gjennomføring av videregående opplæring var en sentral del av bakgrunnen for igangsettingen av 0-24 samarbeidet. I direktoratenes felles svar på oppdragsbrevet¹³, 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.

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 forvaltningsnivåer, ulike organisasjoner og ulike hierarkiske nivå.

Selv om 0-24-programmet i strategien som ble utarbeidet i 2017 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, står dette gjenstridige problemet fast som en sentral del av utgangspunktet for igangsettingen av programmet, og den problematikken man søker å finne løsninger på gjennom samarbeidet. Det å bidra til at flere fullfører videregående skole inngår også fremdeles som en del av formålet med 0-24-programmet, og som det andre av to effektmål.

¹²

Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Simon Neby (2019): Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Årgang 35. Nr 1-2019. Side 28-50; Gressgård, Leif Jarle, Kåre Hansen og Torstein Nesheim (2017b): Interorganisatorisk samordning i staten: En analyse av "Bolig for velferd". Arbeidsnotat 2017/029; 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.

¹³ 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. 15. januar 2015.

2.2 Tverretatlig samordning som tilnærming til et gjenstridig problem

Difi 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.¹⁴ Tverretatlig samordning sees gjerne på som en hensiktsmessig tilnærming til gjenstridige problemer.

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. Vektleggingen av koordinering og samarbeid antas å være relatert til en økende anerkjennelse av at etablerte strukturer innenfor offentlig sektor ikke er egnet til å håndtere de komplekse utfordringene samfunnet står overfor. Ofte dreier dette seg om såkalte gjenstridige problemer, som går på tvers av de tradisjonelle organisatoriske skillelinjene, administrative nivå og ansvarsområdene til ministrene.¹⁵

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 strategier, planer og tiltak på tvers av sektoren for blant annet å oppnå synergieffekter.

2.2.1 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 vil vi vie den horisontale dimensjonen, og de utfordringene et slikt samarbeid medfører, særlig oppmerksomhet. Det er 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.

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.

Neby m.fl. 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.¹⁶ 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.

Når tverretatlige samarbeid etableres, etableres også en «sekundærstruktur» som går på tvers av direktoratenes egne hierarkier. Dette kompliserer gjerne tverretatlig samarbeid, da den hierarkiske styringskjeden brytes. Lægred 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 «siloeene», kan i en del tilfeller være viktig. Samtidig poengterer Lægred og Rykkja (2014) at det også er en svært tidskrevende og ressurskrevende aktivitet.

¹⁴ Direktoratet for IKT og forvaltning (DIFI), 2014: Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Rapport 07:2014

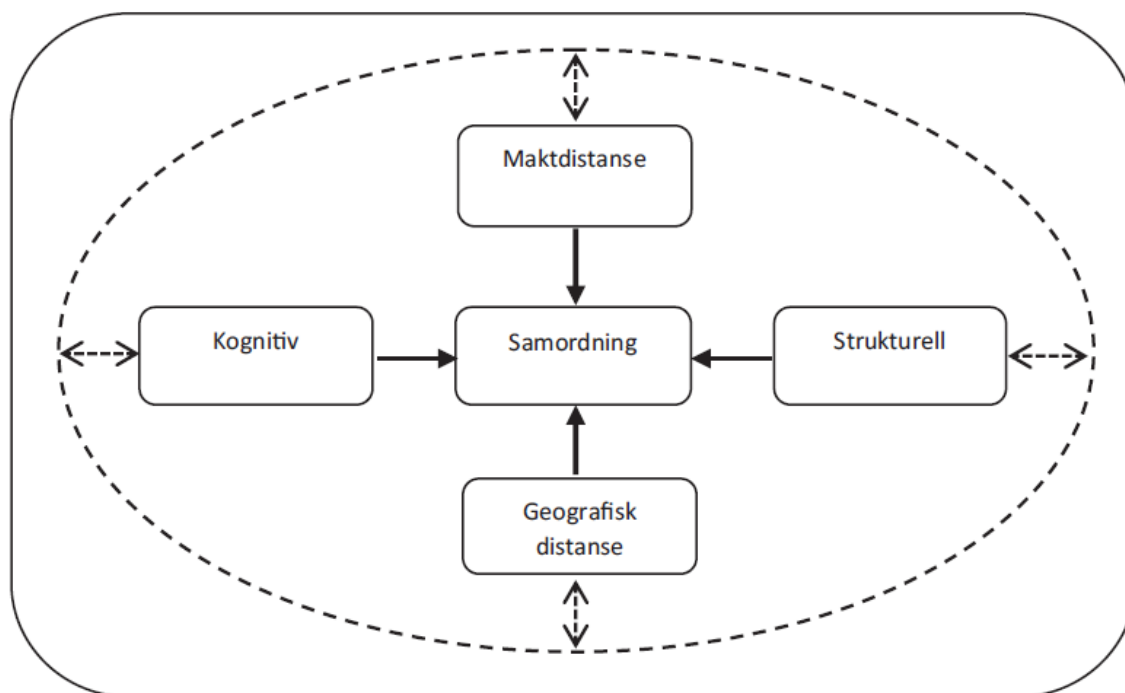
¹⁵ Lægred og Rykkja, 2014

¹⁶ Neby, Simon, Torstein Nesheim, Jostein Ryssevick, 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

Det at det tverrsektorielle samarbeidet i staten går på tvers av de tradisjonelle, hierarkiske styringslinjene («siloeene») 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.

Distanse mellom organisasjoner blir også fremhevet som en utfordring i forbindelse med tverretattlig samordning.¹⁷ Av ulike typer distanser nevnes geografisk distanse, kognitiv distanse, strukturell distanse og maktdistanse. De ulike distansene er illustrert i figuren under.

Figur 1 Distansetyper i interorganisatorisk samarbeid.



Kilde: Nesheim m.fl., 2019

Nedenfor går vi nærmere inn på hva som ligger i de ulike distansetyperne, og hvilke utfordringer disse kan medføre med tanke på tverretattlig 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.¹⁸
- *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

¹⁷ Nesheim m.fl. 2019, Gressgård m.fl. 2017b

¹⁸ Nesheim m.fl. 2019, Gressgård m.fl. 2017a, Gressgård m.fl. 2017b

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.¹⁹

- *Strukturell distanse* dreier seg om forskjeller når det gjelder formelle trekk ved organisasjonene. Dette kan dreie seg om struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold.²⁰ Ulikheter når det gjelder disse faktorene kan være utfordrende for samarbeid og koordinering på tvers av organisatoriske grenser.²¹ 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.» Arbeidsmåtene er tilpasset etatens 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.²² 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 kunne medføre ulike interesser blant de ulike aktørene.²³ Makt forstås her som evnen til å få ting gjennomført slik man ønsker²⁴, og forskjeller i maktforholdet mellom organisasjoner henger sammen med ulikheter blant annet i formell autoritet og ressurskontroll.²⁵ Tilgang til og kontroll med ressurser omfatter blant annet ressurser i form av penger, kunnskap og informasjon.²⁶ 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. 0-24-programmet involverer fem ulike direktorater, og det er dermed ikke usannsynlig at det kan oppstå samordningsutfordringer med bakgrunn i forhold som geografisk plassering/kontorsted, kunnskapsgrunnlag/kompetanseområde, arbeids- og myndighetsområde, størrelse, organisering mv. I neste avsnitt peker vi på en del tiltak som kan iverksettes for å fremme den tverretattlige samordningen i staten, og unngå utfordringene og hindringene vi nå har presentert medfører at samordningen ikke blir gjennomført i henhold til intensjonen.

2.2.2 Tiltak for å fremme tverretattlig samordning i staten

Nesheim m.fl. (2019) 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

¹⁹ Nesheim m.fl. 2019, Gressgård m.fl. 2017b

²⁰ Denne typen distanse omtales av Gressgård m.fl (2017 a og 2017 b) som organisatorisk distanse.

²¹ Nesheim m.fl. 2019

²² Gressgård m.fl. (2017a og 2017b) omtaler denne typen distanse, som er relatert til asymmetri og maktforskjeller mellom aktørene, som strukturell distanse.

²³ Nesheim m.fl. 2019

²⁴ Gressgård m.fl. 2017b

²⁵ Nesheim m.fl. 2019

²⁶ Gressgård m.fl. 2017a

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.»²⁷ Samtidig peker Nesheim m.fl. (2019) på 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.»²⁸ Videre påpeker Nesheim m.fl. (2019) 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.²⁹ For den enkelte organisasjon vil det være relevant å spørre seg hvilket potensiale som ligger i det å engasjere seg i et forpliktende tverretatlig samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet.³⁰

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. Når det gjelder Bolig for velferd blir det kommentert at boligspørsmålet er en sentral del av Husbankens kjernevirksomhet, samtidig som det vil være naturlig at andre aktører enn Husbanken vil være involvert i satsingen på mer selektivt grunnlag, siden boligspørsmålet utgjør en mindre sentral del av deres kjernevirksomhet. Når det gjelder 0-24 programmet vil det være sentralt å undersøke hvilke interesser de ulike direktoratene har i problemet som skal løses, og hvilken rolle de ulike samarbeidende direktoratene har fått (eller tatt) i 0-24 programmet.

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 samarbeidspartnerne 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 tverretatlig tiltak.

²⁷ Nesheim m.fl. 2019; 39.

²⁸ Nesheim m.fl. 2019; 39

²⁹ Nesheim m.fl. 2019; Gressgård m.fl. 2017a; Neby m.fl. 2016

³⁰ Gressgård m.fl. 2017a

Samordningstiltak og inter-organisatorisk styring

Når det gjelder samordningstiltak og inter-organisatorisk styring, er dette et felt der det foreligger en omfattende forskningslitteratur. 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.³¹ 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, er samordningsaktivitetene i hovedsak på strategisk nivå, samtidig som fokus er 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 Lægreid 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.

Det skilles også mellom tre ulike former for formell ledelse; delt ledelse, ledelse i regi av egen nettverksadministrasjon og ledelse i regi av sentral samarbeidspartner.³² Nesheim m.fl. (2019) peker på at den siste løsningen ligger nær opp til det som langt på vei er institusjonalisert i forbindelse med tverretatlig samarbeid i Norge, der et av de samarbeidene departementene eller direktoratene får en koordinatorrolle.

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, tverretatlige tiltak og koordinerte tiltak i og mellom permanente organisasjoner benyttes ofte prosjektorganisering.³³

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.³⁴ 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 det 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 svært viktig i etableringen av en slik tverrgående samarbeidsstruktur.

2.3 Analytisk rammeverk for tverretatlig samordning i staten

Torstein Nesheim, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Simon Neby (2019) presenterer gjennom en artikkel om gjenstridige problemer og tverretatlig samordning et *analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten*. I dette rammeverket blir følgende fire elementer vektlagt:

³¹ Nesheim m.fl. 2019

³² Kenis og Provan 2009, gjengitt i Nesheim m.fl. 2019

³³ Nesheim m.fl. 2019

³⁴ Nesheim m.fl. 2019

1. Oppgaver og avhengigheter
2. utfordringer knyttet til maktavstand, geografisk, kognitiv og strukturell avstand
Samt virkemidler knyttet til:
3. Den enkelte organisasjon
4. Det inter-organisatoriske samordningstiltaket

Nesheim m.fl. peker på at en hovedutfordring ved tverretattlig samordning er at man skal løse oppgaver som krever innsats fra de ulike etatene, og som berører disse etatene som formelt er atskilte og hver for seg utgjør en hierarkisk organisasjon. Det går videre frem at utfordringer ved tverretattlig samordning forsterkes gjennom prinsippet om ministerstyre og den sentrale posisjonen mål- og resultatstyringen har i den norske staten. Begge disse elementene bygger opp under en vertikal og hierarkisk styringsstruktur. Det kan derfor være krevende å få til en velfungerende ikke-hierarkisk tverretattlig samordning for eksempel i arbeidet med å finne løsninger på et gjenstridig problem. Dette fordi den enkelte etat, som følge av mål- og resultatstyringen, tenderer mot å rette oppmerksomheten mot å oppnå egne målsetninger, heller enn å sette fokus på områder der det er avhengighet mellom etater, og hvor resultatene er avhengige av at det settes inn virkemidler og handlinger fra flere sideordnede organisasjoner.

Nesheim m.fl. viser til at det er behov for virkemidler på to nivå for å håndtere utfordringene man ofte støter på ved tverretattlig samordning: «knyttet til *selve samarbeidet mellom flere organisasjoner* og til *den enkelte organisasjon* som deltar i samordningen.»³⁵

Basert på de fire hovedelementene i rammeverket som presenteres (se over) er det tre hovedspørsmål som står i fokus i en analyse av tverretattlig samordning i staten:

1. Hva som skal samordnes og hvorfor
2. Hvilke utfordringer aktørene møter i dette arbeidet
3. Hvilke tiltak aktørene hver for seg og i fellesskap treffer som respons på behovet for samordning og de utfordringene dette behovet står overfor

Når det gjelder det første punktet over, hva som skal samordnes (oppgavene), viser Nesheim m. fl. til at behov for tverretattlig samordning ofte blir trukket frem når man står overfor et gjenstridig problem. Oppgavene man står overfor vil likevel kunne variere mye, og basert på et instrumentelt perspektiv vil det være naturlig at både utformingen av arbeidet, organiseringen og styringen påvirkes av hvilke samordningsoppgaver man står overfor. Samtidig har ikke forholdet mellom oppgaver/problemer og form for koordinering blitt utforsket i særlig grad i forskningslitteraturen.³⁶ Et sentralt skille når det gjelder ulike typer oppgaver, er mellom myndighetsutøvelse og kontroll på den ene siden, altså iverksetting av lover og regler, og tjenesteyting på den andre siden.

Utfordringene aktørene møter i forbindelse med tverretattlig samordning, er i stor grad relatert til distanser mellom organisasjoner, som beskrevet i avsnitt 2.2.1 over. Videre anses det generelt sett som utfordrende å etablere en tverrgående (horisontal) struktur som går på tvers av de tradisjonelle, vertikale styringslinjene (også omtalt over).

Gitt de utfordringene man står overfor, vil det være behov for å iverksette tiltak for å fremme tverretattlig samordning i de tilfeller dette er vurdert som hensiktsmessig og/eller nødvendig for eksempel for å søke å løse et felles problem. Ulike tiltak som kan være hensiktsmessige for å fremme samhandling, både internt i den enkelte deltakende organisasjon og samordningstiltak/interorganisatoriske tiltak, er omtalt i avsnitt 2.2.2 over.

³⁵ Nesheim m.fl. 2019; 30

³⁶ Nesheim m. fl. 2019

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 1 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 • Makt-distanse
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, Gressgård, Hansen og Nesby, 2019

2.4 Programstyring

2.4.1 Definisjon av et program

Et program er en samling av prosjekter med et felles overordnet mål, som sammen skal bidra til forandringer og gevinster i en eller flere virksomheter eller sektorer.³⁷ Programmer etableres for å løse tidsbegrensede og avgrensede oppdrag, og er en fleksibel men samtidig effektfokusert organisasjonsform. Et programs oppdrag er å realisere ønskede gevinster. Dette er en vesentlig forskjell fra prosjekter, hvis oppdrag er å overlevere leveranser i form av produkter og/eller tjenester. I regi av Difis nettverk for program- og porteføljestyling er det etablert en arbeidsgruppe som blant annet har arbeidet med å oversette internasjonal programstyringsmetodikk til norsk. Særlig er det tatt utgangspunkt i MSP (Managing Successful Programmes). Arbeidsgruppen har blant annet utarbeidet veiledningsmaterieell som er tilgjengelige via Difis nettside.³⁸

³⁷ Jf. Difi: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virksomhetens-prosjektorganisasjon/programstyring>. Publisert: 02. nov 2017, Sist endret: 28. feb 2019

³⁸ Av nettsiden der veiledningsmaterieellet ligger fremgår det at den er publisert 09.01.19, og sist endret 04.03.19. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virksomhetens-prosjektorganisasjon/programstyring/norsk-modell>

Ifølge en veileder fra arbeidsgruppen nevnt over,³⁹ er programmer gjerne organisert på tvers av organisatoriske og budsjettmessige hierarkier. Programmet kan med andre ord være et samordningsvirkemiddel. Et program pågår over lengre tid, uavhengig av hvor stort det er. Tidlige føringer for et program, for eksempel knyttet til oppdragsgivervirksomhetens målsetninger ved oppstart, og hvilke strategier som skal legges til grunn, kan bli endret i løpet av programmets levetid. Det som er viktig, er at programmet forholder seg til oppdragsgiverens mål, som sier noe om hvor man skal, og strategier, som sier hvordan målet skal nås. Slike overordnede mål og strategier er veldig viktige føringer for et program, og det må være en viss kontinuitet i overholdelsen av disse.

For å etablere et program, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å ha et sett med tiltak og prosjekter som synes å bidra inn i samme gevinstbilde. Når man organiserer et program, er det gjerne med den hensikt at programmet skal levere en merverdi, en synergieffekt. Videre er det ikke automatisk en verdi i seg selv å organisere et arbeid som et program for å løse et oppdrag. Det å etablere et program kan være en krevende oppgave, både faglig og ressursmessig. Det er nødvendig at den innsats som legges inn i å etablere, drifte og avslutte et program er eller anses å gi større merverdi enn om oppgavene løses på en annen måte.

Arbeidsgruppen i regi av Difi peker på at «tverrgående oppdrag som skal levere internt i forvaltningen eller ut til samfunnet så langt hovedsakelig er gjennomført ved å gjøre en organisasjon til «koordinerende virksomhet», og del-oppgavene er gjennomført isolert sett innenfor de ulike bidragsytende virksomheter. Programstyring er en tilnærming som i de fleste tilfeller kan ivareta oppdragets styringsbehov på en vesentlig bedre og mer helhetlig måte enn gjennom dagens organisering.»⁴⁰ Dette knyttes til sentrale prinsipper for programstyring, som er viktige for å sikre det kontinuerlige fokuset på gevinstrealiseringen, på tvers av enkeltprosjekter og tiltak som er knyttet til programmet. For å oppnå ønskede gevinster er det gjerne behov for at flere prosjekter eller tiltak gjennomføres og bidrar med sine leveranser og effekter, og de enkelte leveransene i programmet er ikke først og fremst sentrale i seg selv; det sentrale er at de medfører ønsket endring.⁴¹ Merverdien av å etablere et program, fremfor kun å gjennomføre ulike parallelle prosjekter, dreier seg gjerne om å sikre at de ulike tiltakene som skal bidra til gevinstene blir koordinert, og at gevinstbildet ivaretas på en helhetlig måte. Videre kan programmet blant annet bidra til helhetlige prioriteringer på tvers av de ulike tiltakene. Arbeidsgruppen i regi av Difi presiserer at det ikke nødvendigvis er slik at programmet må ha kontroll på alle prosjekter og tiltak som settes i verk eller pågår, og som skal komme med leveranser som skal bidra til de ønskede effektene. Programmet kan på ulike måter følge opp også prosjekter og tiltak som ligger utenfor deres kontroll.⁴²

2.4.2 Styring av et program og gevinstrealisering

I en veileder fra arbeidsgruppen i regi av Difi blir det skissert ni styringstema som omfatter de fagområdene som må håndteres av programledelsen gjennom programmets levetid. Dette er:

- *Programorganisering* – det er kritisk for programmets suksess å ha en tydelig og effektiv programorganisasjon med klart definerte roller
- *Visjon* – et overordnet og retningsgivende retningsbilde, som må operasjonaliseres og konkretiseres i mål for programmet
- *Interessehåndtering* – identifisering og analyser av interessenter
- *Gevinststyring* – de samlede prosjekter og tiltak må innrettes mot å realisere ønskede gevinster
- *Planlegging og oppfølging* – god planlegging og løpende oppfølging er avgjørende, men i starten må man regne med stor grad av usikkerhet
- *Programbegrunnelse* – et Business case som blant annet skal validere programmets leveringsdyktighet
- *Styring av usikkerhet og hendelser* – system for å identifisere og håndtere usikkerheter
- *Styring og sikring av kvalitet* – systematisk oppfølging av innordning, oppfølging mv.

³⁹ Difi (2019): Hvorfor bruke programmer og programstyring? Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte). https://www.difi.no/sites/difino/files/om_programmer_og_programstyring_0.pdf

⁴⁰ Difi 2019; 1

⁴¹ Difi 2019

⁴² Difi 2019

Blant sentrale dokumenter som bør foreligge i tilknytning til et program, nevner arbeidsgruppen blant annet gevinstkart, gevinstrealiseringsplan, fremtidsbeskrivelse og programbegrunnelse, samt styringsdokument, programmandat, og oversikt over tiltak og prosjekter.

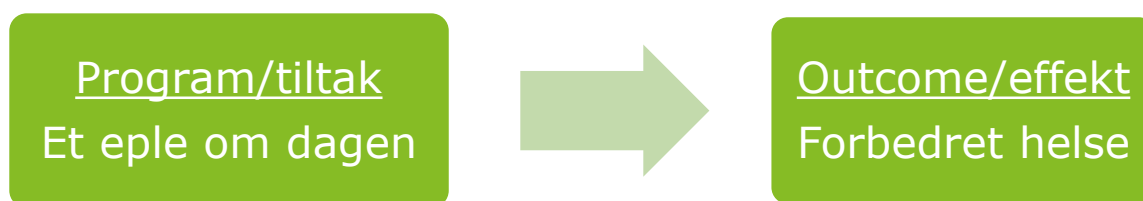
Alt dette vil være ledd i systematikken som bidrar til å planlegge, koordinere og følge opp ulike tiltak og aktiviteter som inngår i et program på en helhetlig måte, og hensikten vil alltid være å sikre at ønsket effekt, eller gevinst, blir oppnådd; «Det er endringene og dets virkninger som er intensjonen, ikke leveransene som sådan.»⁴³

Fokuset på programstyring leder videre til endringsteori («theory of change» i engelskspråklig litteratur). Endringsteori kobles ofte til programstyring, da dette kort fortalt dreier seg om en metodikk for å forklare eller illustrere hvordan og hvorfor en ønsket endring er forventet å skje innenfor en viss kontekst. Endringsteorien illustreres ofte ved hjelp av en resultatkjede, som viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet.⁴⁴

Endringsteori kan med andre ord benyttes til å beskrive sammenhengen, «the missing middle», mellom de aktiviteter som gjennomføres som del av et program, og hvordan disse skal kunne føre til at ønskede mål nås. En måte å gjøre dette på, er å begynne med å definere de ønskede langsiktige endringene, og deretter jobbe seg bakover fra disse for å identifisere alle betingelsene som må være på plass for at man skal kunne nå målet, og hvordan disse henger sammen. Videre må man identifisere hvilke intervensjoner eller aktiviteter som i sin tur kan føre til at disse betingelsene inntreffer. Ved hjelp av en slik tilnærming kan man få en detaljert oversikt over og forståelse for sammenhenger mellom aktiviteter og oppnåelse av det langsiktige målet, altså en beskrivelse av hvordan endring faktisk skjer.

Endringsteori benyttes dels synonymt med begrepet «programteori», men omtales i noen sammenhenger også som en sentral del av programteori, supplert av en såkalt «handlingsteori» som forklarer hvordan programmer eller andre intervensjoner er konstruert for å aktivere endringsteoriene.⁴⁵ Programteori er en konkret teori eller modell for hvordan en intervensjon (i form av et program, en innsats, politikk, strategi mv.) bidrar til en kjede av (mellomliggende) resultater og (intenderte eller observerte) effekter.⁴⁶ Uten teoridelen i programteorien har man kun en innsatsfaktor (programmet) og en ønsket effekt/virkning (outcome), men man kan likevel ha en antakelse om et årsak-virkning-forhold. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 2 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold uten programteori



Kilde: Bredgaard m. fl. 2013

⁴³ Difi 2019

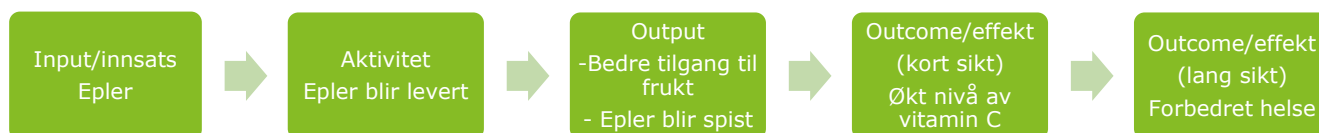
⁴⁴ Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2010): Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder.

⁴⁵ Bredgaard, Thomas, J. Salado-Rasmussen og S.Sieling (2013): En farbar vej mellem skyttegravene? Øvelser i integration af effektevaluering og programteori. <http://danskevalueringsselskab.dk/wp-content/uploads/2018/03/DES-I%C3%A6ringsseminarBredgaard.pdf>

⁴⁶ Bredgaard m.fl., 2013

Teorien i programteori har merverdi ved å etablere sammenhengen mellom innsatsfaktoren og effekten/virkningen. Denne merverdien kan illustreres som i figuren under, og gir utdypende informasjon om hvorfor/hvordan man mener det eksisterer et årsak-virkning-forhold.

Figur 3 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold med programteori



Kilde: Bredgaard m. fl. 2013

En endringsteori/programteori viser sammenhengen mellom det sosiale målet vi ønsker å gjøre noe med, eller eventuelle andre langsiktige mål, og hvorfor vi setter i gang «akkurat de» aktivitetene for å løse problemet. De enkelte aktivitetene som settes i gang må antas å få resultater som kan bidra til å oppnå ønskede effekter og virkninger. Det kan gjerne settes i verk flere parallelle aktiviteter, som får resultater som samlet kan bidra til ønskede effekter og virkninger, som i et program med flere delprosjekter. En tydelig endringsteori identifiserer hvilke forutsetninger som må være til stede for å oppnå ønskede effekter, og kan også bidra til å identifisere hvor i kjeden det svikter dersom man ikke får de ønskede effektene.

Når det er etablert et program, er det gjennom programmets faser eller prosjekter man legger grunnlaget for de konkrete gevinstene programmet skal skape (jf. f.eks. Axelos.com). Det bør etableres tydelige planer for alle delprosjekter i et program som blant annet tydeliggjør hvilke gevinster man jobber mot å realisere i hvert enkelt prosjekt. Videre blir det også trukket frem at gevinstrealisering er et ledelsesansvar. Gevinstene fra programmet kan ikke realiseres før delprosjekter er avsluttet, og det er et ledelsesansvar å sikre at man jobber mot å realisere disse gevinstene (ICG 2014). Det aller meste av selve programgjennomføringen, og dermed programstyringen skjer gjennom fasene/prosjektene i programmet. Litteraturen understreker viktigheten av at man lykkes med å kople programmets leveranser i prosjekter til ønskede gevinster for programmet slik at det er tydelig hva som kommer ut av det enkelte delprosjekt (ICG 2014).

Et sentralt spørsmål ved etableringen av et program, vil være hvordan man balanserer makten mellom *programmet* og *linjeorganisasjonen(e)*.⁴⁷ Spørsmålet om maktbalanse er både knyttet til styring og organisering av programmet, og allokering av ressurser for programmet. En organisering av programmet der maktbalansen går i favør 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). Disse idealtypiske matrisene er sjeldent å finne i praksis; som oftest finner man at maktbalansen ligger et sted mellom program og linje, både når det gjelder organisering, styring og med hensyn til ressursallokering. Dette gjelder også for 0-24-programmet, om enn med noe overvekt mot en «svak matrise».⁴⁸

Implement Consulting Group (ICG) peker på 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.⁴⁹ For at en slik forankring i linjeorganisasjonene skal ha den tiltenkte effekten, er det en

⁴⁷ Se f.eks. ICG 2014

⁴⁸ Deloitte 2018

⁴⁹ Implement Consulting Group (ICG) 2014

forutsetning at roller, ansvar og oppgaver i programmet er kjent og bredt akseptert i hvert deltagende direktorat, og at det er tydelig avklart hvem som har hvilket ansvar for å arbeide for realisering av de gevinster og det formål programmet er etablert for å oppnå. Manglede forankring i linjeorganisasjoner i disse henseende har sågar blitt identifisert som en hovedårsak til manglende gevinstrealisering og måloppnåelse.⁵⁰

Innledningsvis, når det er besluttet at en skal etablere et program, vektlegger litteraturen at man må være så konkret som mulig i defineringen av programmet, både hva gjelder formål og visjoner, mål, og sentrale roller.⁵¹ I defineringsfasen bør en også tydeliggjøre hvilke forutsetninger og begrensninger programmet skal realiseres innenfor. Dersom det er hensiktsmessig kan det også i denne fasen gjennomføres «as-is» og «to-be»-analyser. Det vil si redegjørelser for hva som er status på programmets område ved oppstart av programmet, og hvordan man ser for seg at status skal være etter at programmet er gjennomført. All den tid programmet ofte iverksettes der det er større endringer som skal iverksettes, og over tid, kan «to-be»-analysen være på et relativt overordnet nivå. Det bør også helt i starten av programmet, i forbindelse med defineringen skrives noe om tiltak, innsatser og gevinster, slik at man allerede fra oppstart kan sikre at programmet innrettes med tanke på å oppnå sitt formål.⁵² En innledende, overordnet risikovurdering av programmet bør også gjennomføres. Det bør også lages en tidsplan som sier noe om fremdriften i programmet på et overordnet nivå, og når programmets ulike prosjekter/bølger/faser skal gjennomføres.⁵³

2.5 Fokuserområder for delrapporten

Litteraturen om gjenstridige problemer, inter-organisatorisk samhandling og tverretatlig samordning gir nyttige innfallsvinkler for å forstå 0-24-programmet som et tverretatlig samarbeidstiltak. Konteksten 0-24-programmet eksisterer innenfor er også sentral, med en tydelig sektorinndeling der ministeransvaret og mål- og resultatstyringen som gjeldende styringsprinsipp står sterkt. Programteorien supplerer organisasjonsteorien, og det pekes på en del momenter som er sentrale for måloppnåelse.

Vi er i følgeevalueringen av 0-24 programmet som helhet opptatte av *samarbeidstiltakene* som følger av programmet. Neby m.fl. (2016) beskriver samarbeidstiltak som «(...) en sekundærstruktur, i den forstand at det er målrettet organisering på tvers av eksisterende, hierarkiske organisasjoner. Tiltaket knytter sammen ressurser, aktiviteter og informasjon fra enheter, som har sin organisatoriske forankring i ulike hierarkiske organisasjoner.»⁵⁴ I denne delrapporten rettes oppmerksomheten særlig mot utviklingen av programmet, med tanke på samarbeidets organisering, prosesser og hvordan utfordringer håndteres. Hvorvidt man har en felles forståelse for problemet som skal løses, er også viktig. Sistnevnte dreier seg om i hvilken grad og hvordan det felles tiltaket vektlegges av de ulike samarbeidspartene, og om problemforståelsen og vurderingen av feltets relevans for de ulike aktørene fungerer hemmende eller fremmende for den tverretatlige samordningen. Et felles forståelsesgrunnlag skapes gjerne over tid⁵⁵, og det er derfor viktig å se hvordan dette har utviklet seg siden forrige delrapport i følgeevalueringen.

Det rettes videre søkelys mot hemmende og fremmende faktorer for tverretatlig samordning på dette feltet, og her er blant annet de ulike distansene som er omtalt i litteraturen sentrale når det gjelder faktorer som kan hemme samarbeidet. Når det gjelder fremmende faktorer vil vi blant annet undersøke hvilke intra- og inter-organisatoriske tiltak som er iverksatt for å motvirke eventuelle hemmende faktorer i form av ulike typer distanser.

Når man har valgt programorganisering som samordningsvirkemiddel i 0-24-samarbeidet, medfører dette at også litteratur om programstyring er sentralt. Denne litteraturen presenterer noen rammer for gjennomføringen og styringen av et program, som man kan se på som en form for beste praksis. Vi vil her ikke gå i detalj inn på hvorvidt styringen av 0-24 programmet er i samsvar med prinsipper for

⁵⁰ (ICG 2014

⁵¹ Axelos.com; Horgen Consulting 2016

⁵² digst.dk; ICG 2014

⁵³ digst.dk

⁵⁴ Neby m.fl.2016

⁵⁵ Gressgård m.fl. 2016

programstyring som er kort beskrevet over. Imidlertid vil vi på noe overordnet nivå kommentere programmets innretning og utvikling i henhold til sentrale prinsipper for programstyring.

3. Utvikling av 0-24-programmet

0-24-programmet har i løpet av det siste året på flere måter gått inn i en ny fase av arbeidet. Parallelt med at de fleste innsatsene og tiltakene fra det opprinnelige oppdragsbrevet var i ferd med levere sine sluttrapporter for videre oppfølging i linjene i direktoratene, ble det i 2017 utarbeidet en ny strategi for 0-24-samarbeidet. Arbeidet med å identifisere og prioritere nye innsatser i programmet, samt å koble disse opp mot den nye strategien, har vært vesentlig i 2018 og 2019. Basert på erfaringer fra programmets to første år ble det våren 2018 gjennomført enkelte organisatoriske endringer, samtidig som det ble fastsatt endringer i de involverte aktørenes mandater. Gjennom disse prosessene har programmet gjort erfaringer knyttet til hva som skal til for å sikre synlige resultater fra samarbeidet og skape varige strukturer for videre samarbeid etter programmets avslutning. I dette kapitlet redegjør vi for utviklingen av programmet det siste året, og aktørenes opplevelse av denne utviklingen.

3.1 Bakgrunn

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)⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

Rapporten var med på å danne grunnlag for et nytt felles oppdragsbrev til direktoratene om å videreføre samarbeidet i et foreløpig femårsperspektiv. Det opprinnelige oppdragsbrevet inneholdt en lang rekke konkrete tiltak som skulle gjennomføres innenfor rammene av samarbeidet, totalt 13 «prioriterte tiltak» og tolv «øvrige tiltak».⁵⁹

Organiseringen som program ble vedtatt for å sikre at kompleksiteten i utfordringene en sto overfor ble ivarett kombinert med behovet for å sikre eierskap til programmet i alle direktoratene. Det ble utarbeidet et eget programmandat for programmet, 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 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.

Første delrapport av evalueringen omtalte programmets oppstart og utvikling frem til våren 2018. Blant annet viste evalueringen at det foregikk en form for «siling» av tiltak fra rapporten direktoratene utarbeidet og til det endelige oppdragsbrevet, noe som medførte at det blant de involverte aktørene ble oppfattet som vanskelig å se hva som var helheten og sammenhengen mellom de ulike oppdragene/innsatsene som ble

⁵⁶ Oppdragsbrev nr. 16-15

⁵⁷ Kunnskapsdepartementet, 2015. *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. Oppdragsbrev nr. 06-14.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Kunnskapsdepartementet, 2015. *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år, «0-24-samarbeidet»*.

del av programmet. I evalueringen ble det vurdert at programmet har hatt noen 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.

I første delrapport ble det også vurdert at etableringen av 0-24 som et program bidro til at intensjonen om å sikre bred involvering og bredt eierskap til problemstillingene i programmet ble ivaretatt, men samtidig at programmet har hatt utfordringer med å etterleve intensjonen fullt ut i praksis.

3.2 Styring og organisering

3.2.1 Programmets strategi og målbilde

Som det fremgår av første delrapport av følgeevalueringen ble det, utover programmandatet fra 2016, ikke utarbeidet styrende dokumenter som kunne gi retning til arbeidet 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 samfunnsliv, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.⁶⁰

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

Strategien fra 2017 fastsetter en rekke prinsipper for arbeidet i 0-24-programmet. Av disse fremgår det blant annet at programmet har innsatser og tiltak både når det gjelder samordning av ressurser og samordning av politikktvikling, samt at det innebærer både horisontal (på tvers av sektorer) og vertikal (på tvers av forvaltningsområder) samordning.

Ambisjonsnivået er lagt til det høyeste nivået i «samordningsstigen», dvs. å utvikle felles planer og tiltak. I tillegg argumenteres det for at målet om å bygge varige strukturer for samordning gjør at programmet er lagt på et enda høyere ambisjonsnivå enn samordningsstigen legger opp til.

Effektmål

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

Resultatmål

1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge 0-24 år og deres familier
2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner/fylkeskommuner i å etablere godt tverrfaglig 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

⁶⁰ 0-24-samarbeidet. Strategi 2017-2020

Både medlemmer av styringsgruppen og programsekretariatet gir i intervjuer gjennomgående uttrykk for at arbeidet med ny strategi var nødvendig for å sikre en omforent forståelse blant aktørene av programmets mål og retning. Strategiarbeidet bidro til en økt bevisstgjøring om hva 0-24-samarbeidet skulle være, samt av de ulike aktørenes inngangsverdier i arbeidet.

Høsten 2018 ble det igangsatt et arbeid for å konkretisere målbildet for programmet ytterligere, for å spisse og prioritere innsatsen for slik å legge et best mulig grunnlag for måloppnåelse for programmet ved dets formelle avslutning ved utgangen av 2020. Det er også varslet at det vil komme et nytt oppdragsbrev for samarbeidet i løpet av kort tid.

Planen for det videre arbeidet med målbildet ble lagt frem for, og støttet av, styringsgruppen vinteren 2019. Av planen som ble vedtatt av styringsgruppen i februar fremgår blant annet at målbildet skulle være på plass innen sommeren 2019, og at arbeidet skulle gjøres i tett samarbeid med prosjektlederne, de involverte linjene og styringsgruppens medlemmer. Videre fremkommer det av planen at det parallelt med dette må sikres hensiktsmessig organisering og plassering av gevinstansvar for hvert enkelt delprosjekt, med klare rolle- og ansvarsforhold.

For hvert pågående delprosjekt har det på bakgrunn av dette vært gjennomført møter gjennom 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 har målet for møtene vært å klargjøre hvilken tilknytningsform til 0-24-programmet som er mest hensiktsmessig for delprosjektet, og hvordan den valgte organiseringen skal sikre linjeforankring, oppfølging av arbeidet og måloppnåelse på kort og lang sikt.

Utkast til målbilde ble lagt frem for styringsgruppen i mai 2019, og besluttet endelig i styringsgruppemøtet i juni 2019. I utkastet redegjøres det for hvilke delprosjekter som foreslås prioritert i det videre arbeidet, samt en beskrevet ønsket situasjon ved utgangen av 2020 for ulike involverte aktører, herunder hos direktoratene selv, i kommunene og i fylkesmannsembetene.

Mens det i strategien fra 2017 defineres fire innsatsområder som speiler programmets fire resultatmål, er målbildet i utkastet rettet kun mot de to første innsatsområdene/resultatmålene. Dette illustrerer en utfordring som har blitt synlig for programmet i perioden etter utarbeidelsen av ny strategi: for det operative arbeidet i programmet oppleves de fastsatte resultatmålene som overlappende, til dels uklare og krevende å bryte ned til konkrete og synlige resultater. Involverte aktører har i intervjuer og i møter blant annet i programsekretariatet gitt uttrykk for at dette har gjort arbeidet med å koble pågående innsatser i programmet mot programmets mål til en krevende øvelse.

Flere har i intervjuer vist til at de aller fleste av innsatsene og prosjektene i programmet i realiteten handler om å samordne direktoratenes virkemidler i en eller annen forstand, det vil si det som i dagens strategi ligger til innsatsområde 2. På bakgrunn av dette har det blitt gitt uttrykk for at det kunne ha vært mer hensiktsmessig å la de etablerte kategoriene av virkemidler i staten – juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler - ligge til grunn for identifisering og prioritering av innsatser og tiltak i programmet. Det er pekt på at dette også ville innebære en terminologi som er velkjent for direktoratene, og som ville kunnet gi en mer gjenkjennelig ramme for innsatsene.

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.

Behovet for å jobbe frem et mer konkretisert mål bilde sprang ut av en erkjennelse av at innsatsene i programmet har vært for spredt på ulike områder, samtidig som mange av innsatsene har hatt noe uklare mandater og en svak eller utydelig kobling til de overordnede målene for samarbeidet. Likevel viser diskusjoner i programmets sekretariat og styringsgruppe at det har vært ulike oppfatninger blant aktørene om behovet for, og omfanget av, arbeidet med å konkretisere målbildet opp mot det enkelte prosjekt. I intervjuer og i diskusjoner i styringsgruppen og programsekretariatet er det fra enkelte gitt uttrykk for at prosessene knyttet til utarbeidelse av målbildet kan bli for byråkratiske og indremedisinske, og oppta verdifull tid og kapasitet i arbeidsgruppene på bekostning av det verdiskapende arbeidet.

Samtidig er det bred enighet blant intervjuede aktører om at uklare mandater og manglende tydelighet om hva det enkelte delprosjektet skal resultere i både har vært, og fortsatt er, en av de største utfordringene i 0-24-samarbeidet, noe som blant annet har vist seg gjeldende i det pågående statistikkprosjektet.⁶¹

3.2.2 Organisering og mandater

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 omtalt i følgeevalueringens første delrapport. Formålet var blant annet å sikre en tydeligere struktur og bedre forankring av programmet, både internt i selve programmet og i direktoratene.

Det opprinnelige prosjektmandatet tilla i hovedsak styringsgruppen en rolle som et besluttsende styre, hvis hovedoppgave var å sikre at tiltak som allerede var gitt gjennom oppdragsbrevet ble startet opp, gjennomført og fulgt opp i samsvar med programmets intensjon. I det nye mandatet er ansvaret som ligger til styringsgruppen og det enkelte styringsgruppemedlem 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.

Programsekretariatet er i det nye mandatet gitt økt ansvar og myndighet blant annet når det gjelder kvalitetssikring og gevinstrealisering gjennom oppfølging av tiltak/delprosjekter og for å sikre at delprosjektene produkter er de riktige for å oppnå ønskede gevinster, legge til rette for god gjennomføring av delprosjektene og sikre implementeringen av resultater. Sekretariatets arbeidsoppgaver er også konkretiserte gjennom det nye mandatet. Blant medlemmer både av styringsgruppen og sekretariatet er det i intervjuer gitt uttrykk for at aktørene i programmet i større grad enn tidligere er ansvarliggjort både når det gjelder arbeidet i selve programmet og inn i egen organisasjon.

Enkelte styringsgruppemedlemmer peker på at styringsgruppen nå er tettere på det operative arbeidet i programmet enn tidligere, og gruppen møtes også hyppigere enn før. Samtidig gir styringsgruppemedlemmene generelt i liten grad uttrykk for at de opplever at deres egen rolle i programmet i praksis er endret som følge av de nye mandatene.

Gjennom mandatet gis styringsgruppemedlemmene et klart ansvar for forankring og avklaringer i eget direktorat og opp mot eget departement. I underlagsmateriale til styringsgruppen knyttet til arbeidet med de nye mandatene fremgår en forventning om at 0-24 skulle være fast ledermøtesak i direktoratene to ganger årlig. Av intervjuene med styringsgruppemedlemmene fremgår det at 0-24 likevel i liten grad rapporteres som egen sak til ledergruppene i direktoratene. Dette begrunnes blant annet med at for at tiden i ledermøtet skal kunne rettferdiggjøres, må det være noe substansielt å melde, for eksempel om resultater. Det vises til at det ikke er behov for ny formell forankring i direktoratet hvert halvår.

Som en del av arbeidet med endringer i mandater og organisering ble skillet mellom programsekretariatet og det som tidligere var kontaktpersoner i de enkelte direktoratene opphevet. Programsekretariatet i dag er dermed én samlet gruppe med faste representanter fra alle de involverte direktoratene. Utdanningsdirektoratet har hovedansvaret for de felles sekretariatsfunksjonene, og deltar i sekretariatet med tre medarbeidere.

Av intervjuene som er gjennomført i evalueringen våren 2019 fremgår det at flere av programsekretariatets medlemmer i realiteten ikke bruker 50 prosent av sin tid på 0-24-samarbeidet, slik det er forutsatt i

⁶¹ Se avsnitt 4.4.1 for nærmere omtale av prosjektet

mandatet. Det vises i intervjuer til at det kan være en krevende oppgave å ivareta denne forutsetningen. På den ene siden må sekretariatsmedlemmet selv og dets leder sørge for å holde på denne andelen også når andre, presserende oppgaver kommer inn, samtidig som det må oppleves at det er nok å gjøre i programmet til å forsvare en halv stilling. Det er en generell erkjennelse av at arbeidsfordelingen i sekretariatet er ujevn, og at Utdanningsdirektoratets medlemmer fremdeles i all hovedsak tar ansvar for og driver de store oppgavene i sekretariatet.

I løpet av perioden 2016-2017 var programmet preget av lite stabilitet blant både styringsgruppemedlemmer og kontaktpersoner.⁶² Flere av dagens deltakere deltok ikke i strategiprosessen i 2017, og har dermed ikke forutsetninger for å vurdere i hvilken grad dette har hatt en betydning for programmets arbeid. Det siste året har begge gruppene hatt større grad av stabilitet. Flere viser i intervjuer til at aktørene gjennom programperioden har fått økt forståelse for hverandre og hverandres rammer, og at økt stabilitet i de organisatoriske strukturene har bidratt til en slik modning.

3.2.3 Intern organisering i direktoratene

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.

Av intervjuene kommer det frem at de ulike direktoratene fremdeles har valgt ulike former for intern organisering, der grad av formalisering, involvering og ansvar varierer relativt mye mellom direktoratene.

I **Utdanningsdirektoratet** er det opprettet en egen intern styringsgruppe med faste møter i forkant av styringsgruppemøtene for programmet. Møtene benyttes i hovedsak til å forberede direktoratets styringsgruppemedlem til styringsgruppemøtet. Den interne styringsgruppen består av seks deltakere fra ulike avdelinger i direktoratet, som hver har ansvar for å sikre forankring i sine respektive divisjoner.

I **Helsedirektoratet** ble det i 2018 opprettet et programstyre for barn og unge, som består av ni medlemmer, i hovedsak på direktørnivå på tvers av divisjoner og avdelinger i direktoratet. I tillegg inviteres kontaktpersoner i divisjonene til å delta og melde opp saker. Alle saker av betydning som skal til styringsgruppen i 0-24-samarbeidet drøftes i programstyret, som har møter i forkant av 0-24-programmets styringsgruppemøter.

I **Bufdir** gjennomføres det forberedende møter i forkant av styringsgruppemøtene. De forberedende møtene gjennomføres på avdelingsdirektørnivå med inntil sju deltakere, inkludert styringsgruppemedlem og sekretariatsmedlem.

I **IMDi** er det ikke etablert en egen intern styringsgruppe. Det gjennomføres orienteringsmøter i for- eller etterkant av styringsgruppemøtene, der styringsgruppemedlem, linjeledere og arbeidsgruppemedlemmer og deres linjeleder deltar. Styringsgruppeleder løfter saker til direktørgruppen i direktoratet ved behov.

I **AVdir** er det nylig blitt opprettet en intern arena for møter mellom styringsgruppemedlem, prosjektsekretariatsmedlem og medlemmene i de ulike arbeidsgruppene. Det er ikke etablert øvrige strukturer internt for å følge opp 0-24-samarbeidet, men styringsgruppemedlem og sekretariatsmedlem har jevnlig dialog.

3.3 Programmets prosjektportefølje

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.

⁶² Fra våren 2018 har benevnelsen «kontaktperson» utgått, og disse har blitt en del av programsekretariatet som beskrevet i tidligere avsnitt

Arbeidet med å sette sammen en ny portefølje av prosjekter og innsatser innenfor 0-24-samarbeidet ble dermed en naturlig forlengelse av både strategiprosessen og arbeidet med fastsetting av nye mandater i programmet. I dette arbeidet fikk blant annet styringsgruppen i større grad et ansvar og en rolle i å initiere nye tiltak og prosjekter.

Høsten 2018 ble det gjort en gjennomgang av gjeldende prosjektsportefølje, samt gjennomført en prosess i styringsgruppen om prioritering av innsatser og prosjekter i gjenstående periode av programmet. Hvert direktorat bragte i denne prosessen med seg innspill til nye prosjekter som skulle inn i porteføljen, og i samsvar med den nye strategien skulle aktuelle prosjekter kobles til de fastsatte innsatsområdene. Gjennom dette arbeidet ble enkelte prosjekter tatt ut av arbeidet, og enkelte nye innsatser tatt inn i porteføljen.

Som følge av dette består nå programmet av færre innsatser/prosjekter enn tidligere.⁶³ Dette er i samsvar med ambisjonen om å spisse arbeidet tydeligere mot de fastsatte innsatsområdene i den avsluttende fasen av programmet. Som bakgrunn for dette lå også en erkjennelse av at innsatsen så langt hadde vært spredd på for mange prosjekter med til dels uklar kobling til programmets mål, og at ressursene i gjenstående periode måtte konsentreres rundt noen prosjekter hvor det var gode forutsetninger for å oppnå resultater.

En intervjuet aktør i programmet viser til at det tidligere 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 innebærer at programmet ikke har kommet inn på de store strukturelle utfordringene. Det beskrives videre at det i programmet er tatt utgangspunkt i tiltak noen av aktørene allerede arbeider med og som kan passe inn, og ikke hvilke prosjekter som best kan bidra til å nå målene. Dette innebærer at man begynner med tiltakene, ikke målene.

Blant annet som følge av denne erkjennelsen går det av strategien fra 2017 frem at innsatsen skal være avgrenset til områder og tiltak hvor tverrsektoriell samordning er av vesentlig betydning for å nå målsettingene med programmet. I sammenheng med dette ble det besluttet at organiseringen av det enkelte prosjekt og innsats skal kunne gjøres mer fleksibel ved at det ble definert tre typer tilknytningsformer til 0-24-programmet:

1. Prosjekter som skal gå på etablert måte gjennom 0-24, det vil si prosjekt hvor det opprettes en tverrsektoriell arbeidsgruppe som jobber ut fra et mandat fastsatt av styringsgruppen og leverer del- og sluttrapporter med anbefalinger.
2. Prosjekter som er en del av 0-24, men har en egen organisering for å sikre en forsterket effekt. Dette gjelder prosjekter som fordrer spesielt god forankring i linjene, og hvor det etableres en egen prosjektorganisering, for eksempel med egen styringsgruppe. I disse prosjektene får styringsgruppen for 0-24-samarbeidet en prosjekteierrolle.
3. Tiltak som er tilrettelagt for tverrsektorielt samarbeid gjennom 0-24, men følges videre opp i de relevante direktoratenes linjer. Dette innebærer at 0-24 kan få satt sin merkelapp på relevante tverrsektorielle tiltak, uten at det krever spesiell oppfølging fra styringsgruppen eller sekretariatet utover i tilretteleggingsfasen innledningsvis.

Det enkelte prosjekts tilknytningsform avgjøres av hvilken prioritering det gis av styringsgruppen. Prosjektene i nåværende portefølje har i all hovedsak blitt gitt en av de to første tilknytningsformene som beskrevet over. I praksis har variasjonen i tilknytningsform for pågående prosjekter vært liten, men som del av diskusjonen om målbylde i perioden 2019-2020 skal styringsgruppen også ta nærmere stilling til dette.

Det er bred enighet blant de intervjuede aktørene om at prosjektporteføljen i programmets første periode var for bred, spredd og krevende å følge opp, og at spissingen av prosjektporteføljen har vært helt nødvendig. Nåværende portefølje og prosess knyttet til oppstart av nye innsatser oppfattes som mer hensiktsmessig, og det fremheves i intervjuer at det å sikre de varige strukturene har blitt et langt mer tungtveiende hensyn enn tidligere når nye prosjekter skal besluttes. Det oppfattes også blant de

⁶³ For oversikt over prosjekter i den nye prosjektporteføljen, se vedlegg 1

intervjuede som gjennomgående positivt at det er åpnet for nye tilknytningsformer da dette åpner for en mer fleksibel og tilpasset organisering av det enkelte prosjekt.

Samtidig trekker flere av styringsgruppens medlemmer frem i intervju at en underliggende utfordring med hele programmet fremdeles er at det fremstår som uklart hvilke typer prosjekter som skal og bør inn i 0-24-samarbeidet, med den konsekvens at det er litt tilfeldig hva som foreslås av styringsgruppemedlemmene inn i porteføljen.

Det vises i et intervju til at det på et tidspunkt ble kommunisert at *alt* som handler om samordning skulle inn i 0-24. Vedkommende påpeker at dette både fremstår som uhensiktsmessig og i praksis umulig å gjennomføre, da det til enhver tid foregår mye samarbeid og samordning på tvers av direktoratene som det kun ville innebære merarbeid å inkludere i 0-24-porteføljen. Slike typer samordningstiltak er fremover tiltenkt tilknytningsform 3 beskrevet over.

I sammenheng med dette uttrykkes det også at det fremdeles ikke fremstår som tydelig *hva* programmet primært skal samordne og hvem som er målgruppen for samordningen. Flere har pekt på at dersom formålet er at staten skal rydde i eget hus når det gjelder virkemidler overfor kommunene, vil en del av prosjektene i porteføljen fremdeles være vanskelig å få til å passe inn i bildet. I et slik perspektiv er det påpekt at arbeidet til regelverksgruppen og piloten knyttet til programfinansiering er veldig i samsvar med formålet, mens andre prosjekter er vanskeligere å koble til formålet.

3.4 Oppsummerende analyse og vurdering

0-24-samarbeidet har på flere måter beveget seg over i en ny fase i løpet av 2018 og 2019. Som omtalt i evalueringens første delrapport gjorde programmet seg en rekke erfaringer i løpet av de to første årene i drift. Disse erfaringene har vært sentrale inngangsverdier til det arbeidet som er gjort med strategi, organisering, mandater og prosjektportefølje i perioden fram til juni 2019. Programmet er nå etablert med en ny prosjektportefølje, og er i ferd med å få på plass et mål bilde som skal konkretisere hva programmet skal oppnå i 2019 og i 2020. Utviklingen det siste året oppfattes gjennomgående som positiv blant de involverte aktørene, inkludert direktørene i de deltakende direktoratene. Dette knyttes særlig til arbeidet som er gjort for å spisse innsatsen mot områder som er av felles betydning for de involverte direktoratenes virksomhet.

I forrige delrapport ble det redegjort for hvordan utfordringene knyttet til oppstart og utvikling av programmet i de to første årene kunne forstås i lys av teorier for programstyring. Det ble i rapporten vurdert 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.

De endringene som er gjennomført i programmet det siste halvannet året viser etter vår vurdering vilje og evne til å ta tak i de svakhetene som er identifisert. Det er også en generell oppfatning blant alle intervjuede parter om 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 i dette - de ulike aktørene opplever en klar bedring i forståelsen av hverandres organisasjon og ståsted, og opplever i større grad enn tidligere å ha et omforent utgangspunkt for samarbeidet. Tillit mellom partene synes her å kunne spille en rolle. Tillit blir i litteraturen pekt på som et element som bidrar til å forenkle samordning, og utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter. Den økte stabiliteten både i styringsgruppen og i sekretariatet det siste halvannet til to årene kan således spille 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.

Mens formålet med programmet både i strategien fra 2017 og i det opprinnelige programmandatet er rettet mot samordning mellom stat og kommune (vertikal samordning) til det beste for utsatte barn og unge og deres familier («sluttbruker»), er resultatmålene – og de involverte aktørenes oppfatning av formålet – i stor grad rettet mot samordning av virkemidler på tvers av de statlige aktørene (horisontal samordning). Selv om det har vært en klar bevegelse i positiv retning, preges programmet fremdeles til en viss grad av at det ikke er entydig for alle parter hva som skal være formålet med samordningen, hvem som er målgruppen, hvilke tiltak som passer inn og hva som skal til for at tiltakene kan skape håndfaste resultater.

Dette bidrar etter vår mening til at det kan være krevende å sikre god kobling mellom mål og tiltak. Det er heller ikke etablert en tydelig endringsteori i programmet, som synliggjør disse koblingene og sammenhengene.

Klargjøring av samordningsoppgaver og avhengigheter mellom de samarbeidende sektorene pekes i litteraturen om tverretattlig samordning på som et sentralt element. Vi mener det fremdeles foreligger et behov for å tydeliggjøre hvorvidt oppgaven(e) deltakerne i 0-24-programmet skal samarbeide for å løse, primært dreier seg om oppgaver på strategisk nivå, eller om også oppgaver som er mer direkte relatert til tjenesteytingen skal stå i fokus. I denne sammenheng kan vi heller ikke se at avhengighetene mellom de samarbeidende partene er tydelig avklarte, til tross for strategiens vektlegging av at innsats og tiltak skal avgrenses til områder hvor tverrsektoriell samordning er av vesentlig betydning for å nå målsettingene med programmet. Hvordan oppgavene 0-24-programmet skal løse relaterer seg til de ulike direktoratenes kjerneoppgaver, og hvordan det enkelte direktorat er avhengig av de andre samarbeidspartene for å løse disse oppgavene, er sentrale momenter å avklare for å få en felles forståelse både for oppgaver og målsetninger, og ikke minst roller og involvering. Det å avklare avhengigheter relatert til hvert enkelt delprosjekt kan bidra til å tydeliggjøre hvilken rolle det enkelte direktorat skal ha i det aktuelle prosjektet, og hva det er viktig at det enkelte direktorat bidrar med for å sikre høyest mulig måloppnåelse. Vi mener at slike avklaringer for eksempel kan styrke det videre arbeidet med BTS-prosjektet⁶⁴, for å forstå hvilke interesser de ulike partene tar med seg inn i dette arbeidet, og hva man er avhengig av at de ulike aktørene bidrar med for å realisere målene. Dette forutsetter at målene for prosjektet er godt definerte i utgangspunktet. For å sikre en omforent forståelse, er det viktig å være mest mulig konkret, slik at man reduserer risikoen for at de ulike distansene som eksisterer mellom organisasjonene, bidrar til ulike fortolkninger og forståelser. Dette gjelder både programmet som helhet, og de enkelte prosjektene som inngår i programmet.

Som det fremgår i rapportens kapittel 5, fremstår det som en forutsetning for å lykkes med tverrsektorielt samarbeid at innsatsene kan kobles opp mot de deltakende virksomhetenes kjernevirksomhet. Å finne balansen mellom innsatser som både er brukerrettet og legger til rette for å utvikle og teste nye arbeidsformer, samtidig som man sikrer at grenseflaten til direktoratenes kjernevirksomhet er tilstrekkelig stor, fremstår som en viktig men svært krevende forutsetning å ivareta for å sikre både gode resultater som er «salgbare», og for å ivareta de enkelte aktørenes engasjement og eierskap til programmet.

Arbeidet som ble gjort med programmets organisering og mandater har etter vår vurdering vært viktig for å tydeliggjøre forventninger og rammer for de involverte aktørene i programmet. Samtidig viser undersøkelsene våren 2019 at det er krevende å sikre at roller og ansvar er tydelig nok, og at alle aktørene evner å ivareta sitt ansvar på en tilstrekkelig måte. Blant annet er det lite som tyder på at styringsgruppemedlemmene har endret sin tilnærming til arbeidet som følge av endringene som ble gjort. Vi mener det er potensiale for at styringsgruppens medlemmer i enda større grad kan etterleve de føringer som ligger i mandatet. Samtidig mener vi at det er behov for å tydeliggjøre styringsgruppeleders rolle og ansvar, da dette ikke fremgår klart av mandatet. Etter vår vurdering viser diskusjonene rundt nødvendigheten av å jobbe med målbildet for det enkelte prosjekt og knytte dette til programmets mål også at det fremdeles er ulikt i hvilken grad aktørene vurderer og anerkjenner behovet for å stramme opp strukturene rundt den enkelte innsatsen i programmet.

Arbeidsmengden i programsekretariatet er ujevnt fordelt på medlemmene. Dette følger dels naturlig av Utdanningsdirektoratets koordinatrorolle for programmet. Samtidig innebærer ulikheten i ressursinnsats en viss skjevhet i maktforholdet mellom aktørene i sekretariatet. Det fremgår av undersøkelsen at medlemmer fra andre direktorater til dels finner det krevende å sette av i snitt så mye som 50 prosent stilling til 0-24-programmet. Vi mener derfor at det kan være behov for en tydeliggjøring av hvilke oppgaver og hvilket ansvar som ligger til henholdsvis Utdanningsdirektoratets sekretariatsmedlemmer og de øvrige direktoratenes sekretariatsmedlemmer. En tydeliggjøring av ansvar og oppgaver vil kunne være sentralt for å klare å prioritere tilstrekkelige ressurser til arbeidet med 0-24-programmet. Det er viktig at skjevheten i maktforholdet følges opp med tydelige, gjensidige forventningsavklaringer.

⁶⁴ Se avsnitt 4.4.2 for nærmere omtale av BTS-prosjektet.

4. Organisering av arbeidet sett i forhold til tiltaksgjennomføring

Som beskrevet i forrige kapittel ble det i løpet av 2018 gjennomført endringer i programmets organisering for i større grad å legge til rette for god tiltaksgjennomføring. Årets undersøkelser viser at endringene er opplevd som hensiktsmessige, men at flere av utfordringene fremdeles gjør seg gjeldende. Dette knyttes både til forutsetningene for hensiktsmessig og effektiv styring av programmet, og til behovet for forankring i linjene i direktoratene. Det siste punktet fremstår som spesielt viktig med en mer spisset tiltaksportefølje som ligger nærmere kjernevirksomheten i direktoratene enn tidligere. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan programmet er organisert og hvilke utfordringer og muligheter dette medfører når det gjelder gjennomføring av tiltakene i programmet.

4.1 Bakgrunn

Forrige kapittel tok for seg de endringer som er gjennomført i organisering av programmet i løpet av det siste året. Per mai 2018 var programmet 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.
- **Programeiere** er virksomhetslederne for de fem direktoratene som deltar i programmet. Disse er oppdragstakerne og ansvarlige for å løse oppdraget slik oppdragsgiver har beskrevet det. Det er programeierne som har 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** består av ledere fra de fem direktoratene. I tillegg til at alle direktoratene har ett ordinært medlem i styringsgruppen, har Utdanningsdirektoratet også lederen for styringsgruppen. Styringsgruppen fikk ny leder ved nyttår 2019. Styringsgruppen har ansvar for programmet som helhet, det vil si strategi, tiltaksportefølje, implementering og gevinstrealisering. Fra 2019 er det lagt opp til at styringsgruppen har relativt hyppige møter, ca. månedlig.
- **Programsekretariatet** består av ett medlem fra linjen i hvert av de fem direktoratene, samt leder for sekretariatet og ytterligere ett medlem fra Utdanningsdirektoratet. Sekretariatet har 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.
- **Prosjektene/innsatsene** besluttes av styringsgruppen. I henhold til strategien fra 2017 skal alle nye prosjekter være koblet til ett av innsatsområdene, og dermed til ett av resultatmålene, for programmet. Som beskrevet i forrige kapittel ble det fra høsten 2018 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. Per våren 2019 er fremdeles de fleste innsatsene organisert som **arbeidsgrupper** som jobber på mandat fra styringsgruppen. Arbeidsgruppene ledes av ett direktorat, med fagpersoner fra linjen i de ulike direktoratene. Det er imidlertid 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.

Av følgeevalueringens første delrapport fremgår det at det var et generelt ønske blant de deltagende direktoratene om et tydeligere engasjement og en sterkere forankring hos de ansvarlige departementene. Samtidig ble det i rapporten vurdert at det viktigste programmet kunne gjøre for å skape et større engasjement hos oppdragsgiverne var å selv jobbe med utviklingen av programmet, for slik å sikre synlige resultater og positive erfaringer.

Videre ble det vurdert som en forutsetning for at programmet skal kunne lykkes at styringsgruppen og programeierne forsterker sitt lederskap for programmet. Særlig ble det vist til et behov for å styrke forankringen i direktoratene, blant annet ved å sikre at ledernivået i direktoratene kommuniserer at 0-24-samarbeidet er et prioritert område. Det ble påpekt at dette byr på utfordringer for lederne, både fordi tverrsektorielt samarbeid ikke er noe det enkelte direktorat blir målt på og fordi samarbeidet krever innsats fra fagpersoner i linjen som i tillegg skal skjøtte sine ordinære arbeidsoppgaver. Videre ble det vurdert at en tydelig intern struktur i det enkelte direktorat for oppfølging av det tverrsektorielle samarbeidet i 0-24-programmet ville være en viktig forutsetning for å sikre nødvendig koordinering, oppfølging og prioritering i det enkelte direktorat.

Evalueringsens første delrapport omtalte også en rekke utfordringer knyttet til sekretariatets arbeid, blant annet på grunn av sekretariatets manglende myndighet overfor arbeidsgruppene og varierende grad av involverte kontaktpersoner. Det ble blant annet vurdert at sekretariatet ikke har hatt en tilstrekkelig god rollebeskrivelse utover det som står i programmandatet.

Når det gjelder arbeidsgruppene ble det i rapporten vurdert at disse hadde fungert i ulik grad. Det ble vist til at arbeidet har medført at de involverte har lært mer om arbeidet som gjøres rettet mot utsatte barn og unge i andre direktorat, de har utvidet eget faglig nettverk, og det har vært gjennomført godt faglig arbeid. Samtidig ble det vurdert at de mest sentrale utfordringene for arbeidsgruppene har vært relatert til at

- mandatene ikke har vært tilstrekkelig tydelige,
- tolkningen av mandatene til arbeidsgruppene i noen tilfeller har medført at tiltakene har blitt snevret inn underveis i arbeidet,
- arbeidsgruppene har strevd med å oppnå enighet i arbeidet innad i gruppen,
- det har vært utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig fremdrift i arbeidet i gruppene, og
- det har vært utfordringer knyttet til ansvarsfordeling og oppfølging av arbeidet etter at arbeidsgruppene har levert sine rapporter.⁶⁵

4.2 Organisering og ledelse av programmet

Det er enighet blant de involverte aktørene om at de endringene som har blitt gjort i organiseringen av programmet det siste året har vært hensiktsmessige. Det er blant annet vist til at styringsgruppen er tettere på det operative arbeidet i programmet, og at sekretariatet i større grad enn tidligere har forutsetninger for å følge opp arbeidsgruppene, både ved at det er færre tiltak enn tidligere, og ved at sekretariatets mandat for å følge opp har blitt tydeligere.

Flere har imidlertid i intervjuer gitt uttrykk for at det fremstår noe uklart hvem som utgjør programmets ledelse. I sammenheng med dette er det også vist til at mandatet og strategien i liten grad omtaler hva som tilligger rollen som styringsgruppens leder. En konsekvens av mangelen på en tydelig programledelse som har blitt trukket frem, er at styringsgruppen som helhet må ta stilling til en lang rekke spørsmål og detaljer. Det er vist til at dette kan ha negative konsekvenser for gjennomføringen av, og kvaliteten på, tiltakene i programmet.

For det første kan det medføre at diskusjonene i styringsgruppen ofte blir preget av hastverk, ved at det til enhver tid er en lang rekke tema og spørsmål på agendaen. Det uttrykkes behov for å prioritere tydeligere hva styringsgruppen skal bruke sin tid på. Styringsgruppemedlemmer har i intervju gitt uttrykk for at enkelte diskusjoner i styringsgruppen har blitt avsluttet for tidlig, og at utfordringene dermed har blitt sendt videre til arbeidsgruppene. Det er blant de intervjuede vist til at måten arbeidet har blitt styrt på i stor grad har vært at styringsgruppen formulerer en setning eller to, for så å overlate til arbeidsgruppen å skrive sitt egen mandat på tynt grunnlag. Tilknyttet dette er det også vist til at styringsgruppen må ta stilling til spørsmål som i utgangspunktet er utenfor deres fagområde, noe som medfører risiko for at beslutninger tas uten nødvendig faglig forankring.

For det andre vil det fremdeles være slik at det enkelte direktorat, og dermed det enkelte styringsgruppemedlem, har ulik inngang til og forståelse av en rekke problemstillinger i samarbeidet. Det er i intervjuer vist til at styringsgruppens beslutninger i en del tilfeller er, og må være, preget av

⁶⁵ For et fullstendig sammendrag av første delrapport, se Vedlegg 2

kompromisser, og at det i dette ligger en risiko for at styringssignalene overfor den enkelte arbeidsgruppen blir uklare. Et medlem i styringsgruppen har i intervju vist til at det trolig er vanskelig for de som jobber i prosjektene å forholde seg til en gruppe med prosjekteiere slik styringsgruppen gjerne fremstår, og at styringsgruppens rolle kanskje heller burde være å fastsette noen klare mål og føringer for deretter å overlate til en eier i ett direktorat å gjennomføre det. Også en av programeierne som er intervjuet har gitt uttrykk for at «riggen» i 0-24-samarbeidet oppleves som for omfattende, og at målene opplevdes å forsvinne i den organisatoriske strukturen. Samtidig er det relativt bred enighet blant aktørene om at det er vanskelig å se for seg hvilke andre organiseringsformer som ville ha fungert bedre.

4.3 Arbeidsgruppemodellen og forankring i linjene

Frem til våren 2019 har de aller fleste tiltakene i 0-24-regi blitt gjennomført ved å nedsette tverrsektorielle arbeidsgrupper med fagpersonell fra hvert direktorat. Som følge av det opprinnelige oppdragsbrevet ble det fra starten opprettet en lang rekke arbeidsgrupper under programmet.

Som nevnt i forrige avsnitt har arbeidsgruppene i programmet i stor grad hatt frihet til å tolke de mandatene de har fått fra styringsgruppen. Gruppene har i hovedsak vært fagspesifikke, og bestått av fagpersoner fra linjen i de enkelte direktorat. Det er i intervjuer gitt uttrykk for at samarbeidet i den enkelte arbeidsgruppe ofte har fungert bra, nettopp på bakgrunn av at de involverte i stor grad har kunne jobbe med oppgaven ut fra sitt faglige ståsted. Videre er det vist til at rapportene fra arbeidsgruppene har inneholdt mange gode tiltak, og at de både samlet og hver for seg utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for videre tverrsektorielt arbeid. Arbeidsgruppene som arena for å knytte relasjoner og få kontaktpunkter i andre sektorer trekkes også gjennomgående frem som viktig.

Arbeidsmetoden er, noe satt på spissen, beskrevet som at den enkelte arbeidsgruppen har fått veldig få føringer fra styringsgruppen, for så å tolke sitt eget mandat og jobbe isolert i lang tid før avlevering av en rapport til styringsgruppen. Det er vist til at dette har medført at noen grupper har krympet det opprinnelige oppdraget sitt, mens andre har tenkt veldig stort og gått noe utover sitt opprinnelige mandat. De enkelte arbeidsgruppene har i sine sluttrapporter gitt anbefalinger til tiltak for videre oppfølging i linjen i de enkelte direktoratene.

Det er i intervju gitt uttrykk for at man fra starten burde ha tenkt mer på hva som skal til for at tiltakene fra arbeidsgruppene skal få konkrete resultater. Det vises til at omfanget av arbeidsgrupper, og dermed det totale omfanget av anbefalte tiltak, har vært for stort til at direktoratene har kapasitet og midler til å følge opp.

Dette er nært koblet til forankringen av programmets innsatser i linjeorganisasjonene. I følgeevalueringens første delrapport ble det vist til at maktbalansen mellom program og linje i 0-24-programmet ligger et sted mellom idealtypene av såkalt «sterk» og «svak» matrise, men med overvekt av svak matrise. Dette har blant annet bakgrunn i at programmet ikke rår over egne ressurser og dermed er avhengig av linjeorganisasjonene for å sikre tilstrekkelig ressursallokering til gjennomføring av oppdraget. I programmets mandatdokument er det fremhevet at denne maktbalansen stiller særlige krav til forankring i linjene.

Nettopp betydningen av en langt sterkere forankring i linjen er gjennomgående fremhevet som noe av det viktigste i arbeidet med innsatsene i 0-24 framover.

Det er i intervjuer vist til at de enkelte arbeidsgruppene i stor grad har operert fritt og på siden av øvrige strukturer i direktoratene. Et styringsgruppemedlem viser til at arbeidsgruppene har jobbet veldig godt og selvstendig tverrsektorielt. Som følge av dette har også gruppene levert anbefalinger ut fra hva de opplever som faglig optimalt. Styringsgruppemedlemmet peker på at hver av anbefalingene i seg selv er godt begrunnet, men at det likevel ikke nødvendigvis er i samsvar med hva linjen vurderer og ønsker å prioritere. Et annet styringsgruppemedlem viser til at mange av tiltakene som har blitt anbefalt fra arbeidsgruppene velges bort når de skal implementeres i linjen. Vedkommende ser det som en viktig årsak til dette at arbeidet ikke har vært godt nok forankret i linjen, og at linjen kanskje ikke er enig i at de anbefalte tiltakene er de viktigste og riktige å prioritere.

Mange av de opprinnelige innsatsene i programmet har blitt beskrevet som relativt perifere sammenlignet med hva som står høyt på agendaen i direktoratene. I flere intervjuer er det vist til at innsatsene i den nye porteføljen i programmet ligger langt nærmere direktoratenes kjernevirksomhet, og at det derfor er av avgjørende betydning at linjen kobles tettere på arbeidet med den enkelte innsatsen i programmet. Det er vist til at dette blant annet kan innebære hyppigere stopp-punkter mellom arbeidsgruppene, styringsgruppen og linjeledere for å sikre at linjen har vært involvert i de prioriteringene som gjøres og at de er klare til å ta imot de tiltakene og anbefalingene som kommer fra programmet. Videre er det påpekt at en sterkere forankring i linjen betinger god bruk av de interne strukturene for å følge opp 0-24-arbeidet i det enkelte direktorat. Betydningen av å nærme seg kjernevirksomheten i direktoratene og som følge av dette også å koble linjen tettere på arbeidet ble også omtalt i følgeevalueringens forrige delrapport.⁶⁶ Direktøren i ett av direktoratene viser i intervju til at anbefalingene fra de enkelte arbeidsgruppene kun ble forankret i styringsgruppen, og at dette medfører risiko for at tiltakene stopper opp.

Som vist i kapittel 3.2.3 har direktoratene valgt ulik organisering av arbeidet med 0-24 internt. Alle direktoratene har etablert forum eller arenaer for forberedende møter til styringsgruppene, men det er relativt stor variasjon i hvem som deltar og hvilke type saker som drøftes. I flere direktorater er det gitt uttrykk for at man har sett behov for tettere og hyppigere dialog mellom medlemmene av styringsgruppen og sekretariatet og medlemmene av de enkelte arbeidsgruppene for å sikre at de involverte i programmet har en oppdatert oversikt over fremdrift og aktuelle problemstillinger i de enkelte innsatsene.

Videre er det i flere direktorater uttrykt at det på de arenaene som er etablert internt er forbedringspotensial knyttet til å innhente erfaringer og meninger om hvordan 0-24-arbeidet oppleves i linjen. Det er også variasjoner mellom direktoratene når det gjelder hvor stor del av organisasjonen som er involvert i arbeidet. I noen direktorater berører 0-24-samarbeidet kun en liten og avgrenset del av organisasjonen. Det er i intervjuer vist til at dette kan være en fordel når det gjelder kommunikasjon og forankring på avdelings- og seksjonsnivå internt, samtidig som det både utgjør en sårbarhet ved at få personer er involvert og at det er tynge for saker fra 0-24-programmet å få nødvendig oppmerksomhet fra toppledelsen i direktoratet.

Å sikre tilstrekkelig engasjement og forankring hos ledelsen i direktoratene har vært påpekt som en utfordring for programmet, både i årets intervjuer og i følgeevalueringens første delrapport. Virksomhetslederne i de deltagende direktoratene har i intervjuer generelt gitt uttrykk for at de er involvert på relativt overordnet nivå i programmet, men at de i perioder har valgt å involvere seg mer. Dette avhenger noe av i hvilken grad arbeidet i 0-24 oppleves å være tett koblet til øvrig kjernevirksomhet og prioriterte oppgaver i direktoratene. Flere av virksomhetslederne viser også til at 0-24 med jevnlig mellomrom er tema på felles velferdsdirektørforum, hvor etatslederne for velferdsdirektoratene møtes.

Virksomhetslederne har også i intervju gitt uttrykk for at Bedre Stat-prisen som programmet mottok under styringskonferansen vinteren 2019 har bidratt til å sette programmet høyere på agendaen også i direktoratsledelsen, da en slik utmerkelse også til en viss grad forplikter til videre handling.

I de neste avsnittene vil vi gjøre kort rede for to av de pågående innsatsene i programmet som på hver sin måte synliggjør muligheter og utfordringer knyttet til organiseringen av arbeidet som grunnlag for tiltaksgjennomføring.

4.4 Nærmere om utvalgte innsatser i programmet

4.4.1 Oppvekststatistikk på kommunenivå

Et av prosjektene som ble tatt inn i ny portefølje i løpet av 2018 handlet om oppvekststatistikk på kommunenivå. Prosjektet ble først spilt inn og presentert gjennom et covernotat til styringsgruppemøtet i januar 2018. I covernotatet blir det vist til et behov for et bedre felles kunnskapsgrunnlag i form av forskning og statistikk for policyutvikling og virkemiddelinnretning, og at fylkesmennene og kommunene trenger et mer tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag for sitt arbeid.

⁶⁶ Se bl.a. kapittel 4.1 i første delrapport

På bakgrunn av dette støttet styringsgruppen at det skulle arbeides videre med et prosjekt om å utarbeide felles statistikk og tabeller på noen utvalgte områder, med det formål at kommunene og andre brukere kan gå ett sted for å få en samlet oversikt over nøkkelindikatorer for oppvekst i sin kommune. Prosjektet ble koblet til et oppdrag Bufdir hadde knyttet til kommuneindikatorer på oppvekstfeltet, og Bufdir ble gitt lederansvaret for prosjektet.

Et prosjektmandat og en prosjektplan for arbeidet ble utarbeidet og lagt frem for styringsgruppen i april 2018. Av prosjektmandatet fremgår det at formålet med prosjektet er å bidra til bedre styringsdata på oppvekstfeltet for kommunene, fylkesmennene og fylkeskommunene ved å samordne og gjøre oppvekststatistikk lettere tilgjengelig. I henhold til prosjektplanen skulle det utvikles et felles datasett med indikatorer om oppvekst på kommunenivå. Blant resultatmålene var at det skulle utvikles et felles datasett med indikatorer på kommunenivå for oppvekstfeltet med utgangspunkt i kommunenes behov.

Styringsgruppen vedtok imidlertid ikke mandatet på grunn av mulige overlappende initiativ i de andre sektorene. Arbeidsgruppen som var nedsatt fikk derfor i oppdrag å foreta en kartlegging av datakilder, pågående initiativ og overlappende prosjekter, samt videre bruk av tjenstedesign som metode for å utvikle en ressurs som treffer kommunenes behov, for så å presentere et nytt mandat for styringsgruppen. Det ble presisert fra styringsgruppen at KS og Folkehelseinstituttet (FHI), som utarbeider folkehelseindikatorerne som en del av sitt oppdrag, måtte delta i arbeidet.

Et notat fra arbeidsgruppens arbeid ble lagt frem for styringsgruppen, og nytt mandat ble lagt frem for styringsgruppen i november 2018 basert på at oppvekststatistikkressursen burde utvikles hos Folkehelseinstituttet, i samarbeid med de deltakende direktoratene. I mandatet som ble utarbeidet av FHI, og presentert for styringsgruppen i november, ble det foreslått å etablere et forpliktende samarbeid mellom FHI og velferdsdirektoratene om å utvikle såkalte oppvekstprofiler etter modell fra folkehelseprofilene til FHI. Forslaget innebar et langsiktig arbeid med tilhørende budsjettbehov på nær 13 millioner kroner over fem år.

Styringsgruppens vurdering var at det foreslåtte prosjektet var for omfattende og gikk utover behovet i 0-24-samarbeidet. Bufdir ble på denne bakgrunn bedt om å utarbeide et nytt prosjektforslag til januar 2019, hvor diskusjonen i styringsgruppen ble ivaretatt. Forslaget Bufdir så presenterte i januar skalerte prosjektet ned vesentlig, til å dreie seg om å utvikle et nettsted med en lenkesamling for oppvekststatistikk. Forslaget ble ikke støttet i styringsgruppen, med den begrunnelse at det ikke er behov for en slik lenkesamling.

Styringsgruppen erkjente samtidig at styringssignalene i prosjektet hadde vært uklare. En ny prosjektplan ble vedtatt av styringsgruppen i februar. Av denne fremgår det at prosjektet skal sammenstille et sett med indikatorer om oppvekst på kommunenivå, og at det blant annet skal gjennomføres en prosess for å kartlegge kommunenes behov, sikre involvering av alle direktoratene og identifisere sentrale indikatorer om oppvekstforhold i kommunen.

Det er bred enighet blant de intervjuede aktørene, både fra arbeidsgruppen til prosjektet, styringsgruppen og sekretariatet at prosessen knyttet til statistikkprosjektet har vært uheldig. Selv om målet for oppdraget har vært likt, har det oppstått uenighet mellom de involverte partene og nivåene knyttet til ulik begrepsbruk, noe ulike vurderinger av hva som er kommunenes behov og hvor godt utredet dette er, samt hvor ambisiøst og langsiktig en skal jobbe, samt kostnad.

Det er i intervjuer vist til at prosjektet helt tydelig synliggjør de utfordringer og suksesskriterier som gjør seg gjeldende i et tverrsektorielt samarbeid:

- *Sektorinteresser.* Flere har i intervjuer vist til at de ulike aktørene i statistikkprosjektet kom inn med hver sine oppdrag, og at det var begrenset vilje til å si fra seg sitt oppdrag eller sin løsning til et felles prosjekt. Det er blant annet vist til at både Bufdir og FHI hadde oppdrag knyttet til indikatorutvikling og at det kunne være krevende å se hvordan disse oppdragene forholdt seg til 0-24-oppdraget. I tillegg er det vist til at hvert direktorat har føringer fra sitt departement om hvilken statistikk de skal ha tilgjengelig på sine sider, noe som gjør det krevende å unngå duplisering dersom statistikken også skal samles et sted. Det vises til at statistikkprosjektet illustrerer at direktoratene tar med seg det de allerede har av virkemidler inn i samarbeidet og ønsker å bygge videre på dette, for dermed å videreutvikle noe man uansett ville ha satset på.

- *Forankring.* Det er enighet i arbeidsgruppen om at samarbeidet mellom dem på saksbehandlernivå fungerte godt. Flere har beskrevet at arbeidsgruppen jobbet frem en utredning og et forslag basert på hva som ville være den beste løsningen i en ideell verden, og at det var enighet om denne løsningen i gruppen. Imidlertid erfarte gruppen at den burde sikret en større grad av forankring før styringsgruppemøtene, og at den faglige utredningen som de presenterte ikke var godt nok forankret. Det er i intervju vist til at gruppen trolig kunne ha sett at ulike ambisjoner og meninger på området innebar et særlig behov for forankring. Samtidig er det i denne sammenheng vist til at gruppen ikke hadde noen rutiner/retningslinjer på hvordan samhandlingen med styringsgruppen og linjen i direktoratene skulle ivaretas underveis i arbeidet. Konsekvensen av dette var at planene og arbeidet som ble presentert ikke var i samsvar med hva styringsgruppen forventet og ønsket. Videre er det vist til at planen som ble presentert i november ble utarbeidet i tidsnød, og at det ikke hadde vært tid til å forankre dette tilstrekkelig på forhånd, verken i arbeidsgruppen eller i linjen. Flere har vist til at planen som ble utarbeidet og presentert ikke var i samsvar med det opprinnelige oppdraget.
- *Tydelighet i styringssignaler.* Mandatet som ble vedtatt i styringsgruppen i april 2018 beskrives som uklart og preget av en noe manglende faglig forståelse av feltet det skulle arbeides med og hva arbeidet ville kreve. Blant annet ble «indikatorutvikling» og «tilgjengeliggjøring og samordning av oppvekststatistikk» benyttet om hverandre. Det er vist til at de styrende dokumentene bar preg av en del uenighet mellom partene i tidligere faser og at de dermed fremsto uklare for de som skulle løse oppgaven. Konsekvensen for arbeidsgruppen var at den opplevde en frihet til å videreutvikle mandatet og løse oppgaven på den måten de selv så som faglig mest hensiktsmessig. Nært knyttet til manglende tydelighet i styringssignalene viser også flere til at prosjektet har vært preget av ulik begrepsforståelse, noe som har medført ulike ambisjoner og forventninger om hva prosjektet skal levere, særlig på styringsgruppenivå. Det vises til at den opprinnelige prosjektplanen omtalte en *samordning* av statistikk og at dette trolig var kilde til misforståelser. I arbeidet som nå pågår er ordet *sammenstilling* benyttet for å tydeliggjøre hva som kan forventes av leveransen.
- *Ressurser.* Det ble ved oppstart av prosjektet ikke gitt noen føringer eller signaler knyttet til budsjett eller avsatte ressurser knyttet til prosjektet. Det er vist til at dette bidro til uklarheten om hva slags ambisjonsnivå prosjektet skulle ligge på.

4.4.2 Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)

Styringsgruppen besluttet i juni 2018 å ta utviklingsarbeidet «Bedre tverrfaglig innsats» (BTI) inn i den nye tiltaksporteføljen som et delprosjekt i 0-24. BTI er en modell for samhandling som ble slått sammen med tilskuddsordning til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn i 2018. Ordningen forvaltes av Bufdir i samråd med Helsedirektoratet. Utgangspunktet for å ta arbeidet inn i 0-24-samarbeidet var at BTI-modellen ikke var godt nok tilpasset alle sektorene. Av den opprinnelige prosjektplanen som ble lagt frem for styringsgruppen i november 2018 fremgår det at manglende forankring i AVdir, Udir og IMDi fører til at BTI-modellen ikke har tilstrekkelig gjennomslagskraft i alle sektorene som har ansvar for utsatte barn og unge. Det vises til at styringsgruppen i 0-24 ser at det vil gi gevinster dersom alle velferdsdirektoratene eide modellen i fellesskap.

I prosjektplanen fra november beskrives målet med delprosjektet som å tilby kommuner og fylkeskommuner et sammenhengende, omforent og sektorovergripende rammeverk, med tilhørende verktøy og kompetansetilbud, og som understøtter bedre samordning av tjenestene til utsatte barn og unge i kommunen. Det vises til som et hovedformål å videreutvikle ressursene og verktøyene for BTI slik at de oppleves relevante for alle involverte aktører. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe for videre arbeid med prosjektet, som i tillegg til deltakere fra direktoratene også består av et medlem fra KS.

En oppstartworkshop ble gjennomført i januar 2019, og prosjektet har vært diskutert jevnlig i styringsgruppemøtene våren 2019, dog ikke som egen sak til behandling. Blant annet er det ved flere anledninger diskutert mulige prosjekter og tiltak hvor styringsgruppen har konkludert at arbeidet tas videre som en del av BTS-prosjektet. Som følge av blant annet organisatoriske endringer og avventing av nytt oppdragsbrev for programmet ble et nytt beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet lagt frem for styringsgruppen først i mai 2019. Prosjektets nåværende tittel, Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS), uttrykker at arbeidet favner videre enn å kun videreutvikle BTI-modellen.

Beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for styringsgruppen i mai gir en beskrivelse av utfordringsbildet, angir egne effektmål for BTS-prosjektet og skisserer åtte mulige tiltak for videre oppfølging i prosjektet. I tillegg redegjøres det for organiseringen av arbeidet.

Styringsgruppen uttrykte i behandlingen av beslutningsgrunnlaget at den har høye ambisjoner for BTS-prosjektet, og at beslutningsgrunnlaget speilet det høye ambisjonsnivået. Samtidig var styringsgruppen tydelig på at arbeidet må snevres inn, og at flere av de foreslåtte tiltakene bør ut av prosjektet blant annet fordi de ivaretas gjennom andre prosesser. På bakgrunn av dette støttet styringsgruppen videreføring av fire av de åtte foreslåtte tiltakene, med høyest prioritet på tiltaket «innsiktsarbeid». Gjennom dette tiltaket skal prosjektgruppen utrede behovet for samordning av pedagogiske virkemidler med deltakelse fra kommunene og regionalt nivå. Betydningen av brukerinvolvering og -retting ble vektlagt fra styringsgruppen.

I intervjuer er det vist til at BTS er et prosjekt som passer godt til målene med 0-24-samarbeidet, og at dersom programmet klarer å skape konkrete resultater for kommunene i dette prosjektet vil det være svært viktig for måloppnåelsen til programmet som sådan. Flere har vist til at BTS er kjernen av hva 0-24 handler om.

Samtidig uttrykkes det en samlet oppfatning om at det er uklart hva prosjektet egentlig skal være og ikke være, hvor bredt det skal favne og hvilke rammer prosjektet skal gjennomføres innenfor. I prinsippet kan alt som er relevant i 0-24 også inngå i BTS, og det vises til risiko for at de samme målene, tiltakene og utfordringene som i dag ligger på programnivå bare dyttes ned et nivå til BTS-satsingen. De samme utfordringene og suksesskriteriene som kunne identifiseres for statistikkprosjektet er dermed også gjeldende for BTS.

- *Sektorinteresser.* Aktører i programmet og i prosjektet opplever som tydelig at de ulike aktørene i prosjektet har ulike interesser og ambisjoner for arbeidet, basert på deres forhold til tematikken fra før. Noen direktorater oppleves som helt tydelige på hvilke av «sine» tiltak de ønsker å løfte inn og prioritere i prosjektet, uten nødvendigvis å ha blikk for helheten i problematikken. Det vises til at diskusjonene både i prosjektgruppen og i styringsgruppen bærer preg av at det ikke er helt tydelig og omforent hvorfor prosjektet er etablert og hva som skal oppnås.
- *Forankring.* Det er bred enighet blant de intervjuede aktørene om at en nøkkelforutsetning for å lykkes med arbeidet er å sikre god forankring i direktoratene gjennom hyppig dialog, involvering og godt kommunikasjonsarbeid internt i prosjektet og overfor linjelederne.
- *Tydelighet i styringssignaler.* Intervjuede aktører i programmet og i arbeidsgruppen uttrykker at de opplever det som uklart hva prosjektet egentlig skal handle om, hvordan det skal avgrenses og hva det skal resultere i. I intervjuene gir de ulike aktørene til dels svært varierende svar på hva slags leveranse de ser for seg at kommer ut av prosjektet. Det er bred enighet om at prosjektet trenger et helt tydelig mandat for å kunne leve opp til ambisjonene om hva som skal oppnås. Det er vist til at bedre tverrfaglig innsats er et stort og diffust mål som man har strevd med på alle nivå i forvaltningen i flere tiår, og at det må defineres klarere mål dersom prosjektet skal kunne skape resultater.
- *Ressurser.* Det er store forskjeller i hvor mye ressurser de enkelte aktørene har dedikert til arbeidet, og dette trekkes av flere frem som en utfordring for arbeidet. Videre trekkes det frem som en utfordring at rammene for arbeidet er uklare, både med tanke på tidsperspektivet og budsjett for tiltakene i prosjektet.

4.5 Oppsummerende analyse og vurdering

4.5.1 Ledelse av programmet

Organisering i prosjekt eller program, med avgrenset varighet, inkluderer gjerne en prosjekt- eller programleder med myndighet over deloppgavene som omfattes av prosjektet eller programmet. Når det gjelder 0-24-programmet, er det organisert med noen koordinerende fora, men ikke med en programleder. Man kan anta at det har vært avveininger mellom «prosjektprinsippet» og andre hensyn i utformingen av

den interne strukturen i 0-24-programmet. Den horisontale prosjekt-/programorganisasjonen som er etablert på tvers av hierarkiene i hver enkelt sektor, har i seg selv heller ikke en tydelig hierarkisk struktur. Litteraturen er tydelig på at slike horisontale samarbeid er viktige i en del tilfeller, men samtidig er svært tids- og ressurskrevende. Erfaringene fra 0-24-programmet synliggjør flere av de utfordringene som kan oppstå i strukturer som bryter den tradisjonelle hierarkiske styringskjeden.

Styringsgruppens behov for konsensus på tvers av ulike organisasjoner og tilhørende kultur, begrepsforståelse og struktur medfører risiko for at arbeidsgruppene gis svake forutsetninger for å levere i samsvar med forventningene. Samtidig ville det å legge eierskapet til programmet til ett direktorat medføre vesentlig risiko for at eierskapet i de øvrige direktoratene svekkes. Tydelige roller og ansvar og bevissthet om dette fremstår som en viktig forutsetning for å ivareta behovet både for god styring av programmet og for å sikre tilstrekkelig likeverdig eierskap til programmet. Dette vektlegges også i programstyringslitteraturen.

Styringsgruppen må evne å ivareta en krevende balanse. På den ene siden er det stort behov for tydelighet og forutsigbarhet i de styringssignaler som gis til arbeidsgruppene. Dette krever blant annet at sentrale begreper og konsepter knyttet til oppgaven som skal gjennomføres er avklart på tvers av aktørene, og at det er etablert en forståelse for hvilke inngangsverdier hver enkelt aktør tar med seg inn i det operative arbeidet. Dette er forhold som krever at styringsgruppen går inn i arbeidet på et visst detaljnivå. På den andre siden må styringsgruppen evne å styre så effektivt som mulig innenfor de rammene gruppen har når det gjelder blant annet tid og fagkunnskap. Dette tilsier at det er begrenset hvor dypt styringsgruppen kan og bør gå når det gjelder detaljer i de enkelte innsatsene.

For å ivareta denne balansen ser vi det blant annet som viktig at aktørene i programmet etablerer en god forståelse av hvilke barrierer som kan eksistere i samarbeidet i form av de ulike distansene (kognitive, strukturelle og maktrelaterte) som er omtalt i rapportens teoridel, samt hvordan disse kan reduseres. Blant annet vil bevissthet om disse distansene kunne bidra til å identifisere områder der noen aktører har svært sterke interesser, og/eller der det kan oppstå misforståelser som følge av ulik begrepsforståelse eller ulike interesser.

4.5.2 Arbeidsgruppemodellen

De fleste innsatsene i programmet er gjennomført gjennom nedsetting av tverrsektorielle arbeidsgrupper. Undersøkelsene i evalueringen synliggjør enkelte utfordringer knyttet til hvordan arbeidsgruppemodellen har fungert. Manglende stopp-punkter for avklaringer med styringsgruppen og linjen underveis har medført at de anbefalingene som arbeidsgruppene har gitt, enkeltvis eller samlet, ikke alltid er i samsvar med styringsgruppens forventning eller hva som er mulig å få gjennomført i linjen. Dette medfører risiko for manglende måloppnåelse for det enkelte prosjekt, og dermed også en risiko for manglende gevinstrealisering for 0-24-programmet som helhet. Vi mener dette har sammenheng med at det ikke er etablert en tydelig endringsteori for programmet, og dermed heller ikke har fastsatt tilstrekkelig tydelige mål for det enkelte prosjekt. Det er slik vi ser det mulig at dette har bidratt til at man fra starten av ikke har hatt tydelig nok fokus på forankring i linjen, da det ikke har vært tydelig nok definert hvilke forutsetninger som må være på plass for å sikre måloppnåelse i det enkelte prosjekt, og for at prosjektet skal bidra til den samlede gevinstrealiseringen.

Gjennomføringen av innsatsene som delprosjekter har i stor grad vært basert på tradisjonell, sekvensiell prosjektorganisering og -styring, hvor det gis et mandat eller en bestilling til en gruppe, som så setter seg sammen og i løpet av en viss tid utarbeider en leveranse i form av en sluttrapport. De utfordringer som programmet har erfart med denne modellen er i samsvar med kjente utfordringer for tradisjonell prosjektstyring, blant annet at det er krevende å tilpasse prosjektet til forhold som enten ikke var tilstrekkelig tatt høyde for eller kjent ved bestillingstidspunktet, eller forhold som oppstår underveis, som ny kunnskap og læring eller endringer i rammebetingelser og forutsetninger.

Det er i intervjuene tatt til orde for at programmet i større grad benytter seg av elementer fra metoder for smidig utviklingsarbeid, som også øker i utbredelse generelt i offentlig sektor. Generelt legger smidige metoder i større grad til rette for å tilpasse etter læring og erfaring underveis, og egner seg for tilfeller hvor kravene er uklare eller man opererer med stadig endrede behov og betingelser. Smidige metoder innebærer også at det produseres flere fullverdige delleveranser underveis, gjerne i form av piloter som

kan testes av brukerne og slik har verdi for brukerne fra et tidlig tidspunkt. Smidige metoder fordrer også tett samarbeid og dialog med mottakerne av leveransen, og bruk av elementer fra slik prosjektstyring vil slik kunne legge til rette både for mer konkrete resultater og for økt grad av forankring og brukerreting. I gjennomføringen av prosjektene vil dette innebære at det må fastsettes tydelige mål for hva prosjektet skal føre til, samtidig som det sikres tilstrekkelige stopp-punkter med de involverte linjeorganisasjonene og styringsgruppen ved behov for å sikre at leveransene er i samsvar med forventningene og behovene.

4.5.3 Erfaringer fra Oppvekststatistikk og BTS

Erfaringene fra de to prosjektene som er omtalt i denne rapporten, oppvekststatistikk på kommunenivå og Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS) viser noen av dilemmaene og utfordringene som følger av den måten programmet er organisert på. Det oppleves som en fordel for samarbeidet på arbeidsgruppenivå at arbeidsgruppene består av fagpersoner fra linjen i de ulike direktoratene som ofte har lignende fagbakgrunn, blant annet fordi gruppen med dette kan frigjøre seg fra politikken og foreslå de tiltak og løsninger som de mener er de faglig beste. Dette er i samsvar med teorien, der liten kognitiv distanse mellom deltakerne normalt gjør samarbeidet enklere.

Samtidig har det liten verdi å foreslå optimale faglige løsninger dersom disse ikke er gjennomførbare når ulike hensyn og interesser skal veies opp mot hverandre i ledelsen i programmet og i de fem involverte linjeorganisasjonene. Forholdet mellom de faglig optimale løsningene og det som er gjennomførbart i linjene kan bli ekstra krevende i et tverretatlig samarbeid, fordi dette utgjør en sekundærstruktur som bryter den hierarkiske styringskjeden som vanligvis legger til rette for å prioritere tiltak i linjen. Utfordringen illustrerer også betydningen av å ha tydelige mål for hva det enkelte prosjektet skal bidra til for å unngå at leveransen ikke er i samsvar med forventningen og for å sikre at aktørene er omforent om hva slags leveranse som er forventet.

Prosjektene illustrerer videre flere av de generelle barrierene og suksessfaktorer i arbeidet som omtales nærmere i kapittel 5, blant annet knyttet til sektorinteressene som bidrar til at aktørene i liten grad er villige til å gi fra seg oppgaver eller virkemidler.

4.5.4 Intern organisering i direktoratene

På bakgrunn av blant annet erfaringene beskrevet over fremstår forankring av arbeidet i de deltakende direktoratenes linjeorganisasjoner som et vesentlig suksesskriterium for å lykkes med gjennomføring og implementering av tiltak i programmet.

Intern organisering for ekstern samordning er i litteraturen om tverretatlig samarbeid vektlagt som et sentralt tiltak for å fremme slikt samarbeid. Evalueringen viser imidlertid at den enkelte deltakende aktør, i form av de fem direktoratene, i ulik grad og på ulike vis har etablert interne strukturer for å koordinere innsatsen inn mot 0-24-programmet. Graden av formalisering av den interne organiseringen synes å ha sammenheng med i hvilken grad prosjektene og oppgavene som inngår i 0-24-programmet oppleves å sammenfalle med det enkelte direktorats kjernevirksomhet. I litteraturen fremheves topplerstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler i organisasjonen som viktig for å sikre at samordningstiltak realiseres og ønskede utfall oppnås. Videre vises det i litteraturen til at det i den enkelte sektor vil være naturlig å spørre seg hvilket potensiale som ligger i det å engasjere seg i tverretatlig samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet. Programmets utfordringer med å koble programmet opp mot linjene og sikre forankring i de enkelte direktorat kan etter vår vurdering knyttes til at direktoratene i ulik grad har vurdert at prosjektene i samarbeidet har verdi for deres kjernevirksomhet.

På bakgrunn av dette synes det som et fornuftig valg å avgrense antallet prosjekt, og å ha som mål at disse skal være nærmere koblet til kjerneoppgavene i direktoratene. Dette kan ha positive ringvirkninger ved at det også styrker lederinvolvering og forankring, og dermed kan bidra til høyere prioritering av arbeidet i de deltakende virksomhetene.

5. Barrierer og suksessfaktorer

0-24-programmet er gjennom sitt ambisiøse formål og sine mange involverte aktører beskrevet som et krevende nybrottsarbeid for samordning i offentlig sektor. De foregående kapitlene har illustrert noen av de mulighetene og utfordringene som gjør seg gjeldende i det daglige arbeidet i programmet, både knyttet til styringsgruppen, sekretariatet og i de enkelte arbeidsgruppene. I dette kapitlet presenterer vi noen overordnede opplevde barrierer og suksessfaktorer i programmet, og ser disse opp mot det teoretiske rammeverket for analyse av tverretattlig samarbeid som presenteres av Nesheim m.fl. (2019). Vi trekker også noen linjer fra foregående kapitler, og ser funn der opp mot det samme rammeverket.

5.1 Opplevde barrierer og suksessfaktorer

5.1.1 Sektorinteresser

Det er bred enighet blant de involverte aktørene i programmet om at møtearenaene og de organisatoriske strukturene som er etablert i seg selv har bidratt til en positiv utvikling når det gjelder det tverrsektorielle samarbeidet. Det er en felles oppfatning av at direktoratene, ved sine styringsgruppemedlemmer, har fått økt kjennskap til og forståelse av hverandres oppgaver, arbeidsform, kultur og prioriteringer gjennom 0-24-samarbeidet. Flere påpeker også at det snakkes om programmet på en annen måte nå enn tidligere, og at omtalen er mer positivt ladet, også på direktørnivå. En av de intervjuede direktørene beskriver at det nå fremstår som selvsagt i direktoratene at samordningen gjennom 0-24 er noe de skal holde på med, og at dette i den første fasen av programmet ikke var tilfelle.

En intervjuet direktør uttrykker samtidig at målene for hva programmet egentlig skal oppnå fremstår som noe diffuse, men at økt samarbeid som sådan dermed er et av de aller viktigste målene. Direktøren viser samtidig til at dette er vanskelig å kommunisere utad fordi samfunnet allerede forventer at de ulike sektorene i forvaltningen samarbeider.

Sterke sektorinteresser fremheves imidlertid fremdeles som en av de største barrierene for å skape resultater i samarbeidet. Det er i intervju påpekt at selv om direktoratene i stadig større grad får et felles begrepsapparat og en felles forståelse av hva målene for samarbeidet er, gjør sektorinteressene seg likevel gjeldende når det skal tas beslutninger for de enkelte prosjektene. Både innsatsen for bedre tverrfaglig samarbeid (BTS) og statistikkprosjektet, som er omtalt tidligere i denne rapporten, samt arbeidet med tilskuddsforvaltningen, fremheves som veldig klare eksempler på at en nøkkelforutsetning for å få til resultater er at alle er villige til å gi fra seg noe. Denne forutsetningen har ikke nødvendigvis vært tilstede i 0-24-samarbeidet. Det er i intervjuer med styringsgruppemedlemmer 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.

Som årsak til dette vises det til sektorprinsippet for den statlige forvaltningen. 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. Det er pekt på at det opprinnelige oppdragsbrevet bar sterkt preg av politiske incentiver og planer, noe som medførte at oppdraget ble altopplukkende. Dette oppleves som noe bedret i den nye prosjektporteføljen, men fremdeles er det påpekt at prosjektene som tas inn i 0-24-samarbeidet tar utgangspunkt i de oppdragene de ulike direktoratene allerede har.

På den andre siden er det vist til at tiltakene som anbefales av de tverrsektorielle arbeidsgruppene i liten grad handler om samordning, men heller sendes tilbake til sektorene for oppfølging i hver enkelt linje.

5.1.2 Kobling til deltakernes kjernevirksomhet

Blant utfordringene som er fremhevet både i forrige delrapport og i årets undersøkelser er at det er krevende å sikre engasjement og forankring hos direktoratsledelsen i de involverte direktoratene. Blant

styringsgruppemedlemmene vises det til at det ikke alltid er like lett for ledelsen å se hva samarbeidet 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.

De involverte direktoratene er svært ulike når det gjelder både størrelse, organisering og grad av direkte berøring med brukerne. Flere har 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 er det vist til at Utdanningsdirektoratet, som er gitt ansvaret for å koordinere samarbeidet, fra begynnelsen har hatt et høyere ambisjonsnivå for satsingen enn flere av de andre direktoratene. Videre er det i flere intervjuer vist til betydningen av at samarbeidet gir en merverdi, og at det ikke dyttes prosjekter inn i programmet hvor det skal samarbeides bare for samarbeidets skyld. Det er blant annet vist til at 0-24-programmet i linjene ofte har vært oppfattet som «nok en» byråkratisk struktur som organisasjonen må forholde seg til og følge opp, og at det kan oppleves som at tiltak som to eller tre direktorat uansett ville ha samarbeidet om blir presset inn 0-24-programmet.

Samtidig er det også vist til at det oppleves en positiv utvikling i holdningen i direktoratene til 0-24-programmet. Dette relateres blant annet til at programmets innsatser i større grad er 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. Som en del av arbeidet med målbildet har programsekretariatet i løpet av vinteren 2019 gjennomført en overordnet kartlegging av hvordan strategier og prioriteringer i de ulike direktoratene relaterer seg til 0-24-samarbeidet.

Alle de intervjuede virksomhetslederne viser på ulik måte til at det å kunne se samarbeidet i sammenheng med de involverte direktoratenes kjerneoppgaver er en vesentlig suksessfaktor. En direktør viser i intervju 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, blant annet ved å innhente erfaringer fra andre tverrsektorielle samarbeidsprosjekter. Direktøren viser 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 direktør bemerker 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.

5.1.3 Forankring hos departementene

Prioriteringen programmet gis i det enkelte direktorat har nær sammenheng med hvilken prioritet det gis fra departementene. Det etterlyses i intervjuene generelt en sterkere involvering fra departementenes side. Et medlem av styringsgruppen viser til at det oppleves å være lite trykk på 0-24-samarbeidet fra departementets side, og at dette ikke er noe som etterspørres fra departementet. Vedkommende viser til at det ikke er riktig å skyve alt ansvaret oppover, men peker samtidig på at man som direktorat skal levere på de oppgavene man opplever som prioriterte fra overordnet departements side. Flere andre styringsgruppemedlemmer er også opptatt av dette, og viser til at det er krevende å holde trykket oppe i arbeidet når det politiske engasjementet daler. Det påpekes at en sterkere koordinering av oppdragene fra departementenes side ville gitt bedre forutsetninger for å lykkes med samarbeidet.

Det er også i flere intervjuer vist til betydningen av at departementene følger opp de tiltakene som er vedtatt for slik å understøtte realiseringen av målene i programmet. I denne sammenheng vises det særlig til forslaget om å etablere en ny samhandlingslov som kom fra regelverksgruppen i 0-24-programmet. Det trekkes frem at en slik lov vil være et svært viktig resultat av arbeidet, og også en suksesshistorie som vil kunne bygge opp under betydningen av 0-24-programmet som en reell samordningsmekanisme i statlig sektor. Betydningen av å etablere noen suksesshistorier som kan bidra til å sikre prioritering og engasjement for samarbeidet ble også vektlagt i følgeevalueringens første delrapport. En av aktørene i programmet påpeker at det fremstår som et paradoks at formålet med 0-24-samarbeidet var statlig samordning, men at så langt er verken lovverk eller statsbudsjettet rørt som følge av arbeidet. Prosjektet knyttet til programfinansiering vil imidlertid få konsekvenser i statsbudsjettet når ordningen blir implementert.

5.2 Oppsummerende analyse og vurdering

0-24-programmet har, både i den overordnede styringen og i de enkelte arbeidsgruppene, erfart utfordringer knyttet til sektorinteresser som gjør seg gjeldende. Sektorinteressene kan knyttes til at de ulike partene ønsker å koble samarbeidet i programmet i størst mulig grad til sine egne oppdrag. Dette innebærer i sin tur at viljen til og engasjementet for samarbeid avhenger av i hvilken grad samordningen bidrar til oppfyllelsen av egne oppdrag. På den andre siden er det krevende å få noen av partene til å gi fra seg noe som ligger i deres portefølje for å bidra til å levere på andres oppdrag. Delprosjektet for oppvekststatistikk på kommunenivå illustrerer de utfordringer som kan oppstå når flere parter skal levere et felles produkt på bakgrunn av ulike oppdrag i sin hierarkiske styringslinje.

I litteraturen fremheves det som vesentlig å forstå hvilke avhengigheter som eksisterer mellom etatene som skal samordne seg. Mellom noen av de deltakende direktoratene er det sterke avhengigheter, og samarbeidet gjennom 0-24-programmet anses som vesentlig for at direktoratene skal kunne løse sine kjerneoppgaver på en god måte. Dette er særlig relevant for Utdanningsdirektoratet, som representant for utdanningsmyndighetene. For å oppnå et av effektmålene, som er økt gjennomføring i videregående opplæring, er det en klar erkjennelse av at andre etaters innsats er helt sentral.

God samordning i et slikt tilfelle, der det foreligger stor grad av avhengighet mellom sektorene, forutsetter at det enkelte involverte departement utarbeider likeartede mål og andre styringssignaler til sine respektive direktorater. For et direktorat vil normalt styringssignaler i form av tildelingsbrev være et helt sentralt virkemiddel. Her ser vi at det er utarbeidet et felles oppdragsbrev fra departementene til direktoratene. 0-24-programmet nevnes i tillegg, om enn helt kort, i tildelingsbrevene til samtlige deltakende direktorat. I all hovedsak er dette begrenset til at de enkelte direktoratene skal *delta* i samarbeidet. Dette kan påvirke engasjement og ressursbruk fra de enkelte direktoratenes side, og dermed bidra til å vanskeliggjøre den tverretatlige samordningen.

Litteraturen er tydelig på at en av grunnene til at det kan være krevende å få til en velfungerende ikke-hierarkisk tverretatlig samordning er at mål- og resultatstyringen i sin natur medfører at de enkelte virksomhetene har større oppmerksomhet rettet mot sine sektorielle mål, enn å prioritere områder der resultatene er avhengige av samarbeid med og innsats fra flere sideordnede organisasjoner. Slik samarbeid innebærer ofte usikre gevinster, som uansett vil måtte deles med de andre partene. Dette kan svekke motivasjonen for deltakelse i samarbeidet. Lederforankringen og styringssignalene er dermed generelt svakere for tverretatlig samarbeid enn for de sektorspesifikke oppgavene. Sterkere forankring i både det enkelte direktorats ledelse og særlig hos de overordnede departementene har vært etterspurt gjennom hele programmet.

Gressgård m.fl. har i sine analyser av Bolig for velferd⁶⁷ pekt på at manglende prioritering av oppdraget i tildelingsbrevet vil føre til at oppgavene man skal samarbeide om blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver. Det er nærliggende å tenke at det samme vil være tilfelle for 0-24 programmet, noe som også bekreftes gjennom flere av intervjuene som er gjennomført. Behov for å prioritere knappe ressurser til enhver tid, og at det i liten grad følger ekstra midler med arbeidet med 0-24 programmet, kan innebære en tendens til at direktoratene først prioriterer de oppgavene som ligger nær eller i ens faglige kjerne, samt lovpålagte oppgaver.

På samme vis som i tilfellet med Bolig for Velferd⁶⁸ kan man dermed si at den hemmende effekten av varierende styringssignaler har en tendens til å forsterkes av knappe ressurser og at oppgavene ikke er pålagt direktoratene direkte gjennom lov og forskrift. Her ser vi samtidig en tydelig forskjell mellom direktoratene, noe som også fremheves gjennom en rekke av intervjuene: I enkelte direktorater er oppgavene det samarbeides om i 0-24 programmet nærmere knyttet opp mot kjernevirksomheten enn i andre direktorater. Både Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet er eksempler på dette. I disse direktoratene går det frem at det er enklere å prioritere ressurser til å arbeide med 0-24-programmet, enn i direktorater der tilknytningen til kjernevirksomheten oppleves mer perifer. Sistnevnte gjelder særlig IMDi og NAV.

⁶⁷ Gressgård 2017a og Gressgård 2017b

⁶⁸ Jf. Gressgård 2017a

I litteraturen vises det til at det i den enkelte deltakende organisasjon vil være naturlig og nødvendig å undersøke hvilket potensiale som ligger i å engasjere seg i et forpliktende tverretatlig samarbeid i lys av de oppgavene organisasjonen skal løse. Både programstyringslitteraturen og 0-24-programmets egen strategi legger til grunn at samarbeidet må oppleves å gi en merverdi, og at innsatsen skal være avgrenset til prosjekt hvor tverrsektoriell innsats er av vesentlig betydning for å nå målsettingene med programmet.

På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at samordning i seg selv ikke trenger å uttrykkes spesifikt i tildelingsbrevet til direktoratene, dersom det – heller enn et mål i seg selv – kan være et virkemiddel som kan bidra til å løse kjerneoppgavene. Det fremstår derfor som fornuftig at programmet i større grad åpner for at ikke alle direktoratene må delta i alle innsatser, og at det åpnes for at enkelte tverretatlige samarbeid også kan ha en løsere tilknytningsform til programmet. Etter vår oppfatning er det, både i programmets styrende dokumenter og blant de involverte aktørene, rom for å vie mer oppmerksomhet til merverdien av samordning i de ulike prosjektene og innsatsene, og følgelig legge noe mindre vekt på samordning som et mål i seg selv. Dersom de involverte aktørene og linjeorganisasjonene opplever innsatsene som samordning kun for samordningens del, vil dette fort oppfattes som en ressurskrevende byrde mer enn noe som er verdifullt for å nå virksomhetens mål.

6. Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet ser vi de viktigste funnene fra delrapporten i sammenheng, og ser hen til hvordan de relaterer seg til annen forskning på området. Basert på slike samlede analyser gir vi avslutningsvis anbefalinger til videre utvikling av programmet.

Tverretattlig samordning er en nødvendig, men svært krevende oppgave som må løses for å sikre best mulig tjenester til innbyggerne i et samfunn og god utnyttelse av ressurser og kompetanse i forvaltningen. Av særlig betydning er det å sikre en samordnet innsats mellom aktører som har en rolle i å løse såkalte gjenstridige problemer, det vil si oppgaver som er særlig komplekse og vanskelige å løse, som unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og som spenner over ulike forvaltningsnivåer, organisatoriske grenser og hierarkiske nivåer.

0-24-programmet ble etablert i 2015 som en ambisiøs satsing for å bedre samordningen mellom sektorer som har ansvar for tjenester til utsatte barn og unge og deres familier, for blant annet å sikre økt gjennomføring i videregående opplæring som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Programmet er nå inne i sitt nest siste år, og har i løpet av sin virketid gjort seg en rekke erfaringer som både illustrerer de iboende utfordringene i et tverretattlig samarbeid, og som kan bidra til læring for tilsvarende satsinger i offentlig sektor.

Denne delrapporten har i hovedsak belyst tre tema:

- Utvikling av programmet siden forrige devaluering
- Organisering av arbeidet sett i forhold til tiltaksgjennomføring
- Barrierer og suksessfaktorer i arbeidet

Når det gjelder *utviklingen av programmet* er det vår vurdering at programmet har utviklet seg i positiv retning siden forrige delrapport, og at dette blant annet er resultat av at aktørene i programmet har vist vilje og evne til læring og endring underveis i prosessen. I årets undersøkelser er det generelt gitt uttrykk for en positiv utvikling i både samarbeidet mellom aktørene i programmet og i den generelle fremdriften i arbeidet. Mottakelsen av Bedre stat-prisen for 2019 og forventninger til nytt oppdragsbrev for samarbeidet synes etter vår vurdering å ha bidratt til å gi en positiv giv til arbeidet gjennom det siste året.

Det er gjennomført en rekke tiltak i løpet av 2018 og 2019 for å sikre at programmet i størst mulig grad er rigget for å nå målene. Dette er blant annet knyttet til etablering og iverksetting av strategi, tettere oppfølging av målbildet og tydeliggjøring av organisering og ansvar. Særlig er det lagt vekt på å spisse innsatsen mot områder der felles tverretattlig innsats er avgjørende for å nå programmets mål. Vi mener disse prosessene har vært positive, og ser det som viktig at de videreføres og videreutvikles i perioden fremover. Særlig ser vi det som avgjørende at programmet klarer å prioritere innsatsen mot de områdene der det å gjennomføre prosjekter i 0-24-regi har en *merverdi*, både for aktørene som skal samarbeide og for målgruppene for prosjektene. Dette kan blant annet sikres ved å etablere enda tydeligere kriterier som må være oppfylt for at nye prosjekter skal tas inn i programmet.

Programmet har fra oppstarten vært preget av at det ikke har vært klart definert hva det skal resultere i og hvordan disse resultatene skal oppnås. Resultatmålene har vært diffuse og vanskelige å få tak på, gevinstene har vært uklare og dette har gjort arbeidet som er gjort det siste året med å etablere et målbilde for programmet krevende. Vi mener disse utfordringene fremdeles gjør deg gjeldende i programmet, og etter vår vurdering henger dette sammen med at det har manglet en tydelig *endringsteori*, både for programmet som helhet og for de enkelte prosjektene. Generelt er formålet med å etablere en endringsteori å vise sammenhengen mellom det sosiale målet man ønsker å oppnå, og hvorfor man igangsetter «akkurat de» spesifikke aktivitetene for å løse problemet. I denne sammenheng er det viktig å definere målgruppe og hvilke langsiktige effekter man ønsker. Programmet har, slik vi ser det, ikke etablert en endringsteori

som på en helhetlig måte synliggjør hvordan programmets aktiviteter og forventede resultater og effekter har vært, og er, tenkt å henge sammen. En endringsteori ville også bidratt til å synliggjøre hvilke forutsetninger som må være til stede for å nå målene for programmet. Etter vår vurdering kan mangelen på en tydelig endringsteori ha medført at viktige forutsetninger for å oppnå ønskede resultater ikke ble tilstrekkelig identifisert fra oppstarten av programmet, blant annet når det gjelder betydningen av å sikre forankring i linjen.

Arbeidet med å etablere et mål bilde for programmet og for de enkelte prosjektene er etter vår vurdering et fornuftig tiltak for å sikre en tydeligere kobling mellom prosjektene og programmets mål. Samtidig mener vi at de ulike oppfatningene blant aktørene i programmet av behovet for dette, innebærer en risiko for at det settes i gang og gjennomføres prosjekter som ikke har de nødvendige forutsetningene for å bidra til ønskede resultater og effekter.

I sammenheng med dette mener vi at en rekke utfordringer fremdeles gjør seg gjeldende i programmet knyttet til hvordan *organiseringen av arbeidet legger til rette for tiltaksgjennomføring og for læring og utvikling i direktoratene*. Som beskrevet tidligere i rapporten har programmet i stor grad basert seg på tverretatlige arbeidsgrupper som har utarbeidet rapporter med anbefalinger til videre oppfølging. Dette har i seg selv ofte en funksjon i form av å styrke det felles kunnskapsgrunnlaget på tvers av direktoratene, noe som også er et av resultatmålene i programmet. For at arbeidsgruppene arbeid skal kunne lede til resultater i form av endringer eller utvikling – altså for at gevinstene fra programmet skal kunne realiseres – er det imidlertid en helt nødvendig forutsetning at tiltakene som foreslås faktisk gjennomføres når de overtas av linjen i direktoratene. Skjer ikke dette, er det en risiko for at 0-24-programmet først og fremst blir en arena for at direktoratene får øvd seg på samarbeid. Relatert til endringsteorien ser vi her en tendens til svakheter i overgangen mellom *aktiviteten* (arbeidsgruppene arbeid) og *de umiddelbare resultatene* («output» i form av implementering av tiltak), noe som kan tyde på at denne sammenhengen i endringsteorien hviler på noen forutsetninger som ikke er til stede. Som det fremgår av denne rapporten og av forrige delrapport har oppfølging og implementering i direktoratene av anbefalingene fra arbeidsgruppene av ulike årsaker vært en utfordring i programmet. Blant annet kan dette relateres til at arbeidsgruppene har jobbet selvstendig og i varierende grad har involvert linjeorganisasjonene, med det resultat at tiltak som anbefales ikke nødvendigvis er i samsvar med vurderingene og prioriteringene som gjøres i linjene.

Litteraturen om tverretatlig samordning er tydelig på at tverretatlige strukturer som bryter med de tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturene vil ha svakere lederforankring og styringssignaler enn de rene sektorspesifikke oppgavene, og at det er krevende å sikre tilstrekkelig prioritering fordi arbeidet faller utenfor den sektorvise mål- og resultatstyringen. Som følge av dette er det særlig viktig at innsatsene kan kobles til det enkelte direktorats kjernevirksomhet. Dersom den enkelte virksomhet ikke ser at samarbeidet og samordningen treffer deres oppdrag og gir enn mer verdi for deres målgruppe, vil det være krevende å sikre tilstrekkelig eierskap i virksomheten. Vår vurdering er at dette har vært en viktig barriere for å sikre tilstrekkelig forankring i de ulike deltakende direktoratene, og at det er avgjørende at programmet i det videre arbeidet sikrer at de innsatsene som prioriteres faktisk får en mer verdi ved å gjennomføres i 0-24-regi.

Ved å sikre en god kobling til deltakerens kjernevirksomhet vil også forutsetningene for prioritering og gode interne strukturer for å følge opp samarbeidet i det enkelte direktoratet styrkes. Per i dag er det fortsatt store forskjeller på hvor formaliserte interne strukturer de enkelte deltakerne har etablert, og dette medfører også at forutsetningene for god oppfølging av samarbeidet er ulike. Intern organisering for ekstern samhandling beskrives i litteraturen om tverrsektoriell samordning som et viktig virkemiddel for å fremme samhandlingen mellom sektorene. Etter vår vurdering er det behov for mer systematisk arbeid internt i enkelte av direktoratene, både for å sikre at de riktige innsatsene tas inn i 0-24-samarbeidet, og for å sikre at tiltakene som skal følges opp fra 0-24-samarbeidet får nødvendig prioritering. Her ser vi styringsgruppemedlemmenes rolle som helt sentral. Vi mener også at gode interne strukturer i det enkelte direktorat er en forutsetning for at styringsgruppemedlemmene kan etterleve de føringene som ligger i mandatet.

Vi mener at den nåværende prosjektsporteføljen, med færre og mer målrettede innsatser, legger bedre til rette for å sikre et felles eierskap til arbeidet i programmet. Videre er tillitsdimensjonen etter vår oppfatning av betydning, da tillit er noe som utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen

for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter, og dermed forenkler samarbeidet. Økt stabilitet i både styringsgruppen og sekretariatet for 0-24-programmet er derfor også et moment som kan være en viktig suksessfaktor fremover.

Samtidig gjenspeiler de to pågående prosjektene som er nærmere presentert i denne evalueringen (Oppvekststatistikk på kommunenivå og BTS), fremdeles noen av de utfordringene som har blitt påpekt som sentrale i programmet også tidligere, knyttet til tydeliggjøring av mandater, roller og organisering. Dette viser at utfordringene fremdeles kommer til syne, til tross for de prosesser som er gjennomført den senere tiden. Dette tydeliggjør at det er viktig å opprettholde fokuset på de prosessene som er igangsatt, knyttet til organiseringen av programmet.

Vi ser også en klar risiko for at BTS-prosjektet kan møte noen av de samme utfordringene som har preget 0-24-programmet som helhet, og som i intervjuer blir vist til som noen av de mest vesentlige utfordringene med programmet så langt. Dette dreier seg om at prosjektet ikke er tilstrekkelig avgrenset, og at det i liten grad foreligger en tydelig gevinstrealiseringsplan eller endringsteori der aktiviteter, mål og effekter er tilstrekkelig definert.

Litteraturen understreker også at tiltak som krever omfattende samordning mellom organisasjoner, gjerne utfordrer 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 en slik tverrgående samarbeidsstruktur.

Både i den overordnede organiseringen av programmet og i de enkelte innsatsene/arbeidsgruppene ser vi det som viktig at det tydeliggjøres ytterligere hvilke oppgaver som skal løses i programmet, hvilke avhengigheter som eksisterer mellom direktoratene for de ulike oppgavene og hvilke konsekvenser dette har. I denne prosessen mener vi det vil være av betydning å etablere en bevissthet om de distansene (kognitive, strukturelle og maktrelaterte) som vil kunne gjøre seg gjeldende og hvordan distansene kan reduseres.

Etter vår vurdering kan enkelte utfordringer som programmet har erfart, blant annet i de prosjektene som er omtalt i denne delrapporten, relateres til at det fremdeles eksisterer en viss kognitiv distanse mellom aktørene i programmet. Innsatsområdet knyttet til å etablere et felles kunnskapsgrunnlag er slik vi ser det et viktig tiltak og en fornuftig prioritering med tanke på å redusere slik kognitiv distanse.






På bakgrunn av våre observasjoner og vurderinger i forbindelse med arbeidet med denne delrapporten, har vi følgende anbefalinger til det videre arbeidet i programmet:

- Tydeliggjøre hvilke oppgaver og hvilket ansvar som ligger til henholdsvis Utdanningsdirektoratets sekretariatsmedlemmer og de øvrige direktoratenes sekretariatsmedlemmer, for å sikre god utnyttelse av ressursene i programmet.
- Følge opp at det er etablert hensiktsmessige interne strukturer i direktoratene og at disse fungerer som reell arena for forankring av programmet og dets innsatser i linjene.
- Fortsette arbeidet med målrettet prioritering av prosjekt og innsatser. Det bør vurderes å etablere tydelige kriterier som må oppfylles før oppstart av nye prosjekter.
- Følge opp at de enkelte prosjektene har etablert hensiktsmessige arenaer for systematisk involvering og «kalibrering» av sitt arbeid opp mot linjeorganisasjonene.
- Vurdere om bruk av mer smidig prosjektstyring kan være hensiktsmessig for noen av de pågående prosjektene.
- Opprettholde oppmerksomheten på arbeidet med å etablere et tydelig målbilde både for programmet som helhet og for de enkelte prosjektene, samt tydeliggjøre ytterligere hva oppgavene til 0-24-programmet skal være.
- Sikre at avhengigheter mellom direktoratene knyttet til programmet som sådan og til den enkelte innsatsen er tilstrekkelig forstått. For hvert prosjekt bør det identifiseres hva som er den enkelte sektors rolle, og hvordan de ulike direktoratene er avhengige av hverandre for å lykkes. Dette vil bidra til å tydeliggjøre ansvar, roller og også prioriteringer inn mot det enkelte prosjekt.

Vedlegg 1 Ny prosjektportefølje

Oversikt over pågående og avsluttede prosjekter i ny prosjektportefølje, fordelt på innsatsområder

Innsatsområder og innsatser	Status
1. FELLE KUNNSKAPSGRUNNLAG OG UTFORDRINGSBILDE	
Indikatorer, oppvekststatistikk på kommunenivå	
Samordning av statistikk, micro-dataregister og kobling registerdata	
Nordisk 0-24-prosjekt, Nordisk Ministerråd 2017-19	
Felles kunnskapsgrunnlag - Fylkesmannen	
Ungdata og 0-24-målgruppen	
2. SAMORDNE VIRKEMIDLER	
REGELVERK - SAMHANDLING - Kartlegge hvordan regelverket forstås og etterleves, herunder gråsoner og samarbeidsområder for sektorene	
Vurdere forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene og gjennomføre felles tiltak	
Bedre koordinering og samordning av tjenester for familier med barn med nedsatt funksjonsevne	
Iverksette tiltak for å øke antall læreplasser for funksjonshemmede og minoritetsspråklige	
Felles tilsyn - Udir og Helsetilsynet	
Skole - barnevern	
Bedre tverrfaglig samarbeid	
Bedre samordnet kompetanseheving om negativ sosial kontroll	
3. TVERRSEKTORIELLE UTVIKLINGSTILTAK	
Ungdomssatsingen i NAV	
Forløp for plassering i fosterhjem eller institusjon	
Digitalisering og samordning tjenester - Digiung	
Regional innsats: Finnmark	
Programfinansiering	
Familieråd	
Samordnet bruk av Fylkesmannen	
4. KAPASITET FOR TVERRSEKTORIELL INNSATS	
Kommunikasjonsarbeidet	
Samlinger internt og eksternt	
Brukerorientering	
Digitalisering	

	Ikke påbegynt/avventes
	Påbegynt, går i henhold til plan
	Mindre avvik fra plan, korrigerende tiltak vurderes
	Avvik fra plan, korrigerende tiltak kreves
	Avsluttet

Vedlegg 2 Sammendrag fra første delrapport

0-24-programmet er et femårig tverrsektorielt program som har som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlige. Programmets langsiktige mål er at det tverretatlige samarbeidet i landets kommuner om utsatte barn og unge og deres familier blir styrket, og at gjennomføringen i videregående opplæring økes, noe som vil bidra til et forbedret grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og varig tilknytning til arbeidslivet for dem det gjelder.

Deloitte følgeevaluerer 0-24-programmet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Formålet med evalueringsoppdraget er todelt. Vi skal:

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

Denne rapporten er første delrapport fra følgeevalueringen. I samsvar med evalueringens todelte formål, inneholder den både en gjennomgang og vurdering av programmets måloppnåelse så langt i programperioden, i tillegg til vurderinger av pågående prosesser og innspill til forbedrings- og læringspunkter i programgjennomføringen. For å bidra både med vurdering av måloppnåelse og innspill til gjennomføring, benyttes et rammeverk med elementer fra både effekt- og prosessorientert evaluering.

I denne delrapporten er det særlig fokus på hvordan programmet utvikler seg med utgangspunkt i at programmet er et organisatorisk virkemiddel etablert for å samordne og løse komplekse utfordringer. Videre er det sentralt å vurdere det pågående arbeidet og aktivitetene i programmet, både for å vurdere måloppnåelse, og for å kunne gi støtte og anbefalinger til videreutvikling av programmet for resten av programperioden.

I delrapporten beskrives og vurderes programmets organisering, utvikling, og innsatser. Videre vurderes hvordan organisering, utvikling og innsatser i fellesskap bidrar til at programmet er på vei mot å nå sine prosess- og resultatmål.

Dataene som ligger til grunn for denne rapporten, er samlet inn i perioden fra høsten 2016 til og med våren 2018. Metodene som har blitt benyttet inkluderer dokumentgjennomgang, elektronisk spørreundersøkelse, intervjuer, workshops, møter og dialog.

Hovedfunn og vurderinger i delrapporten

Denne delrapporten har gjennomgått og vurdert programmets organisering, aktiviteter og måloppnåelse frem til våren 2018. Programmet har utviklet seg betydelig siden det startet opp, og har oppnådd flere konkrete resultater, både i form av spesifikke tiltak og anbefalinger som har blitt overført til direktoratene, og gjennom tilrettelegging for bygging av mer varige strukturer for tverrsektorielt samarbeid. Samtidig har programmet hatt utfordringer, særlig knyttet til organisering og forankring.

Etablering og organisering av 0-24-programmet

Det ble ved oppstart av programmet utarbeidet et programmandat der sentrale roller i programmet og deres ansvar ble tydeliggjort. Programmet lyktes også i å etablere en bred portefølje av innsatser og har fulgt denne opp. Samtidig har programmet hatt utfordringer knyttet til å sikre god forankring og eierskap i alle direktorater. Disse utfordringene kan til en viss grad tilskrives at programmet ikke i tilstrekkelig grad prioriterte utarbeidelsen av styringsdokumenter og plandokumenter fra oppstart. Programmet burde for eksempel hatt tydeligere måldokumenter, og en overordnet fremdriftsplan med gevinstrealiseringsplan på plass tidlig. Slike dokumenter kunne gitt programmet en tydeligere retning enn hva som var tilfelle, og også forpliktet de involverte direktoratene i større grad.

Programmet har imidlertid vist at det evner å endre seg ettersom nye behov har oppstått. Blant annet ble det utarbeidet en strategi for programmet i 2017, noe som har hatt positiv effekt på forankring og retning av programmet.

Programmet har også hatt utfordringer knyttet til egen struktur og forankring. Sentrale roller i programmet, som programeiere, styringsgruppe og sekretariat har – til tross for at de har vært skriftliggjort i programmets mandat – fremstått som delvis uklare. Det er behov for tydeliggjøring av alle disse rollene i programmet, og programmet er også i ferd med å jobbe ut tydeligere avklaringer her.

Ledere som er involvert i 0-24-programmet har et særlig ansvar for å sikre forankring av programmet. Dette gjelder spesielt i direktoratene, hvor arbeidet fra programmet skal følges opp videre. I dette arbeidet har programeierne og medlemmene i programmets styringsgruppe en særskilt rolle. Det er de som er ledere i direktoratene, og kan ta et ansvar for å tydeliggjøre at arbeid med programmet, og oppfølging av anbefalinger fra programmet, er viktige oppgaver i sin linje. Dette kan være utfordrende, særlig fordi programmets tverrsektorielle innretning byr på utfordringer. Det mangler for eksempel i noen utstrekning etablerte sturkurer for denne typen arbeid i direktoratene. Ledere får dermed ekstra utfordringer når det gjelder å drive arbeidet fremover, skape nødvendige strukturer, og synliggjøre at 0-24-samarbeidets intensjon er at en skal jobbe mer effektivt og bedre sammen.

Kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i programmet har ikke fungert tilstrekkelig godt. Programlitteraturen understreker viktigheten av velfungerende informasjons- og kommunikasjonskanaler for å sikre god samhandling i programmets nettverk. Programmet har helt siden oppstart vært bevisste på utfordringene de har hatt med dette arbeidet, men har ikke lyktes fullt ut med å inkludere kommunikasjonsarbeidet som en godt integrert del av programarbeidet. Programmets endringer våren 2018, som har til hensikt å systematisere og forbedre kommunikasjonsarbeidet i programmet, fremstår derfor som svært viktige.

Programmets aktiviteter og innsatser

De opprinnelige tiltakene som ble gitt programmet fra departementene ble organisert gjennom tverrsektorielle arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene har gjort et viktig arbeid i programmet, og levert rapporter med anbefalinger til tiltak og innsatser som skal bli fulgt videre opp i direktoratene. Arbeidsgruppene har bidratt både med konkrete resultater gjennom tiltak til oppfølging, og gjennom utarbeidelse og bestilling av kunnskapsgrunnlag på området. Samtidig har de hatt ulike utfordringer. Blant annet har flere arbeidsgrupper erfart at resultatene av arbeidet ble mindre og mer marginale sett opp mot programmets mål enn det som var forventet ved oppstart. Programmet er på tidspunktet for denne delrapporten i en prosess hvor tiltaksporteføljen endres og videreutvikles. Vi mener det er sentralt for programmet at det lykkes i dette arbeidet med porteføljen, og etablerer innsatser som både har tydeligere tilknytning til programmets overordnede mål, og griper inn i direktoratenes kjerneområder i større grad enn innsatsene har gjort så langt.

Programmets utadrettete aktiviteter har i hovedsak vært det arbeidet som skjer gjennom fellesoppdraget til fylkesmennene. Fylkesmennene oppgir i dialog med Deloitte at de opplever at det har vært varierende kvalitet og samordning på aktivitetene som har kommet fra programmet, men flere trekker frem at de opplever en forbedring. Fylkesmannsembetene understreker videre at de opplever oppdraget fra 0-24 som svært viktig. Flere trekker også frem at det viktigste direktoratene gjør er å sikre at det er et vedvarende trykk på viktigheten av tverrsektoriell samordning av innsatsene mot utsatte barn og unge, slik at fokuset på samordning av tjenester mot målgruppen ikke blir kortvarig. Undersøkelsene våre, og arbeidet mot fylkesmennene i programmet, har også tydeliggjort at fylkesmennene er ulike, og de jobber mot målgruppen sårbare barn og unge på ulike måter og i ulik grad. Fylkesmennene har følgelig behov for ulik og tilpasset oppfølging, samt eventuelt bistand, til sitt arbeid.

Programmets måloppnåelse

0-24-programmet har mål på effekt-, resultat- og prosessnivå. Aktivitetene og innsatsene i programmet retter seg i hovedsak mot programmets resultat- og prosessmål, og skal gjennom oppnåelse av disse legge til rette for måloppnåelse av effektmålene på mellomlang og lang sikt. Langsiktigheten i effektmålene gjør at disse ikke kan måles direkte, og heller ikke i programperioden.

To av programmets prosessmål er bedring og videreutvikling av det systematiske arbeidet mellom direktoratene er et av programmets prosessmål, og bedring og videreutvikling av samhandlingen mellom forvaltningsnivåene, sektorene og tjenestene. Evalueringen finner at programmet har hatt utfordringer, og har fortsatt forbedringspotensial, når det gjelder måloppnåelsen for begge disse prosessmålene. Det har

blitt jobbet kontinuerlig med disse målene i programmet, men arbeidsformen gjennom arbeidsgrupper har i begrenset grad bidratt til at det systematiske samarbeidet utenfor arbeidsgruppene forbedres.

Programmet har òg som prosessmål at det skal etableres arenaer og møteplasser som tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte. Møtearenaer hvor det deles erfaringer og resultater kan være effektive måter å nå mange med viktig informasjon, og kan være nyttige arenaer for utvikling og læring i programmet. Programmet har lyktes med dette i noen grad. Vi understreker at etablering av slike arenaer er viktig for programmet.

Når det gjelder måloppnåelse av resultatmålene for 0-24-programmet, avhenger dette både av interne aktiviteter i direktoratene, og aktiviteter rettet mot i hovedsak fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner. Programmet skal blant annet bidra til å legge til rette for at direktoratene – og forvaltningen for øvrig – har felles forståelse av utfordringene i arbeidet med utsatte barn og unge, og at det etableres et felles kunnskapsgrunnlag om målgruppen for programmet. Videre er det et mål at direktoratene skal samordne virkemidler og etablere varige, felles strukturer og kapasitet for samarbeid om målgruppen, samt at det skal etableres aktiviteter rettet mot forvaltningsnivåene som jobber med målgruppen.

Programmet har hatt utfordringer knyttet til resultatmålet om å etablere et felles utfordringsbilde, og et omforent bilde av programmets viktigste mål. Utarbeidelsen av en strategi for programmet i 2017 har bidratt til å redusere disse utfordringene. Programmet har blant annet bidratt til at involverte personer opplever at de har bedre kjennskap til hverandres tilnærminger og arbeid, og de har fått større faglige nettverk, samt at oppmerksomhet rundt behovet for å jobbe tverrfaglig og tverretattlig har økt. Programmet har fortsatt et forbedringspotensial når det gjelder å formidle dette, og etablere et slikt felles bilde utenfor programmets rammer.

Med hensyn til utarbeidelsen av et felles kunnskapsgrunnlag om utsatte barn og unge og deres familier, kan programmet vise til konkrete resultater. Det har blant annet blitt utarbeidet flere kunnskapsgrunnlag bestilt fra programmets ulike arbeidsgrupper. Denne vektleggingen av tidligere forskning og empirisk baserte innsatser vil være spesielt viktig når programmet endrer innsatsporteføljen og eventuelt inkluderer innsatser som berører direktoratenes kjernevirksomheter i større grad enn det som har vært tilfelle til nå.

Programmets andre resultatmål omhandler virkemidlene direktoratene har for å understøtte kommuner og fylkeskommuner i sitt samordningsarbeid mot målgruppen. De fleste av de konkrete aktivitetene og tiltakene som har blitt gjennomført via arbeidsgruppene i programmet har vært rettet mot dette resultatmålet. Arbeidsgruppene har produsert konkrete anbefalinger som har materialisert seg i konkrete resultater i direktoratene og mellom direktoratene.

Programmets innsatser og resultater frem til 2018 har vært kritisert for å være beskjedne, og for at det ikke alltid er åpenbart hvordan de relaterer til programmet som helhet og programmets mål. Denne kritikken er berettiget, men det må samtidig understrekes at programmet også har oppnådd konkrete resultater. Videre har det skjedd mye utviklingsarbeid, og en kan forvente at mer konkrete resultater vil kunne materialiseres når programmet gjennomfører endringer av egen organisering og videreutvikler porteføljesammensetning på bakgrunn av læring i programmet så langt. Vi mener dette er avgjørende for å sikre at programmet i større grad realiserer gevinster som er direkte operasjonalisert fra mål, og gjennom det i enda større grad kan dokumentere måloppnåelse.

Programmets tredje resultatmål omhandler hvorvidt direktoratene lykkes i å utvikle effektive måter å samarbeide på relatert til utviklingstiltak og satsinger, og er målet det har vært jobbet mest med gjennom fellesoppdraget til fylkesmannen. Oppdraget innebærer at fylkesmennene skal være pådriver for samordning og samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier. Programmet har vist en positiv utvikling når det gjelder arbeidet mot fylkesmennene, noe som også påpekes fra fylkesmennene. Samtidig er det fortsatt mye arbeid som gjenstår og det fremstår som hensiktsmessig å gjøre arbeidet mot fylkesmennene til en enda mer sentral del av programmet enn det har vært i programmets første faser.

Programmets siste resultatmål omhandler i hvilken grad 0-24-programmet lykkes i å etablere varig kapasitet for videre tverrsektoriell innsats. Dette målet avhenger i stor grad av de andre resultatmålene. Dersom programmet ikke lykkes med å bygge varig kapasitet og etablere strukturer som vedvarer etter at programmet selv er avsluttet, vil det ikke være mulig å oppnå effektmålene for programmet. Det er på tidspunktet for denne delrapporten for tidlig å vurdere måloppnåelsen av dette resultatmålet, men

programmet har etablert en rekke strukturer som kan videreutvikles og forsterkes gjennom programperioden og også benyttes etter at programperioden er over. Oppsummert er programmet inne i en fase der det er av avgjørende betydning at de planlagte endringene i selve programmet – både med tanke på organisering, ledelse og forankring, og med tanke på programmets innsatsportefølje – gjennomføres og følges opp systematisk.

Vi avslutter rapporten med et sett anbefalinger til programmet basert på våre mest sentrale funn og vurderinger.

Vedlegg 3 Litteraturliste

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

Bredgaard, Thomas, J. Salado-Rasmussen og S.Sieling (2013): En farbar vej mellem skyttegravene? Øvelser i integration af effektevaluering og programteori. <http://danskevalueringsselskab.dk/wp-content/uploads/2018/03/DES-I%C3%A6ringsseminarBredgaard.pdf>

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

Digst.dk (udatert) <https://digst.dk/styring/projektstyring/den-faellesstatslige-programmodel/>

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

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2019): Hvorfor bruke programmer og programstyring? Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte). https://www.difi.no/sites/difino/files/om_programmer_og_programstyring_0.pdf

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. 15. januar 2015.

Horgen Consulting (2016) Hva er programstyring og hvorfor er det nyttig? https://www.difi.no/sites/difino/files/kl_10.50_jan_erik_horgen.pdf.

ICG (2014) Hvidbok – Programledelse i den offentlige sektor (Implement Consulting Group).

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

Kunnskapsdepartementet (2015) Felles oppdrag til direktoratene. Brev datert 22.5.2015

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.

Neby, Simon, Torstein Nesheim, Jostein Ryssevick, 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.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) (2010) Språk, stimulans og læringslyst – Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten. (Rapport 12/10). Oslo: NOVA

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2010): Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder.

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

Tornes, Kristin (2012) (red.). *Evaluering i teori og praksis*. Oslo: Fagbokforlaget.

Utdanningsdirektoratet (2015) Programmandat for 0-24 samarbeidet

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE 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 approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS