



Følgeevaluering av 0-24-programmet

Delrapport – våren 2018

Juni 2018

Sammendrag

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 evalueringssoppdraget 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.

Innhold

1.	Innledning	7
1.1	Kort om utsatte barn og unge og deres familier	9
1.2	Kort om frafall i videregående opplæring	10
1.3	Kort om tverrsektorielt samarbeid	12
1.4	Følgeevaluering av 0-24-programmet	14
2.	Metode	19
2.1	Dokumentgjennomgang	19
2.2	Intervjuer, workshops, møter og observasjon	19
2.3	Spørreundersøkelse	20
3.	Iverksetting og organisering av programmet	22
3.1	Oppstart av programmet	22
3.2	Organisering av 0-24-programmet	25
3.3	Kommunikasjon og informasjon i programmet	34
4.	Gjennomføring og måloppnåelse	39
4.1	Fremdrift og aktiviteter	39
4.2	Prosessmål	49
4.3	Resultatmål	50
5.	Oppsummering og anbefalinger	58
5.1	Etablering, oppstart og organisering av 0-24-programmet	58
5.2	Programmets aktiviteter og innsatser	59
5.3	Programmets måloppnåelse	60
5.4	Anbefalinger	63
	Litteraturoversikt	65
	Vedlegg	68

1. Innledning

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. 0-24-programmet jobber mot disse samfunnsmålene gjennom innsatser og tiltak rettet mot ulike sektorer for å bedre den tverrsektorielle samordningen av arbeid mot målgruppen, og har også innsatser som er rettet mot tjenestene til målgruppen. Denne innledningen gir en kort introduksjon til programmet, og utfordringene det er etablert for å løse, før vi presenterer vårt rammeverk for følgeevalueringen.

Bakgrunnen for 0-24-programmet er den varige og komplekse utfordringen relatert til frafall i videregående opplæring, og 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. Forskning viser at sentrale forklaringsfaktorer for frafall i videregående opplæring ofte ligger i tidligere faser i barns oppvekst, og i grunnopplæringen, før påbegynnelsen av videregående opplæring. Tidlig og helhetlig innsats er derfor viktig for å forebygge senere frafall fra videregående skole (NOVA 2010).

For dårlig samordning rundt utsatte barn og unge i alderen 0-24 år og deres familier har mange alvorlige konsekvenser. NOU 2017:12 *Svikt og svik* pekte på at utilstrekkelig samordning og samarbeid mellom tjenestene var en av grunnene til at det offentlige tjenesteapparatet ikke lyktes i å forebygge og stanse vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn i sakene utvalget undersøkte. Utfordringene knyttet til samarbeid mellom tjenester for å støtte utsatte barn og familier er dokumentert gjennom en rekke rapporter og utredninger.

I 2015 mottok Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 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.² 0-24-programmet gjennomføres i perioden 2015-2020. Ved oppstart var det viktig for direktoratene å etablere en felles forståelse av utfordringsbildet en står overfor i arbeidet mot denne sårbare gruppen, og å finne ut av hvordan innsatsen skulle innrettes for å skape merverdi til arbeidet direktoratene gjør enkeltvis.

Sammen utarbeidet direktoratene derfor en felles oppdragsforståelse:

«Oppdraget handler om å innrette direktoratenes virkemidler, tjenester og tiltak slik at kommuner og fylkeskommuner settes bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for».

Tabellen under oppsummerer målene for programmet, slik de er formulert i programstrategien av 2017.

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

² Oppdragsgiverne for 0-24 programmet er Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Tabell 1. Mål for 0-24-programmet

Prosessmål	Resultatmål	Effekt mål
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan 2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles 3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles 4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktoratene har etablert et 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 tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier. 3. Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen. 4. Samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Det tverretattlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er styrket 2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

Programmets mål er ambisiøse. Styrking av det tverretattlige samarbeidet er samtidig et mål som følger fra programmets prosess- og resultatmål. Dersom programmet lykkes i å nå sine resultatmål, vil det bidra til å øke sannsynligheten for det tverretattlige samarbeidet i kommunene også styrkes. Programmets andre effekt mål, som ligger nært programmets overordnede formål, er derimot ikke et like direkte resultat av programmets andre mål. Eventuell måloppnåelse av dette målet, en forbedret gjennomføringsgrad i videregående opplæring, blir påvirket av et så bredt spekter forklaringsfaktorer at det ikke vil være mulig å isolere direkte hvilken effekt 0-24-programmet eventuelt har hatt når det gjelder å bedre denne.

Det programmet kan si noe om, og som vi vurderer i denne evalueringen, er i hvilken grad programmets tiltak og innsatser, legger til rette for at gjennomføringen i videregående *kan* bli bedre på lengre sikt gjennom å bedre tjenestene til utsatte barn og unge og deres familier. Vi vet, og vi vil også utdype dette i de neste avsnittene, at mye av grunnlaget for gjennomføring i videregående skole legges i ung alder. Sårbarhet hos barn, og dermed risiko for ikke å fullføre videregående skole på sikt, blir i mange tilfeller avdekket tidlig i et barns liv. For å bedre sjansene for å lykkes med å gjennomføre videregående opplæring for utsatte barn og unge, kreves innsats fra flere instanser, og denne må settes inn tidlig. De unge må være best mulig rustet til å gjennomføre videregående når de starter opplæringen. Resultater fra forskning viser også at det ikke er tilstrekkelig å sikre at ungdommene kommer inn på videregående skole, det gjør de aller fleste idag. Sannsynligheten for å fullføre et videregående skoleløp henger sammen med hvor godt utgangspunkt en ungdom har ved oppstart. For eksempel er det slik at karakterer ved inntak til videregående opplæring, korrelerer høyt og positivt med sannsynligheten for å fullføre skoleløpet (SSB 2016a). Programmet kan jobbe mot å gjøre sårbare barn og unge best mulig rustet til å gjennomføre skoleløpet ved å gi dem et best mulig utgangspunkt ved oppstart i videregående, ikke begrenset til et godt karaktersnitt. Programmet, gjennom sine innsatser, skal legge til rette for at kommunene på en enklere måte og mer systematisk skal kunne samordne sine tjenester til brukere slik at tjenestene som tilbys en bruker er tilpasset den aktuelle mottakeren, og kommer til rett tidspunkt. Direktoratenes utgangspunkt er at de bør samordne seg bedre for gjennom det å legge til rette for bedre samordning lokalt. Og det er i hovedsak dette som også reflekteres i programmets resultatmål. I denne devalueringen er det følgelig resultatmålene til programmet vi vektlegger når det gjelder programmets måloppnåelse så langt i programperioden.

Først vil vi imidlertid utdype i noe detalj kompleksiteten i utfordringene programmet står overfor. Vi skriver kort om utsatte barn og unge og deres familier, og kort om utfordringene knyttet til frafall. I tillegg har programmet en sentral utfordring i å overkomme sektorbarrierer for å løse det komplekse problemet 0-24 står overfor, og vi presenterer kort en bakgrunn til utfordringene som er gjennomgående for programmet, knyttet til tverrsektorielt samarbeid. Deretter presenterer vi vårt rammeverk for evaluering av 0-24-programmet før vi omtaler metodene som har blitt benyttet i arbeidet med devalueringen. Kapittel 3 i

rapporten omhandler programmets etablering og organisering, før kapittel 4 beskriver og vurderer programmets gjennomføring og måloppnåelse. Endelig vil kapittel 5 oppsummere rapportens viktigste funn og presentere våre anbefalinger for videre arbeid i programmet.

1.1 Kort om utsatte barn og unge og deres familier

Fordi årsakene til frafall fra videregående skole er ofte sammensatte og kan være et resultat av en lengre prosess med marginalisering, er arbeidet som gjøres overfor utsatte barn og unge og deres familier over tid av stor betydning. Nødvendig hjelp og støtte til disse barna og deres familier har også en mer umiddelbar egenverdi gjennom at det kan bidra til at barna får et bedre liv.

Utsatte barn og unge defineres i 0-24-satsingen som 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. I en rapport utarbeidet av RBKU Nord i forbindelse med 0-24-programmet, på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, er utsatte barn og unge definert å ha følgende kjennetegn:

- Trenger spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning
- Har redusert funksjonsevne
- Er i sosialt vanskelige situasjoner
- Har vanskelige hjemmeforhold eller foreldre som ikke følger opp
- Har ulike former for levekårsproblemer
- Har svake norskkunnskaper
- Har helseutfordringer, herunder både somatiske og psykiske problemer
- Har rusmiddelproblemer
- Er utenfor skole eller arbeid
- Er under barnevernets omsorg
- Er berørt av fattigdomsproblemer
- Er unge som har eller skal ha barn
- Har andre utfordringer knyttet til skolerelaterte forhold som for eksempel feilvalg
- Er elever ved skoler der det er systemsvikt
- Er elever ved skoler som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar psykososiale forhold, og som ikke i tilstrekkelig grad håndterer problemstillinger knyttet til tilpasning, mobbing og andre krevende ord og handlinger (Krane m.fl. 2017)

Disse kjennetegnene utgjør risikofaktorer. Barn som går gjennom negative livshendelser slik som vold og misbruk, utrygghet i hjemmet pga. høyt konfliktnivå, rusmisbruk eller psykiske lidelser hos foreldrene, eller forsømmelse, har større risiko for fysiske og psykiske helseproblemer og for marginalisering senere i livet. Ulike negative livshendelser kan opptre sammen, forsterke hverandre og gi økt risiko for at barnet skal utvikle problemer (Torvik og Rognmo 2011; Mossige og Stefansen 2016). Folkehelseinstituttet anslår at 23 % av barn og unge har foreldre med en psykiske lidelse som kan gå ut over daglig fungering, mens 6,5 % har foreldre som misbruker alkohol på en måte som kan gå ut over omsorgsevnen.

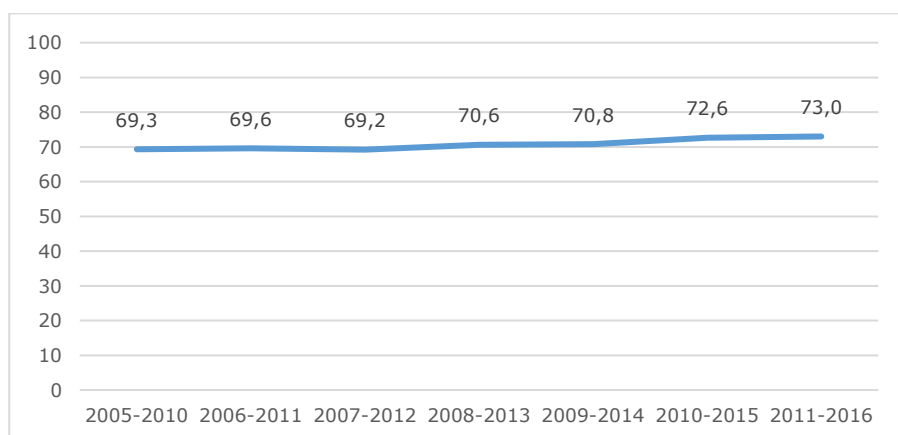
Sannsynligheten for at barnet skal oppleve negative livshendelser og marginalisering er høyere hvis barnets familie har lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet. Å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt har negativ påvirkning på barnets helse og velferd. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan er overrepresentert i lavinntektsgruppen, men antallet barn i lavinntektsusholdninger har økt også i familier uten innvandrerbakgrunn (SSB). Ett av ti barn i Norge vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, det tilsvarer 100 000 barn (Bufdir 2017). En vanskelig i oppvekst kan få store konsekvenser for videre skolegang og muligheter senere i livet.

Foreldre er vanligvis de viktigste omsorgspersoner for barn, og støtte til familien kan bidra til å forebygge omsorgssvikt eller redusere belastningen knyttet til vanskelige levekår. Barn og unge med sammensatte utfordringer, og deres familier, har behov for hjelp fra flere offentlige tjenester, eksempelvis helsetjenester, barneverntjenester og pedagogiske tjenester. Den største muligheten for utjevning av sosiale forskjeller ligger tidlig i opplæringen (Frønes og Strømme 2014). Fordi barnets utfordringer gjerne kan være kumulative, er tidlig innsats viktig for å forebygge en negativ utvikling senere. Studier viser også at tidlig innsats gir vesentlig mer effekt for hver krone investert enn tiltak som settes inn senere (for eks Heckmann 2006).

1.2 Kort om frafall i videregående opplæring

I løpet av fem år fra påbegynt videregående opplæring gjennomfører 73 prosent av ungdommene i Norge videregående opplæring. Andelen som gjennomfører har vært stabilt på dette nivået helt siden midten av 1990-årene, men med en svak positiv tendens de siste årene. I internasjonale sammenlikninger måles gjennomføring på tidspunktet to år etter normert tid, dvs. etter fem år i Norge, og det er det vi legger til grunn her. Det kan imidlertid nevnes at gjennomføringsgraden øker dersom målingen utføres etter ti år i stedet for fem (Utdanningsdirektoratet 2015, SSB 2016a). Norge har lenge hatt en frafallsrate som ligger høyere enn snittet i EU, men har i de senere år kommet ned på snittnivået for EU totalt sett. Frafallsraten er fremdeles høyere i Norge enn i de andre nordiske landene med unntak av Island (SSB, 2016b).

Figur 1: Gjennomstrømming i videregående opplæring, Norge (prosent)



Kilde: SSB

De som faller ut av opplæringen har større sannsynlighet for å bli arbeidsledige, uføretrygdete, havne i fengsel eller motta sosialhjelp enn medelever som fullfører opplæringen (Falch og Nyhus 2009). Det har store konsekvenser både på samfunns- og individnivå. Frafallsproblematikken har derfor stor oppmerksomhet både i Norge og i andre land i OECD (Lillejord m.fl. 2015).

Det er gjort beregninger av den samfunnsøkonomiske kostnaden ved frafall i videregående opplæring (Ibid.) og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av unge som står utenfor opplæring og arbeid generelt (Rasmussen m.fl., 2010). Kostnaden knyttet til tapt verdiskapning er beregnet å være 7 mill. kroner per tilfelle (gjengitt i Aaboen Sletten og Hyggen 2013). Utover tapt verdiskapning knytter de samfunnsøkonomiske konsekvensene seg til velferdstap, bruk av ressurser ifm. rehabilitering og behandling, negative konsekvenser for tredje part ifm. kriminalitet, og skattefinansieringskostnader knyttet til trygdeutbetalinger og tiltak (Rasmussen m.fl. 2010; Aaboen Sletten og Hyggen 2013).

De individuelle konsekvensene av ikke å fullføre videregående opplæring er knyttet blant annet til økt risiko for å stå uten jobb senere i livet. (Falch og Nyhus 2011; Fekjær og Brekke 2009). De skoleslutterne som kommer i jobb, har vedvarende lavere inntekt enn de som har fullført utdanningen (Bratsberg m.fl. 2010; Opheim 2009.) De langsiktige konsekvensene av utenforskap i ung alder varierer imidlertid blant annet med ressurser hos ungdommen og hennes eller hans familie, tiltaksapparatet og arbeidsmarkedssituasjonen generelt (Aaboen Sletten og Hyggen 2013).

Arbeidsmarkedet endres raskt gjennom teknologisk utvikling, herunder automatisering, noe som fremover kan gjøre det enda vanskeligere å få innpass i arbeidslivet med svake kvalifikasjoner, som beskrevet blant annet i Perspektivmeldingen 2017. Samtidig er fremtidens arbeidsliv forventet å være mer fleksibelt, og etterspørselen etter personlig tjenesteyting er forventet å stige (OECD 2017). Disse utviklingstrekkene kan på sin side bidra til at flere personer med svake kvalifikasjoner kan komme inn i arbeidslivet.

1.2.1 Årsaker til frafall

Det er gjort mye forskning på årsaker til frafall fra videregående opplæring. Frafall kan skyldes enkeltfaktorer, men begrunnes ofte i sammensatte og komplekse forhold. Studier av risikofaktorene for frafall viser at de viktigste risikofaktorene handler om skoleprestasjoner i grunnskolen, kjønn, foreldres utdanning og minoritetsspråklig bakgrunn. Ulike faktorer kan påvirke hverandre gjensidig (Aaboen Sletten og Hyggen 2013). Frafall kan ses på som resultatet av en prosess med marginalisering som skjer over tid. Grunnlaget for frafall kan derfor ligge i flere faser av oppveksten, fra før skolestart, gjennom utdanningsløpet og tidlig voksenalder (NOVA, 2010).

Undersøkelser viser at de som faller fra ofte oppgir flere forklaringer på at de tok valget om å avslutte videregående opplæring (Markussen og Seland, 2012). Forskere fordeler gjerne årsakene til frafall i to kategorier: skolerelaterte og ikke-skolerelaterte (Markussen og Seland, 2012). Innenfor de to hovedkategoriene er det en rekke ulike årsaker til frafall, som kan opptre i sammenheng med hverandre. Det er også komplekse sammenhenger mellom skolerelaterte, ikke-skolerelaterte og andre, bakenforliggende årsaker.

1.2.1.1 Skolerelaterte årsaker

Skolerelaterte årsaker inkluderer blant annet brudd på forventningen til opplæringen, store faglige utfordringer, og mangel på trivsel på skolen (Ibid.).

Brudd på forventningen til opplæringen kan skyldes flere forhold, blant annet at ungdommen ikke kom inn på skolen han eller hun ønsket, at reiseveien mellom skole og hjem er lang, eller at ungdommen valgte feil utdanningsprogram. Slike forhold kan gå utover motivasjon og mulighet til å fortsette utdanningen. Store faglige utfordringer skyldes ofte svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen slik at ungdommen ikke er i stand til å mestre skolehverdagen på videregående nivå (NOVA, 2010; NOVA 2015).

Frafallsraten er ulik for studieforbereidende videregående opplæring og yrkesrettet videregående opplæring, med en høyere frafallrate for sistnevnte. Korrigert for karaktergrunnlag fra grunnskolen er det imidlertid langt mindre forskjell mellom ulike studieretninger. Det har sammenheng med at personer med svakere resultater i grunnskolen i større grad velger yrkesfaglig utdanning (Udir 2016). En av fem unge i yrkesrettet videregående opplæring som ikke får lærlingplass i Norge, dropper ut av skolen (OECD, 2018).

Relasjonen mellom lærer og elev har betydning for frafall både i positiv og negativ forstand. En dårlig lærer – elevrelasjon kan være en medvirkende årsak til at eleven slutter på skolen. Motsatt kan en god lærer – elevrelasjon påvirke elevens psykiske helse positivt, og være av betydning for å forebygge frafall hos barn som er særlig utsatt for å falle fra (Karlsson og Krane, 2016).

Det er en sterk sammenheng mellom skoleprestasjoner fra grunnskolen og sannsynligheten for å fullføre senere opplæring (NOVA, 2010). Elever med mindre enn 25 grunnskolepoeng har en gjennomstrømning på 12 prosent, mens elever med 55 poeng eller mer har en fullføringsgrad på nær 100 prosent (SSB 2016a). Foreldrenes utdanningsnivå er av stor betydning for barnets oppnådde grunnskolepoeng. Barn av foreldre med høy utdanning hadde i 2013 i snitt 12 grunnskolepoeng mer enn barn av foreldre med grunnskole som høyeste fullførte utdanning (Ekren, 2014).

Språkvansker kan øke de faglige utfordringene, særlig for elever med minoritetsbakgrunn (NOVA, 2010). Mistrivsel på skolen er også en risikofaktor, som kan skyldes ensomhet, mobbing, eller andre forhold (Markussen og Seland, 2012).

1.2.1.2 Ikke- skolerelaterte årsaker

Det er godt dokumentert at dårlig helse øker risikoen for høyt fravær, noe som gjør det vanskelig å fullføre utdanningsløpet. Psykiske vansker er i Markussen og Seland sin (2012) studie oppgitt som den hyppigste årsaken til frafall blant ungdom. En studie gjennomført i forbindelse med VAM-programmet fant en sterk sammenheng mellom psykiske lidelser i form av *atferdsproblemer* og *hyperaktivitet* og frafall. Sammenhengen mellom psykiske vansker i form av *angst* og *depresjon* og frafall var imidlertid mindre klar i denne studien (Lien 2015) Psykiske vansker kan ofte henge sammen med forhold tilbake i oppveksten, der mobbing og ensomhet går igjen (Gustavsen og Høj Andvik 2012).

Studier gjennomført i forbindelse med VAM-programmet viser en klar sammenheng mellom selvoppgitte somatiske helseplager knyttet til muskel- og skjelett og fare for senere frafall i skole og arbeidslivet (Lien 2015). Både internasjonale og norske studier finner at ungdom som rapporterer svekket helse i større grad

avbrøt videregående opplæring (26.5 prosent) sammenlignet med dem som rapporterte god helse (16.1 prosent) (De Ridder m.fl., 2012; Bergsli 2013).

Andre forhold kan være egne rusproblemer, at ungdommen skal ha barn eller skal i fengsel, manglende oppholdstillatelse, dårlig økonomi eller vanskelige hjemmeforhold, kanskje preget av rus eller vold (Markussen og Seland, 2012; NOVA, 2015).

I en undersøkelse oppgir elever at årsakene til at de sluttet på videregående skole i 39,7 prosent av tilfellene skyldes skolerelaterte forhold, mens 40,8 prosent skyldes skole-eksterne forhold (NIFU, 2011). I kvalitative studier om unge utenfor opplæring og arbeid hvor de unge selv kommer til orde gjennom intervjuer o.l. kommer det tydelig fram at det er et mangfold av livshistorier, livssituasjoner og bakgrunner for frafall (Aaboen Sletten og Hyggen, 2013).

1.2.1.3 Andre faktorer

Også andre, bakenforliggende faktorer virker inn på sannsynligheten for frafall. Eksempler er kjønn, om ungdommen har minoritetsbakgrunn, hvor i landet man bor, og familiebakgrunn (NOVA, 2010). Jenter fullfører videregående opplæring i større grad enn gutter, og de fullfører i større grad på normert tid. 80 % av jentene og 70 % av guttene som startet i videregående opplæring i 2011 fullførte i løpet av fem år. 50 % av guttene fullførte på normert tid, mot 70 % av jentene (Bufdir 2017). Forskjellene mellom kjønnene samvarierer med valg av studieprogram. Gutter er i flertall på yrkesrettet videregående opplæring, som har høyere frafall en studiespesialiserende opplæring. Blant de yrkesfaglige retningene er gutter i flertall på utdanningene som forutsetter lære-plass og er mest konjunkturutsatt (Vogt 2008).

Det er store forskjeller mellom fylkene i andelen som gjennomfører videregående opplæring. Høyest fullføringsgrad har Akershus med 79 prosent, mens Finnmark har den laveste fullføringsgraden med 64 prosent (SSB 2017).

Sosioøkonomiske forhold, som foreldrenes utdanningsnivå og inntekt har betydning. Særlig foreldrenes utdanning virker å ha en sterk innvirkning på frafall, ved å ha innflytelse på ungdommens valg, holdninger og kognitive ferdigheter. Betydningen av foreldrenes utdanning er imidlertid ulik i forskjellige fylker (Udir 2016).

Unge som har en vanskelig oppvekst og har fått hjelp av barnevernet gjør det dårligere på skolen enn andre barn (Bufdir 2017). For skoleprestasjoner er foreldrenes utdanningsnivå en viktigere forklaringsfaktor enn foreldrenes inntekt. Språk er sentralt for læring, og har en sammenheng med senere skoleprestasjoner. Foreldrenes utdanningsnivå påvirker barnets språk- og leseferdigheter, og bidrar derfor til sosiale ulikheter i forutsetninger for læring. Minoritetsspråklige barn kan ha større utfordringer med språkutviklingen enn majoritetsspråklige (NOVA 2010).

Blant elever med innvandrerbakgrunn, som inkluderer både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, er gjennomføringsgraden i videregående opplæring 60 prosent. Unge utenlandsfødte har ofte lavere utdanningsnivå enn de som er født i Norge (OECD 2018). De innvandrere som har bodd lengst i landet, har høyest fullføringsgrad (SSB 2016a). Den høyere frafallsprosenten blant elever med innvandrerbakgrunn har gjerne sammenheng med dårligere skoleprestasjoner, slik at det ikke er innvandrerbakgrunn i seg selv som er forklaringsfaktoren for frafall (NOVA 2010).

1.3 Kort om tverrsektorielt samarbeid

I de ulike sektorene foreligger det bestemmelser om tverrsektorielt samarbeid av relevans for utsatte barn og unge. Vi finner slike bestemmelser blant annet for NAV (lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen), barnevern (barnevernloven) og kommunale helse- og omsorgstjenester (lov om kommunale helse- og omsorgstjenester). Regjeringen har også til vurdering et forslag om at også skolene skal få pålegg om å samarbeide med andre kommunale tjenester om oppfølging av utsatte barn (Kunnskapsdepartementet 2018)

Både tverrsektorielt samarbeid, horisontal samordning, og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, vertikal samordning, er relevant i innsatsen for utsatte barn og unge og deres familier. Når det gjelder vertikal samordning er det slik at fylkeskommunen er ansvarlig for videregående opplæring og

oppfølgingstjenesten, mens kommunene har ansvar for barnehager og grunnskole og sosiale tjenester og sitter på mye av virkemiddelapparatet for tidlig forebygging (Difi, 2014).

Styringen og politikktutviklingen for oppfølging av utsatte barn og unge ligger fordelt mellom flere ulike departementer, med underliggende direktorater. Det gir et behov også for horisontalt eller tverrsektorielt samarbeid. Som gjennomgangene over viser, er utfordringene til utsatte barn og unge og deres familier gjerne sammensatte. Generelt skaper sammensatte, komplekse problemstillinger, og gjenstridige problemer som utfordringene 0-24 står overfor gjerne kalles, som involverer flere ulike tjenester, et behov for tverrsektorielt samarbeid. Når det gjelder utsatte barn og unge og deres familier, kan tjenester innenfor helse, barnevern, NAV, integrering og opplæring være aktuelle. Disse må trekke i samme retning.

Samhandling er viktig fordi de ulike tjenestene har ulike forutsetninger for å fange opp risikoutsatte barn på et tidlig tidspunkt. Skolen har for eksempel en særlig mulighet til å oppdage barn som er utsatt, fordi alle barn er i skolen og blir sett av voksne utenfor barnets familie (Olsen og Jentoft, 2013). Ulike tjenester kan bidra med hver sin del av et helhetsbilde, og dermed gi en mer riktig forståelse av situasjonen og behov for tiltak. Tverretattlig samarbeid er også av betydning for å hindre at barn og unge faller mellom flere stoler og ikke mottar nødvendig hjelp.

Det har gjennom mange år vært gitt ut en rekke stortingsmeldinger og utredninger som understreker betydningen av helhetlige, sammenhengende og koordinerte tjenester. Likevel er tverrsektorielt samarbeid vanskelig (Galvin og Erdal, 2013).

Den sterke sektorinndelingen i offentlig forvaltning kan gi barrierer for samarbeid på tvers, fordi tjenestene kan ha forskjellige prioriteringer, og kan mangle felles begrepsapparat. Mangel på felles forståelse om mål, uklare roller og ansvarsfordeling, lav prioritering av samarbeid hos ledelsen, manglende systemer for deling av informasjon, mangel på opplæring, og ulike yrkesmessige kulturer i tjenestene virker hemmende for samarbeid på tvers (NOU, 2009, SINTEF, 2005).

Felles forståelse på tvers av sektorene om mål med samarbeidet er viktig for at samarbeidet skal fungere godt. Dersom målsettingen er felles, blir arbeidet mer målrettet og effektivt, og det blir enklere å komme frem til en felles strategi for å nå målene. Det er viktig at samarbeidet oppleves å ha en hensikt. For å enes om et felles mål kan det være viktig med et felles verdigrunnlag (Galvin og Erdal, 2013).

Kunnskap om andre tjenesters kompetanse og mandat kan være en forutsetning for samarbeid på tvers og for god kvalitet i samarbeidet (Krane m.fl., 2017). For å kunne utnytte de ulike sektorenes kompetanse kreves tid til å dele erfaringer og bli kjent (Galvin og Erdal, 2013). Klare roller og ansvarsfordeling er viktig for å få fremdrift og resultater i samarbeidet.

Ledelse og kultur har i flere undersøkelser blitt trukket frem vesentlig for tverrsektorielt samarbeid. Tydelige krav og forventninger fra ledelsen om tverrsektoriell samhandling og tilrettelegging for slik samhandling, kan være en forutsetning for at slikt samarbeid skal finne sted og fungere godt (NOVA 2011; Bachmann og Kaurstad 2014). Ledelsen spiller en viktig rolle i tilretteleggingen for en samarbeidskultur (SINTEF, 2014) En samarbeidskultur, der samarbeid og informasjonsutveksling er en del av arbeidsmåten, er en suksessfaktor for tverrsektorielt samarbeid (Bachmann og Kaurstad, 2014; Moe, 2015)

Finansieringssystemer og økonomi kan være til hinder for tverrsektorielt samarbeid. For det første kan begrensede økonomiske rammer påvirke muligheten og viljen til å bruke ressurser på samarbeid. (Krane m.fl. 2017; Fossum m.fl. 2014; SINTEF 2007) Forskjellige incentiveeffekter i ulike finansieringssystemer, samt delt finansieringsansvar, kan i noen tilfeller påvirke viljen til samarbeid negativt (NOU, 2009).

De korte gjennomgangene over synliggjør noen sentrale utfordringer 0-24-programmet står overfor. Utfordringene gjelder både kompleksiteten i selve oppgavene programmet er etablert for å løse, og de ligger i selve strukturene for den samhandlingen som er nødvendig for å kunne løse de komplekse og gjenstridige utfordringene. I neste avsnitt presenterer vi vår tilnærming til evaluering av 0-24-programmet. Følgeevalueringen er innrettet for å ivareta og vurdere både hvordan programmet som et organisatorisk virkemiddel jobber mot måloppnåelse som en *prosess*, med vekt på læring og utvikling, og hvilke *resultater* programmet har produsert frem til våren 2018 i programperioden.

1.4 Følgeevaluering av 0-24-programmet

1.4.1 Formål med evalueringen

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 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 tiltak eller oppnådd resultater i programperioden, som legger et grunnlag for endringer/effekter som skjer på et senere tidspunkt.

Programmets formål, slik det går frem av programmets strategi, som ble vedtatt i 2017, er:

bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.³ 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.⁴

Programmets mål er omfattende, og utfordringene en står overfor er komplekse. Det er nødvendig med langsiktig og helhetlig innsats for å kunne lykkes, og oppnå varige endringer. 0-24-programmet er et ambisiøst program, som har til hensikt å samordne ulike virksomheter som har ulike perspektiver, ulike arbeidsformer, ulik organisering og ulik tilnærming til målgruppen utsatte barn og unge. En så omfattende samordning som det legges opp til gjennom 0-24-samarbeidet er nybrottsarbeid på flere områder. Denne delrapporten i følgeevalueringen Deloitte gjennomfører av programmet, trekker frem noen av kjerneutfordringene programmet står overfor. Delrapporten beskriver og vurderer programmets organisering og utvikling. Hvordan legger organiseringen som program til rette for at det utvikles varige samarbeidsstrukturer på tvers av sektorer som kan bidra til at arbeidet i direktoratene blir samordnet ut mot sårbare barn og unge og deres familier? Videre beskriver og vurderer vi innsatsene i programmet, og i hvilken grad innsatsene i programmet, og kjennetegn ved organiseringen av programmet og innsatsene i fellesskap bidrar til at programmet er på vei mot å nå sine prosess- og resultatmål (se mer om programmets mål i seksjon 3.1).

Dataene som ligger til grunn for denne rapporten, er samlet inn i perioden fra høsten 2016 til og med våren 2018. I en følgeevaluering som denne vil data som inngår i våre vurderinger være fra ulike stadier i programmets forløp. Ikke alle data vil derfor gjenspeile tilstanden på samme tid, men fordelene med å benytte data som strekker seg ut i tid er at vi kan si mer om utviklingen i programmet (for mer om datagrunnlag og metode, se kapittel 2).

Konkret vil denne delrapporten vektlegge følgende problemstillinger:

1. Organisering av programmet
 - a. Ble programmet iverksatt på en god måte, og hvordan har programmet utviklet seg?
 - b. Hvordan fungerer programmets organisering med tanke på god tiltaksgjennomføring, og for læring og utvikling, på individ- og organisasjonsnivå i direktoratene?
2. Gjennomføring og måloppnåelse
 - a. I hvilken grad er programmet på vei mot å nå sine prosess- og resultatmål, samt legger til rette for måloppnåelse av effektmålene på lengre sikt?
 - b. Hvordan er sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse i programmet?
3. Læring, barrierer og suksessfaktorer
 - a. Hvilke barrierer og suksessfaktorer er sentrale for å nå programmets mål?
 - b. Hva bør og kan endres, og eventuelt hvordan, innenfor de organisatoriske og ressursmessige rammene som finnes?

³ Med «utsatte barn og unge» menes barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.

⁴ 0-24-programmet, 2017. Strategi for 0-24-samarbeidet.

Rapporten er ikke strukturert rundt problemstillingene, men problemstillingene vil bli besvart gjennom vurderingene i rapportens kapitler. I neste avsnitt drøftes og presenteres det rammeverket vi tar utgangspunkt i når vi skal vurdere 0-24-programmet med vekt på både programprosess og måloppnåelse.

1.4.2 Rammeverk for evaluering av 0-24-programmet

I denne evalueringen skal både resultatene av 0-24-programmet evalueres, og selve programprosessen følges og evalueres (se avsnitt 1.4.1). Dette betyr at vår tilnærming både må fokusere på *effekter og resultater*, og på *prosess*. Ulike modeller innenfor evalueringsfaget vektlegger disse perspektivene. Etter noen overordne betraktninger om evalueringer, vil disse perspektivene kort drøftes under, før vårt rammeverk for evaluering presenteres.

Kjernen i enhver evaluering er at det skal kunne foretas en vurdering av noe. Det finnes en rekke ulike definisjoner av evalueringer, men en kort definisjon presenteres av Tornes (2014): «Å evaluere kan kort defineres som det å vurdere gjennomføringen av et tiltak eller et program». Videre blir det understreket av samme forfatter at selv om evalueringer kan variere svært mye i både form og omfang, er det noen kjennetegn som er felles for de aller fleste evalueringer. Hun trekker frem følgende kjennetegn:

- Evaluering er et fleksibelt begrep
- Evalueringer beskriver og vurderer
- Evalueringskunnskap er handlingsrelevant
- Evalueringer er kvalitativt ulike
- Evalueringer foretas i ettertid, dvs. de er historiske
- Evalueringer er systematiske

Det er verdt å merke seg blant kjennetegnene over at når evalueringer er *historiske*, betyr dette at en evaluerer et tiltak eller program som er satt i gang. Dette er til forskjell fra f.eks. en utredning. Likevel er ikke i konflikt med begrepet eller metodene som benyttes i følgeevalueringer, som per definisjon evaluerer noe som er *pågående*; aktivitetene som vurderes i en følgeevaluering er igangsatt.⁵

En evaluering av offentlig virksomhet slik det vi gjennomfører av 0-24-programmet kan dermed 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 2014: 103).

Tradisjonelt var evalueringer fokusert på effekter, enten i form av mål- eller resultatoppnåelse. Som navnet tilsier, benyttes en slik effektevalueringstilnærming når man er interessert i spørsmål og vurderinger knyttet til grad av måloppnåelse og/eller effekter av et tiltak eller et program (Tornes 2014). Kort oppsummert har denne klassiske effektevalueringstilnærmingen blant annet følgende karakteristika: formålet er å avdekke om programmet eller tiltaket som evalueres *virker*, altså om definerte mål blir nådd og har tiltenkt effekt. For å kunne svare på dette, vil man i slike evalueringer gjerne fokusere på å isolere effekten av programmet eller tiltaket som evalueres. Med andre ord vil man undersøke om måloppnåelse og/eller tiltenkte effekter kan tilskrives tiltaket eller programmet. Videre kjennetegnes effektevalueringer med et fokus på årsak-virkningsforhold, og det benyttes gjerne kvantitative og halveksperimentelle metoder inspirert av naturvitenskapen (Sverdrup 2014). Videre er det en forutsetning for denne typen evalueringer at det er etablert tydelige mål og/eller definert hva som er de ønskete resultatene av et tiltak eller program, slik at praksis kan vurderes opp mot noen faktiske kriterier.

Senere år har det kommet til en rekke andre evalueringstilnærminger som supplerer eller erstatter den klassiske effektevalueringen. Evalueringsfeltet 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 aspekter i tiltak eller programmer som *prosess-* og *utvikling*, samt brukerperspektiv som *læring* og *opplevd nytte*. Generelt har det skjedd en forskyvning i fokus, der man i mindre grad alene ser på

⁵ I det at evalueringer er systematiske ligger det at, selv om evalueringer ikke nødvendigvis er forskning, skal de gjennomføres ved hjelp av datainnsamling og anerkjente metoder, og det skal redegjøres for fremgangsmåten som er benyttet i evalueringen (Tornes 2014).

virksomheter og resultater, og i større grad bruker evalueringer som en type aktivitet som skal tilføre læring, gi retning og være til praktisk nytte for en gruppe «brukere» eller mottakere (Sverdrup 2014).

Av de mange alternative evalueringstilnærmingene som i dag benyttes,⁶ er særlig følgeevaluering relevant for vårt arbeid. Dette er en evalueringstilnærming som gjerne knyttes 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» (Sverdrup 2014, Baklien 2000). 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 (Sverdrup 2014). For å oppnå dette, er evalueringstilnærmingen gjerne fokusert på å forstå *prosessen* i tiltaket eller programmet som evalueres, med formål om å bidra til *forbedring og læring* for de involverte aktørene.

Følgeevaluering kan slik forstås som en mellomposisjon mellom den nøytrale observatøren i klassiske effektevalueringer, og den rene endringsagenten som bidrar til å videreutvikle iverksatte tiltak; til forskjell fra den nøytrale effektevaluatoren, skal en følgeevaluator delta i utviklingen av programmet gjennom løpende vurderinger av prosess, utvikling og nytteverdi. Likevel er ikke følgeevaluatorene en ren endringsagent; samtidig som vedkommende må være nær nok både prosesser og involverte aktører til at han eller hun kan forstå og forklare hvordan et program eller tiltak kan bli bedre, må vedkommende også holde tilstrekkelig avstand for at rollen som ekstern og nøytral fagperson ivaretas, for slik å sikre at funn, vurderinger og anbefalinger både er objektive og relevante (Sverdrup 2014, Tornes 2014).

Vi skal i denne evalueringen både vurdere måloppnåelsen i 0-24-programmet, og prosessen, utviklingen og arbeidsmåtene i programmet. I så måte er evalueringen en hybrid mellom de to evalueringstilnærmingene kort skildret over. Det bør likevel nevnes at det i praksis ofte er 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».

Videre er det ofte slik at et *tiltak* – her et program – som er iverksatt for å løse en faktisk utfordring eller et virkelig problem, kombinerer ulike *virkemidler*.⁷ Ulike virkemidler kan anvendes sammen, i delvis kombinasjon eller hver for seg avhengig av feltet de skal virke på. Ideelt sett bør virkemidlene og eventuelt kombinasjonen av disse tilpasses problemet eller utfordringen som skal løses.

Problemerkene som 0-24-programmet er etablert for å utbedre – altså frafall i videregående skole og dårlig samordning av innsatser rettet mot utsatte barn og unge – kan beskrives som komplekse eller gjenstridige problemer. Årsaksforholdet til slike gjenstridige problemer er ofte både ukjent og komplisert, og løsningen vil gjerne være tverrsektoriell i den forstand at ikke én sektor eller ett tiltak er egnet til å utbedre situasjonen. I 0-24-programmet er det gjort forsøk på å tilpasse virkemidlene til denne kompleksiteten og gjenstridigheten, blant annet hva gjelder antallet involverte aktører, variasjonen i forvaltningsnivåer på de involverte, bredden i det faglige feltet mv.

Vi anser og definerer derfor 0-24-programmet som et organisatorisk virkemiddel i seg selv, etablert som en respons på erkjennelsen av at linjeorganisasjonene ikke har kapasitet eller evne til å løse de gjenstridige problemene man står ovenfor, og dersom en skal nå programmets mål på lang sikt, krever dette helhetlige og samordnete løsninger fra ulike sektorer og tjenester.

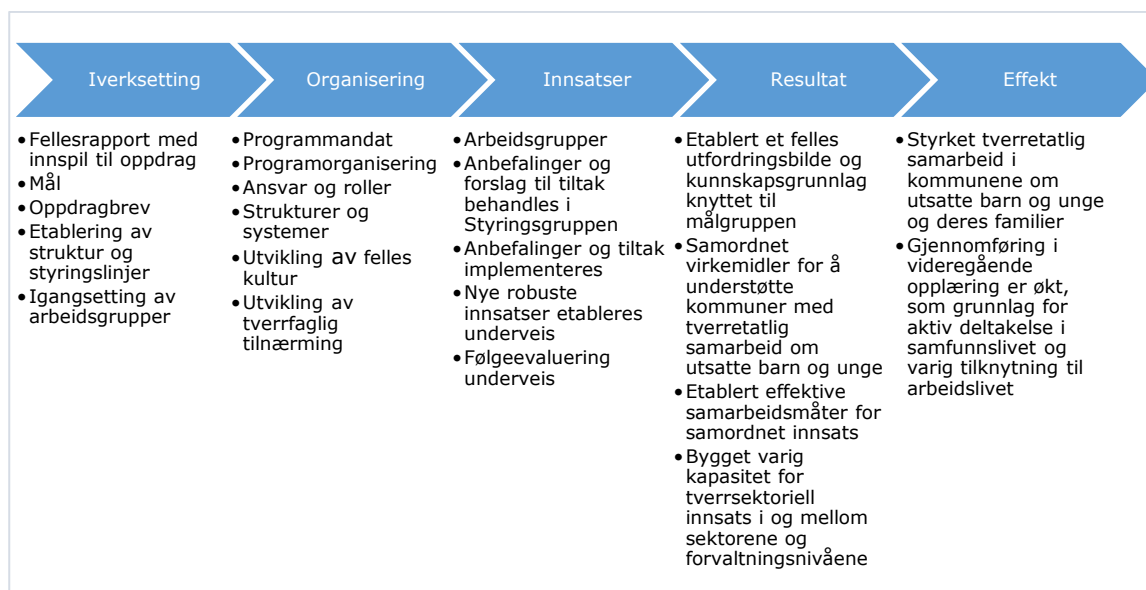
Programmets effektmål – å redusere frafall i videregående skole og å bedre samordne innsatsen rettet mot utsatte barn og unge og deres familier – omhandler langsiktige endringer i forvaltningen. Det er ikke mulig innenfor tidsrammen for følgeevalueringen av 0-24-programmet å gjøre noen reelle vurderinger av i hvilken grad programmet har bidratt til at frafallet i videregående skole har gått ned, og kun i begrenset grad gjøre vurderinger av om samordningen av innsatser rettet mot utsatte barn og unge i stort har blitt bedre. Dette er samfunnseffekter som eventuelt ikke vil materialisere seg før det har gått flere år, og som det uansett vil være vanskelig å relatere direkte til et program.

⁶ Se f.eks. kapittel 2 i Sverdrup 2014.

⁷ Sverdrup (2002, 2014) deler statlige (og kommunale) virkemidler inn i fem hovedkategorier: (1) reguleringer og lovgivning, (2) økonomiske virkemidler, (3) fysiske virkemidler, (4) organisatoriske virkemidler og (5) informasjon.

Det vi kan vurdere i denne evalueringen når det gjelder effektene av programmet, er i hvilken grad programmet har etablert strukturer og lagt til rette for at det skal kunne jobbes bedre samordnet, tverrsektorielt og systematisk mot de ønskete effektene av programmet. Programmet og målene på programnivå kan forstås i lys av en resultatkjede, der prosessen skal lede til resultater som igjen skal lede videre til effekter på lengre sikt. En overordnet resultatkjede for programmet er illustrert i figur 2.⁸ Evalueringen tar utgangspunkt i denne, og vi vil vurdere hvordan *organiseringen* av og *innsatsene* i programmet legger til rette for å først nå de mer kortsiktige *resultatmålene*, og på sikt de *ønskede effektmålene*.

Figur 2: Resultatkjede for 0-24 programmet



Kilde: Deloitte

En forutsetning for å kunne gjøre en vurdering av innsamlet data i evalueringer, er at datainnsamlingen en gjennomfører som evaluator måles opp mot et sett med mer eller mindre formaliserte kriterier. For en resultat- eller effektevaluering er dette ofte målsettingen med selve tiltaket eller programmet som gjenstand for evalueringen. I vårt tilfelle vil disse målene være programmets prosess-, resultat-, og til dels effektmål. I en mer formativ prosessevaluering, kan kriteriene fortsatt være knyttet til målsettinger, men da i større grad mål knyttet til gjennomføring, for eksempel hvordan ulike aktører og interessenter opplever at en prosess har fungert, og i hvilken grad sentrale elementer ved prosessen er oppfylt. I denne evalueringen vil det si at vi vurderer hvordan relevante aktører opplever programmet og dets fremdrift og grad av suksess. Samtidig er det også sentralt å vurdere programmets utvikling, og hvilken læring en kan ta med seg videre i programarbeidet. Vår evaluering er dermed, til forskjell fra en rendyrket måloppnåelsesmodell, som er *summativ* i sin tilnærming, i tillegg også *formativ*. I dette ligger det at evalueringen kan bidra til å endre innretningen på det som evalueres underveis (Tornes 2014).

Kort oppsummert benytter denne evalueringen både sentrale elementer fra effektevaluering, og mer prosessorientert evaluering. 0-24-programmet er etablert som et organisatorisk virkemiddel for å samordne og svare ut komplekse problemstillinger i et gjenstridig problem. Programmet virker og utvikler seg over tid mot måloppnåelse, illustrert i en effektkjede. Denne delrapporten vurderer de første leddene i resultatkjeden, både med tanke på utvikling og læring for programmet, men også som grunnlag for måloppnåelse, primært av programmets resultatmål. Det vil være en viktig del av rapporten å vurdere det pågående arbeidet og de pågående aktivitetene i programmet for å kunne si noe om prosessen i

⁸ Resultatkjede kalles ofte for en endringsteori (Theory of change) innen evalueringsfaget (se for eksempel Lindgaard et al, 2015)

programmet og slik kunne gi støtte og anbefalinger til videreutvikling av programmet for resten av programperioden, og for forberedelsene til avslutningen av programmet.

I neste kapittel (2) beskrives kort metodene vi har benyttet så langt i følgeevalueringen, før vi i kapittel 3 beskriver og vurderer henholdsvis iverksettingen og organiseringen av programmet, og vi i kapittel 4 beskriver og vurderer gjennomføringen av aktivitetene i programmet og tilrettelegging for måloppnåelse.

2. Metode

Dette kapittelet oppsummerer metodene som er benyttet i evalueringen. Vi benytter en «mixed-methods design» hvor vi kombinerer kvalitative og kvantitative metoder, og flere ulike datakilder. Dette for å kunne belyse de ulike problemstillingene på en tilfredsstillende måte og sikre pålitelige data. Data som ligger til grunn for denne delrapporten er samlet inn i perioden høsten 2016 til våren 2018.

2.1 Dokumentgjennomgang

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

- Tidligere forskning og rapporter som omhandler utfordringene 0-24-programmet står overfor, både faglig og organisatorisk
- Direktoratenes rapport «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående skole
- Oppdragsbrev fra departementene til direktoratene i forbindelse med oppstart av 0-24-programmet
- Programmandat for 0-24-programmet
- Rapporteringer fra programmet til departementene
- Interne risikovurderinger
- Fremdriftsplan for programmet i flere oppdaterte versjoner
- En rekke interne dokumenter utarbeidet av sekretariatet knyttet til oppfølging av innsatser
- Mandat og rapporteringer fra arbeidsgrupper
- Sluttrapporter fra arbeidsgrupper
- Møtedokumenter til - og referater fra styringsgruppemøter
- Dokumenter til andre møter/samlinger i programmet
- Rapporteringer fra fylkesmennene
- Annen dokumentasjon og notater knyttet til programmet.

2.2 Intervjuer, workshops, møter og observasjon

Vi har gjennomført flere intervjuer i løpet av programperioden. I november 2016 gjorde vi innledende intervjuer med 15 sentrale personer i programmet. Så gjennomførte vi 20 dybdeintervjuer i februar-mars 2017, da av både sentrale personer i programmet samt viktige samarbeidspartnere/interessenter. I disse første rundene intervjuet vi personer tilhørende ulike nivåer i forvaltningen, både fra departementsnivå, direktoratsnivå, og på fylkesnivå (fylkeskommunene og fylkesmennene). Blant informantene var det personer med ulike roller i programmet og som representerer ulike sektorområder.

Våren 2017 ble det så gjennomført dybdeundersøkelser i fire utvalgte kommuner, for å få mer kunnskap om hvordan kommunene arbeider, og hva som er suksesser og utfordringer i arbeidet med å utvikle tverrfaglige og helhetlige tjenester for utsatte barn og unge og deres familier. Undersøkelsene ble dels gjennomført som telefonintervjuer, dels ved bruk av gruppeintervjuer og individuelle intervjuer i kommunen, og dels gjennom workshops i kommunene.⁹

Høsten 2017 fulgte vi opp anbefalingene fra programmet slik de forelå etter arbeidet i to arbeidsgrupper; språkgruppen og tilskuddsgruppen. Vi gjennomførte intervjuer både i programmet og i direktoratene

⁹ Følgende kommuner inngikk i utvalget: Fredrikstad, Elverum, Sola og Sør-Varanger. Ved utvelgelse av kommuner har det vært et mål å dekke kommuner med ulike kjennetegn når det gjelder forhold som f.eks. kommunestørrelse, geografi, demografi, og frafall i skolen. Det var frivillig for kommunene å delta i dybdeundersøkelsen. Flere av kommunene vi valgte ut ønsket ikke å delta, og måtte erstattes av andre kommuner med liknende kjennetegn. Selv om antallet kommuner er begrenset gav dybdeundersøkelsene viktig kunnskap om hvordan kommunene arbeider med målgruppen, og hva som er utfordringer og suksesser i arbeidet.

knyttet til hvordan anbefalingene ble fulgt opp etter avsluttet arbeid i programmet. Vi hadde også e-postkorrespondanse med departementene i forbindelse med denne oppfølgingen.

Våren 2018 har vi gjennomført intervjuer med personer som har jobbet med kommunikasjon i 0-24-programmet. Vi har videre hatt e-postkorrespondanse (skriftlige spørsmål) eller telefonintervju med fylkesmennene. Vi kontaktet alle fylkesmannsembetene, og fikk skriftlig eller telefonisk svar fra 13 embeter (76 %).

Som en del av følgeevalueringen benytter vi også observasjon som metode. Både passiv observasjon, og aktiv observasjon. Observasjon gir en unik mulighet til å bli godt kjent med det en skal undersøke, fordi en følger de relevante prosessene slik de faktisk utspiller seg, og ikke får dem referert i etterkant, for eksempel gjennom intervjuer (FHI udatert, SRM 2006). Mye av datainnsamlingen i programmet er følgelig samlet inn gjennom aktiv observasjon, dialog og deltakelse i ulike fora, noe som har gitt mulighet for samtaler og tilbakemeldinger fra en rekke aktører knyttet til programmet og direktoratene. Denne typen datainnsamling er mulig i en følgeevaluering på en annen måte enn i en mer tidsavgrenset resultatevaluering. Mer spesifikt har vi, som en del av evalueringen, deltatt som observatører på styringsgruppemøter i programmet, og på ulike samlinger i programmet. Vi har også deltatt på møter med programmets arbeidsgruppe i departementene. Vi har hatt egne møter med sekretariatet og med sekretariatet sammen med kontaktpersoner eller leder av styringsgruppen.

I en følgeevaluering er det helt nødvendig med deltakelse og observasjon for å få grep om sentrale prosesser som skjer i det som evalueres (Sverdrup 2014). Samtidig er dette også en mer uformell datainnsamling som må vurderes sammen med og avstemmes mot annen datainnsamling. Våre vurderinger i rapporten er basert på en kombinasjon av informasjonen vi har fått gjennom observasjon og deltakelse i ulike fora i programmet, og annen mer formalisert datainnsamling gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser. En del av oppdraget til følgeevalueringen er også å gi prosess-støtte til programmet. I en følgeevaluering er det sentralt at forskeren bidrar med innspill til oppdragsgiver underveis i evalueringen (Sverdrup 2014). Vi har gjennomført flere møter i programmet nettopp i den hensikt å bidra med prosess-støtte. Disse møtene har igjen inngått som en del av vårt datagrunnlag for denne delrapporten. Følgeevaluering stiller dermed noen krav til evaluator når det gjelder bevissthet rundt egen rolle. I en følgeevaluering skal evaluator kombinere rollen som ekstern fagperson med det å være en ressursperson for det som evalueres, og bidra til kontinuerlig læring og utvikling (Sverdrup 2014).

2.3 Spørreundersøkelse

I februar 2017 ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse om 0-24 programmet. Denne ble sendt ut til 155 personer hvorav 96 personer besvarte undersøkelsen.¹⁰

Blant dem som svarte tilhørte:

- 66 prosent direktoratene
- 11 prosent departementene
- 11 prosent fylkesmennene
- 11 prosent fylkeskommunene

Respondentene tilhørte ulike sektorområder (for eksempel utdanning, helse og omsorg, arbeid og sosial, kultur og fritid og inkludering) og hadde ulike roller inn mot programmet (for eksempel deltakere i styringsgruppen, deltakere i arbeidsgrupper, medlem i sekretariatet, linjeleder i direktorat, kontaktperson for programmet hos fylkesmann).¹¹ Samlet var det en bred representasjon i undersøkelsen, både når det gjaldt roller i programmet og sektortilhørighet.¹²

Resultater fra spørreundersøkelsen er gjengitt enkelte steder i denne rapporten, og utgjør et grunnlag for dashboardet som er utviklet for programmet, for å si noe om utviklingen mot programmets resultat- og

¹⁰ Dette gir en responsrate på 62 %.

¹¹ En fullstendig gjengivelse av respondentene i spørreundersøkelsen ble presentert i Deloittes statusnotat 1 for programmet fra 2017)

¹² Surveyen har ikke hatt som formål å være representativ for målgruppene, men skal gi et bilde av hvordan de som kjenner programmet best vurderer situasjonen og behovene for innsats.

effektmål, og som er lagt ved denne rapporten som vedlegg 3. Samtidig vil spørreundersøkelsen bli gjennomført to ganger til i programperioden og vil derfor kunne bidra med mer informasjon om utviklingen i programmet når den har blitt gjennomført flere ganger. Neste runde med spørreundersøkelse i programmet vil være høsten 2018. Det er en metodisk utfordring knyttet til å måle utviklingen i programmet gjennom spørreundersøkelsen fordi programmet har endret seg betydelig siden våren 2017, og det vil være flere personer som svarte på undersøkelsen da, som ikke vil være involvert i programarbeidet lenger, og som dermed ikke har god kjennskap til utviklingen i programmet i de siste periodene. Selve innsatsene i programmet har også endret seg. Spesifikt er det slik at mange spørsmål i første runde av undersøkelsen omhandlet arbeidet i arbeidsgruppene, og dette vil være mindre relevant i de neste rundene av undersøkelsen. På enkelte områder vil undersøkelsen derfor måtte endres. Dette vil gjøre at den ikke er direkte sammenliknbar med tidligere undersøkelse, men den vil like fullt kunne gi nyttig informasjon om aktivitetene i programmet, og hvordan de oppfattes.¹³

¹³ Vi vil også kunne ta metodiske grep for å skille respondenter som svarer på spørreundersøkelsen for første gang og de som har svart før, og på den måten kunne si noe om utvikling.

3. Iverksetting og organisering av programmet

Dette kapitlet omhandler iverksettingen og organiseringen av 0-24-programmet, med hovedvekt på organiseringen. 0-24 programmet ble iverksatt i 2015 av programmets daværende fire eierdepartementer.¹⁴ Direktoratene¹⁵ gav i forkant av utarbeidelsen av endelig mandat for programmet, felles innspill om innretningen av innsatsen til eierdepartementene. Organiseringen som program ble vedtatt for å sikre at kompleksiteten i utfordringene en sto overfor ble ivaretatt kombinert med behovet for å sikre eierskap til programmet i alle direktoratene. Under utdyper vi hvordan organiseringen av programmet har møtt noen utfordringer det er viktig at imøtekommes i programmets siste periode. Vi trekker også i avsluttende deler av kapitlet frem kommunikasjonsarbeidet i programmet og hvordan programmet per våren 2018 gjør konkrete grep for å bedre dette arbeidet, som har vært en gjennomgående utfordring for programmet.

3.1 Oppstart av programmet

Formålet med 0-24-programmet er beskrevet i programmandatet, som er undertegnet av direktørene i alle de fem direktoratene. Følgende fremgår av programmandatet:

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.

Etableringen av 0-24-programmet var resultat av at det kom et felles oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, og Helse- og omsorgsdepartementet i 2014.¹⁶ I oppdragsbrevet ba departementene direktoratene om å «etablere et samarbeid om utsatte barn og unge med mål om at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring. Direktoratene skal sammen foreslå tiltak for å bedre samarbeidet om og oppfølgingen av utsatte barn og unge». Oppdragsbrevet tydeliggjorde videre at samarbeidet skulle lede frem til faglige anbefalinger om innsatser som skulle bidra til at flere fullfører videregående opplæring og det skulle utarbeides et utkast til felles embetsoppdrag til fylkesmennene.

Direktoratene utarbeidet en fellesrapport med svar på oppdraget fra departementene.¹⁷ Rapporten var basert på direktoratenes felles faglige vurderinger og inneholdt blant annet:

- Kunnskapsstatus/sentrale utfordringer
- Omtale av samordningsutfordringer mellom sektorer og nivåer

¹⁴ Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet. Nå er også justis- og beredskapsdepartementet med som eierdepartement.

¹⁵ Helsedirektoratet (Helsedir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

¹⁶ Kunnskapsdepartementet, 2014. Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Oppdragsbrev nr 06-14.

¹⁷ 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.

- Oversikt over direktoratenes felles utgangspunkt (prinsipper) for satsingen
- Forslag til innsatsområder

Rapporten ble behandlet av departementene og var med å danne utgangspunktet for det endelige oppdragsbrevet for 0-24-satsingen som ble oversendt direktoratene i 2015.¹⁸ Samtidig gjorde departementene noen endringer i direktoratenes forslag før de oversendte endelig oppdragsbrev tilbake til direktoratene. I oppdragsbrevet fra mai 2015 vises det blant annet til at en del av forslagene knyttet til regelverk allerede var del av departementsinterne prosesser, og at forslaget relatert til tilsyn ville bli fulgt opp av departementene i forbindelse med annet samarbeid.¹⁹

Samlet var resultatet at flere av tiltakene direktoratene hadde foreslått ble tatt ut av oppdraget eller ikke ble prioritert. I det endelige oppdraget fra mai 2015 var det i alt 25 oppdrag/tiltak. Etter ønske fra direktoratene, gjorde departementene videre en vurdering av tiltakene i hver tiltakskategori i *prioriterte* og *øvrige* tiltak²⁰. På direktoratsnivå mener flere Deloitte har intervjuet i forbindelse med følgeevalueringen at det skjedde en form for «siling» i denne prosessen som medførte at oppdraget ble mindre og mer fragmentert. Det blir også gitt uttrykk for at endringen fra direktoratenes forslag til endelig oppdragsbrev medførte at det ble vanskeligere å se hva som var helheten og sammenhengen mellom de ulike oppdragene/innsatsene som ble del av programmet. Ettersom oppdraget samlet sett ble mer avgrenset enn forslaget fra direktoratene innebar, har det også blitt påpekt i intervjuer at oppdraget ville ha en lavere potensiell effekt på frafallsproblemet, som var oppdragets overordnede mål.

Direktoratene, som hadde foreslått å løse oppdraget fra departementene gjennom å etablere et program for å ivareta alle tiltakene, utarbeidet på bakgrunn av oppdragsbrevet et programmandat for 0-24-programmet. Av programmandatet går følgende frem under pkt 6. Kritiske suksessfaktorer:

Direktoratene har fått i oppdrag å etablere et forpliktende samarbeid. Dette innebærer å innrette direktoratenes virkemidler, tjenester og tiltak slik at vi bidrar til å sette kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for på en god måte. I tillegg har direktoratene lagt vekt på å ha et langsiktig perspektiv i arbeidet: Gjennom samarbeidet om dette oppdraget ønsker direktoratene å komme fram til nye, felles grep i sine måter å jobbe på.²¹

Ved oppstart av programmet var det en bred oppfatning blant de involverte i direktoratene om at det ville bli krevende å nå målene for programmet. Utfordringene som skulle løses var sammensatte, målene ambisiøse og direktoratene hadde lite erfaring med denne typen forpliktende samarbeid. Likevel ble 0-24-programmet av mange sett på som viktig «nybrottsarbeid» for en sårbar gruppe, som det var viktig at direktoratene stod sammen om. Det var også bred tilslutning blant de involverte i direktoratene om at det var behov for en helhetlig og tverrsektoriell innsats for å løse utfordringen med frafall i videregående opplæring.

Deloitte erfarer at programmet har hatt noen utfordringer knyttet til tydeliggjøring av overordnede mål og hva som skal være hovedformålet med programmet. Gjennom arbeidet i programmet i 2015 og 2016 ble det i ulike fora, og ved ulike anledninger stilt spørsmål ved om det var hensiktsmessig å ha et så sterkt fokus på frafall i videregående skole. Det er veletablert at mange av utfordringene unge har som kan resultere i frafall fra videregående skole, starter i tidlig alder, og det ble argumentert fra personer med roller i programmet for at et bredere mål bilde kunne bidra til å sikre et bedre eierskap til programmet i alle direktoratene, gjennom å gjøre det mindre «utdanningsrettet». Spørsmålet ble også diskutert i styringsgruppen. Det ble drøftet hvorvidt målet om økt gjennomføring burde være det eneste målet for programmet, eller om det burde suppleres med andre mål som reflekterer ansvaret andre sektorer har for utsatte barn og unge. Gjennom programmets strategiprosess i 2017, har programmets hovedtyngde blitt flyttet i retning av at målet med samordningen av tjenester og innsatser er bredere enn å bidra til økt gjennomføringsgrad i videregående skole. Det dreier seg om å sikre at utsatte barn og unge får gode liv,

¹⁸ Kunnskapsdepartementet, 2015. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet». Oppdragsbrev nr. 16-15.

¹⁹ Kunnskapsdepartementet, 2015. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet». Oppdragsbrev nr. 16-15.

²⁰ Prioriteringen gikk på en prioritering i tid.

²¹ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

og muligheten til å delta og bidra fullt ut i samfunnet. Vi mener dette fremstår som et hensiktsmessig grep, både for å sikre et bredere eierskap til programmet, og slik at de uttalte målene reflekterer bedre innsatsene i programmet og oppfattelsen av den endelige målgruppen. Formålet til programmet er:

Det overordnede målet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsliv som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.²²

Deloitte mener at etableringen av 0-24 som et program bidro til at intensjonen med å sikre bred involvering og bredt eierskap til problemstillingene i programmet ble ivaretatt. Dette utdyper vi under når vi beskriver programorganisering i mer detalj. Samtidig vil vi påpeke at programmet har hatt utfordringer med å etterleve intensjonen fullt ut i praksis. Dette synliggjør vi også ytterligere i de kommende avsnittene om organisering og forankring av programmet.

3.1.1 Programnets strategi

Programmet etablerte ikke, utover mandatet, andre styrende dokumenter som kunne gi retning til programmet fra en tidlig fase. Vi mener flere styrende dokumenter, som for eksempel en strategi, en overordnet fremdriftsplan, og gevinstrealiseringsplan kunne bidratt til å styrke en felles oppfatning av programmet tidligere.

Programmet selv erkjente også at det burde etablere en strategi. Dette ble delvis gjort gjennom en prosess i 2017, og vi mener denne prosessen har bidratt til å samle programmet om mål og retning for programmet i større grad enn slik det fremsto tidligere. Deloitte får oppgitt at strategien hadde nettopp dette som hovedformål. Strategien skulle sikre en bredere enighet blant de involverte om programmets mål, den skulle tydeliggjøre målene, og den skulle bidra til å sikre bedre sammenheng mellom mål og tiltak/innsatser i programmet. Strategien er et overordnet dokument for programmet, og den fremstår som tilstrekkelig omfattende til at de nevnte formålene fremgår tydelig. Strategien beskriver hvilke utfordringer programmet skal bidra til å løse, den presenterer de omforente målsettingene for programmet og prioriterte tiltak i strategiperioden. Strategien er videre eksplisitt i at programmets tiltak skal tilordnes under fire innsatsområder. De fire innsatsområdene reflekterer resultatmålene til programmet:

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

Sammen med de fire innsatsområdene, angir målene i programmet retning for arbeidet videre. Strategien skal sikre en mer samlet og koordinert bruk av statlige virkemidler, slik at de i større grad bidrar til at utsatte barn og unge får den hjelpen de har behov for. I tillegg skal strategien bidra til at utsatte barn og unge settes på dagsorden i stat og kommune og hos andre samarbeidspartnere, samt stimulere utviklingsarbeid lokalt.²³

Deloitte mener strategien kan være et godt verktøy i arbeidet med overordnet styring av programmet. Ikke minst er kravet om at alle tiltak må knyttes til et av programmets innsatsområder et hensiktsmessig grep. Dersom dette følges opp vil en sikre en tydeligere sammenheng mellom innsatser og mål i programmet. En kan også tenke seg at det kan bidra til økt vilje til å satse på større innsatser fra direktoratene når målene er tydeligere definert. Vi forventer at dette særlig kan være tilfellet dersom en lykkes i å være tydelige med å sammenkople mål med definerte gevinster som skal realiseres gjennom innsatsene. Strategidokumentet legger til rette for at programmet fremover kan være mer systematiske i arbeidet med å synliggjøre denne sammenhengen, men det forutsetter at det også utarbeides andre styrende dokumenter og planer for programmet med utgangspunkt i strategien (se mer om dette under). I forlengelsen av dette vil vi understreke at et strategidokument i seg selv ikke et godt verktøy dersom det ikke tas i aktiv bruk av programmet.

²² 0-24 samarbeidet. –En innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

²³ 0-24 samarbeidet. –En innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

Deloitte erfarer at programmet gjennom sitt arbeid i ulike fora i programperioden, ikke minst styringsgruppe og sekretariat, tydelig viser at det har vært en utvikling i programmet, blant de involverte aktørene, knyttet til hvordan en kan jobbe mot programmets mål. Programmets sentrale aktører fremstår som opptatte av at programmet skal utvikle seg, og lære av erfaringene en har tilegnet seg gjennom perioden. Strategien er et godt eksempel på en slik læringsprosess i programmet, og det fremstår for Deloitte som det er grunnlag for at dokumentet kan bli retningsgivende for programmet. Samtidig er strategien ett skritt på veien mot bedre styring. Det er fortsatt utfordringer knyttet til styringen og organiseringen av programmet, disse kommer vi tilbake til litt senere i kapittelet.

3.2 Organisering av 0-24-programmet

3.2.1 0-24 som program

Et *program* kan defineres som «en klynge av prosjekter og ad hoc-innsatser som alle bidrar til samme gevinst, og som er samlet i en felles organisatorisk ramme under én ledelse».²⁴ Likelydende eller overlappende definisjoner er også foreslått av f.eks. DIFI, som legger følgende forståelse til grunn:

en samling av prosjekter og aktiviteter med et felles overordnet mål som sammen vil medføre forandringer i en virksomhet, en myndighet eller en sektor, som gir gevinst for forretningen. Et program har ofte varighet på flere år, og programmets prosjekter kan gjennomføres i sekvens eller med hel eller delvis parallellitet.

Et typisk eksempel på en begrunnelse for å etablere et program, er når organisasjoner eller virksomheter står overfor utfordringer som linjeorganisasjonen ikke umiddelbart har kapasitet eller evne til å løse. Og bakgrunnen for etableringen av 0-24-programmet var som tidligere nevnt nettopp erkjennelsen av at de varige og komplekse utfordringene mange barn står ovenfor i dag krever helhetlige og samordnede løsninger fra ulike sektorer og tjenester.

Et sentralt spørsmål ved etableringen av et program, vil være hvordan man balanserer makten mellom *programmet* og *linjeorganisasjonen(e)* (se f.eks. ICG 2014). 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 imellom program og linje, både når det gjelder organisering, styring og med hensyn til ressursallokering. Dette gjelder også for 0-24-programmet, om enn med en noe overvekt mot en «svak matrise».

Når det gjelder ressursallokering for 0-24-programmet, var det fra oppstart av programmet besluttet av eierdepartementene at programarbeidet skulle løses innenfor direktoratenes regulære budsjetter. 0-24-programmet rådet med andre ord ikke over egne ressurser. Med hensyn til ressursallokering, lå følgelig mye av makten i programmet hos linjeorganisasjonene.

Departementene var videre tydelige i oppdragsbrevet fra mai 2015 på at organiseringen av programmet var noe direktoratene selv skulle finne frem til. Direktoratene valgte å organisere arbeidet som et program, blant annet fordi det gir en struktur og ramme som er egnet til å fremme samarbeid og felles gjennomføring av oppdraget. Man ønsket i størst mulig grad å gjennomføre arbeidet gjennom eksisterende linjer, for å få til endringene i direktoratene som er nødvendig for å nå programmets mål. Programorganiseringen var altså ment å sikre god forankring i direktoratene kombinert med styring på tvers av direktoratene, og skulle være en plattform for samordning av innsatsene og tverrfaglighet i gjennomføringen.²⁵

²⁴ Fra boken *Programledelse i den offentlige sektor* (ICG 2014). Sitatet er oversatt fra dansk.

²⁵ Andre organisatoriske modeller ble vurdert i forbindelse med oppstart av programmet. Blant annet en prosjektmodell, og en modell med linjeforankring i et av direktoratene. De alternative modellene ble vurdert som svakere alternativer

Makten i programmet med tanke på organisering lå dermed initielt hos direktoratene selv, og det er ofte hensiktsmessig i oppstarten av et program for å sikre forankring og eierskap der hvor programmets gevinster skal realiseres og jobbes videre med.

En slik tilnærming som sikter seg inn på å forankre programmet i linjeorganisasjonene har også støtte i litteraturen (ICG 2014); 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. Vi vil samtidig bemerke at for at en slik forankring i linjeorganisasjonene skal ha den tiltenkte effekten, er det en 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 (ICG 2014).

Litteraturen om programmer og programstyring er omfattende, men mye av den har til felles at den legger vekt på grundighet i alle programmets faser for å sikre at en styrer mot programmets mål (f.eks Axelos.com, ICG 2014, Horgen Consulting 2016, Digst.dk). Vi oppsummerer kort noen sentrale elementer her.

Innledningsvis, når det er besluttet at en skal etablere et program, vektlegger litteraturen at en må være så konkret som mulig i defineringen av programmet, både hva gjelder formål og visjoner, mål, og sentrale roller (Axelos.com, Horgen Consulting 2016). 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 en 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 en allerede fra oppstart kan sikre at programmet innrettes med tanke på å oppnå sitt formål (digst.dk, ICG 2014). 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 (digst.dk).

Når programmet i neste omgang skal etableres, bør dette også gjøres planmessig på bakgrunn av dokumenter og planer som er utarbeidet i defineringsfasen. På denne måten sikrer en at programmets faser springer ut av programmets formål. Det er gjennom programmets faser eller prosjekter en legger grunnlaget for de konkrete gevinstene programmet skal skape (f.eks Axelos.com). Det bør etableres tydelige planer for alle delprosjekter i et program som blant annet tydeliggjør hvilke gevinster en 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 en jobber mot å realisere disse gevinstene (ICG 2014). Det aller meste av selve programgjennomføringen, og dermed programstyringen skjer gjennom fasene/prosjektene i programmet, og litteraturen understreker viktigheten av at en 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).

Når det gjelder defineringen og etableringen av 0-24-programmet, lyktes ikke slik vi vurderer det, programmet fullt ut fra oppstart når det gjaldt å etablere en tydelig struktur for programmet basert på tydelig forankring og ledelse og ett sett med styrende dokumenter. Det ble gjennomført risikovurderinger innledningsvis ved etableringen av programmet, og det ble utarbeidet et programmandat. Det ble ikke utarbeidet noen andre styrende dokumenter for programmet utover mandatet. Det ble for eksempel ikke utarbeidet noen innledende planer for gevinstrealisering. Til tross for at programmandat inneholdt skriftlig beskrivelse av sentrale roller, manglet programmet en tilstrekkelig tydelig rolle- og ansvarsfordeling for arbeidet i og med programmet, og for oppfølging av programmet og realisering av dets gevinster. Dette

enn programorganisering, spesielt sett i lys av behovet for felles eierskap, samordning på tvers og tverrfaglighet. Prosjektmodellen ble også vurdert som mindre egnet sett i forhold til behovet for å få på plass mer varige endringer i direktoratenes arbeid og virkemiddelbruk på området.

har videre medvirket til at programmets egen organisering og struktur, og under dette ansvarsfordelingen mellom program og linje ikke alltid har fremstått som tilstrekkelig avklart. Vi utdyper om programmets organisering og ledelse under.

Det er verdt å merke seg at det å etablere et program på tvers av flere organisasjoner slik 0-24-programmet er, gjør både etablering og gjennomføring mer krevende enn dersom et program skal etableres innenfor én linjeorganisasjon. Det har også blitt påpekt av flere Deloitte har snakket med at det ved etableringen av programmet var tydelige ulikheter i kultur og faglig ståsted mellom direktoratene når det gjaldt virkemiddelbruk og generell tilnærming til arbeidet med målgruppen, og at oppdraget ble forstått noe ulikt særlig i den første tiden. Deloitte erfarer at oppfatningen av selve oppdraget, og formålet med 0-24 har blitt mer lik gjennom programperioden blant personer som jobber i programmet. Men samtidig fremstår det fortsatt som tydelig, både i programmets egne fora og i arbeidet som har blitt gjennomført i arbeidsgruppene, at direktoratene har ulike faglige ståsteder og prioriteringer knyttet til arbeidet med målgruppen, og også i synet på hvordan en best kan samordne dette arbeidet. Dette er utfordringer det jobbes kontinuerlig med i programmet, både for programmet som helhet og innenfor de enkelte innsatsene.

Oppsummert, må man se beslutningen om å etablere en programstruktur i lys av følgende behov:

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

Vi mener at i seg selv fremstår en programorganisering som hensiktsmessig når en er stilt overfor utfordringer og oppgaver slik 0-24-samarbeidet har utgangspunkt i.

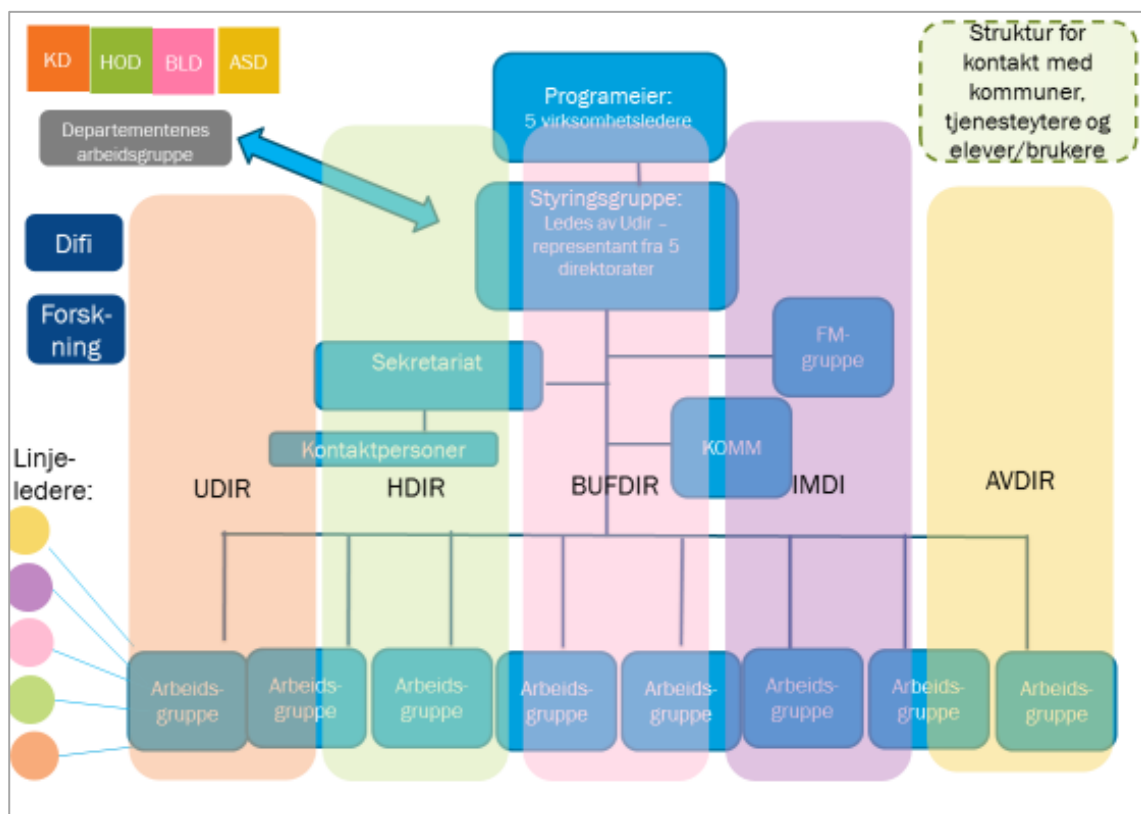
Samtidig vil vi understreke at det er, både på overordnet nivå og på mer operativt nivå i programmet, sentrale elementer og forutsetninger for å få en programorganisasjon til å fungere som ikke i tilstrekkelig grad ble lagt vekt på og hensyntatt ved etableringen av programmet og i tidlige faser av programarbeidet. Dette har medført at programorganisasjonen har hatt utfordringer når det gjelder ivaretagelse av de fem behovene som er synliggjort over. De fem punktene henger sammen og påvirker hverandre. Alle fem blir i tillegg påvirket av kompleksiteten i selve utfordringene programmet skal jobbe mot, altså den tverretatlige innsatsen for utsatte barn og unge og deres familier. I de følgende avsnittene går vi gjennom programmets organisering og forankring i mer detalj. Vi vurderer organiseringen på et overordnet nivå og hvordan styringsstrukturen for programmet har fungert, både internt og mellom program og direktorater.

3.2.2 Organisering og ledelse av programmet

0-24-programmet ble etablert for å jobbe mot løsning på sammensatte utfordringer, og for å involvere alle relevante interessenter medfører dette også en kompleks organisering. Når dette kombineres med at programmet har en varighet på 5 år, og det skal sikres tilstrekkelig moment, fremdrift og engasjement i alle ledd i organisasjonen over en så lang periode, krever dette mye av de som deltar, og ikke minst, leder programmet. Videre har vi nevnt at 0-24-programmet i seg selv kan forstås som et organisatorisk virkemiddel. For å lykkes med et slikt virkemiddel kreves det at en rekke rammebetingelser er på plass, som tydelig forankring og avklarte strukturer for roller, ansvar og myndighet (se over). Videre har også 0-24-programmet hele veien hatt krav om at programmets oppgaver skal løses innenfor gjeldende budsjetter, det har ikke fulgt egne budsjettmidler til programmet. Virkemidlene programmet selv har å benytte seg av gjennom sine innsatser, er videre også i hovedsak organisatoriske, eller pedagogiske. Dette er «myke» virkemidler sammenliknet med for eksempel økonomiske og juridiske virkemidler, og medfølges i mindre grad av tydelige sanksjonsmuligheter. Arbeidet mot resultater vil derfor bli preget av dialog, en må «gi og ta», og resultatene kan ikke tvinges frem. Disse utfordringene stiller sammen store krav til en strukturert og tydelig organisering, med klare linjer og ansvarsfordeling, og gode nettverk for dialog og læring. Og ikke minst krever det en samordnet ledelse som setter tonen på toppen med tydelig vektlegging av at programmet skal prioriteres og er viktig.

Oppdragsbrevet fra mai 2015, gav som nevnt direktoratene stor grad av frihet til å organisere arbeidet med 0-24-oppgavet på den måten de fant mest hensiktsmessig. Direktoratene ønsket i størst mulig grad å gjennomføre arbeidet gjennom eksisterende linjer, for å få til de nødvendige endringene i direktoratene. Figuren under viser på overordnet nivå hvordan programmet ble organisert fra starten.

Figur 3: Organisering av 0-24 programmet



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Organisasjonskartet viser at det er etablert flere ulike organer som del av programmet, og at alle de fem direktoratene samarbeider innenfor strukturen. Samtidig illustrerer organisasjonskartet at programmet har grensesnitt mot blant annet departementene, direktoratene/linjeledere og kunnskapsmiljøer.

3.2.2.1 Oppdragsgiver, programeier og programledelse

Oppdragsgiver for 0-24-programmet er de ansvarlige departementene gjennom oppdragsbrevet. I utgangspunktet vil det være en åpenbar fordel for programmet med en tydelig forankring i departementene, og aller helst også i den politiske ledelsen. Det blir opplyst fra sentrale aktører i programmet at de opplever at forankringen i departementene varierer noe mellom departement. Det er et ønske fra programmet å styrke forankringen i departementene. Det er ingen tvil om at utfordringene 0-24-programmet skal jobbe med, oppfattes som viktige, tverrpolitisk. Innsatser for utsatte barn og unge og deres familier er tema det er tverrpolitisk og tverrsektoriell konsensus om at skal vektlegges. Samtidig er det også slik at programmet, som vi har nevnt har en kompleks organisering, det er innrettet for å produsere synlige resultater mot brukere (i dette tilfellet primært lokale tjenesteutøvere) på lengre sikt, og det har en lang varighet. Alle disse elementene bidrar til at det kan være utfordrende å skape engasjement hos politikere med behov for tydelige, lett kommuniserbare resultater. En kanskje enda større utfordring for programmet, og som stiller store krav til forankringen, både i departementene, men også i direktoratene, som vi utdyper mer under, er programmets tverrsektorielle organisering og natur. Utfordringene knyttet til sårbare barn og unge, fordrer tverrsektoriell samhandling for at en skal lykkes, ingen sektor kan klare å løse disse utfordringene alene. Dermed er kompleksiteten i organiseringen gitt, men den skaper en utfordring fordi ingen direktorater, eller departement, som har eierskap i 0-24, blir målt på tverrsektorielle mål i særlig grad. Den enkelte leder måles i all hovedsak på sektormål.

Departementene har en arbeidsgruppe, ledet av kunnskapsdepartementet som jobber mot, og har faste møtepunkter med programmet, og programmet rapporterer fast halvårlig til departementene. Det har blitt diskutert internt i programmet, og medlemmene i arbeidsgruppen til departementene er på et tilstrekkelig høyt nivå i sine respektive departement til å sikre god nok forankring i departementene for programmet. Samtidig er programmet på mange områder avhengig av departementene for å fatte de store beslutningene som virkelig kan skape varige endringer i samordningen mellom direktoratene. Vi mener noe av det viktigste programmet kan gjøre for å skape en tydeligere forankring og mer oppmerksomhet og engasjement rundt programmet i departementene, er selv å jobbe med utviklingen av programmet. Dersom programmet lykkes i å utvikle innsatser som gir flere resultater som er mer synlige utad, og lykkes med å kommunisere disse som suksesshistorier til departementene, er veien til å få oppmerksomhet kortere. Kombinert med dette kan flere møtepunkter med departementene, i de kanalene programmet har, der en er mer opptatt av å formidle positive resultater rundt programmet, også virke positivt. Endelig har også programmet sine faste rapporteringskanaler. Rapporteringene fra programmet har vært rettet mye mot utfordringer og rene statusbeskrivelser. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om disse rapporteringene i større grad bør vektlegge oppnådde resultater, og formidling av disse.

God forankring i departementene er viktig for programmet. Samtidig mener vi at programmet i enda større grad bør vektlegge oppstramming av programmets egen struktur og forankring i direktoratene. Tydelig organisering med klar ansvars- og rolledeling er en viktig suksessfaktor når flere direktorater skal samarbeide om felles mål.

Programmet ble organisert med virksomhetslederne i de fem direktoratene som *programeiere*. I programmandatet står følgende om programeierne:

Programeierne er virksomhetslederne for de fem direktoratene. Disse er oppdragstakerne for oppdraget og står ansvarlige for å løse oppgaven slik oppdragsgiveren har beskrevet det. Programeierne vedtar programmandatet og beslutter derigjennom mandatet til styringsgruppen. Programeierne skal sikre at nødvendige ressurser stilles til disposisjon i sin organisasjon for å utføre oppdraget. Programeierne skal sørge for at resultatene og gevinstrealiseringen etter programmets avslutning følges opp i egen organisasjon.²⁶

I programmet er utfordringene relatert til enhetlig styring av fem selvstendige virksomheter løst gjennom etablering av en felles styringsgruppe, som har representanter for alle de fem direktoratene.

Det er programmets styringsgruppe som har hatt ansvaret for den operative ledelsen i programmet. Det går frem av programmandatet at styringsgruppen er oppnevnt av programeierne, og at de er ansvarlige for å fatte beslutninger om programmet, både hva gjelder innhold og fremdrift. Vi dere står det:

Styringsgruppen består av ledere fra hvert direktorat som har fullmakt til å ta de nødvendige beslutningene. Styringsgruppen skal sikre at arbeidet er godt forankret i egen virksomhets overordnede og strategiske planer. Styringsgruppen beslutter mandat for organiseringen av arbeidet og mandatet til de ulike arbeidsgruppene som følger opp tiltakene. De ulike direktoratene har et selvstendig ansvar for å holde eget departement løpende orientert om status i arbeidet. Tidlig involvering og forankring i departementene er en forutsetning for å lykkes med arbeidet i dette oppdragsbrevet. Styringsgruppen skal holde departementenes nedsatte arbeidsgruppe orientert om arbeidet gjennom dialogmøter som departementene innkaller til regelmessig, en gang i halvåret, og ved behov.²⁷

3.2.2.2 Ledelse av programmet

Både programeiere og programstyret er helt sentrale for organiseringen og ledelsen av programmer. Men samtidig forutsetter også god ledelse tilstrekkelig med styrende dokumenter, som inneholder mål og fremdriftsplaner. Det ble tydelig, som nevnt tidligere, i løpet av 0-24-programmets første faser at programmet hadde behov for en overordnet strategi for å samles og enes om mål, og tydeliggjøre satsningsområder, retning for arbeidet og ytterligere spissing av roller og ansvar. Selv om programmandatet inneholdt nærmere beskrivelser av programmets mål, delt inn i effektmål, resultatmål og prosessmål, beskrivelser av organisering, de ulike aktørenes roller og ansvar, samt risikovurderinger,

²⁶Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

²⁷ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

var ikke alltid direktoratene enige om hva som var programmets mål, hva som burde være sammenhengen mellom mål og aktiviteter, og hvordan en skulle jobbe for å nå programmets målsettinger. Vår vurdering er at programmet burde hatt et tydeligere avklart mål bilde og styrende dokumenter som måldokumenter og strategi med overordnet fremdriftsplan/gevinstrealiseringsplan klart ved etableringen av programmet eller i helt innledende faser. Samtidig mener vi det er positivt at programmet har vært tilstrekkelig dynamisk til å etablere en programstrategi og jobbe videre med å tydeliggjøre målbildet selv om det har gått noe tid (for mer om programmets mål og måloppnåelse, se kap 4).

Strategien for 0-24-programmet²⁸, som ble vedtatt i styringsgruppen i november 2017, var resultat av en lengre arbeidsprosess. Selve strategidokumentet ble utarbeidet av sekretariatet, og ble behandlet og vedtatt i styringsgruppen. Utkast ble også sendt ut til direktoratene for innspill.

I strategien går det frem at 0-24-programmet er organisert som et program, med den begrunnelsen at dette skal ivareta forankring og oppfølging i direktoratene. Videre går programledelsen, gjennom programeiernes og programmets styringsgruppe roller og ansvar, frem av strategien. Begge deler er endret noe sammenliknet med hvordan beskrivelsene var i det opprinnelig programmandatet. Innholdsmessig er ansvaret til programeierne hovedsakelig samsvarende i strategi og programmandat. Men det er i tillegg lagt vekt på at programeierne skal sikre nødvendig *engasjement*, i tillegg til ressurser, i egen organisasjon. Ansvaret til styringsgruppen er spisset i strategien sammenliknet med det opprinnelige mandatet:

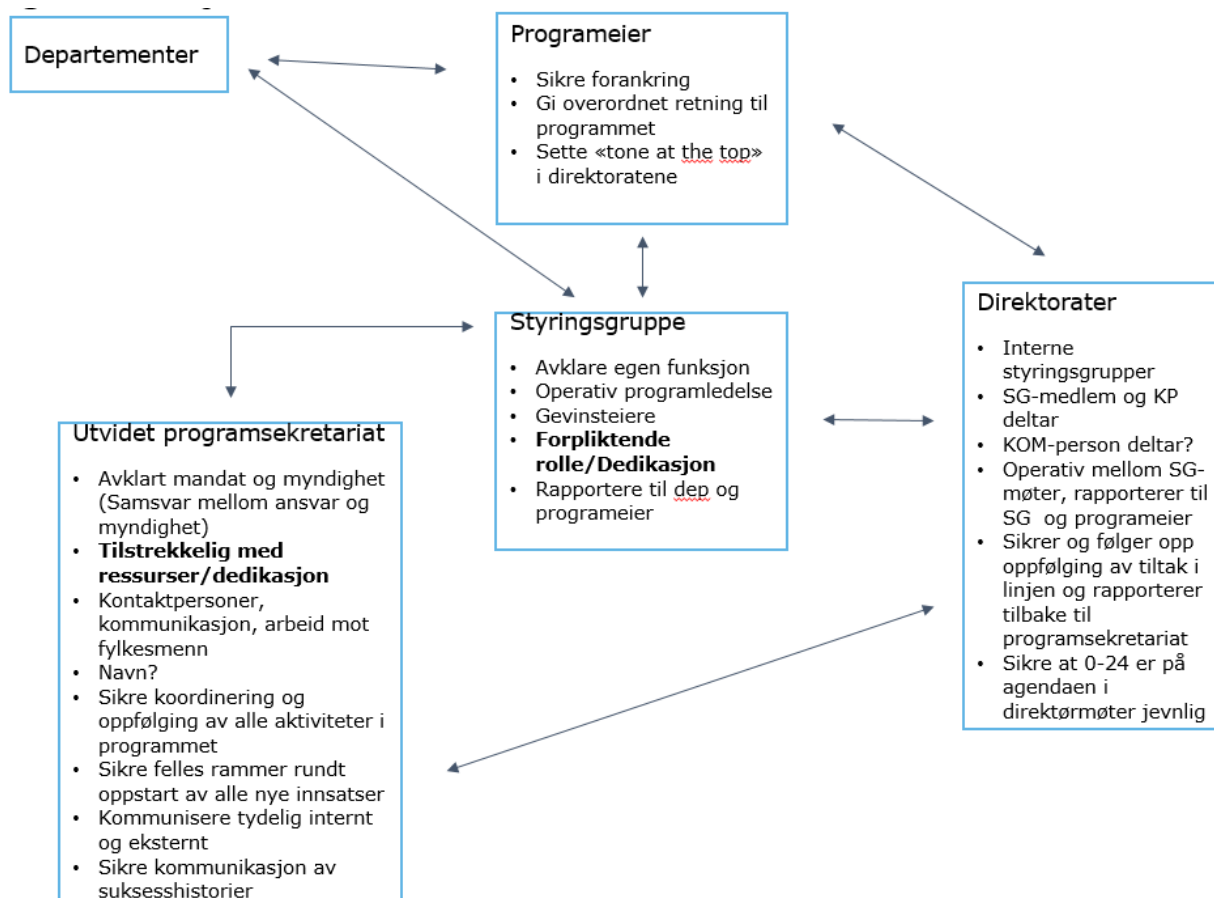
Styringsgruppen bidrar i den overordnede utviklingen av programmet og dets portefølje og fatter beslutninger om programmets innhold, organisering og fremdrift. Styringsgruppen skal sikre at arbeidet er godt forankret i egen virksomhets overordnede og strategiske planer.

Programmet har hatt enkelte ledelsesutfordringer. Det fremstår blant annet, slik vi har vurdert arbeidet i programmet, som avstanden mellom programmets styringsgruppe og programmets eiere har vært for stor. Det er programeierne som er ansvarlige for at arbeidet i programmet prioriteres, og for å synliggjøre at programmet er forankret i virksomhetens øverste ledelse. Samtidig er det styringsgruppens oppgave å videreformidle denne forankringen tydelig i programmet gjennom programmets organisasjonslinjer. Når det gjelder å sikre forankring i direktoratene, er dette et ansvar som både må gå fra programeiere i styringslinjer nedover i organisasjonen, og mer på tvers fra direktoratenes linjeledere som sitter i styringsgruppen til programmet og tilbake til linjeledere i egen organisasjon. Programmet som helhet har hatt utfordringer knyttet til å formidle ansvar, engasjement og eierskap ut i direktoratene. Det er samtidig viktig å påpeke at det har vært ulikt på tvers av direktoratene hvordan det har blitt jobbet med (oppfølging av) programmet og hvilket engasjement for programmet som uttrykkes. Vi mener dette videre henger tett sammen med hvordan kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i programmet har vært gjennomført (se seksjon 3.3).

Programmet er våren 2018 i gang med et betydelig arbeid med egen organisering. Utgangspunktet for dette arbeidet er at den overordnede strukturen for programmet ligger fast, men at det skal gjøres endringer innenfor denne strukturen. Figuren under viser hvordan vi mener programmet kan tydeliggjøre den organisatoriske strukturen og sikre en bedre forankring av programmet, både internt i selve programmet, og ikke minst i direktoratene.

²⁸ <http://www.0-24-samarbeidet.no/om-0-24-samarbeidet/>

Figur 4: Organisering og forankring av 0-24-programmet



Vi mener det er en forutsetning for at programmet skal kunne lykkes med sine høye ambisjoner, og blant annet etablere strukturer for tverrsektorielt samarbeid som vedvarer etter at selve programmet er avsluttet, at programmets ledelse, styringsgruppen og programeierne, forsterker sitt lederskap. Vi mener derfor at programmets egen gjennomgang og tydeliggjøring av organiseringen som blir gjennomført i løpet av våren 2018, fremstår som hensiktsmessig.

Vi mener videre at et helt sentralt område som må forsterkes dersom programmet skal lykkes på sikt, er forankringen av programmet i direktoratene. Hele hensikten med programmet, noe som har vært uttalt i både programmandat og oppdragsbrev, og som er innbakt i programmets mål, er at programmet skal bidra til endringer i direktoratenes arbeid. Dersom en skal lykkes i dette, må det skapes forankring i direktoratene på ledernivå, arbeidet med programmet og tiltak fra programmet må prioriteres, og det må kommuniseres tydelig fra ledere i direktoratene at 0-24-programmet er prioritert arbeid. Dette er særlig viktig for et program med en organisering som 0-24, hvor innsatsene er rettet inn mot tverrsektorielt arbeid. Arbeidet med programmet, vil for mange i direktoratene komme i tillegg til arbeid fagpersoner har i linjen, og det er som tidligere nevnt i mange tilfeller arbeid en ikke blir målt direkte på, og som det derfor kan være vanskelig å prioritere.

For ledere i direktoratene byr også dette på utfordringer. Arbeidet med 0-24 er ikke nødvendigvis tilhørende i en eller flere avgrensete avdelinger eller seksjoner, og det er ikke etablert faglige strukturer for oppfølging av arbeidet fra programmet i direktoratene. Dette bidrar til at lederoppgavene knyttet til programmet i direktoratene, kan bli mer krevende enn innenfor andre områder, og det vil høyst sannsynlig kreve tettere oppfølging, og en mer pådriverrolle fra ansvarlige ledere.

En måte å tydeliggjøre et utgangspunkt for en intern struktur for programmet, er å etablere en intern styringsgruppe i direktoratene. Per mars 2018 har tre av direktoratene etablert dette. Vi mener en slik intern styringsgruppe med en tydelig kopling til arbeidet i programmet er sentralt. Hvordan det enkelte

direktoratet setter sammen den interne styringsgruppen, vil kunne være avhengig av behov og egen organisering, men vi mener det vil være sentralt at gruppen er på et tilstrekkelig høyt nivå i direktoratet til at den kan beslutte og følge opp arbeidet fra programmet som må skje i linjene i direktoratene. At gruppen har mandatet fra programeier, det vil si virksomhetsleder i direktoratet, vil også gi et signal om prioriteringen av programmet. Det enkelte direktorats medlem i styringsgruppen i programmet er et naturlig medlem av den interne styringsgruppen i direktoratene. Direktoratets kontaktperson i programmet (kontaktpersoners rolle utdypes noe mer under) bør også være med. Gjennom å sikre at disse to nøkkelrollene for programmet har en tydelig forbindelse med både programmet og oppfølgingen i direktoratene, vil en sikre en tydelig linje mellom program og direktorat. Videre er det sentralt at den interne styringsgruppen jobber opp mot programmets styringsgruppe slik at det enkelte direktorats styringsgruppemedlem opplever å ha et tydelig mandat fra eget direktorat inn i styringsgruppemøtene. Og motsatt, må styringsgruppemedlemmet sikre at saker fra styringsgruppen blir fulgt opp mellom møtene i eget direktorat gjennom styringsgruppen (i de tilfellene der det er relevant).²⁹

Styringsgruppemedlemmene i programmet er helt sentrale for fremdriften i programmet. Slik programmet har utviklet seg, fremstår styringsgruppens betydning og rolle som i endring. Dette er også noe styringsgruppen selv har tatt tak i, og gruppen jobber med egen rolle og mandat våren 2018. Da programmet ble startet opp i 2015, hadde styringsgruppen et mandat (se over), som hovedsakelig tilla gruppen en rolle som et besluttsende styre. Tiltakene programmet skulle utarbeide, var gitt fra departementene, og styringsgruppens hovedoppgave var å sikre at tiltakene ble startet opp, gjennomført og fulgt opp i samsvar med programmets intensjon. Gjennom programmets fremdrift, og utsjekkingen av de opprinnelige tiltakene, har styringsgruppens mandat endret seg i praksis. Departementene har vært tydelige på at programmet selv skal ha stor frihet til å utarbeide nye tiltak og innsatser som passer inn i programmets rammer når de opprinnelige tiltakene er ferdig håndtert. Dette har programmet også jobbet med, særlig i forbindelse med strategiarbeidet i 2017. Programmet oppfordret direktoratene til å foreslå tiltak som kunne egne seg for 0-24, og direktoratene har gjennom denne prosessen spilt inn nye tiltak i programmet etterhvert som de opprinnelige tiltakene har blitt utkvittert. Dette arbeidet vil pågå videre i programperioden.

Programmet er våren 2018 i en fase der det er viktig at flere av disse nye tiltakene og innsatsene blir startet opp, fulgt opp og etter hvert, implementert. Dette arbeidet stiller andre krav til styringsgruppen. Det fremstår som naturlig at styringsgruppen i større grad tar initiativ til iverksetting av innsatser. Mer skapende og innovativt arbeid i styringsgruppen, gjør gruppen til et mer arbeidende styre, og det stiller høyere krav til styringsgruppemedlemmene. Medlemmene må være dedikert og forpliktet til arbeidet. Det vil også kreve mer innsats mellom styringsgruppemøtene dersom en skal sikre tilstrekkelig oppfølging og etablering av nye innsatser. Det har også blitt diskutert i styringsgruppen at medlemmene bør ha en mer direkte involvering i oppstarten av nye innsatser, og i oppfølging av aktiviteter i programmet. For eksempel gjennom deltakelse i flere arrangementer mv i programmets regi. Tidligere har det ofte vært kontaktpersoner og sekretariat som har deltatt fra programmet på ulike arrangement og møter, og ikke nødvendigvis medlemmer i styringsgruppen. Samtidig er det slik at dersom styringsgruppen skal lykkes med å være et mer arbeidende styre, må det enkelte medlem dedikere tid og innsats til programmet. Dette kan bli utfordrende all den tid, programmet som vi har nevnt flere ganger, ikke nødvendigvis følger ordinære linjeaktiviteter eller etablerte strukturer i direktoratene. Styringsgruppemedlemmet må lykkes i å skape strukturer for arbeidet selv, og helst i samarbeid med en intern styringsgruppe. Det må skapes et engasjement og eierskap i direktoratene for programmet.

Vi mener at en sentral forutsetning for at en skal lykkes i å skape dette engasjementet, er at programmet formidler resultatene som kommer fra programmet på en god måte. Suksesshistorier, som er egnet til å skape engasjement i linjene i direktoratene, kan bidra til motivasjon til å være en del av programmet. Alle vi har snakket med i forbindelse med våre undersøkelser er samstemte i at programmets formål er svært viktig. Men veldig mange mener også at selve programmet, hvordan det jobbes og hvordan programmet skal lykkes i å oppnå målene sine, ikke er tydelig. Programmet har ikke hatt et tilstrekkelig godt kommunikasjonsarbeid, og det har vært en betydelig svakhet for programmet. Dette er også noe programmet har vært oppmerksomme på selv, og jobbet med å forbedre over lengre tid. En mindre stringent struktur, slik et program er, uten tydelige forankringer i linjene i organisasjonene, og uten harde

²⁹ Noen av direktoratene har disse strukturene helt eller delvis på plass.

virkemidler til å presse gjennom resultater, er avhengig av god kommunikasjon og informasjon i programmets nettverk for å lykkes (ICG 2014). (Vi skriver mer om kommunikasjonsarbeidet i programmet i 3.3.)

Ledelsen i programmet er hovedansvarlige for at det jobbes for å oppnå programmets gevinster. Om ansvaret for gevinstene og oppfølging av disse skal ligge hos programeierne eller styringsgruppen er ikke det mest sentrale, men det er viktig at det er avklart, og at de som har ansvaret for dette, er tett på programmet. Dersom realiseringen av gevinster og oppfølgingen av dette ligger hos programeierne, må programeierne koples tettere på selve programmet. Det er vanlig at programmets gevinsteiere sitter i et programs styringsgruppe. Det overordnede ansvaret for programmets gevinster, for å sikre fremdrift, og for å sikre at programmet er tilstrekkelig forankret og har en passende struktur ligger hos ledelsen av programmet. I tillegg er det i et program som opererer på siden av linjeorganisasjonen, viktig at det settes en «tone at the top» som understreker viktigheten av programmet, og som formidler tydelig ned i linjeorganisasjonen at oppgaver en er tildelt innenfor programmet, skal prioriteres. Vi mener som nevnt grepene programmet tar våren 2018 for å tydeliggjøre egen organisering er nødvendige, og at de samtidig viser at programmet har utviklet seg og er dynamisk nok til å gjøre tilpasninger ved behov. Ledelsen av programmet er sentral for forankring, organisering og fremdrift i programmet. Men programmets daglige drift er også helt sentral for å sikre at programmet lykkes i sitt arbeid. Neste seksjon omhandler dette.

3.2.3 Programsekretariat og kontaktpersoner

0-24-programmets mest operative enhet har frem til våren 2018 vært programsekretariatet. Programsekretariatets opprinnelig mandat, slik det gikk fram i programmandatet var følgende:

Programsekretariatet oppnevnes av styringsgruppen og utgjør bindeleddet mellom styringsgruppen og de som utfører de forskjellige tiltakene. Sekretariatet forbereder saker til beslutning i styringsgruppen på bakgrunn av innspill som kommer fra de forskjellige arbeidsgruppene og på bestilling fra styringsgruppen. Sekretariatet skal rapportere om helhetlig status og fremdrift til styringsgruppen. Sekretariatet skal forberede saker til dialogmøtene med departementene på bestilling fra styringsgruppen. Sekretariatet ledes og driftes av Utdanningsdirektoratet med støtte fra oppnevnte kontaktpersoner i hvert av direktoratene. Sekretariatet vil formelt sett ikke ha noen myndighet overfor de ulike arbeidsgruppene som gjennomfører tiltakene, men er avhengig av at hvert direktorat forplikter seg med ressurser og leverer opp mot en overordnet helhetlig plan for gjennomføring av tiltakene i oppdragsbrevet. Leder av sekretariatet har fullmakt til å igangsette arbeider, be om rapportering fra det ansvarlige direktoratet og betjene departementene underveis i implementeringen av tiltakene.³⁰

Programsekretariatet har en svært sentral rolle i programmet. I mandatet fremgår det at sekretariatet forbereder saker, og rapporterer på status og fremdrift til styringsgruppen. Programmet besto i utgangspunktet av én full stilling, men har blitt utvidet slik at det per våren 2018 er to fulle stillinger og en 50 % stilling. Sekretariatet er organisert og bemannet fra Utdanningsdirektoratet, men sekretariatet jobber for programmet som helhet. Våre undersøkelser viser at sekretariatet har jobbet systematisk med sine oppgaver knyttet til oppfølging av innsatsene i programmet, forberedelse av saker til styringsgruppen og rapportering av status til styringsgruppen, og utarbeidelse av rapporteringene til departementene. Sekretariatet har også jobbet sammen med ulike arbeidsgrupper i forbindelse med gjennomføring av samlinger og andre arrangement i programmet. Sekretariatet har sikret at programmet har en god oversikt over status på innsatsene i programmet.

I mandatet til sekretariatet står det også at sekretariatet skal ha støtte fra oppnevnte kontaktpersoner i direktoratene. De fire andre direktoratene enn Utdanningsdirektoratet skal oppnevne kontaktpersoner til programmet, og intensjonen har vært at disse ressursene hver skal bruke til tilsvarende en 50 % stilling på oppgavene i programmet.

Det har vært utfordringer knyttet til sekretariatets rolle og arbeidsoppgaver, og rollen til kontaktpersonene. Mandatet tydeliggjør at sekretariatet ikke har noen myndighet overfor de enkelte arbeidsgruppene i programmet, men samtidig at det enkelte direktorat skal forplikte seg til å følge opp. Vi har over diskutert at programmet bør sikre en bedre sammenheng mellom program og direktorat, og dette gjelder også for den daglige oppfølgingen av arbeidet i programmet som sekretariatet vært ansvarlige for. Sekretariatets manglende myndighet overfor arbeidsgruppene, kombinert med varierende grad av involverte

³⁰ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

kontaktpersoner har gjort denne oppgaven utfordrende. Sekretariatet har opplevd at de må purre gjentatte ganger på arbeidsgrupper for å få oppdateringer på arbeidet, og arbeidsgruppedeltakere og kontaktpersoner har opplevd at det til tider er uklart hvem som er ansvarlig for ulike deler av arbeidet og oppfølgingen. Kombinert med dette har det vært til dels stor utskifting av kontaktpersoner i programmet, og det har vært utfordrende for flere av kontaktpersonene å sette av tilstrekkelig tid til arbeidet i programmet.

Slik programmet har fungert har det vært sekretariatet som har gjennomført det meste av arbeidet med koordinering og oppfølging av tiltakene i programmet. Sekretariatet har hatt en god oversikt over alle programmets aktiviteter. Hensikten har vært at når en arbeidsgruppe har levert sine forslag til tiltak og disse er vedtatt i styringsgruppen og overført til de enkelte direktoratene, skal de følges opp videre der som deler av den ordinære linjen i direktoratene. I de aller fleste vedtakene i styringsgruppen der arbeidsgruppene har blitt avsluttet og tiltakene sendt til direktoratene (og i noen tilfeller departementene), står det også at sekretariatet skal få en tilbakemelding innen en gitt frist på hvordan arbeidet følges opp. Dette har fungert i ulik grad. Noen sentrale utfordringer i denne oppfølgingen har vært at 1) sekretariatet har hatt en utydelig mandat når det gjelder hvordan og i hvilken grad de har mulighet til å følge opp tiltak i direktoratene, 2) ansatte med oppfølgingsansvar i direktoratene har opplevd at ansvaret for oppfølgingen i direktoratet ikke har vært tydelig, og 3) ansatte i direktoratene har opplevd at det har vært uavklart hvilken rolle kontaktpersoner, tidligere arbeidsgruppedeltakere og sekretariatet har hatt overfor hverandre. Det har ikke alltid blitt opplevd som tydelig hvem som skal rapportere på hva og til hvem.

Det faktum at sekretariatet har ligget i Utdanningsdirektoratet, og bestått av ressurser derfra kan også ha bidratt til at de andre direktoratene ikke opplever at sekretariatet er «deres» i like stor grad, og at de følgelig har oppfattet at de er mindre forpliktet til å følge opp forespørsler fra sekretariatet. Sekretariatet har ikke hatt en tilstrekkelig god rollebeskrivelse utover det som står i programmandatet. Dette kan også ha bidratt til at rollen har blitt oppfattet som uklar for personer i arbeidsgruppene, og i direktoratene for øvrig.

Programmet er avhengige av et velfungerende sekretariat, det er mange innsatser som gjennomføres parallelt, og det er avgjørende at én enhet har den totale oversikten over driften i programmet. I den nevnte prosessen der programmet gjør endringer i egen organisering våren 2018, inngår også en tydeliggjøring av mandatet og oppgavene til sekretariatet og kontaktpersonene. Våre undersøkelser har vist at det er behov for en tydeliggjøring av dette. På tidspunktet for levering av denne delrapporten er ikke det nye mandatet til sekretariatet og kontaktpersonene endelig fastsatt, men programmet ønsker å utvide og tydeliggjøre rollen til sekretariatet, og knytte kontaktpersonene tettere til sekretariatet. Vi mener det er hensiktsmessig. Kontaktpersonene bør kunne benyttes mye mer enn det som har vært tilfelle frem til 2018, og tydeligere roller og mer oppfølgingsansvar for kontaktpersonene vil også kunne gjøre kontaktpersonoppgaven mer spennende. Det fremstår som avgjørende for videre arbeid og fremdrift i programmet at det avklares tydeligere hvordan samarbeidet skal være mellom kontaktpersoner, sekretariat og linjeorganisasjonene.

3.3 Kommunikasjon og informasjon i programmet

I litteraturen vises det til hvordan intern kommunikasjon er avgjørende for at styring og gjennomføring av aktivitetene og prosjektene i et komplekst program skal lykkes (ICG 2014). Et program er en mer eller mindre løst sammensatt struktur i en organisasjon, eller i 0-24 sitt tilfelle, på tvers av flere organisasjoner. Ansatte som knyttes til programmet, som blir inkludert i det som kalles «programmets nettverk», er allerede ansatt i en linjeorganisasjon. For personer i de involverte direktoratene i 0-24 kommer arbeidsoppgaver knyttet til innsatser i 0-24 ofte i tillegg til andre oppgaver og leveranser de ansatte har mot sitt direktorat. De ansatte er videre mer eller mindre involvert i arbeidet i selve programmet, og det kan også være tilfeller der personer kun kommer i berøring med programmet etter at innsatsene er tatt ut av programmet og skal fortsette i linjen. Graden av kjennskap til samordningen og hensikten med programmet vil sannsynligvis ha betydning for både innsats, engasjement og eierskapsfølelse til aktivitetene i og fra programmet.

Målgruppene til kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i programmet er flere. Programmet, som i seg selv er en struktur på tvers av organisasjoner, og som ikke er implementert i noen linjeorganisasjon, har

behov for å drive synlig og målrettet kommunikasjons- og informasjonsarbeid til aktører som er del av programmet eller som blir direkte berørt av resultatene fra programmet, og skal implementere og følge dem opp. Dette vil si personer som jobber i direktoratene og departementene. I tillegg skal programmet virke ut til kommuner og fylkeskommuner, blant annet gjennom fylkesmennene. Samordnet, felles og tydelig kommunikasjon med fylkesmennene er et nødvendig virkemiddel for å sikre at fylkesmennene har god kjennskap til programmets arbeid, og slik at de opplever å få samordnete signaler fra ulike direktorater. Endelig kan også programmets brukere, det vil si tjenestetilbyderne hos fylkeskommuner og kommuner være mottakere av viktig informasjon fra programmet.³¹ Programmet har i perioden som dekkes av denne delrapporten, det vil si frem til og med våren 2018, hovedsakelig hatt aktiviteter som er rettet mot direktoratene og i noen grad mot fylkesmennene. Når vi skriver om kommunikasjonsarbeidet, er det disse målgruppene vi konsentrerer oss om.

Kommunikasjon, både internt og eksternt, var et område en var bevisst allerede i etableringen av 0-24. I det felles oppdragsbrevet fra departementene i 2015, ble blant annet viktigheten av å etablere tiltak som skulle kommuniseres ut og bidra til å sette programmet på dagsorden trukket frem:

Direktoratene må etablere ulike strategier for implementering av tiltakene i sektorene. Departementene ber om at arbeidet legges opp slik at det igangsettes noen "synlige" tiltak i sektorene som kan gis oppmerksomhet allerede skoleåret 2015-16.³²

Departementene understreker gjennom dette viktigheten av å sikre at et omfattende nytt program som 0-24 var, sikrer seg oppmerksomhet tidlig. Dette vil i arbeid i alle større programmer være sentralt for å sikre at involverte aktører opplever og kjenner til at programmet medfører endringer og skaper resultater. Kommunikasjonsarbeidet er dermed helt sentralt tidlig i etableringen av programmer. I programmandatet ble også kommunikasjonsarbeidet trukket frem.

Det står følgende i programmandatet for 0-24:

Mange av tiltakene innebærer kommunikasjonsfaglig bistand i sin gjennomføring. Det skal settes opp egne møteplasser for direktoratenes kommunikasjonsavdelinger slik at de sammen kan utarbeide felles kommunikasjonsstrategi for de ulike tiltakene.³³

For å imøtekomme dette, og for generelt å ivareta kommunikasjonsarbeidet i programmet, ble det etablert en arbeidsgruppe for kommunikasjonsarbeid som skulle vare gjennom programperioden (i motsetning til de fleste andre arbeidsgrupper som har hatt et tidsavgrenset oppdrag). Det ble, ved etablering av gruppen, lagt vekt på at deltakerne i kommunikasjonsgruppen skulle ha kommunikasjonsfaglig kompetanse og representere hvert av direktoratenes kommunikasjonsavdelinger eller -staber. Gruppen har blitt ledet fra Utdanningsdirektoratet. Det opprinnelige mandatet for kommunikasjonsgruppen tydeliggjorde blant annet at arbeidsgruppen skulle bidra til velfungerende arenaer, strukturer og prosesser for å ivareta samhandling og samarbeid mellom direktoratene/sektorene i et langsiktig perspektiv.

Arbeidet i kommunikasjonsgruppen har ikke hatt forventet fremdrift eller aktivitet. Det går frem av intervjuer at forventningene til gruppen ble oppfattet som noe uklare. Arbeidsgruppens medlemmer skulle i hovedsak bidra til kommunikasjonsarbeidet rundt programmet i eget direktorat, og det har blitt trukket frem at det fremsto som uklart for medlemmene i arbeidsgruppen hva det var som skulle kommuniseres. Selve programmet ble opplevd som «ullent», og dette bidro til at det ikke var åpenbart hvordan en skulle kommunisere rundt programmet eller hva som burde kommuniseres. Det blir i den forbindelse trukket frem fra personer i programmet at nettopp det at programmet ble oppfattet som til dels utydelig var noe de ønsket kommunikasjonsfaglig bistand til å endre.

Den uavklarte situasjonen rundt kommunikasjonen i programmet har også blitt reflektert fra deltakerne i programmet. I Deloitte's spørreundersøkelse som ble besvart av personer med tilknytning til programmet

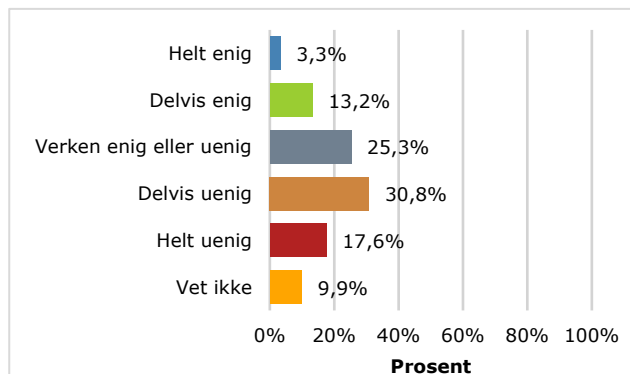
³¹ Programmets målgruppe, sårbare barn og unge og deres familier, kan også i et lengre perspektiv være mottakere av informasjon om programmet. Samtidig er det ikke essensielt at de kjenner til programmet som sådan. De skal motta samordnete tjenester uten at de trenger å kjenne til organisering mv som ligger bak dette.

³² Kunnskapsdepartementet, 2015. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet». Oppdragsbrev nr. 16-15.

³³ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

i 2017, oppgav respondentene at kommunikasjonslinjene i programmet i varierende grad ble opplevd som gode (se figur 6).

Figur 5: Det er gode og åpne kommunikasjonslinjer i programmet



I et forsøk på å tydeliggjøre mandatet til kommunikasjonsgruppen, og få til mer aktivitet i den gruppen, samt samarbeid mellom gruppen og sekretariatet, ble det også utarbeidet et nytt mandat for gruppen. Dette ble vedtatt i styringsgruppen 14.9.2017. I mandatet går det frem hva som er formålet med kommunikasjonsarbeidet i programmet, hva som er oppgavene til kommunikasjonsgruppen og direktoratens representant i gruppen, samt prinsipper for kommunikasjonsarbeidet i programmet.

Det fremgår blant annet at kommunikasjonsarbeidet i programmet har tre hovedformål:

1. Bevisstgjøring: formidle at programmet finnes, og forklare hvorfor det er igangsatt og hvordan det er ment fungere
2. Motivere til endring: skape etterspørsel etter programmets leveranser
3. Etablere varige strukturer og prosesser knyttet til tverrsektoriell kommunikasjon

Det står også at «kommunikasjonsgruppen skal bidra til å utarbeide og gjennomføre en helhetlig og samordnet plan med konkrete tiltak for kommunikasjon om og i programmet».

I et så komplekst, organisatorisk landskap som det 0-24-programmet opererer i, blir det stilt høye krav til kommunikasjonen og informasjonen i programmet. Det at programmet har hatt, og har, utfordringer når det gjelder kommunikasjonen i programmet, medfører en risiko for at deltakerne i programmet ikke har god nok innsikt i mål, planer og pågående aktiviteter, eller resultater av avsluttede aktiviteter. Utydelige kommunikasjonslinjer kan også medføre at eventuelle tilbakemeldinger til programmet fra linjen ikke blir formidlet til rette mottakere.

Det har vært en utfordring for programmet at det ikke ble lagt tilstrekkelig vekt på kommunikasjon i praksis fra programmets oppstart. Det har ikke vært personer med kommunikasjonskompetanse i, eller tett knyttet til, styringsgruppen eller sekretariatet, som har kunnet gi overordnet retning for kommunikasjonsarbeidet. Dette kombinert med at det har vært noe uklart mandat og forventninger til arbeidet i kommunikasjonsgruppen, og at kommunikasjonsgruppens medlemmer ikke har vært koplet tett på aktivitetene i programmet, har bidratt til at en ikke har lyktes med å benytte kommunikasjon som en aktiv del av programarbeidet. Programmet har heller ikke hatt noen plan for kommunikasjonsarbeidet i programmet. En plan som kan gi overordnet, strategisk retning er viktig for å sikre at informasjonen og kommunikasjonen til nettverket av aktører blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Slik det har fremstått, har kommunikasjonsarbeidet hele tiden foregått litt på siden av kjerneaktivitetene i selve programmet.

Programledelsen og sekretariatet har gjennom programperioden vært klar over at det har vært og er utfordringer i kommunikasjonsarbeidet, og det ble meldt tilbake i de halvårlige rapporteringene fra programmet til departementene vår og høst 2016, samt vår 2017 at kommunikasjonen i programmet er på et *rødt* risikonivå. I rapporteringene ble det påpekt at det er en risiko for at programmet ikke klarer å kommunisere formålet med arbeidet og programmets gevinster tilstrekkelig godt, verken internt eller eksternt. Av risikoreduserende tiltak ble det trukket frem at det bør utarbeides en kommunikasjonsstrategi/kommunikasjonsplan, at det skulle etableres felles side for programmet på fylkesmannens nettsider, FM-nett, og at det skulle etableres møteplasser og arenaer for refleksjon og læring i programmet. Det ble også våren 2017 igangsatt arbeid i programmet for å tydeliggjøre kommunikasjonsgruppens rolle og ansvar, samt konkretisere forventningene til gruppen, som blant annet resulterte i det endrete mandatet til kommunikasjonsgruppen nevnt over. I dette arbeidet ble det også vektlagt at det skulle utarbeides en kommunikasjonsstrategi og -plan, og det skulle utvikles og

vedlikeholdes en egen side for 0-24 på fylkesmennenes «FM-nett». Siden på FM-nettet ble etablert i juni 2017.

Høsten 2017 ble risikonivået for kommunikasjon redusert til gult i rapporteringene til departementene, basert på at det hadde blitt igangsatt kommunikasjonstiltak i programmet i løpet av sommer og høst 2017. Det var noe fremgang i kommunikasjonsarbeidet i programmet gjennom 2017. Etableringen av siden på fm-nett er et eksempel på en konkret aktivitet for å systematisere kommunikasjonsarbeidet. Det blir samtidig opplyst at det fortsatt, per våren 2018, gjenstår avklaringer og tydeliggjøring av forventninger dersom en ønsker at alle direktoratene skal benytte siden på fm-nettet i sitt kommunikasjons- og informasjonsarbeid om programmet.

Våre undersøkelser har vist at fylkesmennene per 2018 opplever at det er et forbedringspotensial når det gjelder graden av samordning av informasjonen fylkesmennene får knyttet til 0-24-programmet generelt. Det oppleves ikke i alle tilfeller som direktoratene har omforente forventninger til hva fylkesmennene skal gjøre under programmet, eller hvor prioritert programmet skal være i deres arbeid totalt sett. Det blir samtidig også trukket frem at informasjon og kommunikasjonen fra direktoratene knyttet til 0-24 oppleves som bedre samordnet per 2018 enn den gjorde tidligere i programperioden. (Se 4.1.2 for mer om arbeidet mot fylkesmennene).

Til tross for at en kommunikasjonsplan for programmet har blitt påpekt som et risikoreduserende tiltak i rapporteringer til departementene både i 2016 og 2017, var det frem til våren 2018 ikke utarbeidet en plan eller strategi for kommunikasjonsarbeidet i programmet. Vi mener det har vært en svakhet for kommunikasjonen i programmet at det ikke ble utarbeidet en overordnet strategisk kommunikasjonsplan tidlig. En slik plan kunne gitt tydeligere retning for dem som skulle arbeide med kommunikasjonen i programmet. En strategisk plan kunne også bidratt til å tydeliggjøre forventningene til kommunikasjonen i programmet, og knyttet kommunikasjonsarbeidet tettere på programmets kjerneaktiviteter.

For å sikre ytterligere fremgang og endring i kommunikasjonsarbeidet, besluttet programmet på senhøsten 2017 at det var behov for å kjøpe inn eksterne kommunikasjonstjenester. Kommunikasjonsbyrået *Siste Skrik* har levert tjenester til programmet fra høsten 2017, og gjennom vinteren og våren 2017-18. Det kommer frem i intervjuer gjennomført i forbindelse med evalueringen at bruk av eksterne kommunikasjonstjenester oppleves som nyttig. Dette gjelder også blant personer som har jobbet med kommunikasjonen i programmet. Kommunikasjonsbyrået har gitt mer fart og retning til kommunikasjonsarbeidet, og det har blant annet blitt etablert en ekstern nettside for programmet. *Siste Skrik* er tydelige på at det er en utfordring for programmet at det ikke har vært jobbet systematisk med kommunikasjon i programmet. Videre vektlegger de at programmet har behov for mer selvtillit, det vil si at det er behov for å skape mer engasjement og entusiasme rundt programmet. Dette fordrer at det blir kommunisert mer om programmet, hva det innebærer og hva en jobber med innenfor programmet, samtidig som det også formidles positive historier om programmets resultater. *Siste skrik* opplever at programmet er inne i en avgjørende fase med tanke på å systematisere kommunikasjonsarbeidet. Programmet har to år igjen, og det er ikke for sent å revitalisere kommunikasjonen om programmet. Men det er viktig at det skjer på en systematisk og gjennomarbeidet måte, og at programmet erkjenner at kommunikasjon er et ansvar som påhviler mange, på ulike nivåer, det er ikke utelukkende en oppgave for kommunikasjonsarbeidere.

Deloitte deler oppfatningen til *Siste Skrik*, og vil understreke viktigheten av at dette arbeidet nå struktureres videre. Det blir utarbeidet en kommunikasjonsstrategi for programmet våren 2018. *Siste Skrik* har jobbet frem hovedlinjene i strategien og kommunikasjonsgruppen i programmet vil bli involvert i arbeidet med strategien. Vi mener det er viktig både at det utarbeides en slik plan, og at en sikrer at de som er ansvarlige for arbeidet med kommunikasjon i programmet blir involvert i dette arbeidet for å skape eierskap og engasjement. God kommunikasjon er en forutsetning for at hensikten med 0-24 skal vare på lang sikt, og det er derfor avgjørende for programmet at de lykkes i arbeidet med å involvere kommunikasjonsavdelingene i de respektive direktoratene. Det må videre også være slik at strategien blir operasjonalisert, og at ansvaret for oppgavene i strategien blir tydeliggjort og fordelt. Det må skapes eierskap til strategien internt i kommunikasjonsavdelingene slik at disse kan ta det daglige kommunikasjonsarbeidet videre gjennom sine ordinære plattformer. Kommunikasjonsavdelingene og spesielt medlemmene som representerer disse inn i programmet, må avklare med programmet hva programmet kan forvente av arbeid fra kommunikasjonsavdelingene.

Ansvarsfordeling og tydelige roller i kommunikasjonsarbeidet ble også trukket frem i behandlingen av det reviderte mandatet til kommunikasjonsgruppen i styringsgruppen (nevnt over). Det ble understreket i behandlingen at mandatet er på et overordnet nivå og angir rammene for kommunikasjonsgruppens rolle i kommunikasjonsarbeidet, mens videre konkretisering av kommunikasjonsarbeidet, herunder blant annet arbeidsfordeling mellom kommunikasjonsgruppen, kontaktpersoner og sekretariatet skal tydeliggjøres i programmets kommunikasjonsplan. Det er viktig når programmet nå gjennomfører endringer i organiseringen at kommunikasjonsarbeidet inkluderes som en sentral del av programmet. Dette mener vi er avgjørende. Programmet må sikre gjennom organiseringen at kommunikasjonsarbeidet er knyttet til programmet på en slik måte at informasjonsflyten mellom programmet og de som skal jobbe med kommunikasjonen videre er god. Kommunikasjonen i programmet forutsetter slik det også går frem av mandatet til kommunikasjonsgruppen at særlig kontaktpersoner, sekretariat og kommunikasjonsfaglige personer har et avklart samarbeid og ansvar.

Hva som skal være rollen til de som allerede er ansatt i direktoratenes kommunikasjonsavdelinger og hvorvidt programmet skal fortsette med innkjøp av kommunikasjonstjenester, samt en eventuell arbeidsfordeling mellom interne tjenester og innkjøpte tjenester, må også avklares. Våren 2018 legges det opp til møter mellom programmet og kommunikatørene for å planlegge det videre kommunikasjonsarbeidet i programmet, og dette fremstår som hensiktsmessig. Forventningsavklaringer og tydelige fordeling av roller og ansvar, på et tilstrekkelig konkret nivå, mener vi det vil være helt sentralt at blir avklart gjennom denne prosessen. Det bør videre legges en langtidsplan for det videre kommunikasjonsarbeidet ut programperioden som kan skape forutsigbarhet for alle involverte. En slik plan bør også inneholde noen retningslinjer for hvordan kommunikasjonen rundt det tverrsektorielle arbeidet rettet mot sårbare barn og unge skal opprettholdes etter at programmet er avsluttet. Det er et viktig mål for programmet å skape varige strukturer for tverrsektorielt samarbeid, og en slik struktur bør være informasjons- og kommunikasjonsarbeid. Under dette blir den nevnte samordningen mot fylkesmennene sentral. På dette området må det på kort sikt avklares hvilke kanaler som skal benyttes til informasjon og kommunikasjon om programmet, hvordan disse skal benyttes, og hvordan en skal sikre at etablerte kanaler fortsetter etter at programmet er avsluttet.

Fremover vil det i økende grad bli viktig for programmet å kommunisere ut «suksesshistorier» fra programmet. Dette er enda en grunn til at det er viktig at de som jobber med kommunikasjon og programmet har en kontinuerlig tett dialog slik at hensikten med programmet og hva som er suksesser det er verdt å kommunisere er samstemt mellom program og kommunikasjonsavdelingen.

4. Gjennomføring og måloppnåelse

Dette kapittelet beskriver og vurderer programmets fremdrift, og gjennomføring av aktiviteter og tiltak på et overordnet nivå. Utfordringer og utvikling i arbeidet vil bli vektlagt. Arbeidet mot fylkesmennene blir også trukket frem, før kapittelet avsluttes med oppsummering og vurderinger av måloppnåelsen i programmet så langt, sett opp mot programmets prosess- og resultatmål.

4.1 Fremdrift og aktiviteter

0-24-programmet skal bidra til å løse sammensatte utfordringer knyttet til samordning av arbeid rettet mot utsatte barn og unge og deres familier. Arbeidet skal gjennomføres innenfor de ordinære budsjetttrammene til direktoratene, og med utgangspunkt i de rollene og virkemidlene direktoratene har. Hovedfokus i programmet er på utfordringer og behov i grenseflatene mellom sektorene/direktoratenes ansvarsområder, og som kan løses mest effektivt gjennom samordnet og felles innsats fra direktoratene. At programmet har fokus på grenseflatene mellom sektorene innebærer at initiativer og satsinger som hører klart inn under et sektorområde ikke er del av programmet, men gjennomføres av direktoratene enkeltvis. Dette utelukker ikke at programmet likevel kan påvirke slike satsinger mer indirekte, for eksempel gjennom mer tverrsektorielle perspektiver, eller ved at direktoratene får økt kjennskap til hverandres innsatser.

0-24-programmet har et krevende oppdrag, særlig fordi det tar tid å samordne sektorene og iverksette hensiktsmessige innsatser. Dette kombineres med at effektmålene til programmet er langsiktige og vanskelig målbare. Programmet har brukt tid på å etablere kultur og struktur for samarbeid, og rettet mye fokus mot utfordringer hos direktoratene selv. For at programmet skal fungere som det virkemiddelet det er opprettet for å være, mener vi det er viktig at det etableres kultur og nettverk for god samhandling internt i programmet, og mellom program og linjeorganisasjon. Dette arbeidet er også sentralt for at programmet skal kunne nå sine resultatmål. Samtidig har programmet et forbedringspotensial knyttet til å realisere gevinster gjennom innsatser som er tydeligere knyttet til programmets innsatsområder (ref programstrategien) enn det som har vært gjort frem til 2018. Vi utdyper dette mer senere i kapittelet.

Programmet er på tidspunktet for utarbeidelse av denne delrapporten, noe over halvveis i programperioden. Det har blitt gjennomført en rekke aktiviteter i programmet, det har blitt jobbet med utviklingen av selve programstrukturen og det har blitt levert ulike resultater fra programmet, på ulike nivåer. De neste avsnittene beskriver og diskuterer gjennomføringen og måloppnåelsen til programmet så langt (våren 2018). Rapporten vektlegger de store linjene i programmet, og vil ikke diskutere enkelttiltak og aktiviteter i detalj. Vekten er heller på overordnet status, suksesser og utfordringer som en følgeevaluering kan gi et program underveis i programperioden, med utgangspunkt i at programmet vurderes som et virkemiddel en jobber gjennom for å fastsatte mål.

Utgangspunktet for arbeidet i programmet er 25 tiltak som fremgikk av det felles oppdragsbrevet fra departementene i 2015.³⁴ Tiltakene var fra departementenes side delt inn i *prioriterte tiltak* og *øvrige tiltak*, og var i hovedsak basert på innspill direktoratene hadde kommet med i sitt felles rapport til departementene.³⁵ Som nevnt var det også slik at selv om tiltakene tok utgangspunkt i direktoratenes innspill, var de ikke identiske med innspillene, og flere var kritiske til at de endelige tiltakene ikke var like helhetlige som innspillene fra direktoratene hadde lagt opp til, og at det dermed slik de ble fremsatt i oppdragsbrevet kunne det være vanskelig å se fellesnevnerne mellom flere av tiltakene, og hvordan de

³⁴ Kunnskapsdepartementet, 2015. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet». Oppdragsbrev nr. 16-15.

³⁵ Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet, 2015. Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Svar på felles oppdragsbrev.

skulle virke sammen mot programmets mål. Denne kritikken har vedvart gjennom programperioden i arbeidet med å følge opp tiltakene i programmet.

I oppdragsbrevet fra departementene fra 2015 sto det at det skulle utarbeides en fremdriftsplan for programmet:

Vi ber direktoratene utarbeide en plan for iverksetting av tiltakene med milepæler som inneholder fremdrift, frister, risikovurderinger og organisering av arbeidet. Det er viktig å synliggjøre hvordan direktoratene vil samarbeide om arbeidet med tiltakene og hvilket direktorat som er gitt koordineringsansvaret for det enkelte tiltak. Det må fremgå av milepælsplanen når de ulike tiltakene tenkes gjennomført i perioden 2015–2020.³⁶

Programsekretariatet har utarbeidet en detaljert fremdriftsplan som viser status på alle innsatser i programmet. Denne brukes i styringen av programmet, og ligger for eksempel vedlagt med sakspapirene til alle styringsgruppemøter i programmet. I fremdriftsplanen for programmet er fremdrift, milepæler og leveranser fra arbeidsgruppene beskrevet.

Fremdriftsplanen inneholder to hoveddeler:

- I den første delen er det en oversikt over fremdrift og leveranser for arbeidsgrupper som fremdeles er aktive.
- I den andre delen er det en oversikt over implementeringen av arbeidsgruppens anbefalinger og tiltak. Dette er et verktøy for å sikre at programmet har oversikt over hvordan anbefalinger og tiltak følges opp av instansen(e) som har oppfølgings- og implementeringsansvaret.

Styringsgruppen kan gjennom dette verktøyet følge opp fremdriften i programmets innsatser, og vil kunne iverksette tiltak ved behov. Samtidig blir det gitt uttrykk for at arbeidet med å vedlikeholde fremdriftsplanen kan være utfordrende for sekretariatet. Vi har tidligere skrevet om at programsekretariatets mandat ikke gir myndighet til å kunne følge opp innsatsene tilstrekkelig. Det foreligger ikke for eksempel skriftlige retningslinjer eller liknende som tydeliggjør overfor involverte parter i programmet at de må melde til sekretariatet om fremdrift i sine aktiviteter. Dette medfører at sekretariatet må bruke en del tid på å etterspørre, og til dels purre på, informasjon om tiltak og arbeid med disse.

Fremdriftsplanen er forholdsvis detaljert og egner seg best som styringsverktøy internt i programmet. Programmet har ikke laget en mer overordnet fremdrifts- og milepælsplan, som gir oversikt over hovedfasene i programmet og gjenstående hovedaktiviteter og leveranser/gevinster. Dette mener vi fremstår som en svakhet for styringen av programmet.

En slik plan kunne bidratt til en bedre overordnet strategisk styring av programmet gjennom at den ville gitt tydeligere oversikt over programmets status mot overordnede mål, gevinstrealisering, fremdrift og eventuelle utfordringer. En overordnet plan kunne også blitt brukt i kommunikasjonsarbeid for å kommunisere tydeligere til relevante aktører om fremdrift og gevinstrealisering. En viktig premisse for all programorganisering er at det settes av dedikerte ressurser til å arbeide i programmet, gjerne også spesifisert i forhold til timetall og når ressursene skal være tilgjengelige. Dette har vært en utfordring for programmet, og har også vært omtalt tidligere i denne rapporten. Det vil være naturlig å synliggjøre kjente ressursbehov og ansvarsfordeling i tilknytning til en slik overordnet fremdriftsplan, eller gevinstrealiseringsplan.

Videre mener vi også at det vil være naturlig at en i tilknytningen til en slik plan tydeliggjør i noen grad hvordan programmets innsatser og tiltak skal overføres til linjeorganisasjonene etter at de er utarbeidet i programmet. En viktig hensikt ved etableringen av programmet, var at linjen i direktoratene skulle involveres, og implementere programmets resultater. Programmets eiere (virksomhetsledere i direktoratene) bør ansvarliggjøres i denne overføringen, eventuelt gjennom delegering til en intern styringsgruppe (som vi har beskrevet tidligere) i de respektive direktoratene. En plan for dette med skriftlig ansvarsfordeling for videre oppfølging vil være sentralt for å sikre at innsatsene i programmet blir varige.

³⁶ Kunnskapsdepartementet, 2015. Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet». Oppdragsbrev nr. 16-15. s. 5

I tillegg bør en i forbindelse med en slik overordnet fremdriftsplan tydeliggjøre avslutningen av programmet som helhet.

I mandatet til programmet fremgår følgende om sluttkriterier for programmet:

7. Sluttkriterier for programmet

Oppdragsgiver har ansvar for å godkjenne programleveransen og for å godkjenne programrapporten. Når programrapporten er godkjent er programmet formelt avsluttet.³⁷

Det fremgår ikke noe om ansvarsfordeling videre for programmets resultater, hvordan en skal sikre videre drift av etablerte innsatser og strukturer, eller hvem som er ansvarlig for dette etter at programmet er ferdig. Selv om det opprinnelig var tenkt at de enkelte tiltakene skulle følges opp fortløpende, er det ikke i alle tilfeller en åpenbar sammenheng mellom de enkelte tiltakene og programmet som helhet.

Fra starten av programperioden ble arbeidet med tiltakene organisert i arbeidsgrupper på tvers av de involverte direktoratene. I programmandatet går følgende frem om arbeidet med oppfølgingen av tiltakene i oppdragsbrevet:

Arbeidsgruppene: De ulike tiltakene i oppdragsbrevet skal gjennomføres av arbeidsgrupper som består av fagpersoner fra hvert av direktoratene. Styringsgruppen beslutter mandat, ledelse og organisering av arbeidsgruppene. Hver arbeidsgruppe ledes av et av direktoratene som er ansvarlig for leveransene til styringsgruppen.³⁸

Arbeidsgruppene har hatt en tverrfaglig sammensetning, og det har blitt gitt uttrykk for fra deltakere i arbeidsgruppene at denne sammensetningen opplevdes som nyttig og lærerik. De fleste arbeidsgruppene som har blitt etablert har hatt et avgrenset mandat i tid, men to av arbeidsgruppene ble etablert som *varige innsatser*, grupper som var tenkt å være operative gjennom hele programperioden. Programmets to varige innsatser har vært *fylkesmannsgruppen* og *kommunikasjonsgruppen*. Disse to gruppenes arbeid er beskrevet andre steder i denne rapporten.

Mandatene for de ulike arbeidsgruppene har blitt vedtatt i styringsgruppen etterhvert som programmet har utviklet seg, og arbeidet er igangsatt under ledelse fra ulike direktorat. Arbeidsgruppene har gjort omfattende arbeid innenfor sine mandater, og fra gruppene som har fullført sitt arbeid har det blitt utarbeidet sluttrapporter med konkrete forslag til tiltak og anbefalinger som kan tas videre å jobbes med i enten direktoratene eller departementene.

Arbeidsgruppene har fungert i noe ulik grad. I våre undersøkelser blir det påpekt 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 har det også vært utfordringer i arbeidet med arbeidsgruppene. I spørreundersøkelsen vi sendte ut til personer knyttet til programmet våren 2017, spurte vi respondentene om de opplevde at det var god progresjon og fremdrift i arbeidsgruppene. Cirka 22 prosent svarte at de var enige i at progresjon og fremdrift i arbeidsgruppene var god. Våre videre undersøkelser utover i programperioden fortsetter å gi dette inntrykket. Vår gjennomgang av arbeidsgruppene per april 2018 viser at det har vært gjennomført flere endringer underveis i arbeidsgruppene, som i flere tilfeller har medført utsettelse eller endringer i arbeid og fremdrift (se vedlegg 1 for oversikt over tiltak). Det har blitt stilt spørsmålsteget ved om organiseringen av arbeidet i arbeidsgrupper er effektivt, og det har også vært tydelig at engasjement og eierskap til oppgavene i gruppene har variert mellom deltakere i ulike grupper. Ikke alle arbeidsgrupper har hatt like faglig sterk forankring inn i alle direktorater, og det fremstår dermed som hensiktsmessig at programmet i 2017 og 2018 etablerer andre og mer fleksible organiseringsformer for innsatsene.

Styringsgruppen har vedtatt anbefalingene som har kommet etter ferdigstilt arbeid i arbeidsgruppene i styringsgruppemøter, evt med endringer og tilføyelser, og videresendt anbefalingene til direktoratene for videre oppfølging. Ansvar for koordineringen av oppfølgingene har i regelen blitt gitt ett direktorat, samtidig som god implementering av anbefalingene ofte forutsetter samarbeid mellom flere direktorater. I

³⁷ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet.

³⁸ Utdanningsdirektoratet, 2015. Programmandat for 0-24 samarbeidet. s.2.

vedtakene fra styringsgruppen har direktoratene blitt bedt om å melde tilbake til sekretariatet om status og fremdrift på oppfølgingen innen gitte tidsfrister. Dette har skjedd i ulik grad.

Oppfølgingen av arbeidsgruppene anbefalinger når disse blir overført fra program til linjen i direktoratene har vært gjenstand for diskusjon i styringsgruppen i programmet. Blant annet går det frem at det har vært diskutert om arbeidsgruppen selv skal ha en rolle eller noen form for ansvar i oppfølgingen av anbefalingene. Prosedyren som har vært benyttet for oppfølging av anbefalingene fra arbeidsgruppene som har ferdigstilt sine sluttrapporter så langt i programmet har imidlertid vært:

- Sluttrapport med anbefalinger sendes styringsgruppen for behandling
- Styringsgruppen vurderer forslagene/fatter vedtak
- Styringsgruppen gir i sitt vedtak/føring for videre oppfølging, herunder hvilke instanser sluttrapporten og anbefalingene skal sendes til
- Programsekretariatet utformer brev med bestilling/oppdrag til instansene som skal følge opp anbefalingene, og det anmodes i brevet også om at det skal rapporteres tilbake på status i oppfølgingsarbeidet etter en viss tid.

Per mars 2018 er de fleste prioriterte tiltakene fra det opprinnelige oppdragsbrevet sjekket ut.³⁹ Det vil si at de er fulgt opp, eller er i prosess, gjennom konkrete aktiviteter og tiltak, de har blitt inkludert i andre aktiviteter, eller de har blitt vurdert som mindre relevante ettersom programmet har skredet frem. I alle tilfellene der tiltak ikke har blitt gjennomført, har dette blitt avklart med departementene.

Arbeidsgruppene har i tillegg til å utarbeide sluttrapporter med anbefalinger for oppfølging i direktoratene, også gjort et viktig arbeid med tanke på å samle inn, og utvikle kunnskapsgrunnlag. Dette er et element i et av programmets resultatmål (resultatmål 1), og er sentralt for å skape basis for samordning av virkemidler og arbeidsformer rettet mot målgruppen for programmet.

Anbefalingene som har kommet fra arbeidsgruppene har også ført til iverksetting av aktiviteter og tiltak i direktoratene, og det har blitt gjennomført, eller er på tidspunktet for levering av denne delrapporten planlagt gjennomført, ulike tiltak i og av direktoratene. Det har blitt påpekt at resultatene fra programmet kan fremstå som små, men samtidig er det viktig å understreke at tiltakene likefullt innebærer reelle endringer som er viktige i seg selv, til tross for at deres påvirkning på den mer helhetlige samordningen av tiltak og virkemidler kan være begrenset. Dette gjelder for eksempel anbefalingene fra arbeidsgruppen som jobbet med spesifikke språkvansker, som blant annet har resultert i at det ble lansert etter- og videreutdanning i spesifikke språkvansker i SEVU-PPT i januar 2018.

Det har vært utfordringer i arbeidet til arbeidsgruppene. Utfordringene har sitt utspring i ulike forhold (se drøfting av dette tidligere i rapporten), men summen av dem har gjort at når de opprinnelige tiltakene er utkvittert, og programmet har fullmakt til å iverksette egne tiltak og aktiviteter innenfor programmets rammer, vil programmet i hovedsak se etter alternative måter å organisere arbeidet på. Det vil videre heller ikke være slik at det må være deltakere fra alle direktoratene involvert i alle innsatsene. Vi mener dette er en god vurdering av programmet. Da arbeidsgruppene ble etablert, var det et sentralt element at alle direktorater skulle delta i alle grupper. I oppstartsfasen av programmet, med intensjonen om å sikre eierskap til arbeidet i alle direktoratene, fremsto dette som en god organisering. Samtidig er det ikke slik at dette har sikret tilstrekkelig godt eierskap i arbeidsgruppene alene. En mer dynamisk organisering av aktivitetene vil sannsynligvis bidra til større fremdrift i aktivitetene enn det som har vært tilfelle til nå.

Arbeidsgruppene utfordringer har som nevnt vært ulike. Ikke alle arbeidsgruppene har støtt på alle utfordringene som nevnes i det følgende. De mest sentrale utfordringene for arbeidsgruppene har vært relatert til at mandatene ikke har vært tilstrekkelig tydelige, tolkningen av mandatene til arbeidsgruppene har i noen tilfeller 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.

³⁹ To arbeidsgrupper (hvh regelverksgruppe B, og arbeidsgruppen som blant omhandler minoritetslever, H) har ikke ferdigstilt alle deler av sitt arbeid. Det er også noen tiltak fra det opprinnelige oppdragsbrevet som fortsatt er på vent (se vedlegg 1).

Når det gjelder arbeidsgruppene sin rolle i overføringen av tiltak fra program til linje, det vil si oppfølgingen av anbefalingene fra arbeidsgruppene, har rollefordelingen ikke vært tilstrekkelig klar. I utgangspunktet var intensjonen fra programmet at arbeidsgruppene var ferdige med sitt arbeid når rapport fra arbeidet var levert styringsgruppen. Arbeidsgruppelederne vi har snakket med i forbindelse med evalueringen opplever på sin side at det har vært til dels uavklart hvem som skal rapportere tilbake til programmet på oppfølgingen av tiltakene fra arbeidsgruppene i direktoratene. Det blir opplyst fra kontaktpersoner i direktoratene at samarbeidet om konkret oppfølging av anbefalingene fra arbeidsgruppene til dels har vært uklart. Det har fremstått som tydelig, basert på informasjon fra de vi har snakket med, for de involverte når de selv har fått et koordineringsansvar i oppfølgingen av anbefalingene, men det har ikke vært tilstrekkelig klart *hvordan* de skal sikre oppfølging og tilbakemeldinger til programsekretariatet. Det blir blant annet trukket frem at det har vært utfordringer knyttet til å få tilbakemeldinger fra andre direktorater til direktoratet som er ansvarlig for oppfølgingen. Det oppleves også fra enkelte som noe uklart hvor mye oppfølging det er forventet at det enkelte ansvarlige direktorat skal ha med de andre direktoratene i oppfølging av anbefalinger. Det blir også trukket frem at det kan være uklare ansvarslinjer og rapporteringslinjer. Det blir etterspurt noe skriftlig støttedokumentasjon fra programmet i forbindelse med oppfølgingen i direktoratene, som maler for fremdriftsplaner, eller styrende dokumenter og retningslinjer for å sikre gjennomføring og oppfølging av anbefalingene.

Det blir i forlengelsen av dette etterlyst en mer aktiv rolle fra programmet også i fasen med oppfølging av anbefalingene fra programmet. Særlig blir det trukket frem at arbeidsgruppene har opparbeidet mye relevant kompetanse som det kan være nyttig å få brukt systematisk i det videre arbeidet i direktoratene. Dette kan være en nyttig lærdom for programmet videre, selv om organiseringen av innsatsene blir en annen enn arbeidsgrupper.

På et overordnet nivå, mener vi at utfordringene til arbeidsgruppene henger sammen med den helhetlige programstyringen. Selv om arbeidsgruppene har hatt skriftlige mandater, har den reelle friheten til å endre arbeidet underveis og styre arbeidet vært stor. Vi mener programmet i større grad burde sikret en felles styring av arbeidsgruppene, gjennom utarbeidelse av mandater med en tydeligere sammenheng med programmets mål, og hvordan arbeidsgruppene i programmet skal bidra til å legge til rette for gevinstrealisering fra programmet. Flere har påpekt at de endelige resultatene av arbeidsgruppene i flere tilfeller fremstår som marginale, og at tilknytningen til programmålene ikke alltid er tydelig. Vi mener en måte programmet kan jobbe for å sikre tydeligere tilknytning til programmet, er å standardisere oppstarten av alle nye innsatser i større grad. Gjennom for eksempel å utarbeide styrende dokumenter og retningslinjer med sjekklister for forhold som skal vurderes i forbindelse med oppstart av nye innsatser sikrer en at alle tar stilling til dette. Programmet er i prosess med å utarbeide retningslinjer knyttet til dette, og vi mener dette er noe programmet bør gjøre snart, og sikre at blir fulgt opp i arbeidet i praksis. Retningslinjer av denne typen kan fortsatt sikre fleksibilitet i innsatsene, hensikten kan være å sette opp en rekke momenter som må vurderes ved oppstart av nye innsatser, det er ikke sikkert alle innsatser må ivareta alle elementer. Men slike felles rammer for oppstart og etablering, kan være nyttige for å sikre at innsatsene for eksempel gjør bevisste vurderinger av hvordan nye innsatser skal bygge opp under programmets mål.

En del av årsaken til at tiltakene i programmet har fremstått fragmenterte og uten tydelig tilknytning til programmet som helhet, kan ha vært at programmet har manglet en overordnet strategi som har tydeliggjort sammenhengen mellom programmets visjon og mål, med innsatser og tiltak. Programmet utarbeidet, som vi har nevnt tidligere, en strategi i 2017. Strategien fremstår som et tydelig svar fra programmet på kritikken knyttet til nettopp at det var vanskelig å se sammenhengen mellom tiltak og mål i programmet, og at programmets mål generelt ikke var tydelig og likt forstått på tvers av direktoratene. Det blir blant annet formidlet fra programmet gjennom strategien at alle nye innsatser som etableres i programmet skal tilordnes under et av programmets fire innsatsområder: *felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, samordning av virkemidler, tverrsektorielle utviklingstiltak og bygge kapasitet for tverrsektoriell innsats*.⁴⁰ Innsatsområdene reflekterer programmets resultatmål. Vi mener strategien er et viktig skritt på veien for å bedre styringen av programmet.

⁴⁰ 0-24 samarbeidet – en innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

Frem til 2018 har innsatsene og tiltakene i programmet hovedsakelig rettet seg mot direktoratene selv, deres samordning av virkemidler mv., og lite har vært rettet direkte mot det kommunale/fylkeskommunale nivået. Bedre samordning på direktoratsnivå er sentralt for oppnåelsen av programmets mål, samtidig er programmet i en fase per våren 2018 hvor det er viktig å sette i verk tiltak og innsatser som gir mer synlige resultater også ut mot målgruppene.⁴¹ Det er også et sentralt element at programmet lykkes i det videre arbeidet med å gjennomføre innsatser som berører «kjernevirksomhetene» i direktoratene i større grad. Arbeidsgruppene har til nå i hovedsak kommet med anbefalinger som ikke får store konsekvenser for arbeidet i direktoratene. For eksempel er endringer i utdanningen for de som skal jobbe med barn med spesifikke språkvansker, eller en samling av et utvalg tilskuddsordninger til utsatte barn og unge på en nettside, ikke aktiviteter som berører sentrale arbeidsområder for direktoratene. Dersom programmet skal få en reell effekt, og skape varige endringer, vil det være viktig at en i større grad lykkes med å gjennomføre tiltak og innsatser på tvers av direktoratene innenfor områder som er mindre i «randsonen» av direktoratenes ansvarsområder og prioriteringer.

Dette mener vi samtidig fremstår programmet som bevisste på, og enkelte av innsatsene som har blitt iverksatt av programmet selv, ikke minst samordningen av statistikk om målgruppen på tvers av sektorene er et tiltak som kan synliggjøre arbeidet i 0-24 utenfor programmet i større grad, og som kan ha en stor og reell effekt på informasjonsgrunnlaget om utsatte barn og unge. Videre er også styringsgruppens beslutning om at det skal utredes hvorvidt det er behov for felles ressurser for utviklingsarbeid i kommunene («verktøykasse») knyttet til arbeidet med utsatte barn og unge, et eksempel på et mulig tiltak som kan synliggjøre 0-24 i større grad enn tidligere tiltak har gjort, og som kan bidra med tydelige, eksterne resultater for programmet. Det vil være viktig for programmet i fasen de nå er inne i, at en lykkes med å etablere gode, treffende innsatser. For å sikre moment og fremdrift må resultatene også kommuniseres ut i større grad. Både til andre deler av programmet, og til fylkesmenn og eventuelt kommuner og fylkeskommuner der det er relevant.

Reelt felles eierskap og felles løsninger på tvers av sektorene er en viktig forutsetning for å skape varighet av programmets innsatser, og vi mener det er større sannsynlighet for at dette etableres dersom direktoratene har større innsats investert, og dersom det er av større betydning for direktoratene at innsatsene lykkes. Samtidig vil innsatser som er mer sentrale for direktoratene i større grad være deler av parametere den enkelte leder måles på, og dette vil igjen bidra til at det er mer sannsynlig at det investeres mer i innsatsene. Programmet fremstår som bevisste på at denne typen endringer kan gi bedre fremdrift til programmet, og gir uttrykk for at dette er noe en har jobbet med, og jobber med, i forbindelse med at innsatsporteføljen utvides og endres. Den oppdaterte tiltaksporteføljen, som blant annet er synlig på programmets egne nettsider (<http://www.0-24-samarbeidet.no/innsatsomrader-og-tiltak/>) viser at programmets portefølje tilsynelatende utvikler seg i denne retningen. Det er tiltak under de fire innsatsområdene som fremstår med tydelige koplinger til programmets mål (for eksempel når det gjelder samordning av regelverk, koordinering av tjenester til familier med funksjonshemmede barn, gjennomgang av eksisterende tiltak i direktoratene for å vurdere om noen pågående innsatser/tiltak bør legges inn i 0-24-samarbeidet for å forbedre tverrsektorielt samarbeid om disse). Samtidig er porteføljen under utvikling, og vi vil understreke at dette utviklingsarbeidet følges systematisk opp av programmet. For eksempel er tiltaket som inneholder en vurdering av om eksisterende innsatser i enkeltdirektorater bør legges inn i programmet, et tiltak som *kan* ha betydelig effekt, men det forutsetter at det faktisk inkluderes innsatser av et visst omfang i programmet.

Programmet har også tatt initiativer overfor departementene som må følges opp videre fra disse. I dette rommet ligger det også muligheter for programmet til å legge grunnlag for å skape større endringer. Arbeidet og initiativet knyttet til programfinansiering er eksempler på initiativ som er oversendt departementene fra programmet for videre arbeid.⁴²

⁴¹ Målgruppe i denne forstand må forstås som lokale tjenesteytere på kommunalt- og fylkeskommunalt nivå, ikke sluttbruker for tjenestene.

⁴² Denne delrapporten vurderer ikke arbeidet som skjer i forlengelsen av programmet i departementene.

Tematikken for programmet oppleves som viktig av alle direktoratene, og de som deltar i programmet opplever i hovedsak dette som meningsfylt (se figur til høyre). Utfordringene ligger i større grad i å overkomme sektorbarrierer, og være villige til å ofre noe eget eierskap internt i direktoratene for å skape potensielt større resultater på tvers.

4.1.1 Brukermedvirkning

Programmet har ikke hatt et systematisk kommunikasjonsarbeid rettet mot eksterne målgrupper, det vil si kommuner og fylkeskommuner. Dette har medført at programmet som sådan har vært lite kjent blant disse lokale tjenesteyterne. Blant annet gjennom arbeidet som gjøres via fylkesmennene, er dette i ferd med å endre seg noe. Flere fylkesmenn vi har vært i kontakt med i forbindelse med evalueringen,

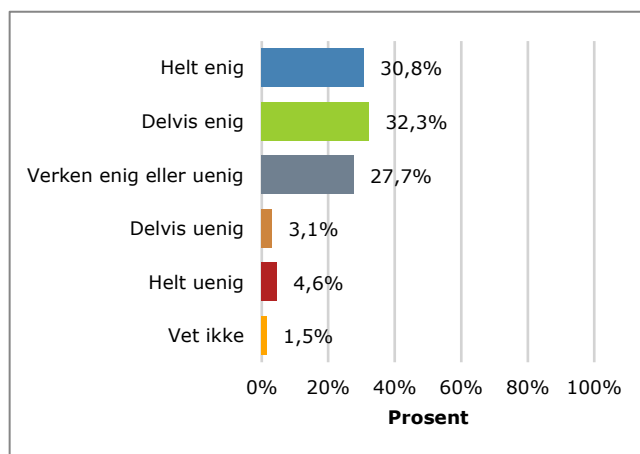
opplyser om at de i stadig større grad har 0-24 på agendaen i relevante samlinger for personer som jobber innenfor de lokale tjenestene rettet mot barn og unge. Viktigere enn å gjøre programmet kjent ute i tjenestene, er det at en sikrer at programmets innsatser faktisk er etterspurt og treffer målgruppen. Det fremstår som åpenbart for at hensikten med 0-24-programmet, bedre samordnete tjenester til sårbare barn og unge og deres familier, er etterspurt. Det ble også bekreftet da Deloitte hadde lokale workshops i enkeltkommuner våren 2017. Deltakerne der, som representerte kommuner og fylkeskommuner var samstemte når det gjaldt behovet for å samordne tjenestene til denne gruppen. Det ble trukket frem blant annet at det kunne være vanskelig for de som hadde hjelpebehov å finne rett tjeneste; at tjenestene som ble tilbudt kunne være styrt av hvor brukeren tok kontakt først, heller enn hva som reelt sett var det største behovet; at brukere måtte fortelle om utfordringene sine til ulike tjenester flere ganger; at enkelte brukere falt mellom tjenestenes målgrupper og risikerte å ikke få hjelp; og ikke minst at særlig overganger mellom grunnskole og videregående skole kunne være utfordrende med tanke på overføringer av hjelpebehov fra kommune til fylkeskommune. Oppsummert fremstår det som programmets intensjon er særdeles etterspurt. Dette har programmet alt å vinne på å jobbe utfra. Når det gjelder selve kommunikasjonen og informasjonen rundt hvordan en jobber, og resultater mv, er dette omtalt tidligere i rapporten. Når det gjelder behovet for systematisk brukerinvolvering for å sikre at tiltakene er godt tilpasset, er det noe annet, men like fullt svært viktig for programmets utvikling.

I rapporten fra direktoratene til departementene i forkant av etableringen av programmet ble det vektlagt at det var viktig med nye møteplasser og samordning/samarbeid for å involvere brukere.⁴³ Fra oppstart av programmet ble brukermedvirkningen i hovedsak ivaretatt gjennom en arbeidsgruppe.

Det ble også understreket i strategien som ble vedtatt for 0-24-programmet høsten 2017 at programmet ikke kun skal omhandle interne strukturer og samarbeid i direktoratene, men inkludere brukere i større grad. Dette blir blant annet tydelig innledningsvis i strategien, der det overordnede målet for programmet tydeliggjøres:

Det overordnede målet med 0-24-programmet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.⁴⁴ 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.⁴⁵

Figur 6: Jeg opplever det som meningsfullt å delta i programmet



⁴³ Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet, 2015. Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Svar på felles oppdragsbrev. s. 36

⁴⁴ Med «utsatte barn og unge» menes barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.

⁴⁵ 0-24 samarbeidet. – En innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

Tiltakene og innsatsene i programmet skal være både rettet ut mot kommuner og fylkeskommuner og mot direktoratene selv. Uavhengig av om bruker er ekstern eller intern, mener vi programmet bør vektlegge brukermedvirkningen i større grad enn det som er tilfellet i dag. Når det gjelder den overordnede, eksterne brukerinvolveringen, har dette som nevnt vært ivaretatt gjennom en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen som jobbet med dette tiltaket hadde som mandat å «[e]tablere felles strukturer og møteplasser for å involvere brukerorganisasjoner, der det vurderes som hensiktsmessig». Arbeidsgruppen utarbeidet et forslag til en ny, felles møtearena med relevante brukerorganisasjoner, på tvers av direktoratene. Helsedirektoratet fikk ansvaret for å følge opp dette tiltaket videre, gjennom en toårig prøveperiode.⁴⁶

Det har vært gjennomført to samlinger med brukergruppen, som har blitt oppsummert og presentert i programmet i ettertid. Vi mener dette tiltaket kan være en god måte å treffe bredden i mottakergruppen på, men det er ikke tilstrekkelig til å ivareta brukerinvolveringen i programmet.

De øvrige arbeidsgruppene som har jobbet med programmets innsatser, har også involvert brukere i sitt arbeid, om enn i noe ulikt omfang. Programmets innsatser har vært mangfoldige, og alle arbeidsgrupper har ikke hatt et like stort behov for å involvere brukere. Graden av brukerinvolvering har vært opp til den enkelte arbeidsgruppe. Vi mener det kan utgjøre en risiko for at dette er et område som ikke blir tilstrekkelig godt ivaretatt.

Våren 2018 når programmet arbeider med å endre både intern organisering, og endre måten en organiserer og jobber med tiltak og innsatser på, er også brukermedvirkning et sentralt element som bør omhandles og utvikles mer systematisk. Gitt at det sannsynligvis vil være stor variasjon mellom programmets nye innsatser, er det åpenbart at både grad og type brukerinvolvering også bør variere på tvers av innsatser. Det er også sannsynlig at det vil være tiltak der eksterne brukere ikke bør/skal involveres. Det sentrale er at det blir laget strukturer/system som sikrer at hvorvidt brukerinvolvering er relevant, hvilke brukere som eventuelt bør inkluderes, og på hvilke måter brukere bør involveres, tas stilling til i forbindelse med oppstart av nye innsatser i programmet. I denne sammenhengen må en også ha med seg at brukerbegrepet for programmet bør tolkes vidt. Det kan være snakk om sluttbruker, altså sårbare barn og unge, men i de fleste tilfellene vil brukerne av resultatene i programmet være kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har programmet også en stor, mer intern del. Det kan være aktuelt å involvere ansatte i direktoratene som brukere i enkelte innsatser. Dette kan bidra til å skape entusiasme og eierskap til tiltakene som skal gjennomføres, og kan dermed i neste instans føre til bedre implementering av tiltak i linjen i direktoratene.

Brukermedvirkning er krevende, og forutsetter god kunnskap for å gjennomføre det på en måte som er hensiktsmessig for selve tiltaket, og som gir mening for de som blir involvert. Programmet har ikke vektlagt å jobbe systematisk med kompetansebygging innenfor brukermedvirkning frem til våren 2018. Dette er imidlertid noe programmet kan vurdere å gjøre i større grad fremover for å spisse og utvikle kunnskapen på området. Det er ikke realistisk at alle som jobber med innsatser i programmet skal opparbeide seg omfattende kunnskap om brukermedvirkning og -involvering, men programmet kan velge å bygge kompetanse hos enkeltressurser, eller eventuelt knytte til seg noen eksterne med kunnskapen, som kan være fagressurser innenfor området for programmet.

4.1.2 Arbeid mot fylkesmannsembetene

Programmets «utadrettede» aktiviteter har frem til 2018 i all hovedsak vært det som skjer gjennom fellesoppdraget til fylkesmennene.⁴⁷ Det har vært sentralt i programmet fra oppstarten at fylkesmennene skal være aktive i å initiere samordning i kommuner og fylkeskommuner, og følge opp og rapportere på føringer som kommer fra direktoratene i felles embetsoppdrag knyttet til 0-24. For å ivareta arbeidet mot- og oppfølgingen av fylkesmannsembetene i programmet, ble det etablert en arbeidsgruppe, fylkesmannsgruppen, med deltakere fra alle direktoratene, som de andre arbeidsgruppene. Fylkesmennene er en svært viktig samarbeidspartner for programmet, og en viktig aktør som kan bidra til oppfølging av samordning i kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmennene har også en samordningsrolle i sitt generelle mandat.

⁴⁶ 0-24-programmet, 2018. Oversikt tiltak fra opprinnelig oppdragsbrev og videreføring. Internt programdokument.

⁴⁷ Utadrettet må her forstås som utenfor direktoratene selv. Fylkesmennene er fortsatt en del av det statlige nivået, og kan ikke regnes som reell utadrettet aktivitet mot målgruppene for programmet.

Fylkesmannsgruppens mandat ble utvidet i 2017. Oppgavene i mandatet har endret seg i retning av et tydeligere faglig ansvar og mer ansvar for samordning og tilrettelegging for arbeidet som skjer mellom programmet og fylkesmennene.⁴⁸ Oppsummert har arbeidsgruppens hovedoppgaver vært å sørge for å samordne relevante styringssignaler for 0-24, og jobbe for å sikre at 0-24 blir et tema som settes på dagsorden i FM-embetene. Arbeidsgruppen har også fulgt opp rapporteringer fra fylkesmennene knyttet til 0-24.

Det har vært gjennomført ulike aktiviteter i fylkesmannsgruppen. Gruppen har blant annet hatt et koordineringsansvar for utarbeidelsen av felles embetsoppdrag til fylkesmennene og samordnet innspill fra fylkesmennenes årsrapportering knyttet til 0-24 (se vedlegg 2 for en kort oppsummering av årsrapportene for 2017). Gruppen har også vært ansvarlig for planlegging av samlinger for fylkesmennene om 0-24-samarbeidet. Samlingene har vært en arena for å kunne diskutere arbeidet med å utvikle gode og samordnede tjenester til målgruppen. Tilbakemeldingene fra fylkesmennene vi har vært i kontakt med på nytten av, og kvaliteten på, fylkesmannssamlingene har variert. Det formidles et uttrykk for at det, særlig tidligere i programperioden fremsto som tidvis uklart i samlingene hva rollen til programmet skulle være, hva fylkesmennene kunne forvente seg fra programmet, og hvordan samlingene kunne brukes. Det blir samtidig understreket fra flere at det har vært en positiv utvikling, og at samlingene oppleves som bedre og mer nyttige.

Fylkesmannsgruppen leverte en egenevaluering av sitt arbeid i 2017/2018 til styringsgruppen til behandling i styringsgruppens møte 5.4.2018.⁴⁹ I evalueringen går det frem at gruppen selv opplever at arbeidet i gruppen til dels har vært utfordrende. Det er krevende å samordne direktoratene, som i utgangspunktet har en ulik måte å forholde seg til fylkesmannsembetene på. Fylkesmennene vi har vært i kontakt med våren 2018 i forbindelse med gjennomføringen av evalueringen, deler oppfatningen av at det fremstår som utfordrende for direktoratene å samordne seg mot fylkesmennene. Det blir påpekt at direktoratene ikke fremstår som godt samordnet per 2018, men det blir trukket frem fra flere embeter at fylkesmennene opplever en positiv endring på dette området.

Som nevnt samordnes embetsoppdraget fra programmet til fylkesmennene for området utsatte barn og unge som en del av 0-24-programmet, og dette har blitt koordinert fra fylkesmannsgruppen. Embetsoppdraget sendes ut gjennom virksomhets- og økonomiinstruksen og tildelingsbrevene til fylkesmennene. Fylkesmennene rapporterer tilbake på aktiviteter og grad av måloppnåelse i programmet. I programmets tidlige faser, fikk ulike avdelinger hos fylkesmennene oppdraget separat fra sine respektive direktorat, og rapporterte tilsvarende tilbake i sine ordinære kanaler, men dette har blitt endret så embetene får ett samlet, likelydende oppdrag, og rapporterer samlet i Udir/KD-linjen knyttet til programmet.

Felles embetsoppdrag til fylkesmennene var en helt sentral del av departementenes opprinnelige initiativ overfor direktoratene i det som etter hvert ble 0-24-programmet.⁵⁰ Alle fylkesmennene Deloitte har vært i kontakt med er samstemte om hvor viktig det er at en lykkes i arbeidet med samordning av tjenester til utsatte barn og unge i kommuner og fylkeskommuner. Samtidig jobber fylkesmennene i ulik grad selv med slik samordning, og har ulike prioriteringer når det gjelder hvordan de skal jobbe med samordning internt i sine embeter. I noen embeter er for eksempel systematisk samarbeid mellom helse og sosial og oppvekst og utdanning en selvfølge, mens andre har mer utfordringer knyttet til å få på plass gode strukturer for dette samarbeidet. Behovene fra fylkesmennene til 0-24 er dermed også ulike. For eksempel er det slik at mens enkelte fylkesmannsembeter påpeker at det er behov for mer veiledning, virkemidler mv som kan lette samordningen mot utsatte barn og unge, trekker andre embeter frem at dette har de selv, eller har gode forutsetninger for å utarbeide selv.

En endring som ble gjennomført av direktoratene i embetsoppdraget for 2018, var at embetene selv skulle: «velge ut inntil tre målsettinger og tilhørende tiltak som embetet ønsker å prioritere i 2018 og som

⁴⁸ 0-24-programmet: Mandater for fylkesmannsgruppen, datert hhv. 3.3.2016 og 6.2.2017.

⁴⁹ Covernotat FM-gruppen mars 2018. Sak 8 til styringsgruppemøtet i 0-24 5.4.2018.

⁵⁰ Kunnskapsdepartementet, 2015. Felles oppdrag til direktoratene. Oppdragsbrev 16-15.

understøtter den overordnede målsettingen for 0-24-programmet».⁵¹ Dette oppleves som et godt grep fra de fleste fylkesmennene vi har vært i kontakt med. De opplever at det gir en god fleksibilitet i arbeidet. Den enkelte fylkesmann kan på denne måten i større grad tilpasse sine innsatser mot 0-24 til egne behov og utfordringer, samtidig som oppdraget presiserer en forventning om at det skal tydeliggjøres, og følges opp, satsinger på området.

Flere fylkesmannsembeter understreker videre at en av 0-24-samarbeidets viktigste roller er å skape et vedvarende fokus på samordning mot utsatte barn og unge, og sende tydelige signaler om at samordning innenfor 0-24s område er en sentral oppgave for fylkesmennene. Det ble påpekt fra et embete at det viktigste 0-24 hadde bidratt med for dem, var at ledelsen ikke kunne unnlate å stille krav om samordning. I et sammenfallende resonnement fra et annet embete, har det også blitt trukket frem at programmets varighet i seg selv er en faktor som kan ha en positiv effekt. Vektleggingen av samordningen mot denne sårbare målgruppen oppleves ikke som et «en-gangsstunt», men som et kontinuerlig trykk på et arbeid som det gjentas ved en rekke anledninger at er svært viktig. Det ble påpekt at nettopp det at en gjentar og gjentar budskapet om samordning over flere år, kan bidra til at det blir en naturlig del av arbeidet. Gjennom dette kan det bli naturlig i (enda) større grad at fylkesmennene etterspør hvordan en samordner arbeidet når de er ute på tilsyn, at de veileder mer direkte på samordning, at det vektlegges i alle dialoger og samhandlinger med relevante aktører, og at saksbehandlere i kommuner alltid har det som del av vurderinger som gjøres i saksbehandlingsprosesser mv. Det er slik en kan bidra til å skape varige endringer. Det blir understreket videre at det ikke er slik at dette ikke jobbes med samordning hos fylkesmennene i dag, men flere påpeker at den kontinuerlige og varige vektleggingen som kommer gjennom 0-24-programmet, kan bidra til å øke systematikken i dette. Flere fylkesmannsembeter trekker også frem at de har iverksatt konkrete tiltak knyttet til samordning etter at programmet ble iverksatt.

Oppsummert fremstår det som tydelig at arbeidet mot fylkesmennene er svært sentralt for programmet, og for at programmet skal oppnå suksess «utad». Programmet fremstår også som bevisste på dette selv. Det går samtidig frem av våre undersøkelser, både gjennom observasjon av møter i styringsgruppen, sekretariatet, deltakelse på fylkesmannssamlinger i regi av programmet, innspill fra fylkesmenn og gjennomgang av ulike dokumenter at det har vært utfordringer når det gjelder å finne en egnet form på programmets arbeid mot fylkesmennene. I nevnte egenevaluering fra fylkesmannsgruppen åpner gruppen selv for at gruppen avvikles. Styringsgruppen vedtok også å avslutte arbeidet i gruppen i styringsgruppemøtet 5.4.2018. Vi mener denne avgjørelsen kan være hensiktsmessig for fremdriften i programmet. Arbeidet mot fylkesmennene vil, dersom programmet skal bli mer utadrettet i sine aktiviteter i siste del av programperioden, etter vår vurdering være sentralt. Arbeidsgruppen har slik den har vært organisert blitt liggende «på siden» av programmet i for stor grad. På samme måte som vi har kommentert knyttet til arbeidet i kommunikasjonsgruppen, er arbeidet mot fylkesmennene også et arbeid som bør løftes tettere inn i programmet slik at en sikrer kontinuitet og tett sammenkopling mellom program og innsats.

Fylkesmennene er allerede fysisk samlokaliserte, og har i utgangspunktet gode forutsetninger for å kunne samordne signaler videre til lokale tjenesteutøvere. Flere av fylkesmennene vi har snakket med, opplever at programmet har blitt bedre til å kommunisere ut hva som er hensiktene og målsettingene til programmet, og disse fylkesmennene oppgir at de trekker frem 0-24 på relevante samlinger ute i kommuner og fylkeskommuner. Dersom programmet skal kunne utnytte fylkesmennene på en mest mulig effektiv måte, må arbeidet mot embetene være mer sentralt i programmet. Per april 2018, som en del av programmets endringer i organisering ser det ut til at arbeidet mot fylkesmennene skal inkluderes i sekretariatets arbeid og ansvarsområde, og med en tettere styring og involvering også fra styringsgruppen.

Det uttrykkes en positivitet blant fylkesmennene til programmets hensikt, og det er viktig å underbygge og jobbe videre med denne. En representant fra et embete uttalte: «Vi kan klage og syte så mye vi vil, men vi kan ikke komme utenom at dette er et av de viktigste oppdragene vi har fått!» God kommunikasjon av resultater, suksesshistorier mv som kan underbygge og engasjere også fylkesmennene i sitt videre arbeid vil kunne medvirke til ytterligere befesting av programmet.

Vi har i de foregående avsnittene oppsummert programmets viktigste innsatser på et overordnet nivå. Programmet har oppnådd resultater og er i stadig utvikling. I de neste avsnittene knytter vi arbeidet som

⁵¹ Tildelingsbrev til fylkesmennene, 2018. Pkt 3.2.1.6.1.

har foregått i programmet mer direkte til henholdsvis programmets prosessmål og resultatmål, og vurderer måloppnåelsen så langt med vekt på utviklingspotensial videre i programperioden.

4.2 Prosessmål

0-24-programmet har mål på effekt-, resultat- og prosessnivå. Aktivitetene og innsatsene i programmet retter seg i hovedsak mot resultat- og prosessmålene, og skal gjennom oppnåelse av disse målene legge til rette for måloppnåelse av effektmålene på mellomlang og lang sikt. Denne delrapporten behandler ikke effektmålene særskilt.⁵² Programmet har følgende prosessmål:

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

Prosessmålene henger sammen med hverandre. De fleste opprinnelige tiltakene i oppdragsbrevet er som nevnt kvittert ut, eller vil bli det i løpet av våren 2018. Prosessen med gjennomføringen av arbeidet i arbeidsgruppene har vi diskutert over, og selv om det har vært utfordringer i gjennomføringen av arbeidet, har det blitt levert omfattende sluttrapporter til styringsgruppen fra flere arbeidsgrupper, og det vil bli levert flere sluttrapporter i løpet av våren 2018.

I innspillene direktoratene sendte departementene før etableringen av programmet står det:

Systematisk utviklingsarbeid:

Hvis tiltakene og innsatsene i dette oppdraget skal føre til noen varige endringer i direktoratenes virkemiddelbruk, må det følges opp av et systematisk utviklingsarbeid internt og på tvers. Dette utviklingsarbeidet må ha solid lederforankring.⁵³

Dette har, slik vi vurderer det, ikke blitt fulgt tilstrekkelig opp i praksis. Varige endringer og systematisk utviklingsarbeid er utfordrende å få til, og slik programmet har vært organisert frem til 2018, har det ikke vært tilstrekkelig tydelig hvordan en skal jobbe med dette. Programmet og de som er involvert i arbeidet med programmet møtes i sine arenaer, men det har ikke vært tydelig på agendaen hvordan en skal jobbe systematisk med utvikling i direktoratene på en felles måte. Frem til 2018 har også arbeidet ute i direktoratene hovedsakelig vært knyttet opp mot arbeidsgruppene. Dermed har eventuelle varige endringer og strukturer blitt knyttet til oppfølging av tiltak, og disse er fordelt mellom direktoratene, og i varierende grad samordnet slik at flere direktorater faktisk jobber sammen om oppfølgingen. Oppfølgingen har i større grad båret preg av at hvert direktorat får «sine» tiltak å følge opp, og så er det ulikt i hvilken grad det foregår kommunikasjon og samarbeid på tvers av direktoratene i etterkant når det gjelder hvordan dette er fulgt opp.

Videre har også arbeidsgruppene jobbet med sine mandater relativt isolert fra hverandre, og våren 2018 kan det til dels være vanskelig å se sammenhengen mellom innsatsene i programmet og hvordan de skal bidra i den overordnede måloppnåelsen. Dette har programmet selv også erkjent og jobber med utviklingen av tiltaksporteføljen. Dette arbeidet har imidlertid tatt tid, og direktoratene har ikke i alle tilfeller hatt samsvarende oppfatning av hvilke typer tiltak som egner seg til inkludering i programmet.

Vi mener denne avstanden kan reduseres gjennom en endring i programorganiseringen slik programmet er i ferd med å gjennomføre (se kapittel 3). Gjennom dette arbeidet er det blant annet en intensjonen å forplikte de som er involvert i arbeidet i programmet i større grad, og sikre at for eksempel kontaktpersonene fra alle direktoratene blir tettere involvert i programarbeidet. Samtidig har vi også

⁵² Effektmålene for programmet er: 1. Det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er styrket, og 2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet.

⁵³ Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet, 2015. Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Svar på felles oppdragsbrev. s. 36.

trukket frem viktigheten av at ledelsen i programmet og i direktoratene forplikter seg selv og sine ansatte til arbeidet i programmet. Det er også sannsynlig at mer systematisk involvering av kontaktpersoner og bedre etablerte strukturer for programmet i direktoratene (som interne styringsgrupper som vi har nevnt tidligere) kan bidra til en raskere respons og oppfølging av oppgaver og forespørsler som kommer fra programmet generelt og sekretariatet spesielt. Det har vært en utfordring for fremdriften i flere av programmets aktiviteter at enkeltdirektorater ikke har meldt tilbake på aktiviteter/oppfølginger eller fulgt opp slik det har vært forventet, og sekretariatet har ikke hatt noen myndighet til å pålegge direktoratene å følge opp.

Det er et eget prosessmål for programmet at det etableres arenaer og møteplasser som tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte. Programmet har gjennomført en rekke samlinger for personer knyttet til programmet, fylkesmenn og brukergrupper. I tillegg har det vært gjennomført flere heldagssamlinger, to hvert år, for kontaktpersoner og personer i arbeidsgruppene. Disse samlingene har imidlertid ikke hatt ønsket oppslutning. Mulige årsaker til manglende oppslutning kan være samsvarende med faktorer vi har diskutert tidligere i denne rapporten. Det har for eksempel ikke vært tilstrekkelig tydelig hva 0-24-programmet skal bidra med og innebære, og det fremstår som programmet ikke har hatt tilstrekkelig god forankring i linjene i alle direktoratene. Dersom en forventer at medarbeidere skal prioritere programmet, bør ledere også være tydelige på at det er en prioritet. Vi mener at velfungerende møtearenaer er essensielt i et såpass komplekst program som 0-24. Tiltakene som har vært gjennomført i programmet frem til våren 2018 har til dels vært veldig ulike, og selv med en noe endret organisering av gjennomføring av tiltak, vil variasjonen i programmets aktiviteter være stor. Det er viktig at personer som er tilknyttet programmet, og også personer som kan ha direkte nytte av arbeidet i programmet for øvrig, får kjennskap til hva det jobbes med. Møtearenaer hvor det deles erfaringer og resultater kan være effektive måter å nå mange med slik informasjon på, og kan også være nyttige arenaer for utvikling og læring i programmet.

Høsten 2018 skal det etter planen gjennomføres en evalueringskonferanse for programmet. En slik konferanse kan ha en effekt både for å synliggjøre utfordringer og resultater fra programmet så langt. Ikke minst kan en slik konferanse bidra til å skape eierskap og engasjement rundt resultater og programmet som helhet. Men dette forutsetter, i tillegg til at programmet for konferansen er relevant og interessant, at deltakelsen på konferansen blir god, og at det er en god sammensetning av deltakere.

Oppsummert er 0-24-programmet i arbeid mot alle prosessmålene. Fra oppstart av programmet i 2015 og frem til våren 2018, har det vært en utvikling. Det har blitt levert på oppdrag, og det jobbes i programmet og i programmets innsatser. Samtidig har programmet fortsatt forbedringspotensial når det gjelder å sikre en bredere forankring av programmets arbeid, mer systematisk samordning på områder som er sentrale for helheten i programmet, også ute i direktoratene. Møtearenaene i programmet bør også forbedres og videreutvikles. Alt dette henger sammen med programmets organisering og styring, kommunikasjon og informasjon, og hvordan aktivitetene og innsatsene gjennomføres og følges opp. Programmet er i prosesser innenfor alle disse områdene for å endre og forbedre arbeidet i programmet. Denne bevisstheten i programmet selv er viktig. Det som blir enda viktigere fremover er å sikre at denne bevisstheten også manifesterer seg utenfor kjernen av dem som jobber i og med programmet.

4.3 Resultatmål

Resultatmålene for 0-24 forutsetter både «interne aktiviteter» i direktoratene, og mer utadrettete aktiviteter rettet mot målgrupper, i hovedsak fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner. Programmet skal bidra til å legge til rette for at direktoratene, og forvaltningen for øvrig har en felles forståelse av utfordringene i arbeidet med utsatte barn og unge, og et felles kunnskapsgrunnlag om målgruppen. Videre er det et mål at direktoratene skal ha samordnede virkemidler og etablerer varige, felles strukturer og kapasitet for samarbeid om målgruppen der dette er hensiktsmessig, og det skal gjennom programmet etableres aktiviteter rettet ut mot forvaltningsnivåene som jobber med målgruppen, i hovedsak fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner. Resultatmålene kan forstås som operasjonaliseringer av effektmålene, de danner viktige grunnlag for måloppnåelse av effektmålene på sikt. Resultatmålene bygger også til dels på prosessmålene i forrige avsnitt, og det er en forutsetning for å nå flere av resultatmålene at det arbeides systematisk med prosessmålene. Programmets resultatmål har endret seg noe etter

oppstarten av programmet. Ved oppstart av programmet, og slik det gikk frem av programmandatet av 2015, hadde programmet følgende resultatmål:

1. Direktoratene har etablert et omforent utfordringsbilde og er enige om innsatser for å øke gjennomføringen i videregående opplæring for utsatte barn og unge
2. I programmet er det en tydelig sammenheng og god balanse mellom direktoratenes arbeid for alle barn og unge, og innsatser knyttet til forebygging, oppfølging, tilrettelegging og behandling
3. Direktoratenes virkemidler er samordnet og innrettet slik at de understøtter kommuner/fylkeskommuner i å etablere tverretatlig samarbeid om bedre gjennomføring for utsatte barn og unge mellom 0-24 år
4. Det er etablert velfungerende arenaer, strukturer og prosesser som ivaretar samhandling og samarbeid mellom direktoratene/sektorene i et langsiktig perspektiv

Gjennom strategiarbeidet, ble målene endret noe slik at fra 2017 er resultatmålene slik de fremgår av programmets strategi følgende:

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 tverretatlig 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.⁵⁴

Endringene i resultatmålene reflekterer programmets økte vektlegging av utsatte barn og unge og deres familier, og nedtoning av et fokus som kan oppfattes som snevrere og mindre åpenbart tverrsektorielt, gjennomføringsgraden i videregående opplæring. Det er ikke slik at dette perspektivet ikke er viktig, men for programmet som helhet, og for å tydeliggjøre det tverrsektorielle i større grad, er dette ikke lenger uttalt i resultatmålene. Bruken av begrepet «utsatte barn og unge fra 0-24 år og deres familier» favner alle sektorene tydeligere enn tidligere. Videre er målene tydeligere på at det er *samordning av virkemidler, effektive samarbeidsmåter og varige kapasiteter* som er kjernerresultatene.

Resultatmålene for 0-24 er ambisiøse, sammensatte og komplekse slik programmet også er. Vi mener at en utfordring knyttet til resultatmålene har vært hvordan programmet har kommunisert rundt målene, og sammenhengen mellom det som faktisk er programmets uttalte mål (disse resultatmålene), og hva ulike interessenter i programmet oppfatter skal komme ut av programmet.

Vi mener det er viktig å understreke at slik programmet er konstruert, og slik innsatsene i programmet er satt sammen, er det mål i seg selv å få til samhandling mellom direktoratene og gode strukturer for dette. En kan ikke, per 2018, hovedsakelig måle programmet etter utadrettete resultater, det vil si mot kommuner og fylkeskommuner, all den tid innsatsene ikke primært har vært rettet mot denne gruppen, og resultatmålene hovedsakelig er rettet mot endringer på direktoratsnivå. En suksessfull samordning på direktoratsnivå, som bidrar til at det sendes samordnete signaler til fylkesmenn, og videre til kommuner og fylkeskommuner vil være en hjelp på veien mot bedre samordnete tjenester til utsatte barn og unge og deres familier. Med det sagt, er programmet kommet dit i 2018 at det må vektlegges å rette flere innsatser utad, utenfor direktoratene selv. Dette er programmet også innforstått med.

Som en del av evalueringen av programmet har det blitt utarbeidet et dashboard med indikatorer som skal si noe om utviklingen i programmet. Indikatorene er til dels basert på oppfatninger fra dem som jobber med tiltakene i programmet, og til dels på nasjonale statistikker som skal si noe om utviklingen innenfor programmets sentrale områder. Dashboardet ligger vedlagt denne rapporten som vedlegg 3.⁵⁵ Måten programmet har utviklet seg på, og ikke minst den omfattende endringen i både organisering og

⁵⁴ 0-24 samarbeidet. –En innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

⁵⁵ Etter at indikatorsettet ble utarbeidet har programmet endret seg en del, særlig med tanke på innretting av innsatsene. Det er derfor begrenset nytte av deler av indikatorene. Indikatorene som omhandler utvikling mot effektmål, er best egnet til å si noe om utvikling på lengre sikt, og kan være nyttige indikatorer til bruk etter at programmet er avsluttet.

innsatsportefølje som ble startet i 2017, og som vedvarer i 2018, gjør at utviklingen i programmet, og mot programmets mål, blir synlig hovedsakelig på andre områder enn det som kan bli fanget opp av indikatorene. Det er åpenbart at programmet har gjennomgått, og fortsatt gjennomgår en stor utvikling, men et indikatorsett fanger ikke opp dette på en tilstrekkelig god måte. Vi har derfor valgt å legge større vekt på utvikling, læring og beskrivelse av måloppnåelsen kvalitativt, slik det fremgår under. Vi oppsummerer og vurderer status mot måloppnåelsen av programmets resultatmål i det følgende mål for mål.

1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge 0-24 år og deres familier.

Vi har nevnt tidligere at programmet har hatt utfordringer knyttet til å etablere et felles utfordringsbilde, og et omforent bilde av programmets mål. Utarbeidelsen av en strategi for programmet i 2017 har bidratt til å imøtekomme disse utfordringene. Det blir trukket frem i våre undersøkelser at et felles utfordringsbilde oppleves som et viktig foreløpig resultat fra programmet for personer involvert i arbeidet med det. Videre viser våre undersøkelser at personer i direktoratene som jobber inn mot programmet opplever at programmet har bidratt til at:

- ansatte i direktoratene har mer kjennskap til hverandres arbeid og virkemidler i arbeidet med utsatte barn og unge
- ansatte som jobber med målgruppen i direktoratene har fått mer forståelse for hverandres tilnærminger til målgruppen
- ansatte i direktoratene har etablert og videreutviklet større faglige nettverk i arbeidet mot målgruppen utsatte barn og unge
- ansatte i direktoratene har økt oppmerksomhet rundt behovet for tverrfaglig innsats

Dette er resultater som er viktige for programmets måloppnåelse. Denne felles forståelsen og kjennskapen på tvers av direktoratene, er en viktig forutsetning for at programmet skal lykkes med å skape varige strukturer for samordning. Samtidig er det viktig å understreke at de som har oppgitt dette, er personer som jobber i tilknytning til programmet, gjennom for eksempel deltakelse i arbeidsgrupper. Programmet har fortsatt utfordringer når det gjelder å gjøre programmet og programmets mål, hvorfor programmet er viktig mv., kjent utenfor programmet selv. For å lykkes med dette i større grad er en avhengig av at kommunikasjonsarbeidet som vi har diskutert tidligere i rapporten fungerer bedre enn det har gjort frem til 2018. Programmet har behov for systematisk kommunikasjon ut fra programmet om programmets mål, hvorfor dette arbeidet er viktig, og hva som er det felles utfordringsbildet. Ikke minst er det viktig å kommunisere noen suksesshistorier fra programmet. Dette vil være med til å skape oppmerksomhet og engasjement rundt programmet. Dette henger igjen sammen med at programmet må gjennomføre noen tiltak som kan gi tydelige resultater å kommunisere ut. Som nevnt, er programmet organisert slik at en kan oppnå en hel del resultater uten at disse nødvendigvis har et synlig output i kommunene. For eksempel er utarbeidelsen av et kunnskapsgrunnlag viktig for forståelsen og fundamentet for det videre arbeidet, og samordningen mellom direktoratene, men dette er ikke nødvendigvis et resultat det er enkelt å kommunisere ut som en fengende suksesshistorie.

Når det gjelder utarbeidelsen av et felles kunnskapsgrunnlag om utsatte barn og unge og deres familier, har det blitt produsert en rekke ulike dokumenter og sammenstillinger som har bidratt til dette. Det ble, for det første gjort et arbeid i forkant av oppstarten av programmet der en samlet inn og gikk gjennom mye eksisterende empiri.⁵⁶ Videre har også aktiviteter i programmets arbeidsgrupper, bidratt til å øke det felles kunnskapsgrunnlaget på området. Dette skjer gjennom selve samarbeidet, og sluttrapportene som har blitt, og blir, utarbeidet av arbeidsgruppene. I tillegg har flere av arbeidsgruppene bestilt eksterne kunnskapsgrunnlag de har brukt i sitt arbeid. For eksempel har det blitt utarbeidet en kunnskapsoversikt

⁵⁶ For eksempel: Riksrevisjonen 2007, Helsetilsynet 2009, NOU 2009:1, NOU 2009:18, NOU 2009:22, NOU 2010:7, NOU 2011:14, KS 2011, Thorshaug og Svendsen 2014, Riksrevisjonen 2015-2016.

om spesifikke språkvansker av Rambøll⁵⁷, RKBU Nord har utarbeidet en kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge⁵⁸, NTNU samfunnsforskning fikk i oppdrag å skrive en rapport om elever med nedsatt funksjonsevne i videregående skoler⁵⁹, og PROBA samfunnsanalyse står bak en rapport basert på erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner om hva som må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring⁶⁰. Vi mener arbeidet med å etablere et felles kunnskapsgrunnlag er godt, og programmet fremstår hele tiden med en tydelig bevissthet rundt å knytte aktiviteter til empiri og tidligere forskning. Dette vil sannsynligvis være viktig for programmets legitimitet videre, ikke minst når tiltak og anbefalinger fra programmet skal implementeres i direktoratene.

Et viktig steg mot et felles kunnskapsgrunnlag om målgruppen for 0-24, er vedtaket i programmet, som ble fattet i 2017, om at det skal etableres et tiltak i programmet der statistikk på området skal samordnes for et mer helhetlig, kvantitativt kunnskapsgrunnlag på lokalt, regionalt og statlig nivå. En slik samling av data er et viktig tiltak i seg selv for å kunne gjøre sammenstillinger og spøringer fra forvaltningen selv, og gi kommuner og fylkeskommuner bedre indikatorer og kunnskapsgrunnlag for sine faglige vurderinger, samtidig som en slik felles database også vil kunne være et godt utgangspunkt for videre forskning på feltet.

I tillegg til arbeidet som foregår i det norske 0-24-programmet, er det også etablert et nordisk 0-24-samarbeid. Dette kan tilby en god mulighet for komparative studier og gi kunnskap om tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge i Norden. Innsikter i hvordan dette samarbeidet fungerer, og hvordan det jobbes mot målgruppen i de andre nordiske landene, vil kunne bidra ytterligere til kunnskapsgrunnlaget for programmet. Ikke minst vil innsikt i hvordan andre nordiske land jobber mot målgruppen kunne være et utgangspunkt for læring og videreutvikling av tiltak i Norge. Det vil sannsynligvis være et nyttig grep for programmet i Norge, og sikre seg et systematisk samarbeid og samordning mot det nordiske programmet.

2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner/fylkeskommuner i å etablere godt tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier.

Programmets andre resultatmål retter søkelyset mot virkemidlene direktoratene har for å understøtte kommuner og fylkeskommuner i sitt samordningsarbeid mot målgruppen. God lokal samordning på tvers av tjenester forutsetter i mange tilfeller god samordning på det nasjonale nivået. Dette resultatmålet omhandler et helt sentralt element i 0-24-programmet. Dette kommer også til uttrykk gjennom at de fleste av de konkrete aktivitetene og tiltakene som har blitt gjennomført via arbeidsgruppene i programmet har vært rettet mot dette resultatmålet. Samtidig er det noe av et paradoks at programmet like fullt oppfattes som introvert.

Videre er det også slik at samordning av virkemidler fra direktoratene nært knyttet til etatsstyringen, og her har direktoratene noen iboende utfordringer. Dette kommer mest uttalt til syne i måten en benytter fylkesmannen i arbeidet ut mot kommunene. Sektorene er organisert ulikt både på lokalt, regionalt og statlig nivå, og dette skaper utfordringer for samordningen av virkemidlene direktoratene har til rådighet. Det har blitt tydelig gjennom arbeidet i programmet at denne ulikheten til tider har vært utfordrende å håndtere. Det er også slik at en samordning av virkemidler i flere tilfeller vil forutsette lovendringer eller andre mer overgripende endringer som ligger utenfor direktoratenes beslutningsmyndighet. Vi mener det også innebærer at departementene, som er oppdragsgivere for programmet, følger opp med samordning

⁵⁷ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/kunnskapsstatus-spesikke-sprakvansker---endelig-rapport.pdf>

⁵⁸ https://www.buudir.no/global/Kunnskapssammenstilling_om_faktorer_som_pavirker_samhandling_mellom_velferdss_ektorene.pdf

⁵⁹ Wendelborg, C. 2017. Elever med nedsatt funksjonsevne i videregående skoler. Rapport 2017/Mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elever-med-nedsatt-funksjonsevne-i-videregaende-skole/>

⁶⁰ https://www.buudir.no/Global/Hva_ma_til_for_at_barn_og_unge_gjennomforer_sin_opplaring.pdf

på relevante områder på overordnet nivå, og tilrettelegger for slik samordning på direktoratsnivå dersom de ønsker at det skal materialisere seg også på direktoratsnivå.⁶¹

Når det gjelder resultatene fra arbeidsgruppene arbeid i programmet, kan noen konkrete leveranser fra arbeidsgruppene trekkes frem som eksempler:

- Spesifikke språkvansker: En tverrdirektoral gruppe av fagpersoner har anbefalt tiltak for blant annet samordning av innsatser, og justeringer av pågående kompetansehevingstiltak, rettet mot arbeidet med barn og unge med slike vansker.
 - Etter- og videreutdanning i spesifikke språkvansker i SEVU-PPT ble lansert i januar 18 (Dette blir gjennomført av Statped)
 - Kompetansehevingspakke i spesifikke språkvansker i Språkløyper er utarbeidet (Dette har blitt gjennomført av Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger).
 - Institusjoner som tilbyr etter- og videreutdanning innenfor spesifikke språkvansker har fått retningslinjer som skal sikre forsterking av tematikken i utdanningene.
 - Avdir og Udir/Statped samarbeider per mars 2018 om å tydeliggjøre sektoransvaret knyttet til hjelpemiddelområdet knyttet til spesifikke språkvansker.
 - Helsedir og Udir samarbeider per mars 2018 om å utarbeide felles retningslinjer for gjennomføring av undersøkelser av språk på landets helsestasjoner.
- Tilskuddsordninger og programfinansiering: Direktoratene har besvart oppdraget fra departementene om å vurdere muligheten for å slå sammen tilskuddsordninger. I arbeidet kom det frem tydelige utfordringer knyttet til sammenslåing av tilskudd fra de ulike direktoratene. Årsaken til dette var hovedsakelig at tilskuddsordningene ofte er operasjonaliseringer av politiske føringer. Arbeidsgruppen kom dermed ikke lenger i denne fasen, enn å foreslå forenklinger knyttet til forvaltningen av de ulike ordningene. Disse er stort sett gjennomført. Arbeidsgruppen anbefalte videre til departementene et behov for mer gjennomgripende endringer i søknads- og rapporteringsstrukturen i tilskuddsordningene til denne gruppen. I tillegg har 0-24 foreslått en pilot for en mer omfattende programfinansiering for departementene. Per mars 2018 er programmet i dialog med departementene om dette initiativet.
- Felles arena for brukerorganisasjoner: Det er etablert en felles arena hvor direktoratene møter brukerorganisasjoner på barn og unge-feltet. Dette prøves nå ut, gjennom direktoratenes linjer. Møtene arrangeres årlig, i nær kontakt med brukerorganisasjonene. Det har blitt gjennomført ett møte i 2017 og ett i februar 2018.

Våren 2018 vil 0-24-programmet utkvittere de fleste av de prioriterte oppgavene i oppdragsbrevet fra 2015. Det vil blant annet bli levert anbefalinger knyttet til regelverk – både samhandling og medbestemmelse – og anbefalinger om læreplasser for funksjonshemmede og minoritetsungdom med svake norskferdigheter.

Det har vært en kritikk av programmets innsatser frem til 2018 at resultatene som har kommet ut av arbeidsgruppene arbeid har vært begrensede, og at det ikke alltid er åpenbart hvordan de relaterer til programmet som helhet og programmets mål. Direktoratene var tidlig tydelige på at de opplevde at noe av helheten i programmets innsatser var blitt redusert i departementenes arbeid med innspillene fra direktoratene til endelig oppdragsbrev kom. Allerede da ble det trukket frem at innsatsene kunne virke for smale til å ivareta helheten i programmet.

I en viss utstrekning mener vi denne kritikken er betimelig. Det er åpenbart at resultatene fra flere arbeidsgrupper har vært begrensede når en vurderer dem i lys av programmets resultatmål. Det er også slik at arbeidsgruppene ikke har hatt mandater som i tilstrekkelig grad har forpliktet gruppene til å sikre relasjonene til programmets overordnede mål. I tidligere faser av programmet var en også mindre uttalt opptatt av å sikre denne relasjonen. Selv om arbeidsgruppene har vært utformet som svar på konkrete tiltak fra departementene, har direktoratene hatt stor frihet til å utforme selve mandatene for gruppene, og kunne lagt større vekt på sammenhengen mellom arbeidet i den enkelte arbeidsgruppe og programmets mål. Hvilke gevinster skulle den enkelte arbeidsgruppe realisere? Det har skjedd en markant utvikling i programmet når det gjelder bevissthet rundt vektlegging av denne sammenhengen, og det legges opp til en annen struktur og sammenkopling av innsatser, gevinster og programmet som helhet når porteføljen endres og videreutvikles. Vi mener dette er kritisk for å sikre at programmet i større grad realiserer

⁶¹ Denne delrapporten vurderer ikke arbeidet som blir gjort mot programmet fra departementene.

gevinster som er direkte operasjonalisert fra mål. Vi kan også forvente at denne tydeligere koplingen vil bidra til at arbeidet med å kommunisere rundt programmet og dets resultater blir mer tydelig for kommunikasjonsarbeiderne i programmet.

Vi mener tydeligere avklaringer av hvordan arbeidsgrupper og øvrige innsatser skal bygge oppunder programmets overordnede målsetninger, og hvordan innsatsene skal bidra til programmet som helhet, er noe som må avklares ved oppstart av nye innsatser. Vi mener det vil være hensiktsmessig å standardisere oppstarten av nye innsatser, gjerne gjennom felles maler for dokumenter som skal utarbeides ved oppstart, og godkjennes i styringsgruppen. Sentrale hensyn og vurderinger som hva som er målet eller målene med innsatsen som iverksettes; hvordan målene bidrar til oppfyllelse av resultat- og effektmål for programmet som helhet; hva som er risikoene som kan forhindre måloppnåelse; hvem som er ansvarlig for innsatsene og hvem som skal bidra for øvrig; hvordan innsatsene skal overføres til linjene i direktoratene; hvem er ansvarlig for oppfølgingen av gevinstene mv kan dermed avklares tidlig. I tillegg bør det i hvert tilfelle gjøres vurderinger av behovet for brukermedvirkning i tiltaket. Og endelig bør det vurderes hvordan programmets støttefunksjoner kan støtte oppom innsatsene (dersom det er behov).

Den endrete organiseringen av innsatsene i 0-24 legger opp til at det skal være mer varierte og dynamiske innsatser. Dermed er det ikke sannsynlig eller ønskelig at alle nye innsatser har alle behov som er nevnt over, men vi mener det er viktig at alle innsatser gjør en vurdering av dette, slik at det er avklart ved oppstart. Og det er helt essensielt at alle innsatser har et mål, og en relasjon til overordnede mål. Dersom denne relasjonen er vanskelig å avdekke, bør det vurderes om tiltaket hører hjemme innenfor programmet.

Samtidig som ovennevnte kritikk fremstår som berettiget, har de oppnådde resultatene også en verdi i seg selv. Det er et viktig ledd i programmets fremdrift å anerkjenne de resultatene en oppnår. Det bør også kommuniseres rundt disse. Programmet er per våren 2018 ikke ferdig, det er mange utfordringer i programmet og det er mye som gjenstår, men det er også oppnådd helt konkrete resultater. Både som direkte iverksatte tiltak, og som grunnlag for mulige større endringer som er sendt til behandling hos departementene. Det er viktig å sikre at det bygges videre på det som er etablert av samordningsstrukturer, for å forsterke og utvide samordningen av virkemidlene direktoratene har.

Oppdragsbrevet fra departementene vektla at nye tiltak burde og kunne opprettes innenfor 0-24-samarbeidet i programperioden, og programmet har fått vide fullmakter fra departementene til å gjøre det. Programmet har, blant annet gjennom arbeidet med ny strategi, iverksatt en rekke nye tiltak som skal bidra til ytterligere samordning av virkemidler. For eksempel har programmet vedtatt et tiltak rettet mot samordning av statistikk for et bedre tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag på alle forvaltningsnivåer. Programmet ser på muligheten for å eksisterende innsatser i et direktorat inn i 0-24 samarbeid (som Ungdomsinnsatsen i NAV og samarbeidet skole – barnevern i Bufdir). Det er også satt i gang en egen 0-24 satsing i samarbeid med Fylkesmannen i Finnmark.

3. Direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen.

Et viktig element i 0-24-samarbeidet har fra oppstart vært arbeidet med fellesoppdraget til fylkesmennene. Dette har vært etablert som en sentral del av programmet helt siden oppstarten i 2015. Oppdraget innebærer at fylkesmennene skal være pådriver for samordning og samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier. Fylkesmennene er etablert som programmets kontaktpunkt ut mot kommunene og fylkeskommunene, og det gjennomføres kontinuerlig aktiviteter rettet mot fylkesmannen (se mer om dette arbeidet tidligere i rapporten). Det har vært arrangert ulike aktiviteter rettet mot fylkesmennene, og det har vært en egen arbeidsgruppe som har hatt hovedansvaret for fellesoppdraget. Fylkesmennene rapporterer også i sine årsrapporter hvordan de jobber med 0-24-oppdraget. Arbeidet har til tider vært utfordrende, noe som også går frem av arbeidsgruppens egenvurdering beskrevet tidligere i rapporten. Samarbeidet mot fylkesmannen har potensial, men programmet har ikke lyktes fullt ut når det gjelder å etablere et effektivt samarbeid mot fylkesmennene.

Den åpenbare utfordringen i samordningen, er at direktoratene generelt bruker fylkesmannen ulikt. Utdanningsdirektoratet er det direktoratet som benytter fylkesmannen mest i veiledningsøyemed ut mot kommuner og fylkeskommuner, og det vil kreve større innsats fra de andre direktoratene for å etablere en

mer omfattende bruk av fylkesmennene. På samme måte som vi har trukket frem ved andre innsatser i programmet, bør kommunikasjonen styrkes også mot fylkesmennene. Dette vil være viktig både for å jobbe mot at fylkesmennene har en omforent forståelse av oppdraget, og slik at de kan jobbe bedre systematisk med oppdraget ut mot kommuner og fylkeskommuner.

Det er fra programmet selv lagt opp til at arbeidet mot fylkesmennene skal styrkes ytterligere videre i programperioden, blant annet gjennom dialog, møter og samlinger for og med embetene. Vi mener hyppig kontakt med embetene fremover og tett dialog fremstår som hensiktsmessig. Programmet er etablert i noe ulik grad hos fylkesmennene, og det er fortsatt behov for oppfølging knyttet til programmet.

Programmet og direktoratene har videre lyktes i å utvikle ideer til konsepter som kan bidra til felles utvikling i kommuner og fylkeskommuner. 0-24 har vedtatt at det skal utredes om det er hensiktsmessig at det utarbeides felles ressurser for utviklingsarbeid i kommunene («verktøykasse») knyttet til arbeidet med utsatte barn og unge. Omfang, innhold og selve konseptet for denne verktøykassen skal utredes i 2018. Dette konseptet fremstår også som en god mulighet for programmet til å systematisere brukermedvirkning i større grad enn en har gjort i tidligere innsatser i programmet.

Programmet har også medført at det har blitt frigjort ressurser i direktoratene som skal være dedikert til arbeid med samordning. Vi har tidligere trukket frem at ledere og andre i hovedsak måles på resultater oppnådd innenfor eget sektoroppdrag, og arbeid med tverrsektorielt samarbeid kan derfor ha en større risiko for å bli nedprioritert enn mer rendyrket sektorarbeid når ressursene er knappe. Slik prioritering av ressurser kan være nødvendig for at samordningsarbeid blir prioritert. Videre er det også slik at ressurser i form av tid hos nøkkelpersonell er en viktig forutsetning for at aktiviteter og tiltak skal implementeres i direktoratene på en god måte.

Endelig har også programmet startet arbeidet med hvordan allerede iverksatte innsatser i direktoratene kan videreføres gjennom 0-24-strukturen – for eksempel Ungdomsinnsatsen NAV. Dette for å gi mer tyngde til 0-24, og legge til rette for en større bredde i de varige strukturene for samhandling som skal videreføres etter at programmet er avsluttet i 2020. Dette er et grep som kan være med å gi større synlighet til programmet uten at det er for ressurskrevende. Flere fylkesmenn vi har vært i kontakt med har også etterlyst denne formen for systematisering av innsatser inn under 0-24 i større grad. Det kan bli lettere å gi innhold til samordningen gjennom å bygge videre på, og utvide allerede eksisterende innsatser.

4. Samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene.

I hvilken grad 0-24-programmet lykkes i å etablere varig kapasitet for videre tverrsektoriell innsats er et nøkkelresultat for programmet. Dersom programmet ikke lykkes med det på sikt, vil det ikke være mulig å oppnå effektmålene for programmet. Det er på tidspunktet for denne delrapporten ikke mulig å gi en omfattende vurdering av dette, men det vi trekker frem under er i hvilken grad programmet har startet dette arbeidet, og hvordan det ser ut til å utvikle seg.

Overordnet er selve programstrukturen for 0-24 etablert som en mekanisme som gjennom resultatmåloppnåelse i målene 1-3 over bidrar til å legge til rette for bygging av varig kapasitet, kompetanse og varige innsatser for samordning av arbeidet rettet mot sårbare barn og unge og deres familier. Befesting og utvidelse av dette arbeides det kontinuerlig med i programmet gjennom programmets innsatser. Når programmet per april 2018 er over halvveis i programperioden er det etablert en rekke strukturer som er innrettet slik at de skal kunne vare etter avsluttet programperiode (i tillegg til kunnskapsgrunnlag og konkrete leveranser nevnt over). Det vil jobbes videre med styrking og utvikling av disse, samt etablering av nye, videre i programperioden. Noen sentrale strukturer trekkes frem under:

Programmet har etablert en felles, ekstern nettside; <http://www.0-24-samarbeidet.no/site/>, og en felles nettside for 0-24-samarbeidet på FM-nettet. Vedlikehold og jevnlig oppdatering av innholdet på sidene er en forutsetning for at dette skal bli varige strukturer. Fylkesmennene vi har vært i kontakt med mener siden på FM-nett kan være en god informasjonskanal, men oppfordrer til at dersom det skal skje, må alle direktoratene benytte den som hovedkanal for informasjon. Vi mener dette er et forholdsvis enkelt grep for programmet for å synliggjøre samordning mot fylkesmennene. Kanalen er etablert og blir brukt, systematisk henvisning til denne fra direktoratene vil sikre at den blir forsterket som kanal. Når det gjelder

begge de nevnte nettressursene er det også en forutsetning at det blir fordelt et tydelig ansvar for vedlikehold og oppfølging. Nettsider er ferskvare, og vil ikke benyttes dersom de ikke er tilstrekkelig oppdaterte.

Programmet har etablert felles møteplasser mellom departementene og direktoratene i programmet, på tvers mellom fagpersoner i direktoratene gjennom samlinger og tverrsektorielt arbeid, og mellom programmet og fylkesmennene. Når det gjelder dette arbeidet, har programmet fortsatt et betydelig forbedringspotensial vedrørende systematisering og utvidelse av dette, som vi også har omtalt tidligere i denne rapporten. Dette igjen, henger tett sammen med hvorvidt programmet lykkes i å kommunisere tydelig ut informasjon om programmets innhold, og om mål og foreløpige resultater. Suksesshistorier kan skape engasjement som igjen vil skape en større vilje fra relevante aktører til å delta i aktiviteter i regi av programmet, og ta del i arbeid i programmet. Et viktig aspekt, som vi også har vært inne på tidligere i rapporten, ved en programorganisering, er at en lykkes i å skape et velfungerende programnettverk. Et slikt nettverk forutsetter gode kanaler for organisasjon og kommunikasjon.

Programmet har også opprettet en felles møteplass mellom direktoratene og brukerorganisasjoner, og har et samarbeid med KS. Brukerrettingen generelt i programmet har vi omtalt tidligere i rapporten, og det er avgjørende for hvilken grad en lykkes i å skape varige, velfungerende og treffende strukturer at en lykkes i arbeidet med å involvere brukere og andre relevante aktører i tilstrekkelig grad. Programmet har ikke lyktes i dette i stor grad frem til 2018, men det er lovende at brukerinvolvering blir satt på dagsorden i tydeligere grad i forbindelse med endringen av tiltaksporteføljen i programmet. Det vil også bli enda mer sentralt når programmet skal iverksette innsatser som er mindre rettet mot direktoratene selv, og mer mot eksterne mottakere.

Programmet skal også, som nevnt over, vurdere om det er hensiktsmessig å utvikle av en felles nettressurs, en «verktøykasse», for kommunene og fylkeskommunene. I tillegg jobbes det med forbedret bruk og samordning innenfor digitalisering på allerede eksisterende plattformer (ung.no, digitalisert stafettlogg).

Oppsummert er programmets måloppnåelse av dette resultatmålet avhengig av at programmet tydeliggjør ledelse, ansvar, arbeidsformer, leveranser, forventinger til deltakeres forpliktelse, samt at det lykkes i å kommunisere tydelig ut til interne aktører og eksterne mottakere om programmet og programmets innhold.

5. Oppsummering og anbefalinger

Dette kapittelet oppsummerer våre hovedfunn og vurderinger så langt i programperioden og avslutter med noen konkrete anbefalinger for programmet i det videre arbeidet.

5.1 Etablering, oppstart og organisering av 0-24-programmet

0-24-programmet ble etablert som et program for å bedre samhandlingen på statlig nivå for å legge til rette for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.⁶² Denne delrapporten har gjennomgått og vurdert programmets organisering, aktiviteter og måloppnåelse frem til våren 2018, når programmet er litt over halvveis i perioden. Programmet har opplevd en betydelig utvikling siden det startet opp. Personer involvert i programarbeidet opplever at de har bedre kjennskap til arbeidet mot barn og unge i andre direktorater, og både personer i direktoratene og hos flere fylkesmenn opplever at fokus på tverrfaglig arbeid mot utsatte barn og unge er større i 2018 enn det var før programmet ble iverksatt. Programmet har også oppnådd flere konkrete resultater, både i form av spesifikke tiltak og anbefalinger som har blitt overført til direktoratene og jobbet videre med, og gjennom tilrettelegging for bygging av mer varige strukturer for tverrsektorielt samarbeid. Organiseringen av 0-24 som et program var nettopp et resultat av at de komplekse utfordringene en står overfor i arbeidet med denne målgruppen, forutsetter et bredt tverrsektorielt samarbeid dersom en skal lykkes.

Det ble ved oppstart av programmet etablert et programmandat med tydeliggjøring av sentrale roller i programmet og deres ansvar. 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 i en viss grad være resultat av at programmet ikke i tilstrekkelig grad prioriterte utarbeidelsen av styringsdokumenter og plandokumenter fra oppstart, som kunne gitt programmet en tydeligere retning, og forpliktet de ulike direktoratene i større grad. Programmet burde for eksempel hatt tydeligere måldokumenter, og en overordnet fremdriftsplan med gevinstrealiseringsplan på plass tidlig. Mens programmet har fremstått med et målbilde på lang sikt, har operasjonalisering av målene og utarbeidelse av planer for gjennomføring og realisering av delmål, samt tydelige koplinger mellom enkeltinnsatser og mål, ikke vært like tydelig utarbeidet.

Programmet har imidlertid vist at det evner å endre seg ettersom nye behov har blitt tydelige, og det ble utarbeidet en strategi for programmet i 2017. Nå, våren 2018, er programmet i en fase der det er svært viktig at det planlegges mer systematisk for gjennomføringen av resten av programperioden, og ikke minst for avviklingen av programmet og overføring til ordinær drift. Det er en risiko for at innsatser og tiltak ikke blir varige dersom det ikke blir etablert en plan som er godt forankret for hvordan en skal sikre at innsatsene blir varige.

Programmets innsatser er viktige, men for at en skal sikre god oppstart, gjennomføring og oppfølging av innsatsene i programmet, er programmet avhengig av en god organisering, forankring og ledelse. Dette er også sentralt for å sikre at anbefalinger som skal tas videre i direktoratene etter at programmet er ferdig, blir gjennomført på en god måte. Programmet har 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, både i direktorater og deres ledelse, og i departementene. I dette arbeidet har programeierne og medlemmene i programmets styringsgruppe en særskilt rolle. Det er de som er ledere i direktoratene, og

⁶² Programmets formål lyder: Formålet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsliv, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

kan ta et ansvar for å tydeliggjøre at dette er viktige oppgaver i sin linje. Dette kan være utfordrende, særlig fordi programmets tverrsektorielle innretning byr på utfordringer. Det er ikke etablerte strukturer for denne typen arbeid i direktoratene i særlig grad. 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. Dersom en lykkes med dette, vil ikke arbeidsoppgavene fra programmet komme som et tillegg til regulære arbeidsoppgaver, men bidra til at disse i flere tilfeller kan løses mer effektivt. Programmets arbeid med kommunikasjon og informasjon er av avgjørende betydning for lederne i dette arbeidet.

Kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i programmet har ikke fungert tilstrekkelig. Programlitteraturen understreker viktigheten av velfungerende informasjons- og kommunikasjonskanaler i et program for å sikre god samhandling i programmets nettverk. Kommunikasjonslinjene må skapes og opprettholdes av programmet selv fordi de ikke følger de naturlige linjene i direktoratene. Dette er krevende. Programmet har helt siden oppstart vært bevisste på utfordringene de har hatt med dette arbeidet. Det kan stilles spørsmål ved om det var en god løsning å legge kommunikasjonsarbeidet til en arbeidsgruppe. Resultatet av dette har blitt at kommunikasjonsarbeidet har foregått litt på siden av selve programmet, mens kommunikatørene burde vært tettere involvert i dag-til-dag-aktivitetene i programmet. Dette kunne medført at det ble tydeligere for kommunikasjonsarbeiderne hvordan de kunne kommunisere om programmet, og programmet selv kunne fått mer kunnskap om hvordan de burde legge opp enkeltaktiviteter, og gjøre dem mer «salgbare». Programmets endringer våren 2018, som har til hensikt å systematisere kommunikasjonsarbeidet, fremstår derfor som svært viktige.

5.2 Programmets aktiviteter og innsatser

Programmet har hatt en omfattende innsatsportefølje, hovedsakelig organisert gjennom arbeidsgrupper. Sekretariatet har sikret systematisk oversikt over status og gjennomføring av enkeltinnsatser, men som nevnt over har programmet manglet en mer overordnet fremdriftsplan som i større grad har kunnet knytte innsatser mot mål, delene av programmet mot helheten, og tydeliggjort hvilke gevinster programmet har realisert på vei mot målene.

De opprinnelige tiltakene som ble gitt programmet fra departementene ble organisert gjennom tverrsektorielle arbeidsgrupper. Gruppene fikk mandater og ble igangsatt fra styringsgruppen, har blitt fulgt opp gjennom sin arbeidsperiode av styringsgruppe og sekretariat, og har levert sluttrapporter til behandling i styringsgruppen med anbefalinger som er tatt tilbake til direktoratene for oppfølging. Arbeidsgruppene har gjort et viktig arbeid i programmet, og det blir rapportert tilbake om at de har bidratt til bedre kjennskap og samarbeid på tvers av direktorater. 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, både knyttet til mandatene, som har endret seg underveis, og fremdrift. Flere arbeidsgrupper har opplevd at resultatene ble mindre og mer marginale sett opp mot programmets mål enn det som var forventet ved oppstart.

En del av årsaken til dette, kan ha vært at programmet har manglet en overordnet strategi som har tydeliggjort sammenhengen mellom programmets visjon og mål med innsatser og tiltak. Programmet utarbeidet en strategi i 2017, og det blir etter etableringen av strategien tydelig formidlet fra programmet at nye innsatser i programmet at disse skal tilordnes under programmets fire innsatsområder: (1) *felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde*, (2) *samordning av virkemidler*, (3) *tverrsektorielle utviklingstiltak* og (4) *bygge kapasitet for tverrsektoriell innsats*.⁶³ Dette kan bidra, sammen med en mer systematisk styring av oppstart og gjennomføring av innsatsene fra programmets side, til at sammenhengen mellom innsatser og program mål blir sterkere.

Vi vil også understreke at programmet bør vektlegge satsinger i det videre arbeidet som berører «kjernevirksomhetene» i direktoratene i større grad. Arbeidsgruppene har til nå i hovedsak kommet med anbefalinger som ikke får store konsekvenser for arbeidet i direktoratene. Det vil være viktig for programmet i fasen de nå er inne i, at en lykkes med å etablere gode, treffende innsatser. Reelt felles eierskap og felles løsninger på tvers av sektorene er en viktig forutsetning for å skape varighet av

⁶³ 0-24 samarbeidet – en innsats for barn og unge. Strategi 2017–2020.

programmets innsatser, og vi mener det er større sannsynlighet for at dette etableres dersom direktoratene har større innsats investert, og dersom det er av større betydning for direktoratene at innsatsene lykkes. Samtidig vil innsatser som er mer sentrale for direktoratene i større grad være deler av det den enkelte leder måles på, og dette vil igjen bidra til at det investeres mer i innsatsene.

Tiltakene og innsatsene i programmet skal være både rettet ut mot kommuner og fylkeskommuner og mot direktoratene selv. Uavhengig av om bruker er ekstern eller intern, bør programmet vektlegge brukermedvirkningen i større grad enn det som er tilfellet i dag. Brukermedvirkning er også et sentralt element når programmet våren 2018 arbeider med å endre både intern organisering noe, og endre måten en organiserer og jobber med tiltak og innsatser på.

Programmets utadrettete aktiviteter har i hovedsak vært det arbeidet som skjer gjennom fellesoppdraget til fylkesmennene. Fylkesmannsgruppen har frem til 2018 i hovedsak ivarettatt dette som et av programmets varige innsatser. Som en del av endringene i programmets organisering har det blitt besluttet i styringsgruppen at fylkesmannsgruppen avvikles og at arbeidet skal legges mer sentralt i programmet. Dette fremstår som hensiktsmessig, da arbeidet mot fylkesmennene kan vise seg å være en fruktbar kanal for å sikre at det etableres varige strukturer for videre samordning ut mot kommuner og fylkeskommuner.

Fylkesmennene oppgir også til 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, særlig ved at direktoratene nå fremstår som bedre samordnet enn før programmet startet. Alle fylkesmenn vi har vært i kontakt med understreker hvor viktig de opplever at oppdraget er, og flere trekker 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. Flere fylkesmenn gjennomfører aktiviteter ut mot kommuner og fylkeskommuner hvor de informerer om programmet, og flere embeter oppgir at de jobber mer bevisst med å gjøre tverrsektorielle mål til en naturlig del av arbeidet mot kommuner og fylkeskommuner, for eksempel gjennom å etterspørre det i større grad i tilsyn mv. Det blir også trukket frem at det blir satt et viktig press på toppledelsen i embetene gjennom fellesoppdraget, ved at de nå ikke kan velge å nedprioritere det tverrsektorielle samarbeidet. Vi mener disse effektene og oppfatningene hos fylkesmennene er viktige for programmet å jobbe videre ut fra. Fylkesmennene har på flere områder, blant annet når det gjelder fysisk lokalisering, enklere forutsetninger for å jobbe systematisk med samordning enn det direktoratene har. Programmet kan oppnå resultater gjennom ytterligere systematisk arbeid mot fylkesmennene.

5.3 Programiets måloppnåelse

0-24-programmet har mål på effekt-, resultat- og prosessnivå. Programmets effektmål er ambisiøse mål som forutsetter systematisk arbeid over lengre tid dersom de skal nås. Programmets grad av måloppnåelse av effektmålene vil ikke kunne måles direkte, og ikke i programperioden. Aktivitetene og innsatsene i programmet retter seg i hovedsak mot programmets resultat- og prosessmål, og skal gjennom oppnåelse av disse målene legge til rette for måloppnåelse av effektmålene på mellomlang og lang sikt. De fleste av de opprinnelige tiltakene i oppdragsbrevet fra departementene er kvittert ut, eller blir det i løpet av våren 2018. Vi har trukket frem at arbeidsgruppene har opplevd utfordringer, men det har til tross for dette blitt levert omfattende sluttrapporter til styringsgruppen fra flere arbeidsgrupper, og det vil bli levert flere sluttrapporter i løpet av våren 2018.

Programmet har hatt utfordringer, og har fortsatt forbedringspotensial, både når det gjelder å jobbe med det systematiske samarbeidet mellom direktoratene, og når det gjelder den systematiske samhandlingen på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester. Det har blitt jobbet kontinuerlig med dette i programmet, men arbeidsformen – som i hovedsak har vært arbeidsgrupper som har jobbet relativt isolert fra hverandre og fra linjeorganisasjonene – har i avgrenset grad bidratt til at det systematiske samarbeidet utenfor arbeidsgruppene forbedres. Det er fortsatt en del tid igjen i programmet, og hvordan anbefalinger fra arbeidsgruppene følges opp, samt hvordan nye innsatser innrettes og jobbes med, vil være avgjørende for at en lykkes med å styrke den systematiske samordningen, både på tvers av direktorater og på tvers av forvaltningsnivå.

Som vi har vært inne på tidligere, er både signaler fra ledelse og tydelig forankring hos ledelse, avgjørende for å lykkes med dette arbeidet. Vi har flere ganger i denne rapporten trukket frem at tverrsektorielt samarbeid er arbeid som har en risiko for å bli vurdert som mindre viktig, og litt på siden av, arbeidsoppgaver en har innenfor eget sektoroppdrag. Det er ikke mange etablerte strukturer i direktoratene for å ivareta det tverrsektorielle på alle nivå. Dette gjør lederoppgavene krevende. Disse strukturene må skapes, og viktigheten av lederoppgaven må anerkjennes; det er lederne som må tydeliggjøre at dette er viktig arbeid som skal prioriteres.

Det er også et eget prosessmål for programmet at det etableres arenaer og møteplasser som tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte. Programmet har gjennomført en rekke samlinger for personer knyttet til programmet, fylkesmenn og brukergrupper. Velfungerende møtearenaer er essensielt i et så komplekst program som 0-24. Det er viktig at personer som er tilknyttet programmet, og også personer som kan ha direkte nytte av arbeidet i programmet for øvrig, får kjennskap til hva det jobbes med. Møtearenaer hvor det deles erfaringer og resultater kan være effektive måter å nå mange med slik informasjon på, og kan også være nyttige arenaer for utvikling og læring i programmet. Det faktum at det har vært utfordrende å få god deltakelse på enkelte arrangementene i programmet, viser til behovet for ytterligere vektlegging av at programmet må prioriteres blant de ressursene som er avsatt til å jobbe med det.

Måloppnåelse av resultatmålene for 0-24 forutsetter både interne aktiviteter i direktoratene, og mer utadrettete aktiviteter rettet mot i hovedsak fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner. Programmet skal bidra til å legge til rette for at direktoratene, og forvaltningen for øvrig har en felles forståelse av utfordringene i arbeidet med utsatte barn og unge, og et felles kunnskapsgrunnlag om målgruppen. Videre er det et mål at direktoratene skal ha samordnede virkemidler og etablere varige, felles strukturer og kapasitet for samarbeid om målgruppen, og det skal gjennom programmet etableres aktiviteter rettet ut mot de nevnte forvaltningsnivåene som jobber med målgruppen.

Det første resultatmålet omhandler etablering av et **felles utfordringsbilde og felles kunnskapsgrunnlag**. Programmet har hatt utfordringer knyttet til å etablere et felles utfordringsbilde, og et omforent bilde av programmets viktigste mål og delmål. Utarbeidelsen av en strategi for programmet i 2017 har bidratt til å imøtekomme disse utfordringene. Programmet har også bidratt til at involverte personer opplever at de har bedre kjennskap til hverandres tilnærminger og arbeid, og de har fått større faglige nettverk, og økt oppmerksomhet rundt behovet for å jobbe tverrfaglig og tverretattlig. Programmet har fortsatt et forbedringspotensial når det gjelder å formidle dette, og etablere et slikt felles bilde utenfor programmets rammer. Vi har trukket frem flere ganger at kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i og fra programmet er avgjørende. Det gjelder også på dette området. Programmet har mange innsatser som er rettet mot strukturelle endringer i direktoratene. Dette kan være resultater som ikke er enkle å kommunisere ut. Gode kommunikatører bør bidra til å skape muligheter for at det kan kommuniseres informasjon knyttet til både arbeid, resultater og mål på en måte som er velegnet til å skape oppmerksomhet og engasjement rundt programmet.

Når det gjelder utarbeidelsen av et felles kunnskapsgrunnlag om utsatte barn og unge og deres familier, jobbes det med utviklingen av dette gjennom ulike innsatser i programmet. For det første ble det gjort et arbeid i forkant av oppstarten av programmet der en samlet inn og gikk gjennom mye eksisterende empiri. Videre har også aktiviteter i programmets arbeidsgrupper bidratt til det felles kunnskapsgrunnlaget. Dette vil sannsynligvis være viktig for programmets legitimitet videre, og når tiltak og anbefalinger fra programmet skal implementeres i direktoratene.

Programmets andre resultatmål retter søkelyset mot **virkemidlene direktoratene har** for å understøtte kommuner og fylkeskommuner i sitt samordningsarbeid mot målgruppen. God lokal samordning på tvers av tjenester forutsetter i mange tilfeller god samordning på det nasjonale nivået. Arbeidet mot dette resultatmålet kommer til uttrykk gjennom at de fleste av de konkrete aktivitetene og tiltakene som har blitt gjennomført via arbeidsgruppene i programmet har vært rettet mot direktoratenes virkemidler. Arbeidsgruppene har også produsert en rekke konkrete anbefalinger som har, og som videre kan, materialisere seg om konkrete resultater i direktoratene og mellom direktoratene.

Det har vært en kritikk av programmets innsatser frem til 2018 at resultatene som har kommet ut av arbeidsgruppene arbeid har vært begrensete, og at det ikke alltid er åpenbart hvordan de relaterer til

programmet som helhet og programmets mål. Dette fremstår som en berettiget kritikk i noen grad, men det er samtidig viktig å understreke at programmet også har oppnådd konkrete resultater som har en egenverdi. Videre er det slik at det har skjedd mye utviklingsarbeid, og en kan forvente at mer konkrete resultater vil kunne materialiseres når programmet nå gjør endringer i organisering og porteføljesammensetning på bakgrunn av læring i programmet så langt. Det har skjedd en utvikling i programmet når det gjelder vektlegging av denne sammenhengen, og det legges opp til en annen struktur og sammenkopling av innsatser, gevinster og programmet som helhet når porteføljen endres og videreutvikles. Vi mener dette er kritisk 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. Vi kan også forvente at denne tydeligere koplingen vil bidra til at arbeidet med å kommunisere rundt programmet og dets resultater blir mer tydelig for kommunikasjonsarbeiderne i programmet.

Programmets tredje resultatmål, som omhandler hvorvidt direktoratene lykkes i å utvikle **effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger** har det vært jobbet mest med gjennom fellesoppdraget til fylkesmannen. Dette har vært et sentralt element i 0-24-samarbeidet fra oppstart av programmet. Oppdraget innebærer at fylkesmennene skal være pådriver for samordning og samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier. Fylkesmennene er etablert som programmets kontaktpunkt ut mot kommunene og fylkeskommunene, og det gjennomføres kontinuerlig aktiviteter rettet mot fylkesmannen.⁶⁴ Arbeidet mot fylkesmennene utgjør en kjerne i arbeidet mot måloppnåelse av resultatmålet som omhandler utvikling av effektive samarbeidsmåter for å samordne utviklingstiltak og satsinger mot målgruppen, og programmet har kommet en betydelig vei her, 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 til en viss grad være basert på resultatoppnåelsen av de andre resultatmålene, og er et nøkkelresultatområde for programmet. 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 utviklet seg fra det startet opp, og det er etablert en rekke strukturer som kan videreutvikles og forsterkes gjennom programperioden og etter. Selve programstrukturen for 0-24 vurderes som en mekanisme som gjennom resultatmåloppnåelse i målene 1-3 over bidrar til å legge til rette for bygging av varig kapasitet, kompetanse og innsatser for samordning av arbeidet rettet mot sårbare barn og unge og deres familier. Mer spesifikt er det i programmet også etablert konkrete strukturer med intensjon om nettopp å bygge kapasitet som varer. Programmet har for eksempel etablert en felles, ekstern nettside og en egen side for 0-24-samarbeidet på FM-nettet. Programmet har også etablert felles møteplasser mellom departementene og direktoratene i programmet, på tvers mellom fagpersoner i direktoratene gjennom samlinger og tverrsektorielt arbeid, og mellom programmet og fylkesmennene. Når det gjelder dette arbeidet, har programmet fortsatt betydelige utviklingsmuligheter hva gjelder systematisering og utvidelse, som vi også har omtalt tidligere i denne rapporten. Dette henger tett sammen med hvorvidt programmet lykkes i å kommunisere tydelig ut informasjon om programmets innhold, og om mål og foreløpige resultater. Suksesshistorier kan skape engasjement som igjen vil skape en større vilje fra relevante aktører til å delta i aktiviteter i regi av programmet, og ta del i arbeid i programmet.

Arbeidet i 0-24 programmet frem til våren 2018 viser at det gjennom programmet har skjedd et betydelig utviklingsarbeid innenfor et svært komplekst felt. Programmet har oppnådd en rekke konkrete resultater, har bygget opp kunnskapsgrunnlag, fagmiljøer, utviklet virkemidler og strukturer for samordning. Samtidig har programmet hatt utfordringer underveis i arbeidet, og har blitt kritisert for at det har kommet for få og for marginale resultater ut av arbeidet. Dette er en kritikk programmet bør ta på alvor, og arbeidet med endring av organiseringen av programmet for blant annet å sikre bedre lederforankring og involvering av direktoratene, samt utvidelsen av innsatsporteføljen viser at programmet også gjør dette.

Programmet har tid igjen, og for å sikre at det blir etablert strukturer som er varige også etter avsluttet programperiode, og som kan bidra til at sektorene når effektmålene fra programmet på lengere sikt, må

⁶⁴ Se over for ytterligere beskrivelser av arbeidet mot fylkesmennene.

det settes kraft bak arbeidet i programmet fremover. Personer og ledere som er involvert i programmet og som kommer i berøring med innsatsene fra programmet, eller oppfølging av disse i direktoratene, må prioritere arbeidet. Det bør etableres innsatser som legger til rette for måloppnåelse på mer sentrale områder for direktoratene enn det som har vært gjort frem til nå. Samarbeidet vil tjene på at alle direktoratene er forberedt på å tilpasse seg for at samordningen skal lykkes. Det er svært viktig at programmet også i tillegg til å sikre forankring internt i ledelse og linje for nye innsatser, også jobber mer systematisk med brukerinvolvering for å sikre at innsatsene er etterspurt og treffer målgruppen. Videre er det viktig at arbeidet som mot fylkesmennene videreutvikles og styrkes. Her er det et stort potensial. Ikke minst er det viktig at programmet forbedrer og systematiserer kommunikasjonsarbeidet sitt. Dette kan hjelpe programmet i alle faser av gjennomføring og oppfølging.

5.4 Anbefalinger

Basert på denne rapportens funn og vurderinger anbefaler vi at programmet vektlegger følgende i de neste fasene av programmet:



Programmets organisering og forankring

Programmet bør prioritere arbeidet som er startet opp for å bedre programmets organisering og forankring. Under dette:

- Tydeliggjøre og forsterke programmets forankring i direktoratene, og sikre at direktoratenes interne organisering mot programmet legger til rette for god samhandling mellom programmet og linjeorganisasjonene slik at overføring av innsatser fra programmet til direktoratene blir fulgt tilstrekkelig opp, at det legges til rette for systematisk samhandling mellom program og de respektive direktoratene og mellom direktoratene. Dette er spesielt viktig med tanke på å skape varige strukturer for samordning etter at programmet er avsluttet
- Sikre at rollene til sentrale deltakere og funksjoner i programmet er tydelig avklart og ansvaret fordelt. Spesielt gjelder dette styringsgruppen og styringsgruppens medlemmer, kontaktpersoner og sekretariat
- Jobbe for å tydeliggjøre og avklare forankringen av programmet i departementene, og vurdere om dagens møtstruktur og kontakt med departementene er hensiktsmessig



Kommunikasjonsarbeid

Programmet bør jobbe mer systematisk med kommunikasjon. Dette gjelder både internt blant deltakerne i programmet og eksternt ut mot fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner

- Programmet bør sikre at arbeidet med en kommunikasjonsplan blir ferdigstilt og at planen blir godt operasjonalisert slik at det legges til rette for systematisk oppfølging av planen
- Roller og ansvar for kommunikasjonsarbeid må avklares. Kommunikasjonsarbeidet bør flyttes sentralt i programmet, personer som jobber med kommunikasjon bør være tett på programmets daglige drift
- Kommunikasjonsarbeid er et viktig ansvar for deltakere på alle nivåer i programmet. Programmet vil tjene på å jobbe for å sikre at resultater og gode historier fra programmets arbeid blir kommunisert ut og gjort kjent. Dette er viktig for å skape positiv oppmerksomhet rundt programmet, synliggjøre at det skapes resultater, og skape engasjement og eierskap til programmets innsatser og gevinster



Programmets gjennomføring og innsatser

Programmet er over halvveis i perioden, og bør vektlegge at programmets innsatser fremstår som tydelige operasjonaliseringer av programmets mål, og med gevinster som oppleves som sentrale suksesser for deltakerne

- Programmet bør vurdere å etablere en overordnet fremdriftsplan som tydeliggjør mål og delmål for programmet, innsatser og gevinster, og som også tydeliggjør hvilke strukturer, kapasiteter og gevinster som skal sikre at resultatene blir varige etter at programmet er avsluttet
- Programmet bør vurdere å standardisere oppstart og oppfølging av programmets innsatser i større grad. For eksempel gjennom utarbeidelse av sentrale støttedokumenter for dette
- Programmet bør også utarbeide retningslinjer for hvordan innsatser skal overføres til linjene i direktoratene og avklare hvilken rolle programmet evt skal ha etter overføringen til direktoratene
- Alle direktoratene må ansvarliggjøres når det gjelder å initiere og følge opp innsatser. Dersom programmet skal oppnå reell suksess gjennom at det oppnås resultater som får en merkbar effekt, vil det være en fordel om innsatsene er større, og direktoratene forplikter seg mer enn det som har vært tilfelle frem til 2018
- Det er viktig at programmet sikrer at brukerinvolvering og brukermedvirkning blir benyttet mer systematisk i gjennomføringen av innsatsene
- Programmet bør sikre at arbeidet med fellesoppdraget til fylkesmennene, som har begynt å gi resultater, forsterkes ytterligere, prioriteres som en helt sentral innsats fra programmet og følges systematisk opp fra programmets ledelse
- Programmet bør vektlegge å etablere flere arenaer og møteplasser som er egnet for læring og utvikling i programmet. Programmets innsatser er varierte og resultatene blir også svært ulike. For å skape felles eierskap til programmet er det viktig at slike møteplasser oppleves som fruktbare arenaer.

Litteraturoversikt

Aaboen Sletten M. og C. Hyggen (2013): Ungdom, frafall og marginalisering. VAM temanotat, Forskningsrådet

Bachmann, K. og Kaurstad, G. (2014) Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge. KS FOU-prosjekt nr. 134033. Rapport nr. 1502. Molde: Møreforskning.

Bergsli, H. (2013) Helse og frafall i videregående opplæring. Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Bratsberg, B. (2010), Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne : hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder? Oslo: Frischsenteret.

Bufdir (2017) Gjennomstrømning i utdanning og kjønn. Bufdir Statistikk og analyse. Elektronisk tilgjengelig:

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Kjonnlikestilling/Utdanning_og_kjonn/Gjennomstromning/ [Besøkt 21.3.2018]

Bufdir (2018) Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe? Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

De Ridder, K.A., Pape, K., Johnsen R., Westin, S., Holmen, T.L., og J.H. Bjørngaard 2012. School dropout: a major public health challenge: a 10-year prospective study on medical and nonmedical social insurance benefits in young adulthood, the Young-HUNT 1 Study (Norway). I Journal of Epidemiology and Community Health Nov 66 (11), s.995-1000.

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

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) Mots alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Oslo: Difi (Rapport 2014:7)

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016) «Felles problem – felles løsning? Lærdom fra 0-24-samarbeidet». Oslo: Difi (Arbeidsnotat:2016)

Ekren, R. (2014) Sosial reproduksjon av utdanning? Samfunnsspeilet 5/2014. Oslo: SSB.

Falch, T. og Nyhus, O.H. (2009) Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne, Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Falch, T. og Nyhus, O.H (2011) Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Family Health International. <https://course.ccs.neu.edu/is4800sp12/resources/qualmethods.pdf>.

Fekjær, S. B. og Brekke, I. (2009), «Frafall fra videregående skole og arbeidsmarkedstilknytning». I: Birkelund, G.E. og Mastekaasa, A. (red.) Integreert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Fossum, S., Lauritzen, C. og Vis, S.A. (2014) Samhandling og samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern - en kunnskapsoversikt. Tromsø: RKB Nord.

Frønes, I. og Strømme, H. (2014) *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Oslo: Gyldendal Norsk forlag.

Galvin K, Erdal, B. (2013) Tverrfaglig samarbeid i praksis: til beste for barn og unge i Kommune-Norge. 3. utg. ed. Oslo: Kommuneforlaget. Gustavsén, A. og Høy Andvik C. (2012) Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid. Bodø: Nordlandsforskning (Rapport 13/2012) Holen, S. og Lødding, B. (2012) Intensivopplæringen i Ny GIV for 10. trinns elever våren 2012. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) (Rapport 42/2012).

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.

Karlson, B. og Krane, V. (2016) Hvordan redusere frafall blant elever i videregående opplæring. En oppsummering av forskningsbaserte kunnskaper og praksiser. Forskningsrapport nr. 4/2016. Notodden: Senter for psykisk helse og rus, Høgskolen i Sørvest-Norge.

Krane, L., Makarova, A. og Brøndbo, P.H. (2017) Kunnskapssammenstilling av faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge. Tromsø: Norges arktiske universitet

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

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

Lien, L. (2015) Helseutfordringer i tiendeklasse bidrar til frafall og sykefravær ti år senere. Fakta fra VAM. Oslo: Forskningsrådet.

Lillejord, S. Halvorsrud, K., Rudd, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O.J., Hauge, T.E., Homme, A.D., og Manger, T. (2015) Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning,

Markussen, E. og Seland, I. (2012) Å redusere bortvalg – bare skolenes ansvar? Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) (Rapport 6/2012)

Meld. St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017, Oslo: Finansdepartementet.

Moe, T. (2015) Når ledelse gjør forskjell. Ledelse som virkemiddel for å styrke samarbeidet mellom barnevern og barnehage for implementering av tidlig intervensjon. Norges barnevern 2015:1, vol. 92. Oslo: Universitetsforlaget.

Myrvold, T.M. and M.K. Helgesen (2009) Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning. NIBR-rapport 2009: 4. Oslo: NIBR

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

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) (2011) Evalueringen av prosjektet. Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge (Rapport 18/11). Oslo: NOVA.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) (2013) Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt – Regelkunnskap og praksis. (Rapport 3/13). Oslo: NOVA.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) (2015) Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV – Sluttrapport fra en kartleggingsstudie. (Rapport 1/15). Oslo: NOVA

NOVA (2016) Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2015. (Rapport 5/16). Oslo: NOVA.

NOU 2009:22 (2009) Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge. Oslo: Departementenes servicesenter.

OECD (2018) Investing in Youth: Norway, Paris: OECD Publishing.

Olsen, T. og Jentoft, N. (2013) En vanskelig start. Om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uførhet. FOU-rapport nr. 6/2013. Kristiansand: Agderforskning

Opheim, V. (2009), «Kostnader ved frafall: Hva betyr frafall i videregående opplæring for inntekt blant ulike grupper yrkesaktiv ungdom?». Søkelys på arbeidslivet, 26:325-340.

Rasmussen, I., Dyb, V.A., Heldal, N. og Strøm, S. (2010), Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. Oslo: Vista analyse.

Reneflot, A., Aarø, L.E., Aase, H., Reichborn-Kjennerud, T., Tambs, K., Øverland, S. (2018) Psykisk helse i Norge. Oslo: Folkehelseinstituttet

SINTEF (2005) Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. SINTEF Helse Rapport 03/05. Trondheim: SINTEF.

SINTEF (2007) Tverrfaglig samhandling i psykisk helsearbeid. SINTEF Helse Rapport A1207. Trondheim: SINTEF.

SINTEF (2014) Samarbeid mellom helsetjenestene for mennesker med psykiske lidelser. SINTEF Helse Rapport. Trondheim: SINTEF.

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

Statistisk sentralbyrå (2016a) Gjennomføring i videregående opplæring 2010-2015, nettside: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgoqjen/aar/2016-06-02>. Besøkt 15.3.2018

Statistisk sentralbyrå (2016b) Samfunnsspeilet 2/2016, Utdanning i Norge og EU 2010-2015.

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

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

Torvik, F.A. og Rognmo, K. (2011) Barn av foreldre med psykiske lidelser eller alkoholmisbruk: omfang og konsekvenser (FHI Rapport nr. 4, 2011) Oslo: Folkehelseinstituttet.

Utdanningsdirektoratet (med fl.) (2015) Svar på felles oppdragsbrev: Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring. Rapport datert 15. januar 2015

Utdanningsdirektoratet (2015) Tall & forskning #1 2015, Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2015) Programmandat for 0-24 samarbeidet

Utdanningsdirektoratet (2016). Utdanningsspeilet 2016. Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæringen i Norge. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Wendelborg, C. (2017). Elever med nedsatt funksjonsevne i videregående skoler. Rapport 2017/Mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/elever-med-nedsatt-funksjonsevne-i-videregaende-skole/tdanningsdirektoratet> (2017) 0-24 Fremdriftsplan. Internt dokument.

Vedlegg 1 Programmets innsatser og status per april 2018

Tiltak	Behandling i styringsgruppen	Utsettelse	Leveranse
a) Språkgruppen Gjennomgå eksisterende tiltak knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker i samarbeid med aktuelle kompetansemiljøer, med sikte på å få en bedre koordinert innsats på feltet om tiltak som virker	23.10.15: Mandat vedtatt med kommentarer 16.2.17: Sluttrapport godkjent med kommentarer	Nei.	Anbefalinger sendt videre til departementene/direktoratene
b) Regelverk samhandling Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget må ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV innenfor dagens regelverk.	23.10.15: SG gir støtte til forslaget om å sette ut en del av oppgaven. 23.6.16: Avviksskjema. 22.9.16: SG gir arbeidsgruppen sin tilslutning til å fortsette arbeidet i henhold til milepælsplanen. 16.11.17 SG gir tilslutning til at sluttrapport utsettes fra januar til 30.4.	Sluttrapport skulle iht. opprinnelig milepælsplan leveres 1. november 2017. Gruppen skal nå være ferdig til juni 2018.	Utsatt
c) Utrede hvordan utsatte barn og unge kan få støtte fra skole, helsetjenester, NAV og barnevern så tidlig som mulig for å få bedre utbytte av opplæringen og bidra til å forhindre frafall. Samt iverksette tiltak i sektor.	22.5.15: Tiltak c, d, og m besluttet lagt sammen. 3.9.15: Mandat vedtatt. 22.9.16: Gruppe cdm lagt ned.	Lagt ned	Gruppen lagt ned. Arbeidet skulle i stedet ses i sammenheng med videre arbeid og strategisk utvikling av programmet videre.
d) Vurdere behov for familie- og foreldrerettede tiltak for å hindre frafall	22.5.15: Tiltak c, d, og m besluttet lagt sammen. 3.9.15: Mandat vedtatt. 22.9.16: Gruppe cdm lagt ned.	Lagt ned.	Gruppen lagt ned. Arbeidet skulle i stedet ses i sammenheng med videre arbeid og strategisk utvikling av programmet videre.
e) Regelverk i praksis Vurdere om og hvordan prosjektet "Regelverk i praksis" som i dag er avgrenset til skolens regelverk, kan utvides til å gjelde tilgrensende regelverk innenfor helse, barnehage, barnevern, arbeid og velferd.	3.9.15: Mandat vedtatt. Resultater skulle komme i slutten av 2016.	Nei.	«Regelverk i praksis» ble avsluttet ved årsskiftet 2016-17. Tiltak gjennomføres i Udir og evalueres av Difi.
f) Fastsette i embetsoppdragene til fylkesmennene at de skal gi opplæring til kommuner og	Ses i sammenheng med tiltak b og g.	Tiltak b og g er utsatt.	Utsatt.

fylkeskommuner om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder hvilken informasjon andre samarbeidende etater trenger og hva andre etater tilbyr			
g) Barn og unges selv- og medbestemmelsesrett Vurdere om forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene skaper utilsiktede problemer, og foreslå/gjennomføre felles tiltak	23.10.15 Mandat godkjent med endring. 1.6.17: Avvikskjema utsatt frist.	Skulle etter planen levere rapport til styringsgruppen innen utløpet av 2016. Utsatt til sommeren 2017.	Sluttrapport sendes til departementene i april/mai 2018.
h) Læreplasser Iverksette tiltak for å øke antall læreplasser Avgrenset til: For unge funksjonshemmede og minoritetsspråklige	3.9.15 Mandat for forarbeidet godkjent. 17.3.16: Mandat for arbeidsgruppen godkjent. 1.6.17: Sluttrapport leveres våren 2018 25.1.18: Sluttrapportene sendes departementene etter SG i mai	Nei	Lagt frem til behandling i styringsgruppen 5.4.2018.
i) Utarbeide veiledningsmateriell om etablering av forpliktende samarbeidsavtaler mellom ulike fagsektorer for å styrke og systematisere samarbeidet om målgruppen	3.11.16: Oppgavene kan eventuelt legges til KOM-gruppen som får et utvidet mandat		
j) Vurdere informasjonstiltak rettet mot brukere (barn og unge) og ansatte om bestemmelsene knyttet til taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt	3.11.16: Tiltak j legges til regelverksgruppe b.	Leveranse fra regelverksgruppe b er utsatt	
k) Utarbeide veileder med informasjon om regelverk, støtteordninger og samarbeid til kommuner og andre relevante aktører	3.11.16: Oppgavene kan eventuelt legges til KOM-gruppen som får et utvidet mandat. Sekretariatet følger opp dette med KOM-gruppen.		
l) Bidra til økt bruk av familieråd for å styrke barn og familiers medvirkning i prosessen med å skape et omsorgsmiljø som ivaretar barnets læringsbetingelser	3.11.16: Ses i sammenheng med tiltak d.	Gruppe cdm lagt ned.	

m) Øke kompetansen blant ansatte i barnevernet og andre sektorer om minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer i skolen	22.5.15: Tiltak c, d, og m besluttet lagt sammen. 3.9.15: Mandat godkjent. 22.9.16: Gruppe cdm lagt ned.	Gruppe cdm lagt ned.	Gruppen lagt ned. Arbeidet skulle i stedet ses i sammenheng med videre arbeid og strategisk utvikling av programmet videre.
n) Revidere veilederen fra 2008 om overgang barnehage-skole	3.11.16: Tiltaket vurderes som en del av Udirs virksomhet og tas ut av 0-24-programmet.	Nei.	Tatt ut av programmet.
o) Gi veiledning til fylkeskommunene i arbeidet med å tilpasse tilbudet til den enkelte elev, særlig når dette må skje i samarbeid med andre tjenester / etater	3.11.16: Tiltaket vurderes som en del av Udirs virksomhet og tas ut av 0-24-programmet.	Nei.	Tatt ut av programmet.
p) Gi veiledning til kommunene og fylkeskommuner om hvordan overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring for elever i målgruppen kan bli bedre, også med hensyn til tverrfaglig samarbeid mellom ulike kommunale etater	3.11.16: Programsekretariatet og kontaktpersonene ser videre på tiltak p. Må drøftes videre i sammenheng med embetsoppdraget til fylkesmennene og eventuelt satsningsforslag.		
q) Utarbeide informasjon om rettigheter elever med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke elever har til fagutdanning	3.11.16: Oppgavene kan eventuelt legges til KOM-gruppen som får et utvidet mandat. Sekretariatet følger opp dette med KOM-gruppen.		
r) Vurdere om tilskuddet til lærebedrifter bør differensieres slik at det tar hensyn til ansettelse av lærlinger/lærekandidater med nedsatt arbeidsevne eller andre spesielle utfordringer		Følges opp i egen virksomhet i UDir.	Tatt ut av programmet.
s) Utarbeide en oversikt over relevante tilskuddsordninger på barne- og ungdomsfeltet og foreslå ny innretning/praksis. Hensikten er å gjøre det enklere for stat, kommune og andre aktører å forvalte og benytte ordningene mer samordnet og målrettet for utsatte barn og unge.	3.9.15: Mandat godkjent. 4.2.16: Oversikt over tilskuddsordninger tatt til orientering.	Nei.	Tatt videre under tiltak t.
t) Vurdere mulighetene for å fremme forslag til gjensidige tilpasninger eller sammenslåing av tilskuddsordninger innenfor relevante områder.	16.2.17: Sluttrapporten godkjennes	Nei.	Gruppens anbefalinger sendes til direktoratene for implementering.
u) Etablere mer varige samordnings- og	Løpende		

samarbeidsstrukturer og prosesser mellom direktoratene som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid.			
v) Etablere felles strukturer og møteplasser for å involvere bruker-organisasjoner, der det vurderes som hensiktsmessig.	23.10.15: Mandat godkjent med presisering 22.9.16: Sluttrapport for gruppen levert.	Nei.	Leveransen fra dette arbeidet så langt er et forslag til en ny felles møtearena med relevante brukerorganisasjoner, på tvers av direktoratene. Dette skal prøves ut i to år. Ansvaret er lagt til Helsedirektoratet.
w) Vurdere mulighetene for å samordne retningslinjer, veiledere og ressursmaterieill og felles innsats for å gjøre disse kjent	3.11.16: Oppgavene kan eventuelt legges til KOM-gruppen som får et utvidet mandat. Sekretariatet følger opp dette med KOM-gruppen.		
x) Konkretisere nye behov for forskning knyttet til ikke-skolerelaterte årsaker til frafall samt sammenhenger mellom skolerelaterte og ikke-skolerelaterte årsaker. Vurdere forankring og finansiering av eventuell ny forskning.	4.9.15: Mandat godkjent.		Leveransen fra dette arbeidet var et notat som er oversendt departementene.
y) Flyktninger og asylsøkere Styrke samarbeidet på direktoratsnivå for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer knyttet til opplæring av asylsøkere i målgruppen for 0-24 samarbeidet. Skal vurdere å ta inn <i>flyktninger</i> i målgruppen for arbeidet.	17.3.16: Mandatet godkjent. 8.12.16: Avviksskjema pga. manglende leveranse. Ny fremdriftsplan viser tiltaket skal avsluttes høsten 2017. 1.6.17: Avviksskjema. Arbeidet i gruppen har stoppet opp. 16.11.17: Gruppen lagt ned.	Ja.	Arbeidet er lagt ned.

Vedlegg 2 Oppsummering av fylkesmennenes årsrapportering for 2017

Det er i tildelingsbrevet til Fylkesmannen gitt føringer om at en av de overordnede tverrsektorielle prioriteringene for fylkesmannsembetene er at de skal være «pådriver for tverretattlig samarbeid for utsatte barn og unge og deres familier gjennom 0-24-samarbeidet. Gjennom informasjon, veiledning og oppfølging av kommunene skal fylkesmannen bidra til et samlet og samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier innen fagområdene barnehage, grunnopplæring, barnevern, helse, sosiale tjenester og arbeidsliv.» Fylkesmannsembetene skal i sin rapportering på 7.3.10.1. gi en samlet egenvurdering av hvordan arbeidet med 0-24-oppgjøret har fungert i henhold til embetets målsettinger og ambisjoner. Det skal fremkomme hvilke egne mål som er satt for arbeidet, og hvilke tiltak som har gitt de beste resultatene. I tillegg rapporterer fylkesmannsembetene på 7.3.10.2 der de skal kort redegjøre for områder der det er særlige utfordringer knyttet til tjenestetilbud for utsatte barn og unge.

I de aller fleste årsrapportene fra fylkesmannsembetene er 0-24-satsningen omtalt i fylkesmannens beretning og prioriterte oppgaver. I noen rapporter vises det ikke innledningsvis direkte til 0-24-samarbeidet, men heller til tematikken utsatte barn og unge og til andre satsinger for barn, slik som sjumilssteget som handler om implementering av FNs barnekonvensjon. I to rapporter nevnes ikke utsatte barn og unge i det hele tatt i innledningen om hovedprioriteringer.

Fylkesmannsembetene har i varierende grad laget egne målsettinger for arbeidet med 0-24. De fleste som har utviklet egne mål har bedre samarbeid og samordning mellom tjenestene som en del av målsettingen. Noen av målsettingene er på et mer overordnet nivå. Et eksempel er Hordaland som har som målsetting av «prioritering av arbeid for barn og unge skal vere synleg, tydeleg og samordna avdelingane imellom, og medverke til at kommunane sine tenester og tilbod har særleg merksemd på utsette grupper og blir særleg tilrettelagt for dei.» Andre har gått lenger i å detaljere tiltak i målformuleringene. Aust- og Vest-Agder har for eksempel definert fire fokusområder: «Taushetsplikt - felles forståelse av egen og andres taushetsplikt, muligheter og begrensninger. Barnekonvensjonen - fokus på barns rett til å bli hørt og vekt på barns beste. Systemarbeid rundt tverrfaglig samarbeid. Folkehelsearbeid - forebyggende og tidlig innsats.» Sør-Trøndelag har definert en visjon og utarbeidet målsettinger der Fylkesmannen er ansvarlig for å ta initiativ, bistå og bidra.

En del knytter arbeidet med utsatte barn og unge til allerede eksisterende programmer. I Rogaland er det tatt inn en målsetning om at «Tverrfagleg samarbeid har tenleg omfang og er rutinert, effektivt og godt. Utsette barn og unge får tidleg og rett hjelp» under prosjektet Sjumilssteget for god oppvekst i Rogaland. I Møre og Romsdal har de valgt å legge 0-24-arbeidet inn under en satsing kalt «Betre oppvekst», som startet i 2012. Målsettingen i satsingen gjelder for alle barn, inkl. utsatte barn og unge: «Sikre medverknad frå barn og unge - betre det fysiske oppvekstmiljøet - betre det psykososiale oppvekstmiljøet - redusere dei negative konsekvensane av sosiale skilnader».

De fleste fylkeskommunene redegjør i rapporteringen for gjennomførte aktiviteter under 0-24-satsingen. I mange fylker er det etablert prosjektgrupper som har ansvar for å være pådrivere i arbeidet. Det har foregått samordning internt i embetene. Enkelte fylkesmannsembeter har brukt 2017 til å etablere et prosjekt, og har ikke kommet i gang med å utarbeide tiltak eller utadrettet virksomhet. Det er i en rekke fylker gjennomført konferanser i 2017 med utsatte barn og unge som tema, enten på politisk nivå eller for de som jobber i tjenester som møter barn og unge, og det er etablert nettverk mellom ulike tjenester som treffer barn og ungdom. Noen fylkesmannsembeter har gjennomført samordnede tilsyn, blant annet om håndtering av bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten i skoler, barnehager og på helsestasjoner. Noen har inngått avtaler med samarbeidende tjenester, som Husbanken og Korus. Fokus på regelverk og bedre forståelse av taushetsplikt og meldeplikt, kompetanseheving og opplæring.

Resultatene av tiltakene det meldes om er blant annet økt bevisstgjøring av viktigheten av å jobbe helhetlig og samordnet, både internt i fylkesmannsembetet og hos kommuner og samarbeidspartnere. Noen melder at kompetansehevingstiltak på tvers av tjenestene har vært nødvendig for å få en felles forståelse av regelverket blant annet knyttet til taushetsplikt. Suksessfaktorer som peker på er lederforankring, tilstrekkelige ressurser til arbeidet og å bli kjent på tvers av profesjoner for å bryte ned språkbarrierer for

samarbeid. I Telemark er det positive erfaringer med BTI-modellen, som står for «Bedre tverrfaglig innsats». Gjennom samarbeidsarenaene som er etablert innenfor denne modellen, utvikler kommunene handlingsveiledere og opplæringsprogram. Flere andre fylker bruker også denne modellen. Fylkesmannen i Rogaland mener at Sjumilssteget har vært et viktig tiltak for å styrke samarbeidet og samordningen av tjenestetilbudet for utsatte barn og unge. Fylkesmannen i Hordaland mener at støtten som har vært gitt tjenestene i forbindelse med et omfattende tilsynsarbeid og i egne møter i vanskelige saker gir tydelige resultater. Fylkesmannen i Nordland melder om gode erfaringer med en oppvekstkonferanse med stor involvering av ungdom i planleggingen av og på konferansen. Flere oppgir imidlertid at det er for tidlig å peke på konkrete resultater av arbeidet som er gjort, og at det er viktig å se alle tiltakene i sammenheng selv om ikke alle viser umiddelbare resultater.

Av utfordringer pekes det på at samordningen mellom ulike tjenester fortsatt er for dårlig mange steder, og at det er utfordrende å få til bedring. Noen peker på at man er bedre til å lage planer om tverrfaglig samarbeid enn å følge planene. Det er særlig utfordringer i sammensatte saker med barn som har behov for bistand fra flere tjenester, for eksempel barn i barnevernsinstitusjoner som sliter psykisk. Kompetansen i skolen knyttet til psykisk helse er mange steder for lav, og det trekkes frem at det er utfordringer knyttet til psykososialt miljø i skolen. Det pekes også på at en del tjenester har for svak kompetanse knyttet til barn med flyktningsbakgrunn, som kan ha traumer. Videre meldes det om utfordringer i forståelsen av regelverk, særlig knyttet til taushetsplikt og regelverk for bruk av tvang. Medvirkning er ikke alltid praktisert i tilstrekkelig grad. Flere trekker frem at Individuell plan ikke er godt nok kjent, og at terskelen for å bruke verktøyet kan være for høy. Kommuneøkonomien trekkes frem som en utfordring, blant annet vises det til kutt i barne- og ungdomspsykiatrien. Fylkesmannens tilsyn avdekker mange lovbrudd.

Vedlegg 3 Dashboard

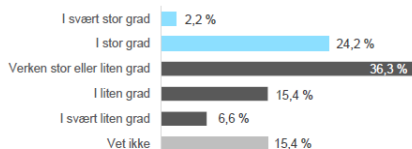
0-24 Programmet: Prosess- og resultatmål

Statistikken som gjengis i form av liggende søylediagrammer under overskriftene prosess-, resultat- og effektmål er fra Deloittes surveyundersøkelse som ble gjennomført i februar 2017. Denne ble sendt ut til 155 personer, hvorav 96 personer besvarte undersøkelsen (62 prosent). Samlet er det bred representasjon i undersøkelsen, både når det gjelder roller i programmet og sektortilhørighet. Surveyen har ikke hatt som formål å være representativ

Prosessmål

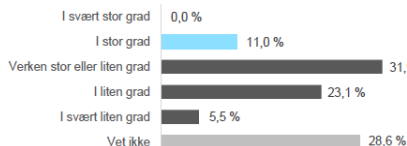
Andel som opplever at programmet har bidratt til:

Bedre samhandling mellom direktoratene



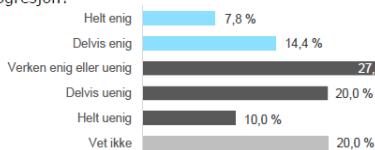
- Til sammen 26 prosent opplever at programmet har bidratt til bedre samhandling mellom direktoratene
- Til sammen svarer om lag halvparten "verken eller" eller "vet ikke"

Bedre samhandling på tvers av forvaltningsnivåer



- 11 prosent svarer at de opplever at programmet har bidratt til bedre samhandling på tvers av forvaltningsnivåer.
- Til sammen svarer om lag 60 prosent "verken eller" eller "vet ikke".

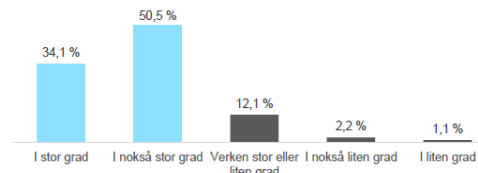
I hvilken grad er du enig i at arbeidsgruppene i programmet har god fremdrift og progresjon?



- 22 prosent opplever at arbeidsgruppene i programmet har god fremdrift og progresjon
- Blant dem som tar aktiv stilling til spørsmålet er det flere som er uenige enn som er enig i at arbeidsgruppene har god fremdrift og progresjon

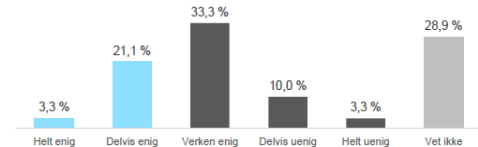
Resultatmål

I hvilken grad kjenner du til hva som er mål og sentrale tiltak i 0-24 programmet?



- Til sammen 85 prosent svarer at de, i stor eller nokså stor grad, kjenner til mål og sentrale tiltak i programmet.

Arbeidsgruppene innsats bidrar til god måloppnåelse for programmet

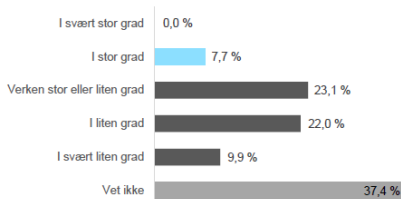


- Til sammen 24 prosent er enig i at arbeidsgruppene innsats bidrar til god måloppnåelse for programmet.

0-24 Programmet: Effektmål

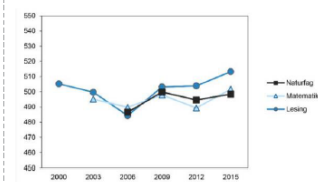
Effektmål

Andelen som opplever at programmet har bidratt til bedre samhandling mellom sektorer/tjenester som arbeider med utsatte barn og unge i kommunene/fylkeskommunene.



- Under 8 prosent opplever at programmet så langt har bidratt til bedre samhandling i kommunene/fylkeskommunene
- 34 prosent «vet ikke» om programmet har bidratt til bedre samhandling lokalt

PISA

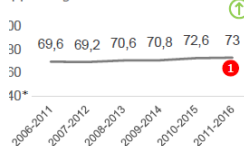


Figur 1.1: Norske resultater i de ulike PISA-undersøkelsene for hvert av fagområdene. Måleskallet varierer i hvert utspørsmål og varierer årlig i henhold til PISA-standarden.

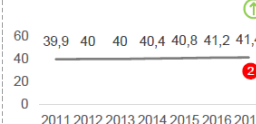
- Svak forbedring i resultatene på PISA-undersøkelsen over tid.
- Neste gang resultater publiseres er i 2018

Effektmål SSB

Gjennomstrømming i videregående opplæring.



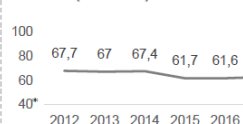
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng, alle elever.



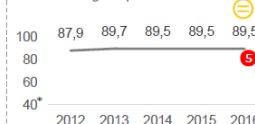
Personer i alderen 15-29 år som verken er sysselsatt eller under utdanning.



Andelen sysselsatte i befolkningen 20-24 år (4. kvartal).



Andelen av elevene som trives godt eller svært godt på skolen.



1 Etter mange år med helt flat utvikling, er det gradvis en liten økning i gjennomstrømmingen i videregående opplæring de siste 5 årene.

2 Det er også en gradvis økning i antall grunnskolepoeng, i perioden etter 2014.

3 Andelen av de unge som verken er i utdanning eller arbeid er 6 %, ned ett prosent poeng fra 2016. Andelen har vært mellom 6 og 7 % siden 2011.

4 I aldersgruppen 20-24 år kan man se en reduksjon i sysselsettingen fra 2014-2016, med det største fallet under 2015. Trenden er negativ siden 2011. Merk at tallene delvis speiler andelen som er i utdanning.

5 Andelen som trives «godt» eller «svært godt» på skolen har ligget stabilt på 89,5 % i Elevundersøkelsen fra Utdanningsdirektoratet de siste årene.

* Noter at verdiaksen starter på 40%.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("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 provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS