



Følgerevaluering av 0-24-programmet

Tredje delrapport

September 2020

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

September 2020

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

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

Sammendrag

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

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

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

Dette er tredje delrapport i følgeevalueringen. Første delrapport (Deloitte, 2018) omfattet en helhetlig statusgjennomgang for 0-24-programmet, med hensyn til både etablering og oppstart, organisering, gjennomføring og måloppnåelse, samt en analyse av sentrale barrierer og suksessfaktorer som gjør seg gjeldende i 0-24-programmet. Andre delrapport (Deloitte, 2019) rettet særlig oppmerksomhet mot organisatorisk utvikling og tiltak og virkemidler som har blitt benyttet for å fremme den tverretatlige samordningen i 0-24-programmet. Også barrierer og suksessfaktorer relatert til måloppnåelse var tema i andre delrapport. I denne tredje delrapporten retter vi ytterligere oppmerksomhet mot programmets måloppnåelse og hvilke forhold som henholdsvis fremmer eller hemmer måloppnåelse. Vi legger i den forbindelse også vekt på å identifisere forbedringsområder, særlig med tanke på hvilke erfaringer og læringspunkter man kan ta med seg inn i andre lignende samarbeid i tiden fremover.

Rapporten belyser dermed i hovedsak følgende temaer:

- Programmets måloppnåelse sett i forhold til definerte prosessmål, resultatmål og effektmål
- Sammenhenger mellom tiltak/aktiviteter og måloppnåelse
- Barrierer og suksessfaktorer for måloppnåelse
- Forbedringsområder knyttet til arbeidet

I evalueringen benyttes en realistisk tilnærming til evaluering av måloppnåelse, med bruk av programteori. Denne metoden handler om å skrive ut og dermed synliggjøre hvordan programmet er ment å skulle fungere, med andre ord hvordan man ser for seg at den ønskede endringen skal inntreffe ved hjelp av de aktivitetene som settes i gang.

I denne delrapporten skisseres en programteori for 0-24-programmet ved hjelp av logiske modeller og narrative beskrivelser som synliggjør sammenhenger mellom innsatsfaktorer, aktiviteter, endringsmekanismer og flere nivå av målsetninger: kortsiktige mål, mål på mellomlang sikt, og langsiktige effektmål. Programteorien synliggjør hvordan aktiviteter og endringsmekanismer på ulike vis bidrar til de langsiktige målene. Videre synliggjør programteorien at flere endringsmekanismer bidrar til resultater som ikke nødvendigvis har en direkte effekt på 0-24-programmets effektmål, men som derimot har en «feedback loop» og bidrar til å styrke effektene av øvrige endringsprosesser i programmet. Det at man oppnår økt tillit og økt kjennskap til de øvrige direktoratenes ansvarsområder er et eksempel på dette, og også det at man får et felles kunnskapsgrunnlag har en viktig funksjon gjennom å styrke øvrige endringsprosesser som er sentrale i 0-24-programmet.

I presentasjonen av en programteori for 0-24-programmet beskrives også flere viktige moderatorer, altså forhold som kan påvirke måloppnåelsen. Blant annet kan ulike distanser som omtales i teorien om interorganisatorisk samhandling være viktige moderatorer. I tillegg er blant annet prioritering og forankring av arbeidet i de samarbeidende direktoratene og departementene, kommunenes behov og opplevde barrierer for samarbeid, fylkesmannens rolle, og konjunkturer og andre utenforliggende forhold identifisert som moderatorer som kan påvirke hvorvidt og i hvilken grad de langsiktige målsetningene nås.

For å få innspill både til etablering av programteorien, og til testing av denne i form av en konkret vurdering av hvorvidt programmets ulike definerte målsetninger er nådd, er det gjort relativt omfattende dokumentanalyser. I tillegg er det som grunnlag for delrapporten gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ulike aktører i samarbeidet, det er gjort en rekke intervjuer med ulike aktører, og Deloitte har deltatt som observatør blant annet i styringsgruppemøter i programmet.

Det synes å være en generell oppfatning blant de som er intervjuet våren 2020 at programmet har hatt en positiv utvikling de siste årene med tanke på å sikre god sammenheng mellom programmets aktiviteter og de målsetningene som er fastsatt. Det blir også gjennomgående gitt uttrykk for at 0-24-programmet har gitt merverdi, og har hatt viktige bidrag innenfor flere områder.

Det er vår vurdering at 0-24-samarbeidet per i dag er inne i en positiv utvikling når det gjelder måloppnåelse for flere av programmets sentrale målsetninger. Særlig gjelder dette målsetninger som er viktige forutsetninger for at ytterligere mål kan nås, som at samarbeidet mellom direktoratene forbedres. I tillegg er det flere pågående prosesser som har potensiale til å bidra til bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, gjennom endringer i statlige virkemidler.

Samtidig er det fremdeles en betydelig vei å gå for å realisere samarbeidets langsiktige målsetninger. Etter vår vurdering er et viktig element i så måte at de merverdiene av programmet som særlig trekkes frem er faktorer som bidrar til å «berede grunnen» for ytterligere endringer. Økt tillit og kjennskap til hverandre, økt samarbeid, samt felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde er alle viktige byggesteiner for å legge til rette for tverretattlig samhandling, og inngår også blant programmets definerte mellomliggende målsetninger. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det har vært for store forventninger til at 0-24-samarbeidet i løpet av programperioden skulle kunne vise til konkrete resultater som påvirker *effektmålene*. Programteorien synliggjør slik vi ser det viktigheten av å gjøre et betydelig grunnarbeid først, før programmet var klart til å gå videre med de større strukturelle tiltakene som det nå arbeides med.

Evalueringen viser etter vår vurdering også at det har vært svakheter ved antakelsene om sammenhenger mellom aktiviteter og målsetninger – eller forandringsteorien – som har blitt lagt til grunn for programmet fra oppstarten. Dette henger blant annet sammen med hvordan man i første del av programperioden gikk frem for å identifisere tiltak og aktiviteter som kunne inngå i programmets tiltaksportefølje. I tillegg har ikke viktige moderatorer som blant annet kognitiv distanse, og kobling mot de deltakende direktoratenes kjernevirksomhet, blitt tilstrekkelig vektlagt gjennom hele programperioden. Vi mener videre at det ikke har vært en tilstrekkelig bevissthet i programmet om hvordan ulike mellomliggende målsetninger er avhengige av hverandre, og hvordan måloppnåelse på ett område kan bidra til å styrke måloppnåelsen på øvrige områder. En komplisert målstruktur, med mange mellomliggende målsetninger, synes også å ha bidratt til at det har vært utfordrende å kommunisere rundt 0-24-programmet. Dette kan slik vi ser det ha bidratt til å svekke forankring og engasjement både i samarbeidende direktorater og samarbeidende departementer.

Et annet moment som slik vi ser det har betydning for måloppnåelsen for programmet, er at 0-24-programmet i hovedsak er ansvarlig for å bidra med endringsmekanismer (ofte i form av leveranser fra arbeidsgrupper), men deretter i begrenset grad har mulighet til å påvirke direkte de neste leddene i forandringsteorien. Det er de ulike direktoratenes linjer, og dels også departementene, som i hovedsak har ansvar for å arbeide for at ønskede endringer faktisk inntreffer, og at effektene realiseres, etter at 0-24-programmet har bidratt med de utløsende mekanismene. Programmets rolle videre i realiseringen av forandringsteorien, består først og fremst av å ha en pådriverrolle, bidra til oppmerksomhet rundt temaet, samt arbeide for prioritering og forankring av arbeidet. Altså forsøke å påvirke en del av de aktuelle moderatorene, som har betydning for hvorvidt forandringsteorien «virker». Etter vår vurdering innebærer dette at programorganisasjonen kun i begrenset grad kan ta ansvar for den endelige måloppnåelsen ut over det å sikre at ønskede og nødvendige endringsmekanismer er på plass. Den videre måloppnåelsen mener vi virksomhetslederne, og til syvende og sist også statsrådene, i økt grad bør stilles ansvarlige for. Det at 0-24-programmet først og fremst har en viktig igangsettings-, tilretteleggings- og pådriverrolle, følger også av det forhold som er påpekt i tidligere delrapporter i følgeevalueringen, om at balansen mellom programmet og linjeorganisasjonene ligger et sted mellom de to idealtypene som omtales som «sterk matrise» og «svak matrise», men med overvekt mot sistnevnte.

Generelt ser vi at 0-24-programmet per august 2020 i hovedsak har beveget seg frem til de første mellomlange effektene som skisseres i programteorien. Flertallet av tiltakene som er gjennomført av programmet har ikke kommet langt nok i implementeringen til at det er mulig å si noe om sammenheng mellom de første mellomlange effektene og de videre mellomlange og langsiktige effektene. Vi mener i den forbindelse at det er viktig å anerkjenne viktigheten av modningsprosessen i samarbeidet, og at det har vært viktig å gjøre seg noen erfaringer som det nå kan bygges videre på mot slutten av programperioden, med hensyn til både tiltaksportefølje og hvordan ulike forhold påvirker tiltaksgjennomføringen og måloppnåelsen. Vi er også av den oppfatning at det har vært nødvendig å gjennomføre tiltak som ikke nødvendigvis har direkte effekt på målgruppen før man kommer til det punkt at man kan jobbe konkret med aktiviteter som kan påvirke effektmålene mer direkte. Viktigheten av et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, og økt tillit og kjennskap til hverandre kan trekkes frem i den sammenheng. Det er i forhold til disse målene 0-24-programmet per i dag synes å ha kommet lengst, noe som også er riktig og viktig for å legge til rette for videre samarbeid og tiltak. Dette innebærer imidlertid at det vil være viktig at arbeidet ikke stopper opp når programperioden opphører, da det fremdeles gjenstår betydelig arbeid for å realisere de intenderte effektene.

Samtidig som det er viktig at arbeidet fortsetter ut over programperioden, merker vi oss at det er en risiko knyttet til det å opprettholde samhandlingen mellom direktoratene etter at programorganiseringen opphører om relativt kort tid. Dette er også et område som i slutfasen av 0-24-samarbeidet vies stor oppmerksomhet. Selv om man gjennom 0-24-programmet blant annet har oppnådd økt tillit mellom de samarbeidende direktoratene, og har redusert de kognitive distansene, merker vi oss at disse resultatene i stor grad er knyttet opp mot prosjektorganisasjonen. Vi mener direktoratene i mindre grad har lyktes med å institusjonalisere den tverrsektorielle samordningen i linjeorganisasjonene. Dette utgjør som nevnt over en klar risiko med hensyn til å nå målet om å utvikle varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorer og forvaltningsnivåer, og vi ser det pågående arbeidet med varige strukturer som et tiltak for å redusere denne risikoen.

For å fremme videre måloppnåelse, og komme videre i realiseringen av 0-24-samarbeidets forandringsteori, mener vi at det i slutfasen av 0-24-samarbeidet er særlig viktig at programmet retter oppmerksomhet mot forutsetningene for måloppnåelse. Som vi har vist gjennom denne rapporten, er det en rekke forutsetninger som må være til stede for at forandringsteorien skal virke og de ønskede effektene kan realiseres. Det er også viktig å opprettholde oppmerksomheten rundt hvordan igangsatte aktiviteter og innsatser skal følges videre opp når programperioden er over.

Innhold

Sammendrag	iii
1. Innledning	1
2. Om programteori og logiske modeller	14
3. Programteori for 0-24-programmet	19
4. Måloppnåelse –virker programteorien?	41
5. Konklusjon og anbefalinger	71
Vedlegg 1 : Referanser	74
Vedlegg 2 : Figurer	76

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	iii
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og målsetninger for 0-24-samarbeidet	2
1.3 Tidligere omtale av måloppnåelse i følgeevalueringen	4
1.4 Realistisk evaluering av måloppnåelse og effekter	4
1.5 Metode	5
1.6 Rapportens oppbygging	12
2. Om programteori og logiske modeller	14
2.1 Hva er programteori	14
2.2 Ulike måter å fremstille en programteori på	15
3. Programteori for 0-24-programmet	19
3.1 Innledning	19
3.2 Logisk modell for 0-24-programmet	19
3.3 Handlingsteori	22
3.4 Forandringsteori	30
4. Måloppnåelse –virker programteorien?	41
4.1 Sammenheng mellom tiltak og målsetninger	41
4.2 Måloppnåelse så langt i programperioden	44
4.3 Måloppnåelse sett i forhold til programteorien for 0-24-programmet	65
5. Konklusjon og anbefalinger	71
Vedlegg 1 : Referanser	74
Vedlegg 2 : Figurer	76

Figurer

Figur 1 Respondentenes organisatoriske tilhørighet. Alle respondenter, 2019 (N=61)	8
Figur 2 Rolle i 0-24-programmet. Alle respondenter, 2019 (N=61)	9
Figur 3 Logisk modell som viser programteori for «et eple om dagen» - «pipeline model»/pildiagram	16
Figur 4 Logisk modell som viser forandringsteorien for «et eple om dagen» - «outcome chain»/utfallskjede	16
Figur 5 Logisk modell for 0-24-programmet	20
Figur 6 Oversikt over status for alle tiltak i 0-24-programmet	29
Figur 7 Utfallskjede («outcome chain») for utvalgte endringsmekanismer i 0-24-programmet	32
Figur 8 Relevans av arbeidet i arbeidsgruppen. Linjeledere i direktorat og medlemmer av arbeidsgrupper, 2019	42
Figur 9 Hvorvidt arbeidet i arbeidsgruppene er viktig for å nå målene i 0-24-samarbeidet. Medlemmer av styringsgruppen og programsekretariatet, 2019	43
Figur 10 Fremdrift i arbeidsgrupper. Linjeledere og arbeidsgruppemedlemmer, 2019	45
Figur 11 Utbytte av arbeidsgrupper i forhold til innsats som legges ned. Arbeidsgruppemedlemmer, 2019	46
Figur 12 Endring i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i departementer, direktorater og hos Fylkesmannen, 2019	48

Figur 13 0-24-programmets opplevde bidrag til økt samarbeid på tvers av sektorer. Respondenter som opplevde økt samarbeid, 2019	48
Figur 14 Felles kunnskapsgrunnlag. Alle respondentgrupper, 2019	50
Figur 15 Bruk av kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Ansatte i direktorat og departement, 2019	51
Figur 16 Opplevelse av sammenfallende syn på målgruppens utfordringer. Alle respondentgrupper, 2019	52
Figur 17 Opplevelse av hvorvidt det er enighet om tiltak. Alle respondentgrupper, 2019	53
Figur 18 Samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019	56
Figur 19 Opplevd endring i samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019	57
Figur 20 0-24-samarbeidets bidrag til samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019	57
Figur 21 Samordning av styringssignaler overfor Fylkesmannen. Kontaktpersoner hos Fylkesmannen, 2019	60
Figur 22 Samordning av Fylkesmannens innsats. Kontaktpersoner hos Fylkesmannen, 2019	61
Figur 23: Gjennomføring i videregående opplæring, ulike utdanningsprogram. Kilde: SSB	63
Figur 24: Gjennomføring videregående opplæring, innvandringskategori. Kilde: SSB	64
Figur 25 Logisk modell for 0-24-programmet	66
Figur 26 Betydning av arbeidet for egen virksomhet. Linjeledere og medlemmer av arbeidsgrupper, 2019	69
Figur 27: Gjennomføring studieforberedende opplæring, innvandringskategori. Kilde: SSB	76
Figur 28: Gjennomføring yrkesfaglig opplæring, innvandringskategori. Kilde:SSB	77

Tabeller

Tabell 1 Mål for 0-24 programmet jf. programmandat fra 2015	3
Tabell 2 Mål for 0-24-programmet per juni 2019	3
Tabell 3 Respondentgrupper og svarprosent i spørreundersøkelse, 2019	7
Tabell 4 Oversikt over intervju våren 2020	11

1. Innledning

Denne delrapporten fra følgeevalueringen av 0-24-samarbeidet omhandler måloppnåelsen til programmet relativt kort tid før avslutning av programperioden. I tillegg rettes det oppmerksomhet mot hvilke faktorer som henholdsvis fremmer og hemmer måloppnåelse. For å undersøke disse forholdene er det utarbeidet en programteori for samarbeidet, noe som står sentralt i en realistisk evaluering av et program, prosjekt eller tiltak.

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Om 0-24-samarbeidet

I 2015 mottok Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdssdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet et felles oppdrag fra sine respektive departementer om å etablere et *forpliktende samarbeid* om utsatte barn og unge under 24 år. 0-24 programmet ble etablert for å ivareta dette felles oppdraget, og er et femårig tverrsektorielt program som har som formål at tjenester og innsatser for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier skal bli bedre samordnet og mer helhetlige (0-24-samarbeidet, 2017a). Programmet er organisert med en fast styringsgruppe med medlemmer fra alle deltakende direktorater, samt et programsekretariat. I tillegg har programmet etablert arbeidsgrupper knyttet til de enkelte tiltakene som gjennomføres. Programperioden for 0-24-programmet er fra 2015 til 2020, med andre ord er programmet nå inne i sitt siste år.¹ I felles fornyet oppdragsbrev fra departementene til de samarbeidende direktoratene i juli 2019, fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet skal være med i 0-24-samarbeidet (Kunnskapsdepartementet m.fl., 2019). Fra høsten 2019 har derfor både Politidirektoratet (POD) og Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) deltatt med ett medlem hver i styringsgruppen for 0-24-programmet.²

Bakgrunnen for opprettelsen av 0-24-samarbeidet var den varige og komplekse utfordringen relatert til frafall i videregående opplæring, noe som blir vektlagt i det felles oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til de fem deltakende direktoratene i 2014 (Kunnskapsdepartementet, 2014).³ Som det pekes på i første delrapport fra følgeevalueringen, var også erkjennelsen av at mulighetene for å oppnå varige endringer er størst gjennom et tett og forpliktende samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer og på tvers av tjenesteområdene i kommunene, en sentral del av bakgrunnen for opprettelsen av samarbeidet (Deloitte, 2018). Det er også et sentralt moment at årsakene til frafall i videregående opplæring ofte ligger i tidligere faser i barns oppvekst, og i grunnopplæringen, til dels lenge før videregående opplæring påbegynnes. Det er derfor viktig med både tidlig og helhetlig innsats for å forebygge senere frafall fra videregående opplæring (NOVA, 2010). Årsaker til frafall i videregående opplæring gjøres nærmere rede for i første delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018). Underveis i programperioden er hovedvekten av innsatsen i programmet flyttet fra gjennomføring i videregående skole spesielt, til utsatte barn, unge og deres familier mer generelt.

Bakgrunnen for opprettelse av 0-24-samarbeidet, og de tidlige prosessene med etableringen av programmet, er også nærmere omtalt i første delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018). Utviklingen av programmet, dets organisering og tiltak er nærmere omtalt i andre delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2019).

¹ Grunnet Covid-19-pandemien i 2020 oppstod det forsinkelser i gjennomføringen av enkelte tiltak i regi av 0-24-programmet. På grunn av denne situasjonen ble det av styringsgruppen for programmet i møte 16. juni 2020 besluttet at direktoratene vil videreføre 0-24-programmet/strukturene inntil sluttrapport fra programmet er godkjent av styringsgruppen, og at direktoratene søker departementene om å utsette sluttrapporten fra 0-24 fra desember 2020 til april 2021.

² Av referat fra styringsgruppemøte 30. januar 2020 fremgår det at POD og SfKs deltakelse ikke innebærer en endring av den faste styringsgruppen, men at dette er aktører som inviteres når det er saker som de har interesse av.

³ Tilsvarende oppdragsbrev ble sendt fra de andre departementene.

1.1.2 Om følgeevalueringen og delrapporten

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

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

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

Dette er tredje delrapport i følgeevalueringen. Første delrapport (Deloitte, 2018) omfattet en helhetlig statusgjennomgang for 0-24-programmet, med hensyn til både etablering og oppstart, organisering, gjennomføring og måloppnåelse, samt en analyse av sentrale barrierer og suksessfaktorer som gjør seg gjeldende i 0-24-programmet. Andre delrapport (Deloitte, 2019) er mer tematisk avgrenset enn den første delrapporten og omhandler den videre utviklingen av programmet. Andre delrapport retter særlig oppmerksomhet mot organisatorisk utvikling og tiltak og virkemidler som har blitt benyttet for å fremme den tverretatlige samordningen i 0-24-programmet, samt fremme gevinstrealiseringen i programmet. Måloppnåelse i seg selv var ikke tema i andre delrapport, men barrierer og suksessfaktorer relatert til måloppnåelse var likevel et sentralt tema, da dette er nært relatert til organiseringen og utviklingen av programmet generelt. I denne tredje delrapporten retter vi ytterligere oppmerksomhet mot programmets måloppnåelse og hvilke forhold som henholdsvis fremmer eller hemmer måloppnåelse. Vi legger i den forbindelse også vekt på å identifisere forbedringsområder. Som følge av at programmet nå er i slutfasen, vil eventuelle forbedringsområder først og fremst drøftes med tanke på hvilke erfaringer og læringspunkter man kan ta med seg inn i andre lignende samarbeid i tiden fremover.

Følgende problemstillinger belyses gjennom rapporten:

Måloppnåelse:

- I hvilken grad når programmet sine prosessmål?
- I hvilken grad når programmet sine resultatmål?
- Hva er sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse i programmet?
- Hvilke barrierer og suksessfaktorer finnes på ulike systemnivå for å nå programmets mål?

Endring og forbedring:

- Hva bør og kan evt. endres og hvordan, innenfor de organisatoriske og ressursmessige rammene som finnes?

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for formålet med 0-24-programmet, og de fastsatte målsetningene.

1.2 Formål og målsetninger for 0-24-samarbeidet

I første oppdragsbrev fra departementene til direktoratene (Kunnskapsdepartementet, 2014) fremgår det at målet med 0-24-samarbeidet er å bidra til at barn og unge i målgruppen får helhetlig hjelp og nødvendig oppfølging til å mestre skolegang og gjennomføre videregående opplæring. I senere styringsdokumenter fra programmet er formålet i noe større grad innrettet mot samordning av tjenester til utsatte barn og unge generelt, jf. definisjonen av formålet som fremgår av 0-24-samarbeidets strategi (0-24-samarbeidet, 2017):

Formålet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal

lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnsliv, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Tabell 1 under oppsummerer målsetningene for programmet, slik de var formulert i det opprinnelige programmandatet fra september 2015. I løpet av programperioden har det blitt gjort noen mindre justeringer i tilknytning til målsetningene for programmet. Dette knytter seg i hovedsak til at hovedvekten i programmet er flyttet fra gjennomføring i videregående skole spesielt, til utsatte barn, unge og deres familier mer generelt. Også resultatmålene har blitt noe justert. Gjeldende målsetninger per i dag er gjengitt i tabell 2 under.

Tabell 1 Mål for 0-24 programmet jf. programmandat fra 2015

Prosessmål – programmandat 2015	Resultatmål – programmandat 2015	Effektmål – programmandat 2015
1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan 2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles 3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles 4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte	1. Direktoratene har etablert et 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	1. Det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene er styrket 2. Gjennomføringen i videregående opplæring er økt, som grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnslivet og varig tilknytning til arbeidslivet

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

Tabell 2 Mål for 0-24-programmet per juni 2019

Prosessmål – programmandat 2015	Resultatmål – målbilde 2020	Effektmål – målbilde 2020
1. Tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan 2. Det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles 3. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles 4. Programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte	1. Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier 2. Direktoratenes virkemidler er samordnet der det er vesentlig for å understøtte kommuner / fylkeskommuner i å etablere godt 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	1. Det tverretatlige 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

Når det gjelder sammenhengen mellom programmets tiltak og måloppnåelse, er det blant annet i statusrapportering fra 0-24-programmet til departementene i desember 2018 vist til at «Målet er å ha en portefølje med tiltak som på en god måte bidrar til å nå målene for arbeidet» (0-24-samarbeidet, 2018b).

1.3 Tidligere omtale av måloppnåelse i følgeevalueringen

Det ble i februar 2017 gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot sentrale aktører i programmet, blant annet med det formål å få data som kunne belyse måloppnåelsen underveis i programperioden. Måloppnåelsen i programmet er følgelig belyst også i tidligere leveranser i forbindelse med følgeevalueringen. Blant annet var måloppnåelse et tema i delrapport 1 (Deloitte, 2018).

Tiltaksgjennomføringen har også vært vektlagt i øvrige statusnotater og delrapporter, men da i all hovedsak med fokus på prosess og konkrete resultater/oppfølging av arbeidet i arbeidsgruppene som er knyttet til de ulike tiltakene.

I følgeevalueringens andre delrapport fra våren 2019 ble det vurdert at programmet hadde utfordringer knyttet til å sikre en god kobling mellom de enkelte tiltakene som gjennomføres og de overordnede målene som programmet skal oppnå. Blant årsakene til dette ble det vist til at det synes å mangle en tydelig *forandringsteori* som viser hvordan innsatser er tenkt å virke for å nå målene og hvilke forutsetninger dette krever, både for 0-24-programmet som helhet og for den enkelte innsatsen i programmet.

1.4 Realistisk evaluering av måloppnåelse og effekter

Det er vanskelig å fastslå sikre årsakssammenhenger mellom et iverksatt tiltak (eller som i dette tilfellet; et program som omfatter en rekke ulike tiltak/prosjekter) og ønskede virkninger og effekter. En klassisk effektevaluering vektlegger det å «vurdere eller beregne måloppnåelse og virkninger i relasjon til målsettingene med et tiltak eller program» (Sverdrup, 2014;28). Denne evalueringstilnærmingen, som gjerne stiller spørsmålet «Er målene oppnådd eller ikke?» er sterkt påvirket av naturvitenskapen, og bruk av kvantitative data står sentralt. Ofte brukes forskningsdesign som omfatter eksperimentelle tilnærminger, og det er vanlig å sammenligne tiltaket man vil studere virkningene av med en kontrollgruppe som ikke blir utsatt for det aktuelle tiltaket. I samfunnsvitenskapen er det imidlertid sjelden mulig å gjøre denne typen sammenligninger, der de to gruppene i utgangspunktet er helt like, og der man kan utelukke innflytelse fra andre faktorer som kommer i tillegg til de man ønsker å studere.

Tiltak og aktiviteter iverksettes sjelden i et vakuum, og andre samtidige tiltak, prosesser, forhold knyttet til samfunnsutviklingen, forhold knyttet til målgruppen etc. kan også ha en påvirkning på utviklingen. Den eneste måten å fastslå årsak-virkningsforhold med sikkerhet på, er som nevnt over gjennom kontrollerte eksperimenter der alle andre faktorer enn den man ønsker å undersøke, holdes konstant. Et slikt undersøkelsesdesign er ikke verken mulig eller ønskelig i følgeevalueringen av 0-24-programmet. For å gjøre en vurdering av måloppnåelsen, støtter vi oss i stedet til en såkalt *realistisk evalueringsmodell*, der kontekst spiller en sentral rolle, og der også prosessen for å nå målene vies betydelig oppmerksomhet. Realistisk evaluering anses gjerne som både et oppgjør med og et alternativ til de eksperimentelle evalueringsmodellene (Pawson & Tilly 1997). Sverdrup (2014) peker på at det også i en realistisk evaluering er ønskelig å undersøke effekter, men det er en pragmatisk og kontekstnær tilnærming som legger betydelig mer vekt på å få en forståelse for prosessen og hva som påvirker og bidrar til måloppnåelse, enn en tradisjonell effektevaluering gjør. På dansk omtales denne typen evaluering ofte som virkningsevaluering, og beskrives som en evaluering som retter oppmerksomheten mot hva som virker for hvem, under hvilke omstendigheter (Bredgaard m.fl., 2016). I denne evalueringstilnærmingen er det viktig å undersøke hvilke endringer som må inntreffe for at målene skal nås, og hvilke faktorer som antas å kunne påvirke hvorvidt disse endringene inntreffer. Denne kunnskapen er viktig for å vurdere hvilken overføringsverdi kunnskapen har til andre og nye programmer, noe som er sentralt i følgeevalueringen av 0-24-programmet. Et sentralt element i en realistisk evaluering/virkningsevaluering er ofte utarbeidelsen av en programteori, herunder en forandringsteori. Det er i den forbindelse viktig å synliggjøre involverte parter antakelser om hva som fører til endring, på hvilken måte og med hvilket resultat. I evaluering med bruk av programteori vil man blant annet kunne undersøke om årsaken til at et program eventuelt mislykkes, skyldes implementeringsfeil eller teorifeil; ved implementeringsfeil henvises det til en

manglende evne til å iverksette de intenderte aktivitetene, mens det ved teorifeil handler om at aktivitetene ikke evner å medføre de ønskede effektene (Bredgaard m.fl., 2016). Formålet med utarbeidelse av en programteori er nærmere gjort greie for i kapittel 2.

Når det skal gjøres en evaluering av måloppnåelse og effekter av et gitt tiltak, er det også viktig å være bevisst på hva det på evalueringstidspunktet er mulig å si noe om eller måle. Her spiller tidspunkt for evalueringen sett i forhold til hvilken fase tiltaket som evalueres er inne i, en viktig rolle. Samset & Christensen (2013) peker på at et tiltak, en prosess eller et prosjekt kan deles inn i følgende tre faser: 1) Ide- og beslutningsfasen, 2) Gjennomføringsfasen og 3) Driftsfasen. Gjennomføringsfasen defineres som perioden frem til resultatmålet er realisert, «(...) for eksempel at bygget er bygd, organisasjonen er omorganisert eller studenten har avlagt sin eksamen.» Driftsfasen beskrives som en form for etterfase eller anvendelsesfase, der nytten av tiltaket ofte skal realiseres. Samset & Christensen peker samtidig på at evalueringer ofte utføres umiddelbart etter gjennomføringsfasen, i form av en sluttevaluering. På dette tidspunktet kan man ifølge Samset & Christensen få kontrollinformasjon med hensyn til resultatmålet, mens det i liten grad vil være mulig å si noe om effektene av tiltaket på et så tidlig stadium. De peker på at en ex post-evaluering senere i driftsfasen vil være mer egnet til å trekke ut erfaringer av tiltakene som er satt i verk. Når det gjelder følgeevalueringen av 0-24-samarbeidet, omfatter denne både en underveisevaluering og en sluttevaluering, altså evaluering både i gjennomføringsfasen og umiddelbart etter at denne avsluttes (sluttrapport fra følgeevalueringen er planlagt ferdigstilt kort tid etter avslutning av programperioden). Dette medfører at evalueringen ikke omfatter den såkalte «driftsfasen», og følgelig vil ha begrenset mulighet til å si noe om hvilke effekter programmet har hatt. I overgangen fra gjennomføringsfasen til driftsfasen vil det primært være mulig å gjøre en resultatvurdering, men i mindre grad si noe om effektene man eventuelt oppnår som følge av gjennomførte aktiviteter.

1.5 Metode

Vi benytter en realistisk tilnærming til evalueringen av måloppnåelse i 0-24-programmet, med bruk av programteori. Denne metoden handler kort oppsummert om å skrive ut og dermed synliggjøre hvordan programmet er ment å skulle fungere. Alle intervensjoner som skal bidra til endring har en programteori, herunder også en forandringsteori som sier noe om hvordan man ser for seg at den ønskede endringen skal inntreffe ved hjelp av de aktivitetene som settes i gang. Ofte er imidlertid denne programteorien og forandringsteorien implisitt. Som en del av følgeevalueringen gjør vi 0-24-programmets underliggende programteori og forandringsteori eksplisitt.

Programteorien presenteres i kapittel 3 i rapporten. Tydeliggjøring av en intervensjons programteori er viktig i en realistisk evaluering av et program, prosjekt eller tiltak, da programteorien gir grunnlag for å vurdere årsaker til måloppnåelse eller manglende måloppnåelse, og bidrar til å tydeliggjøre hvilke faktorer som henholdsvis fremmer og hemmer måloppnåelsen. Kapittel 2 gir en nærmere introduksjon til hva programteori er, og ulike måter å fremstille en programteori på.

I forbindelse med vår presentasjon av programteorien for 0-24-samarbeidet har vi valgt å benytte ulike logiske modeller for å illustrere de sentrale sammenhengene mellom ulike ledd i teorien, i tillegg til at programteorien utdypes gjennom narrative beskrivelser. Vi har benyttet et pildiagram for å illustrere den helhetlige programteorien for 0-24-samarbeidet. Dette gir en lineær fremstilling av sammenhengene mellom aktiviteter og resultater. For å synliggjøre også virkninger som ikke er lineære, samt for enda tydeligere å illustrere sammenhengene mellom hvert enkelt mellomliggende mål, og hvordan disse til slutt er tenkt å bidra til å realisere de ønskede effektene, har vi også utarbeidet en utfallskjede for enkelte av endringsmekanismene i programmet som et supplement til pildiagrammet.

Til tross for bruk av flere modeller og narrative beskrivelser, er programteorien vi presenterer betydelig forenklet. En programteori som omfatter alle aktiviteter som inngår og har inngått i 0-24-programmet, og alle endringsprosesser og mellomliggende målsetninger disse forventes å bidra til, ville vært svært tidkrevende å utarbeide, siden 0-24-programmet omfatter et svært bredt spekter av aktiviteter. I tillegg ville en slik programteori ha blitt så omfattende å fremstille og forklare, at det kunne fremstått som uoversiktlig og dermed heller ikke ville bidratt til å oppfylle formålet med å gi en oversiktlig og lett forståelig fremstilling av 0-24-programmets programteori. Ideelt sett kunne man med fordel også ha laget egne logiske modeller for hvert av tiltakene/prosjektene som har inngått eller inngår som aktiviteter i 0-24-

programmet. Siden programmet både går over lang tid og omfatter svært mange ulike tiltak/prosjekter, ville imidlertid også dette vært svært omfattende både å utarbeide og presentere. Vi har derfor valgt å utarbeide en mer overordnet beskrivelse av programteorien, der vi trekker frem en del av innsatsene/aktivitetene i programmet, og hvordan disse er ment å fungere med tanke på å nå programmets målsetninger. Vi har vurdert det slik at en noe overordnet modell i tilstrekkelig grad oppfyller formålet med å illustrere programmets handlingsteori og forandringsteori, og gir det nødvendige grunnlaget for analyser av programmets måloppnåelse.

For å utarbeide en programteori for 0-24-programmet, og vurdere måloppnåelse for programmet så langt, er det benyttet en kombinasjon av ulike metoder der både dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer har stått sentralt. De ulike metodene er nærmere beskrevet under.

1.5.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har stått sentralt i utarbeidelsen av en programteori for 0-24-programmet, og i de empiriske undersøkelsene av i hvilken grad og hvordan tiltakene i programmet bidrar til å nå programmets målsetninger. Både overordnede dokumenter og dokumenter tilknyttet enkelttiltak har vært viktige kilder. Blant de overordnede dokumentene har blant annet oppdragsbrev, strategidokumenter, rapporteringer fra 0-24-programmet til departementene og beskrivelser av programmets målbilde vært sentralt. I tillegg har prosjektplaner og rapportering fra enkelttiltak blitt gjennomgått, samt saksdokumenter og referat fra styringsgruppemøter.

1.5.2 Spørreundersøkelse

Høsten 2019 ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ulike aktører med en rolle i 0-24-samarbeidet. Formålet med undersøkelsen var å belyse måloppnåelsen så langt i programmet, basert på sentrale aktørers svar på spørsmål som kan benyttes som indikatorer på måloppnåelse. I undersøkelsen ble oppmerksomheten særlig rettet mot programmets prosessmål og resultatmål, samt sammenhenger mellom tiltak/aktiviteter og programmets målsetninger.

Mottakere av spørreundersøkelsen var i hovedsak personer med en spesifikk og sentral rolle i 0-24-samarbeidet: medlemmer av styringsgruppen, medlemmer av programsekretariatet, medlemmer av arbeidsgrupper som er knyttet til gjennomføringen av spesifikke innsatser/prosjekter i 0-24-regi, kontaktpersoner hos fylkesmennene, og medlemmer av departementenes arbeidsgruppe. I tillegg ble undersøkelsen sendt til noen linjeledere i de samarbeidende direktoratene, ut over de som har spesifikke roller i 0-24-programmet. Også tidligere medlemmer av styringsgruppen og arbeidsgrupper er inkludert i målgruppen, i den grad det foreligger tilgjengelig kontaktinformasjon i 0-24-programmets adresseliste som Deloitte har lagt til grunn ved utsendelse.

Spørreundersøkelsen høsten 2019 bygger dels på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i februar 2017, for å få sammenlignbare data over tid. Det ble imidlertid også gjort en del endringer både i målgruppe og spørsmål. Når det gjelder endringer i målgruppe, ble dette gjort for å tilpasse spørreundersøkelsen i henhold til justeringer i 0-24-programmets innretning og for å ta høyde for at programmet nå hadde vært en stund. Siden programmet i liten grad har jobbet direkte ut mot fylkeskommunene, ble ikke spørreundersøkelsen høsten 2019 sendt til representanter for fylkeskommunene.⁴ Videre ble personer som tidligere har hatt en rolle i 0-24-programmet, men som ikke lengre hadde det høsten 2019, inkludert i målgruppen i tillegg til personer med en aktiv rolle i programmet. Dette ble vurdert som relevant både fordi en del av innsatsene/aktivitetene i programmet var avsluttet høsten 2019, og fordi flere av direktoratene hadde skiftet ut sine representanter i styringsgruppen. Det var vår vurdering at også personer som inntil for kort tid siden hadde vært medlem av en arbeidsgruppe i programmet, eller som inntil for kort tid siden hadde vært medlem av styringsgruppen, kunne ha viktige erfaringer som tilsa at de burde være en del av målgruppen for spørreundersøkelsen.

Både i 2017 og i 2019 ba vi om å få oversend oversikter over aktuelle respondenter fra 0-24-programmets lister over aktive og tidligere (kun aktuelt i 2019) medlemmer av henholdsvis styringsgruppe, programsekretariat, arbeidsgrupper, samt oversikter over kontaktpersoner hos fylkesmennene og

⁴ I 2017 ble invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen også sendt til fylkeskommunene ved utdanningsdirektørene.

fylkeskommunene.⁵ Også kontaklinformasjon til øvrige linjeledere ble hentet fra 0-24-programmets egne oversikter over relevante aktører.

I forkant av spørreundersøkelsen høsten 2019 ble det gjort en vurdering av hvilke av spørsmålene fra 2017 det ville være hensiktsmessig å benytte også denne gangen. Basert på den kjennskap vi gjennom følgeevalueringen hadde fått til programmet de siste årene, ble det vurdert som hensiktsmessig å gjøre en del endringer i spørsmålsformuleringer og svaralternativer. Videre var det behov for å gjøre enkelte justeringer med bakgrunn i at programmets målformuleringer er noe endret. Det var samtidig også en del spørsmål som ble beholdt slik at muligheten til å sammenligne svarene fra de to undersøkelsene fremdeles var til stede.

Questback har blitt benyttet til å gjennomføre spørreundersøkelsen både i 2017 og 2019.

1.5.2.1 Svarprosent og respondentenes organisatoriske tilhørighet

Undersøkelsen som ble gjennomført i februar 2017 ble sendt ut til totalt 155 personer, hvorav 96 personer besvarte undersøkelsen (62 prosent). Spørreundersøkelsen høsten 2019 ble sendt ut til total 127 personer. Av disse går det frem av systemmeldinger at e-post med forespørsel om å svare på undersøkelsen ikke nådde frem til seks personer. Sannsynligvis skyldes dette at aktuelle personer har skiftet jobb, og at e-postadressen dermed ikke lenger er gyldig. Dette betyr at reelt antall mottakere av forespørsel om å svare på spørreundersøkelsen, er 121. Av disse svarte 61 personer på undersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 50 prosent.

I tabell 3 går det frem hvor mange fra de ulike respondentgruppene som mottok undersøkelsen i 2019, og hvor mange fra hver respondentgruppe som besvarte undersøkelsen.

Tabell 3 Respondentgrupper og svarprosent i spørreundersøkelse, 2019

Respondentens rolle i relasjon til 0-24-programmet	Nettoutvalg	Antall svar	Svarprosent
Styringsgruppemedlem (inkl. leder)	8 ⁶	5 ⁷	63 %
Medlem av programsekretariatet	7	7 ⁸	100 %
Medlem/leder i en arbeidsgruppe	66 ⁹	26 ¹⁰	39 %
Kontaktperson i et fylkesmannsembete	11	7	64 %
Linjeleder i et av de samarbeidende direktoratene	20 ¹¹	6	30 %
Departementenes arbeidsgruppe	9	3	33 %
Annet	0	7 ¹²	IA
SUM	121	61	50 %

⁵ Kontaklinformasjon til fylkeskommunene var som nevnt over kun relevant for spørreundersøkelsen i 2017, da denne ble sendt også til alle landets fylkeskommuner

⁶ Hvorav seks daværende og to tidligere

⁷ Fire av disse respondentene har svart at de er medlem av styringsgruppen på det tidspunktet spørreundersøkelsen ble gjennomført.

⁸ Alle disse respondentene har svart at de var medlem av programsekretariatet på det tidspunktet spørreundersøkelsen ble gjennomført.

⁹ Inkludert både pågående og avsluttede arbeidsgrupper. 34 av respondentene var ifølge oversikter fra 0-24-programmet del av en aktiv arbeidsgruppe på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført.

¹⁰ Av disse respondentene svarer 17 personer *nei* på spørsmål om de på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført hadde en aktiv rolle i 0-24-programmet.

¹¹ Dette er linjeledere som ikke har spesifikke roller i tilknytning til 0-24-programmet. I tillegg er det en rekke linjeledere både i styringsgruppen og i ulike arbeidsgrupper.

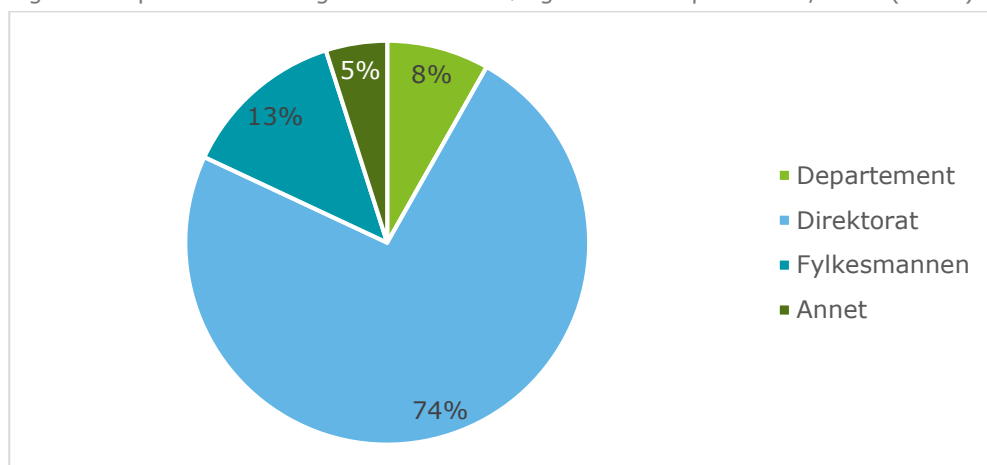
¹² De syv personene som svarte «annet» på spørsmål om hva som er eller har vært vedkommendes rolle i 0-24-programmet, ble bedt om å spesifisere egen rolle. Respondentene svarer blant annet at de er leder i departement, medlem av direktoratsintern styringsgruppe, at vedkommende har forskjellige roller, eller at vedkommende er medlem i arbeidsgruppe hos Fylkesmannen. Det er sannsynlig at noen av disse respondentene i 0-24-programmets kontaktlister står oppført som for eksempel kontaktperson hos fylkesmannen eller linjeleder i direktorat. Eventuelt er det mulig at dette er personer som tidligere har hatt en slik rolle, men ikke har det lenger.

Som det går frem av tabellen over, var det programsekretariatet, styringsgruppen og kontaktpersoner hos fylkesmennene som hadde høyest svarprosent. Størst frafall, og dermed også lavest svarprosent, var det blant linjelederne i de samarbeidende direktoratene (som ikke hadde noen spesifikk rolle opp mot 0-24-programmet), departementenes arbeidsgruppe og medlemmer/ledere i en arbeidsgruppe relatert til 0-24-programmets innsatser. Når det gjelder sistnevnte, er det verd å merke seg at mange arbeidsgrupper ikke lenger var aktive høsten 2019, og at nesten halvparten av arbeidsgruppemedlemmene som mottok invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen, ikke lenger hadde en aktiv rolle i 0-24-programmet. Dette kan ha hatt betydning for respondentenes motivasjon til å svare på spørreundersøkelsen.

Sammenlignet med spørreundersøkelsen i 2017, var det da en større andel av linjeledere, arbeidsgruppemedlemmer og representanter i departementenes arbeidsgruppe som besvarte undersøkelsen. Både styringsgruppen og sekretariatet hadde imidlertid noe større frafall i 2017 enn i 2019.

Av respondentene i spørreundersøkelsen høsten 2019 svarer et klart flertall (74 prosent) at de arbeider i et direktorat.¹³ Dette er naturlig gitt at både medlemmer av styringsgruppen, programsekretariatet og en betydelig andel av arbeidsgruppemedlemmene representerer de samarbeidende direktoratene. Som det går frem av figuren under, arbeider 13 prosent hos Fylkesmannen, åtte prosent i et departement, og fem prosent opplyser at de har annen organisatorisk tilhørighet.

Figur 1 Respondentenes organisatoriske tilhørighet. Alle respondenter, 2019 (N=61)



Den største sektoren som er representert blant respondentene, er utdanning. 43 prosent av respondentene oppgir at de arbeider innenfor utdanningssektoren.¹⁴ Nest største sektor er *arbeid og sosial* med 20 prosent, mens *helse og omsorg* er tredje største sektor med 12 prosent.¹⁵ Vi merker oss at utdanningssektoren er overrepresentert i flere av respondentgruppene, også når man ser på antallet som har fått forespørsel om å svare på undersøkelsen. Blant annet er 18 av 66 arbeidsgruppemedlemmer fra Utdanningsdirektoratet, syv av 20 linjeledere som har mottatt undersøkelsen er fra Utdanningsdirektoratet, i tillegg til at Utdanningsdirektoratet er representert med flere medlemmer enn de øvrige direktoratene både i styringsgruppen og i programsekretariatet. Utdanningssektoren synes også å være overrepresentert blant kontaktpersonene hos Fylkesmannen, da fire av syv respondenter i denne respondentgruppen som har besvart undersøkelsen opplyser at de arbeider innenfor utdanningssektoren.

I flere av respondentgruppene har utdanningssektorens representanter i tillegg lavere prosentvis frafall enn enkelte av de øvrige sektorene. Dette gjelder både styringsgruppen, departementenes arbeidsgruppe og linjeledere i departementene. I de tilfeller utdanningssektoren har lavere frafall enn øvrige sektorer, vil

¹³ Denne andelen var noe lavere i 2017, med 66 prosent.

¹⁴ I 2017 svarte 42 prosent av respondentene at de arbeidet innenfor utdanningssektoren.

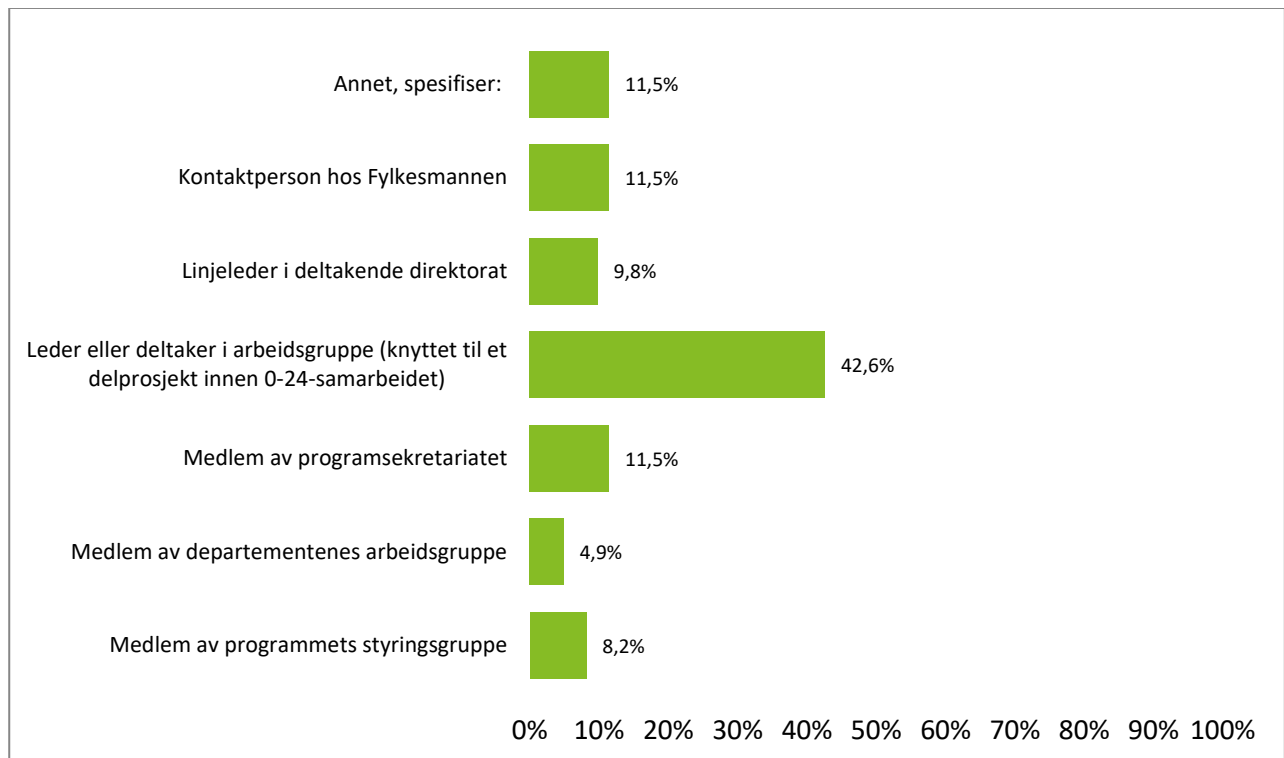
¹⁵ Øvrige alternativer var *integreering*, *barnevern* og *annet*. Henholdsvis ti, syv og åtte prosent av respondentene oppga at de arbeider innenfor disse sektorene.

dette kunne påvirke svarene i undersøkelsen ved at eventuelle ulike perspektiver mellom sektorene i mindre grad kommer til syne enn dersom frafallet var likt. Imidlertid skyldes skjevfordelingen mellom sektorene først og fremst at utdanningssektoren i utgangspunktet er bedre representert enn øvrige sektorer inn i 0-24-programmet, og det er derfor naturlig at utdanningssektoren også er bedre representert enn de øvrige sektorene blant de som har besvart undersøkelsen. Dette er det viktig å være oppmerksom på når svarene analyseres, da det at én sektor, og ett direktorat, er overrepresentert i forhold til andre, kan bidra til å påvirke de totale svarene i undersøkelsen.

Videre opplyser et klart flertall av respondentene (69 prosent) at de har stillingsbetegnelser som seniorrådgiver, rådgiver, saksbehandler eller lignende. 16 prosent av respondentene er mellomledere, mens 12 prosent opplyser at de inngår i sin virksomhets øverste ledelse.

Når det gjelder rolle i 0-24-programmet, opplyser den største andelen av respondentene (ca. 43 prosent) at de er enten ledere eller deltakere i en arbeidsgruppe knyttet til et delprosjekt. Svarfordelingen går frem av Figur 2.

Figur 2 Rolle i 0-24-programmet. Alle respondenter, 2019 (N=61)



Videre fremgår det at 58 prosent av respondentene per i dag har en aktiv rolle i 0-24-programmet, mens 42 prosent svarer at de ikke har noen aktiv rolle per i dag.¹⁶

Det at antall personer i de ulike respondentgruppene varierer mye, gjør at enkeltrespondenters svar får svært ulikt prosentvis utslag i de ulike respondentgruppene. Dermed vil en sammenligning av svar mellom de ulike respondentgruppene ha begrenset verdi. Vi mener likevel at det i noen tilfeller er relevant å omtale svarfordelingen i enkeltgrupper med få respondenter. Særlig når det dreier seg om grupper av respondenter som har en vesentlig rolle i gjennomføringen av 0-24-programmet, er vi av den oppfatning at hvert enkelt svar gir viktig informasjon til evalueringen. Dette gjelder særlig de spørsmål som er direkte rettet mot medlemmer av styringsgruppen og medlemmer av programsekretariatet. Selv om det er få

¹⁶ N=48. Dette spørsmålet ble kun stilt til de som i spørsmål om rolle i 0-24-programmet hadde oppgitt at de har en spesifikk rolle i programmet, altså ikke til respondenter som svarte enten at de var linjeleder i deltakende direktorat, eller «annet» på spørsmål om rolle.

personer i disse respondentgruppene, er disse personenes oppfatninger blant annet om tydelighet og relevans av de aktiviteter som gjennomføres i 0-24-regi, av vesentlig interesse i evalueringssammenheng. I tillegg er frafallet i disse respondentgruppene vesentlig lavere enn i enkelte av de andre respondentgruppene, slik at svarene i større grad kan antas å være representative for den aktuelle respondentgruppen. Når det gjelder programsekretariatet har hele populasjonen besvart spørreundersøkelsen.

1.5.2.2 Bruk av dataene fra spørreundersøkelsen

Som det går frem over, er det en relativt lav svarprosent på spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019, ved at kun 50 prosent av mottakerne svarte. Dette medfører behov for å gjøre noen betraktninger knyttet til resultatene av spørreundersøkelsen, og hvordan disse kan tolkes og benyttes i evalueringsarbeidet.

Ut over det at frafallet varierer mellom ulike respondentgrupper, har vi ikke mulighet til å si med sikkerhet hvorvidt frafallet blant respondentene er systematisk i den forstand at de som har valgt å svare på undersøkelsen svarer annerledes enn de som ikke har svart ville gjort. I en drøfting av frafall i spørreundersøkelser i en rapport fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) blir det vist til at det kan være risiko for at personer som er sterkt involvert i temaet for undersøkelsen blir overrepresenterte blant respondentene i en spørreundersøkelse (Mortensen, 2010). I dette tilfellet vil en slik skjevhet kunne oppstå dersom personer som har en sentral rolle i 0-24-programmet i større grad svarer på spørreundersøkelsen enn de som har en mer perifer rolle, eller som ikke lengre er involvert i programmet. Dette synes dels å være tilfelle for spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019, da programsekretariatet og styringsgruppen er blant respondentgruppene med høyest svarprosent. Det kan være en risiko for at respondenter som har en viktig rolle i gjennomføringen av et tiltak, overvurderer tiltakets betydning for eventuelle observerte endringer. Dermed kan det potensielt påvirke svarene dersom enkelte respondentgrupper er overrepresentert i forhold til andre. Samtidig er det slik at respondentene som har god kjennskap til temaet som blir undersøkt, gjerne også er de som har best grunnlag til å uttale seg både om prosess og virkninger. Det at personer med en sentral rolle er overrepresentert kan dermed være positivt med tanke på svarene i undersøkelsen, men samtidig er det viktig å være klar over risikoen for at personer med en viktig rolle i gjennomføringen av et tiltak kan overvurdere tiltakets betydning.

Risikoen for at systematisk frafall kan påvirke resultatene er særlig stor når svarprosenten i undersøkelsen er lav, slik som i dette tilfellet. Dette innebærer at resultatene i undersøkelsen må tolkes med varsomhet. Til tross for lav svarprosent, særlig for enkelte av respondentgruppene, mener vi imidlertid at undersøkelsen bidrar med viktige data inn i evalueringen. Mange sentrale aktører i 0-24-samarbeidet har besvart undersøkelsen, selv om frafallet i enkelte respondentgrupper er høyt, og mener vi – med de forbehold som fremgår av omtalen av respondenter og frafall over – at undersøkelsen gir innsikt som supplert med andre data er godt egnet til å belyse programmets måloppnåelse så langt. Imidlertid er det viktig å supplere dataene med øvrige data, og benytte ulike metoder for å belyse temaene som undersøkes på en god og helhetlig måte. Intervjuene som er gjennomført våren 2020 er svært sentrale i så måte, og er nærmere omtalt i kapittel 1.5.3. I analysene som er gjennomført, har vi i all hovedsak benyttet data fra spørreundersøkelsen der disse bidrar til å underbygge øvrige funn, og der det samlede datamaterialet peker i samme retning.

Grunnet lav svarprosent og få respondenter opplyses det alltid om antall observasjoner (N) i tilknytning til figurer og annen omtale av svarfordelingen i denne delrapporten. Dette for at det skal være tydelig for leseren i hvilke tilfeller svarfordelingen er basert på et lavt antall observasjoner (respondenter), og det dermed er slik at enkelt svar har stor betydning for den totale svarfordelingen. I tillegg benytter vi i stor grad dataene deskriptivt, og som indikasjoner på utvikling og måloppnåelse heller enn for å dokumentere utviklingen og måloppnåelsen.

1.5.3 Intervju og observasjon

For å supplere dokumentanalysene og funn fra spørreundersøkelsen som er omtalt over, ble det våren 2020 gjennomført en rekke intervjuer med det hovedformål å få informasjon om 0-24-samarbeidets måloppnåelse, samt suksessfaktorer og barrierer.

Det er til sammen gjennomført 29 intervju med 41 personer i løpet av vinteren og våren 2020. Enkelte av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju, men i hovedsak har det blitt gjennomført individuelle intervjuer.

De som er intervjuet er:

- Representanter fra samtlige fylkesmannsembeter
- Alle medlemmer av styringsgruppen for 0-24-programmet
- Utvalgte linjeledere i de samarbeidende direktoratene
- Ekspedisjonssjefer i de samarbeidende departementene
- Leder for departementenes arbeidsgruppe

Tabell 4 gir en detaljert oversikt over de ulike aktørene som er intervjuet.

Tabell 4 Oversikt over intervju våren 2020

Rolle/type aktør	Antall intervju	Nærmere beskrivelse
Medlem av styringsgruppe	8	Alle medlemmer av styringsgruppen, per mai 2020, er intervjuet. Totalt er det dermed gjennomført åtte intervju med styringsgruppens leder og medlemmer, inkludert nye styringsgruppemedlemmer fra Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet. I sistnevnte intervju deltok to personer etter ønske fra direktoratet selv, ellers er intervjuene gjennomført som individuelle intervju.
Linjeleder i direktorat	9	Det er gjennomført intervju med to linjeledere i hvert direktorat, med unntak av IMDi der kun én linjeleder er intervjuet. De intervjuede linjelederne er i all hovedsak på divisjonsdirektørnivå. Alle intervjuene er gjennomført som individuelle intervju. I IMDi hadde det nylig vært skifte av styringsgruppemedlem, og det ble vurdert at linjeledelsen ble tilstrekkelig representert gjennom dette ene intervjuet i tillegg til intervju med nytt styringsgruppemedlem.
Representanter for fylkesmannsembetene	7	I alle fylkesmannsembeter er det utpekt en kontaktperson for 0-24-samarbeidet. I noen fylkesmannsembeter er denne rollen lagt til saksbehandlernivå, mens den i andre embeter er lagt til ledernivå. I forbindelse med en samling for fylkesmennene i februar 2020 fikk alle kontaktpersoner forespørsel om hvorvidt de etter samlingen kunne avsette noe tid til å delta i et gruppeintervju i forbindelse med følgeevaluering av 0-24-programmet. Representanter for fire av embetene hadde anledning til dette og det ble gjennomført et gruppeintervju med til sammen seks representanter fra fire fylkesmannsembeter. Blant disse var tre rådgivere/seniorrådgivere og tre ledere på direktørnivå. I etterkant er det gjennomført intervju med de seks fylkesmannsembetene som ikke deltok i gruppeintervjuet. I tre tilfeller er intervjuene gjennomført som individuelle intervju, i to av disse er kontaktperson også ansvarlig linjeleder. I øvrige tilfeller er det gjennomført gruppeintervju basert på kontaktperson og ansvarlig linjeleders vurdering av hvem som burde delta fra embetets side. Henholdsvis to, tre og fire personer deltok i hvert av disse intervjuene. I ett tilfelle deltok fylkesmannen i intervjuet.

Rolle/type aktør	Antall intervju	Nærmere beskrivelse
Departementene	5	Det er gjennomført intervju med leder for departementenes arbeidsgruppe, samt med ekspedisjonssjef i relevant avdeling i Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justisdepartementet. Evalueringsteamet forsøkte også å gjøre intervjuavtale med ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet, men lyktes ikke med dette.

Intervjuene er gjennomført i form av semistrukturerte intervjuer, og det er benyttet tilpassede intervjuguider for hver gruppe av intervjuede aktører. Intervjuguidene er i stor grad utformet med åpne spørsmål for å gi respondentene anledning til å reflektere fritt om de temaene som er fokus for evalueringen med utgangspunkt i sin rolle og kjennskap til programmet. Alle intervjuer er gjennomført av to personer fra Deloitte, og det er ført referat fra samtlige intervjuer. Referatene er gjennomgått av begge intervjuerne fra Deloitte i etterkant.

Aktørene som er intervjuet i forbindelse med denne delrapporten har til dels svært ulik grad av involvering i, og dermed ulik innfallsvinkel til, arbeidet i 0-24-programmet. Dette gjelder både på tvers av de ulike respondentgruppene, men også innad i disse. For eksempel består styringsgruppen både av personer som har deltatt i 0-24-programmet siden oppstarten, og personer som har deltatt i programmet i under ett år. Respondentene har dermed ulikt erfaringsgrunnlag knyttet til 0-24-programmet og ulike forutsetninger for å uttale seg om forhold knyttet til programmet. Generelt har respondentene som sitter lengst unna det operative arbeidet i programmet blitt stilt større grad av overordnede spørsmål.

I analysefasen er intervjureferatene gjennomgått samlet for hver gruppe av aktører (styringsgruppemedlemmer, linjeledere osv.). Det er i analysen lagt vekt på å identifisere oppfatninger, erfaringer og svar som er gjennomgående og synes å være uttrykk for trender, både innad i gruppene og mellom dem. Siden spørsmålene er stilt som åpne spørsmål, ordlegger respondentene seg på ulikt vis i sine svar. I rapportens fremstilling gjengis derfor en sammenfatning av svar som uttrykker sammenfallende oppfatninger. Der flere respondenter på eget initiativ har trukket frem sammenfallende forhold eller elementer som de mener har betydning er disse vurdert som indikasjoner på trender i materialet, selv om det ikke er et flertall av respondentene som på eget initiativ har nevnt det samme forholdet.

I tillegg er det i analysen lagt vekt på å identifisere svar som i kraft av respondentens rolle, erfaring eller kompetanse er vurdert som relevante for å besvare problemstillingene, selv om det dreier seg om forhold som ikke trekkes frem av mange respondenter.

Representanter fra Deloitte's evalueringsteam har også deltatt som observatør i styringsgruppemøter, enkelte sekretariatsmøter og utvalgte andre arrangementer/samlinger i regi av 0-24-programmet.¹⁷ Formålet med å delta som observatør i møter har vært å få innsikt i viktige diskusjoner og beslutninger som blir gjort i 0-24-programmet, ut over det som går frem av referat fra aktuelle møter. I tillegg gir rollen som observatør en mulighet til å observere dynamikken i gruppen, hvordan ulike forhold vektlegges, samt hvordan saker legges frem og drøftes.

1.6 Rapportens oppbygging

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

¹⁷ Workshop om varige strukturer i februar 2020 og samling for fylkesmennene i februar 2020.

Kapittel 2 gir en introduksjon til hva programteori er, og hvordan programteori som metodisk og analytisk verktøy kan benyttes i evalueringsøyemed.

Kapittel 3 presenterer en programteori for 0-24-programmet, og gir med andre ord en beskrivelse av hvordan de innsatsene og aktivitetene som er satt i gang som del av programmet, forventes å bidra til å realisere ønskede effekter.

Kapittel 4 handler om programmets måloppnåelse per juni 2020, og tar for seg både prosessmål, resultatmål og effektmål. I dette kapitlet vurderer vi også hvorvidt programteorien synes å fungere som forutsatt, og om endringene som forutsettes i programmets forandringsteori faktisk inntreffer. Ved eventuell manglende måloppnåelse vurderer vi årsaker til dette, og om årsakene eventuelt er knyttet til handlingsteorien (implementering av innsatsene) eller forandringsteorien.

I kapittel 5 oppsummeres de sentrale funnene i delrapporten, og vi presenterer våre konklusjoner og anbefalinger med utgangspunkt i undersøkelsene og analysene som er gjennomført.

2. Om programteori og logiske modeller

Programteori er en beskrivelse av hvordan en intervensjon er forventet å bidra til ønskede resultater, og hvilke mekanismer og kontekstuelle forhold som påvirker måloppnåelsen. I dette kapittelet gis en introduksjon til hva programteori er, og hvordan en slik teori kan brukes i evalueringssammenheng. Det beskrives også kort hvordan programteori kan fremstilles gjennom bruk av logiske modeller.

2.1 Hva er programteori

En programteori er en eksplisitt teori eller modell som viser hvordan en intervensjon i form av for eksempel et program, et prosjekt, en strategi eller et initiativ bidrar, eller forventes å bidra, til en rekke mellomliggende resultater og til slutt til de forventede eller observerte effektene (Funnell & Rogers, 2011). I en programteori er det ikke nok å vise hva som fører til hva; den må inkludere *en forklaring* på hvordan aktivitetene bidrar til resultatene. Funnell & Rogers (2011) beskriver videre at en programteori ideelt sett skal bestå av en forandringsteori og en handlingsteori, hvorav forandringsteorien beskriver de sentrale prosessene og drivkreftene som skaper endring for målgruppen. Teorien kan være basert på teoretiske forståelser av sammenhenger, eller en mer praktisk tilnærming til hvordan ting henger sammen. Handlingsteorien på sin side beskriver hvordan et program eller annen intervensjon er satt sammen for å *aktivere* en slik forandringsteori, herunder hvilke konkrete aktiviteter man skal sette i verk.

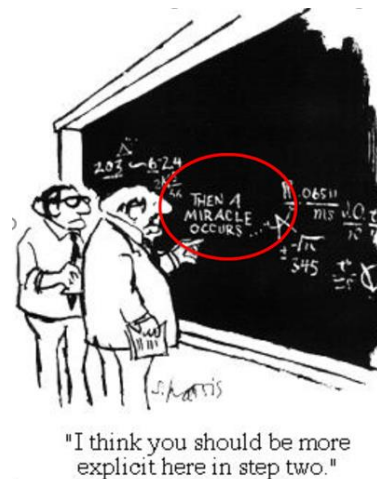
Programteori kan anvendes til mange ulike formål, herunder blant annet planlegging av intervensjoner, til å styre og kommunisere rundt intervensjoner, eller til å evaluere intervensjoner. Programteori handler imidlertid ikke nødvendigvis om det man normalt omtaler som et *program*¹⁸, og heller ikke om det man vanligvis forbinder med *teori*. En programteori kan omhandle enhver form for intervensjon, enten det er for eksempel et større program, et enkelttiltak, en policy eller et arrangement. *Teoridelen* dreier seg om at det er en eksplisitt beskrivelse av hvordan intervensjonen forventes å virke. Denne teorien er imidlertid ikke allmenngyldig, men er derimot en beskrivelse av den spesifikke intervensjonens virkninger.

I evalueringssammenheng bidrar programteori til å forklare resultater, eller eventuelle manglende resultater, av en gitt intervensjon. Funnell & Rogers (2011) beskriver viktigheten av programteori i evaluering ved å vise til «et eple om dagen»-programmet. I dette programmet anser man det som sannsynlig at det å spise et eple om dagen vil bidra til bedre helse. Uten en analyse av prosessene som skal skje mellom leveransen av epler, og frem til det endelige resultatet i form av bedre eller ikke bedre helse, vil det imidlertid være vanskelig å tolke resultatene av programmet korrekt. Betyr manglende resultater at det ikke stemmer at et eple om dagen bidrar til bedre helse? Eller kan manglende resultater skyldes implementeringsfeil, for eksempel ved at eplene ble levert men ikke spist, eller at eplene var for små eller for umodne? En programteori gir et rammeverk for å analysere og forklare både suksess og manglende suksess når det gjelder måloppnåelse. Programteori kan også gi informasjon om årsakssammenhenger og forutsetninger som er helt sentrale for å kunne gjenskape suksessen dersom en intervensjon er vellykket.

¹⁸ Difi definerer et program som «en samling av prosjekter med et felles overordnet mål, som sammen skal bidra til forandringer og gevinster i en eller flere virksomheter eller sektorer. Difi: Programstyring. Publisert 2.11.2017, sist endret 7.2.2020. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virksomhetens-prosjektorganisasjon/programstyring>

Karlsen og Jentoft (2013;164) peker på at man kan «hevde at alle prosjekter med endring som målsetting har en programteori.» Imidlertid er denne teorien i mange tilfeller implisitt. Mange innsatser kjennetegnes av at det foreligger et formål og noen definerte målsetninger, og det settes i gang tiltak og innsatser som man antar kan bidra til å nå målene. Sammenhengen mellom innsatser og målsetninger er imidlertid ofte ikke eksplisitt beskrevet, og det er ikke tydeliggjort hvordan og hvorfor man mener at «akkurat disse» tiltakene og innsatsene vil kunne bidra til måloppnåelse. I andre delrapport i følgeevalueringen pekes det på at det heller ikke for 0-24-programmet foreligger en tydelig programteori (Deloitte, 2019).

I evalueringslitteraturen vises det til ulike uheldige konsekvenser av manglende bruk av programteori ved intervensjoner der man har et mål om å bidra til endring av en eller annen art. Uten en programteori vil gjerne sammenhenger mellom innsats og virkning kunne fremstå som noe «mystiske» og vanskelig etterprøvbare, som illustrert for eksempel gjennom bildet til høyre. Dette omtales blant annet av Funnell & Rogers (2011) som «black box»-evaluering. I en slik evaluering beskriver man innsatsen og effektene, men ikke hvilke prosesser som foregår mellom disse to. Disse prosessene fremstår dermed som en ubeskrevet sort boks. Dersom man gjennom en evaluering uten programteori konkluderer med høy måloppnåelse for iverksatte tiltak, kan det være risiko for at man overfortolker verdien av de tiltakene som er iverksatt, og i for liten grad er oppmerksom på andre forhold som også kan ha bidratt til at målene nås. Videre er det en risiko for at man overvurderer generaliserbarheten av funnene, og graden av overføringsverdi til lignende programmer der man vil benytte de samme tiltakene for å oppnå tilsvarende mål. Læringseffekten blir dermed begrenset i evalueringer uten programteori. Ved bruk av programteori rettes oppmerksomheten mot forutsetninger for at tiltakene skal bidra til at målene nås. For eksempel om det er spesielle trekk ved målgruppen som gjør at tiltakene er effektive, eller om det er andre kontekstuelle forhold som påvirker tiltakenes virkning (se for eksempel Funnell & Rogers, 2011; Bredgaard m.fl., 2016). Med andre ord kan etablering av en programteori være til stor hjelp for å tydeliggjøre forventninger om hvordan resultater skal skapes, og hvordan et program eller prosjekt er ment å virke, ved at man konkretiserer og synliggjør årsaksmekanismene som man forventer skal kunne forklare og føre til resultater. Dette utgjør *teorien* i en programteori.



2.2 Ulike måter å fremstille en programteori på

2.2.1 Logisk modell

En programteori presenteres ofte i form av en logisk modell, som er ment å vise den overordnede logikken i hvordan en intervensjon er forventet å virke. Det finnes flere måter å fremstille en logisk modell på, blant annet *pipeline model* eller *outcome chain*. Bredgaard m.fl. (2016) omtaler på dansk førstnevnte modell som et «pilediagram», mens sistnevnte omtales som en «utfaldskæde». På norsk velger vi å benytte tilsvarende betegnelser, henholdsvis pildiagram og utfallskjede.

Et pildiagram illustrerer en programteori som en lineær prosess, med aktuelle inputs, aktiviteter og henholdsvis kortsiktige og langsiktige mål. Ofte vil dette være en betydelig forenkling av et program eller en annen innsats, da alle aktiviteter tilsynelatende skjer samtidig, og før noen resultater materialiserer seg. I praksis vil ofte aktiviteter gjennomføres suksessivt, noe som ikke synliggjøres i denne typen modell. Den er likevel mye brukt, da den gir et enkelt og lett forståelig bilde av hvordan ting henger sammen.

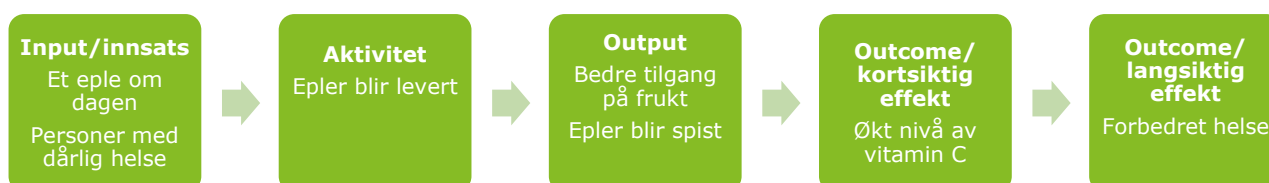
En utfallskjede viser hvilke resultater man får ut av aktivitetene, og hvordan resultatene følger av hverandre, slik at det ene avhenger av det andre. Her er det de ulike nivåene av resultater som vies oppmerksomhet, og selve aktivitetene som fører til disse resultatene inngår ikke i modellen. Modellen kan for eksempel vise et initielt resultat, et eller flere mellomliggende resultater, og et sluttresultat.

Et mye brukt eksempel i forbindelse med litteratur om programteori, er den såkalte «et eple om dagen-teorien». Nedenfor følger eksempler på to logiske modeller som presenterer en enkel programteori for prosjektet som omhandler å bedre folkehelsen ved hjelp av et eple om dagen. Den første er et pildiagram som inkluderer både innsatsfaktorer og aktiviteter. Den andre er en utfallskjede for tilsvarende prosjekt

rettet mot skoleelever, og tar kun for seg resultatene og hvordan disse følger av hverandre (Funnell & Rogers, 2011; Bredgaard m.fl., 2016).

Modellen under, et pildiagram, viser hvilke innsatsfaktorer og aktiviteter som skal inngå i prosjektet, i tillegg til hvilke endringer man ser for seg skal iverksettes ved hjelp av innsatsfaktorene og aktivitetene, og som til slutt skal kunne bidra til effektmålet om forbedret helse.

Figur 3 Logisk modell som viser programteori for «et eple om dagen» - «pipeline model»/pildiagram



Modellen under, en utfallskjede, viser hvert enkelt mellomliggende utfall i en egen boks, og med piler som illustrerer hvordan hvert enkelt utfall henger sammen med øvrige utfall. Altså er det kun forandringsteorien som fremgår av denne modellen.

Figur 4 Logisk modell som viser forandringsteorien for «et eple om dagen» - «outcome chain»/utfallskjede



En *utfallskjede* kan også være betydelig mer kompleks enn eksempelet over, og inneholde flere mellomliggende effekter av det å få bedre tilgang på frukt, som alle bidrar til den ønskede langsiktige effekten; forbedret helse. Funnell & Rogers (2011) peker på at en utfallskjede ofte er bedre og mer effektiv for å forklare hvordan en intervensjon er forventet å fungere, og for å identifisere variabler som bør inkluderes i en empirisk evaluering, enn for eksempel et *pildiagram*. Samtidig presiserer de at det vil variere hvilken modell som er mest hensiktsmessig, avhengig av formålet. En risiko ved bruk av en utfallskjede er ifølge Funnell & Rogers (2011) at man kan bli så opptatt av resultatene at man glemmer å vie aktivitetene i programmet tilstrekkelig oppmerksomhet. Men andre ord risikerer man at forandringsteorien og handlingsteorien (se nærmere omtale under) ikke ses tilstrekkelig i sammenheng. Et pildiagram på den annen side, har som en av sine styrker at den tydelig viser sammenhengene mellom aktiviteter og ønskede resultat. Funnell & Rogers (2011) peker på at det i en del programmer kan synes som om aktiviteter blir et mål i seg selv, og at man mister de egentlige målsetningene av syne. I slike tilfeller kan bruk av et pildiagram være et viktig verktøy for å rette oppmerksomhet mot sammenhengene mellom aktiviteter og ønskede resultater. Samtidig skiller ikke et pildiagram mellom de ulike virkningene av ulike tiltak, og modellen har heller ikke rom for å vise en «feedback loop» der en mellomliggende effekt ikke nødvendigvis påvirker slutteffekten direkte, men kan påvirke andre mellomliggende effekter og slik bidra til større suksess på sikt. Dette medfører at et pildiagram i mange tilfeller blir en for enkel fremstilling av programteorien. I noen tilfeller vil imidlertid nettopp dette være fordelen ved et pildiagram, ved at den er

en enklere måte å visualisere sammenhenger på, i tilfeller der en utfallskjede med alle sine piler kan bli for kompleks.

Det er heller ikke slik at et resultat nødvendigvis følger automatisk av de andre, slik det til tider kan fremstå som basert på de logiske modellene. Ulike forhold kan påvirke om og i hvilken grad man kommer videre i endringsteorien. Dette er faktorer som er svært viktige elementer i en realistisk evaluering. Pawson & Tilly (1997) peker på at et viktig spørsmål som må besvares er spørsmålet om hva som er den nødvendige sosiale og kulturelle konteksten for at endringsmekanismene som er nødvendige for å oppnå ønskede effekter, skal inntreffe og fungere.

Siden det er begrenset hvor store informasjonsmengder som kan (eller bør) inkluderes i de logiske modellene, er det vanlig at en logisk modell suppleres av *narrative presentasjoner* for å inkludere alle de sentrale momentene i programteorien. Herunder omtale av de kontekstuelle forutsetningene for måloppnåelse. Man kan lett «miste» viktige deler av en programteori dersom man kun benytter diagrammer. Meningen og betydningen av piler som forbinder boksene i et diagram kan også forsvinne/mistes dersom man ikke forklarer disse nærmere. Samtidig kan fremstilling gjennom et diagram bidra til å gi den mer narrative presentasjonen en tydelig struktur.

I vår beskrivelse av 0-24-programmets programteori i kapittel 3, benytter vi først et pildigram for å illustrere programmets overordnede programteori, og sammenhengene mellom innsatsfaktorer og resultater på den ene siden, og programmets målsetninger på den andre siden. For å utdype og tydeliggjøre sammenhengene mellom ulike nivå av målsetninger, og hvordan disse henger sammen, har vi også utarbeidet en utfallskjede som viser viktige endringsmekanismer i programmet, og intenderte resultater/utfall av disse. Herunder hvordan disse er antatt å bidra til ønskede effekter. Vi utdyper beskrivelsen gjennom narrative beskrivelser, der vi også omtaler viktige forutsetninger for måloppnåelse som inngår i programteorien.

2.2.2 Handlingsteori og forandringsteori

Handlingsteorien i en programteori dreier seg ifølge Funnell & Rogers (2011) om hvordan et program eller en annen intervensjon er konstruert for å aktivere forandringsteorien som inngår i programteorien. For eksempel hva et program gjør for å endre på et sosialt problem. Handlingsteorien i «et eple om dagen»-teorien, består i å sørge for tilgang på epler (se Figur 3 over).

Forandringsteorien (eller endringsteorien) dreier seg om mekanismene som aktiveres for å bidra til endring, for eksempel for enkeltpersoner, grupper av personer eller lokalsamfunn. Forandringsteorien i «et-eple-om-dagen»-teorien består i en antakelse om at det å spise epler bidrar til bedre helse ved at man får økt nivå av vitamin C. Boksen i Figur 3 over som inneholder beskrivelse av «output» er en del av forandringsteorien, da den beskriver de *mekanismer* som gjør at det å levere epler til innbyggerne kan bidra til at innbyggerne får økt nivå av vitamin C og dermed også forbedret helse.

Dersom det viser seg at et program ikke virker som intendert, kan dette enten skyldes forhold knyttet til handlingsteorien (implementeringsfeil) eller forhold knyttet til forandringsteorien (teorifeil). Bredgaard m.fl. (2016) peker på at en viktig forskjell mellom disse to, er at man kan gjøre noe med implementeringsfeilene (for eksempel tilføre flere ressurser, eller sørge for at eplene faktisk blir levert), mens det ikke er noe å gjøre med teorifeilene. Hvis det for eksempel viser seg at alle prosjektdeltakerne spiser et eple om dagen, men likevel ikke får forbedret helse, kan det synes som om antakelsen om at et

Den vanskelige veien mot målet

En utfallskjede kan alternativt presenteres som en stige, der resultatene representerer ulike trinn på stigen, der man gradvis kommer seg videre oppover mot de langsiktige effektmålene på toppen. Imidlertid vil andre faktorer, på siden av stigen, også kunne påvirke *om* og *hvor raskt* man kommer seg til topps. Enten ved at man kommer enkelt videre til neste trinn, eller ved å motvirke det videre avansementet eller til og med tvinge en til å gå et skritt lengre ned igjen. I verste fall kan motkreftene eller hindringene være så sterke at den som klatrer faller av stigen og ikke kommer seg til målet på toppen.

(Funnell & Rogers, 2011, oversatt fra engelsk)

eple om dagen bidrar til forbedret helse, rett og slett ikke stemmer. Da må man se etter andre virkemidler for å bedre folkehelsen.

Prosessen med å utlede en innsats sin *forandringsteori* omfatter også det å identifisere «moderatorer» eller kontekstuelle faktorer som kan påvirke måloppnåelsen. Moderatorene er faktorer som har innflytelse på hvorvidt innsatsen virker som intendert eller ikke, og kan være innsatsrelaterte eller ikke-innsatsrelaterte (Funnell & Rogers 2011; Bredgaard m.fl., 2016; Christensen og Krogstrup, 2017). Innsatsrelaterte moderatorer henger sammen med hvordan selve innsatsen er konstruert (eller organisert), og input i form av for eksempel økonomi og medarbeidere, og handler dermed dels om handlingsteorien. Ikke-innsatsrelaterte moderatorer henger sammen med konteksten innsatsen realiseres i, for eksempel den større organisatoriske konteksten og/eller lokal og nasjonal politisk kontekst, og dreier seg om hvordan konteksten påvirker utfallet av aktivitetene – altså i hovedsak forandringsteorien. Med andre ord kan moderatorene være knyttet både til handlingsteorien og til forandringsteorien, og fellesnevneren er at dette er faktorer som kan påvirke hvorvidt målene nås. Det er også viktig at man for hvert mål i målhierarkiet som inngår i programteorien vurderer hva som kan påvirke hvorvidt og i hvilken grad det enkelte mål oppnås, da det vil kunne være ulike faktorer som påvirker de ulike målsetningene.

Det å identifisere hvilke faktorer som kan påvirke måloppnåelsen, vil i gjennomføringen av et program være viktig for å etablere en forståelse for hvilke forutsetninger som må være på plass for at programmet skal virke som intendert. Blant annet kan en høy bevissthet om de ulike faktorene som påvirker måloppnåelsen kunne bidra til at man har riktig nivå av innsatsfaktorer for å sikre måloppnåelse, at man styrer risikoene bedre enn dersom man ikke var bevisst på disse, og at man bruker muligheter utenfor programmet, for eksempel gjennom samarbeid og dialog med andre aktører, på en måte som kan bidra til suksess for programmet. I evalueringssammenheng vil bevissthet om faktorer som kan påvirke måloppnåelsen blant annet kunne bidra til bedre vurderinger knyttet til hvilke effekter som kan tilskrives programmet, og hvilke effekter som mest sannsynlig ikke kan tilskrives programmet men heller har andre årsaker. Det bidrar med andre ord til realisme i evalueringen og da særlig i vurderingen av sammenhenger mellom årsak og virkning.

3. Programteori for 0-24-programmet

Programteorien for 0-24-programmet beskriver antakelsene om hvordan de tiltak og aktiviteter som inngår i programmet skal bidra til å oppnå ønskede effekter. Programteorien har som formål å tydeliggjøre både handlingsteorien og forandringsteorien som ligger til grunn for 0-24-programmet, og hvilke mekanismer og kontekstuelle forhold som antas å påvirke måloppnåelsen i programmet.

3.1 Innledning

Utarbeidelse av en programteori for 0-24-programmet er et viktig ledd i evalueringen av måloppnåelse. Som det går frem av kapittel 2, bidrar en programteori til å identifisere forandringsteorien som knyttes til ulike innsatser, altså hvordan en bestemt innsats forventes å bidra til endring som igjen bidrar til at man oppnår ønsket virkning. Videre bidrar en programteori til å synliggjøre hvilke faktorer (moderatorer) som påvirker hvorvidt forandringsteorien virker som antatt, altså hvilke faktorer som kan påvirke om tiltakene får de ønskede effektene eller ikke, og dermed om målene nås.

Gjennom dokumentanalyser, supplert med intervjuer våren 2020, er det innhentet informasjon om blant annet de ulike aktivitetene i programmet og hvordan disse antas å virke for å bidra til måloppnåelse. Funn fra tidligere delrapporter i følgeevalueringen er også benyttet som grunnlag for utarbeidelse av en programteori for 0-24-programmet.

Programteorien har som formål å tydeliggjøre både handlingsteorien og forandringsteorien som ligger til grunn for 0-24-programmet, og er sentral når vi vurderer programmets måloppnåelse per august 2020, og ikke minst når vi skal peke på hvilke faktorer som henholdsvis fremmer og hemmer måloppnåelsen i programmet.

Nedenfor presenterer vi først en programteori for 0-24-programmet gjennom bruk av en logisk modell, før vi deretter kommenterer de ulike delene av modellen noe mer utfyllende.

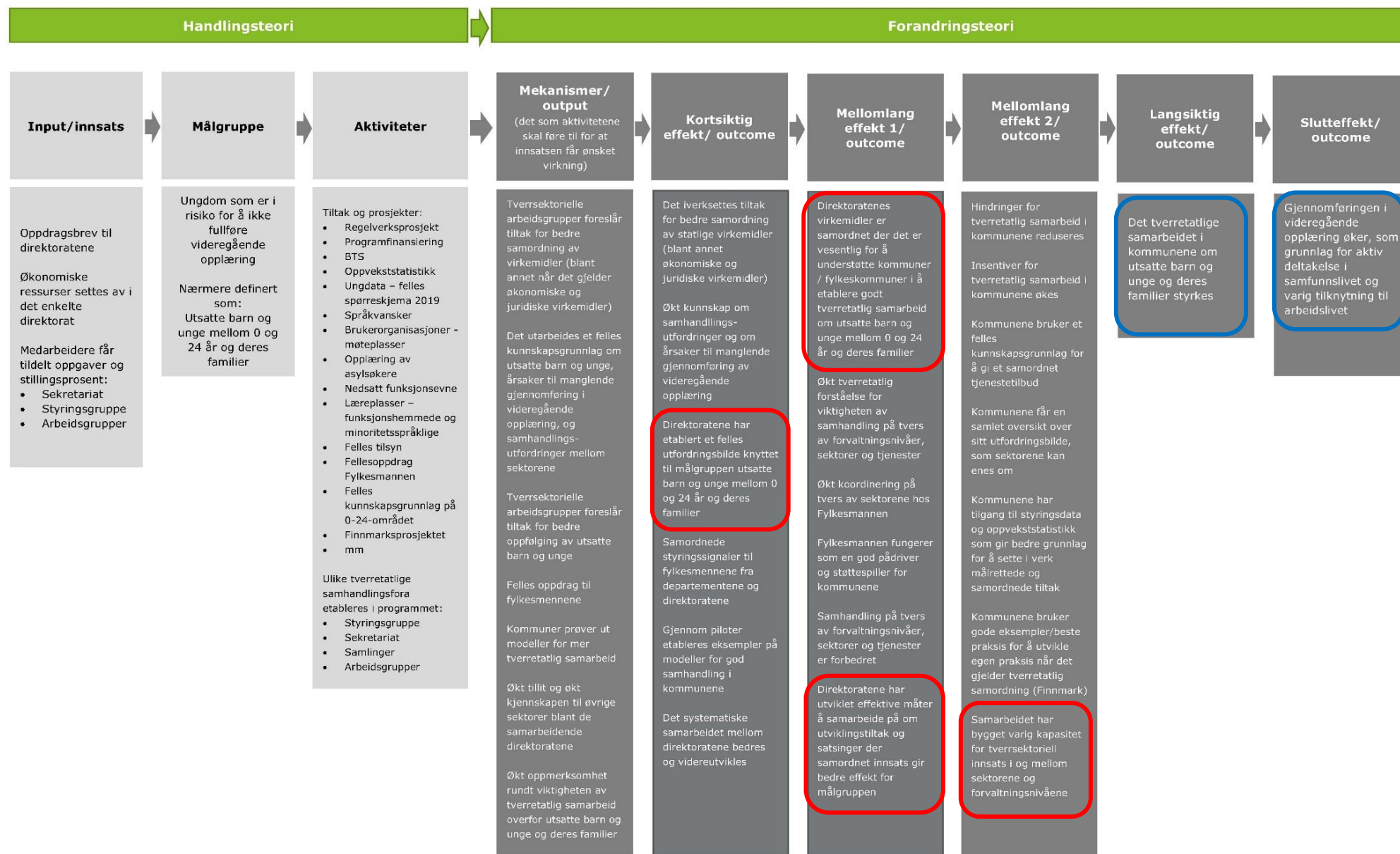
3.2 Logisk modell for 0-24-programmet

Vi har valgt å benytte et såkalt pildiagram (Funnell & Rogers (2011) omtaler denne modellen som «pipeline model») for å illustrere en programteori for 0-24-programmet på en oversiktlig og overordnet måte. Vi deler teorien inn i en handlingsteori og en forandringsteori (eller endringsteori), i samsvar med det som anses som et vanlig skille i utarbeidelsen av en programteori (Bredgaard m.fl. 2016; Funnell & Rogers 2011). Som det går frem av figuren under, omfatter programmets handlingsteori input, målgruppe og aktiviteter, mens forandringsteorien beskriver hvilke endringer man forventer skal inntreffe i form av endringsmekanismer, kortsiktige målsetninger, målsetninger på mellomlang sikt og langsiktige målsetninger. Senere i kapittelet (avsnitt 3.4.1) utdyper vi sammenhengene mellom noen av målsetningene nærmere gjennom en utfallskjede, i tillegg til at vi utdyper både handlingsteorien og forandringsteorien gjennom narrative beskrivelser i kapittel 3.3 og 3.4.

Pildiagrammet under gir en forenklet fremstilling av programteorien, i den forstand at det fremstiller 0-24-programmet som en lineær prosess der alle tiltak tilsynelatende iverksettes samtidig, før alle endringsprosessene deretter pågår parallelt. I realiteten har tiltak blitt iverksatt mer suksessivt, og noen tiltak har blitt avsluttet underveis i programperioden, mens nye tiltak og prosjekter har blitt startet opp. Videre er modellen også en betydelig forenkling ved at det ikke er alle aktiviteter (i form av tiltak eller prosjekter) som omtales eksplisitt i modellen, og dermed heller ikke alle ledd av mellomliggende målsetninger.

Programteorien som illustreres i modellen under, er dermed på et overordnet nivå, men likevel så pass detaljert at vi mener den er egnet til å illustrere de mest sentrale sammenhengene og aktivitetene. I modellen er programmets effektmål markert med blå boks rundt, mens programmets resultatmål er markert med rød boks rundt.

Figur 5 Logisk modell for 0-24-programmet



Et hovedpoeng med den logiske modellen som er presentert over, er å illustrere at ulike aktiviteter settes i verk fordi man antar at disse aktivitetene kan bidra til å realisere en endring som anses å være viktig, eller til og med nødvendig, for å nå programmets effektmål.¹⁹ For hvert nivå av målsetninger/effekter skal sammenhengene kunne illustreres gjennom å si «*hvis x, så skjer y*». For eksempel: *hvis* det gjennomføres tiltak for å samordne direktoratenes virkemidler, *så* vil direktoratenes virkemidler bli mer samordnet. Og *hvis* direktoratenes virkemidler blir mer samordnet, *så* vil hindringer for samordning i kommunene bli redusert, og kommunene vil få økte incentiver for samordning. Sammenhengen mellom hvert enkelt tiltak/aktivitet og de ønskede endringene illustreres ytterligere gjennom en utfallskjede som presenteres i kapittel 3.4.1).

De langsiktige målene, i form av effektmålene for programmet, er skilt ut i hver sin boks i pildiagrammet over. Vi har valgt å ikke samle disse i én boks, da det antas å være en årsakssammenheng mellom disse i form av at *hvis* det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier styrkes, *så* vil gjennomføringen i videregående opplæring øke. Denne sammenhengen ville man «mistet» ved å plassere de to effektmålene i samme boks i pildiagrammet.

Et viktig poeng som også visualiseres gjennom modellen er at det er mange nivå av resultater som må inntreffe for at slutteffekten skal oppnås. En viktig årsak til dette ligger i at tiltakene/aktivitetene, og de mellomliggende effektene, i liten grad er rettet direkte mot målgruppen (utsatte barn og unge og deres familier), og det er dermed mange nivå av endringer som må inntreffe før dette påvirker målgruppen på ønsket vis.

Effektmålene og resultatmålene som inngår i beskrivelsen av 0-24-programmets *Hovedmål og målbilder 2020* er del av pildiagrammet over. Det nye i den logiske modellen vi her har konstruert, er at vi ønsker å tydeliggjøre *sammenhengene* mellom ulike kortsiktige, mellomlange og langsiktige målsetninger, og hvordan det ene er forventet å føre til det andre, for at man til slutt skal kunne oppnå de ønskede effektene. Herunder sammenhengene mellom programmets resultatmål og effektmål. I tidligere delrapporter fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019) er det pekt på at programmet fra starten manglet en tilstrekkelig tydeliggjøring av sammenhenger mellom innsatser og tiltak i programmet, og visjoner og målsetninger. Dette er dels bøtet på blant annet gjennom utarbeidelse av en strategi for programmet i 2017, og utarbeidelse av *Hovedmål og målbilder 2020* i 2019. Gjennom beskrivelser i *Hovedmål og målbilder 2020* tydeliggjøres enkelte sammenhenger mellom tiltak, mellomliggende målsetninger og programmets effektmål. Det tydeliggjøres imidlertid ikke fullt ut hvordan programmets resultatmål skal bidra til at effektmålene nås. For eksempel fremgår det for tiltaket «Brukerorganisasjoner» ikke hvordan det at «Direktoratene har et opplegg for involvering av brukere, en fast felles møteplass med brukerorganisasjonene, og gode systemer for brukerinvolvering i sine felles tiltak» (0-24-samarbeidet, 2019) skal bidra til å nå verken resultatmålene eller effektmålene. Det fremgår heller ikke tydelig hvordan målet om at man gjennom pilot med programfinansiering skal få et kunnskapsgrunnlag når det gjelder hva som er en hensiktsmessig finansieringsmodell, skal bidra til resultatmålet om samordnede virkemidler, eller til å nå effektmålene. Det er gjennom beskrivelser av målbildet heller ikke tydeliggjort hvordan det at direktoratene bygger varig kapasitet for mer brukerrettet og samordnet praksis er tenkt å bidra til at 0-24-samarbeidets effektmål nås. En tydeliggjøring av noen av disse sentrale sammenhengene er en av intensjonene med å presentere en programteori for 0-24-programmet.

Fra programmets side forelå det frem til 2019 ikke noen tydelige beskrivelser av forandringsteorien for de ulike aktiviteter som inngår som del av programmet, og hvordan den enkelte aktivitet er antatt å virke for å kunne bidra til å realisere de langsiktige effektmålene. I 2019 ble imidlertid et arbeid satt i gang for de aktivitetene/tiltakene som fremdeles pågår mot slutten av programperioden, der det skulle utarbeides en gevinstrealiseringsplan for hvert tiltak. Mot slutten av 2019 ble også et felt for utarbeidelse av en modell som illustrerer tiltakets programteori inkludert i nye prosjektplaner. Vi merker oss at det i disse tilfellene

¹⁹ Siden modellen er på et relativt overordnet nivå, er det viktig å poengtere at alle aktiviteter og alle endringsprosesser som inngår i programmet ikke fremgår av modellen. I tillegg kan det være enkeltaktiviteter som ikke nødvendigvis forventes å bidra til endringene og de ulike målene i like stor grad som andre, eller som har enten flere eller færre ledd i forandringsteorien enn de som er illustrert i modellen

er benyttet en form for pildigram som viser input, aktivitet, outcome og kortsiktig og langsiktig effekt, og at det er henvist til et eple om dagen-modellen som eksempel. Gjennom modellen illustreres dermed hva man vil oppnå gjennom det enkelte tiltak, ved å knytte aktiviteten opp mot et langsiktig mål. Modellen knytter likevel ikke alltid aktiviteten opp mot 0-24-samarbeidets effektmål, og det foreligger heller ikke alltid beskrivelser som utdyper modellen og hvordan de ulike leddene henger sammen samt hvilke forutsetninger som ligger til grunn for forandringsteorien.²⁰

I prosjektplan for utredning av varige strukturer går det frem at output består i bedre forankring og et bedre kunnskapsgrunnlag (det fremgår ikke av/om hva), det kortsiktige effektmålet er at det er enklere å samarbeide, mens det langsiktige effektmålet er at brukerretting og samordning har blitt integrert praksis. Det utdypes imidlertid ikke hvorfor og hvordan man antar at det ene skal føre til det andre. 0-24-samarbeidets effektmål er heller ikke inkludert i modellen. Det foreligger ingen direkte beskrivelse av forutsetninger/moderatorer, men disse fremgår dels av risikovurderingen som er inkludert i prosjektplanen. BTS- prosjektplanen henviser til *at utsatte barn og unge mottar tidlig og samordnet hjelp fra kommunene og fylkeskommunene* som langsiktig effektmål, altså i stor grad sammenfallende med et av 0-24-samarbeidets effektmål. Heller ikke her foreligger det nærmere beskrivelser av årsakssammenhengene og/eller forutsetninger for måloppnåelse.

I tillegg til målene som inngår i målbilde 2020 er den logiske modellen som er vist over supplert med endringsmekanismer, kortsiktige målsetninger og mellomlange målsetninger som er utledet av ulike dokumenter fra 0-24-programmet, der forventede endringer beskrives. Blant annet definerer modellen det at arbeidsgruppene leverer rapporter med forslag til tiltak som en sentral *endringsmekanisme*. I dokumentasjon fra 0-24-programmet er disse rapportene omtalt som leveranser fra arbeidsgruppene, men vi har i modellen som er utarbeidet funnet det viktig å tydeliggjøre hvordan disse leveransene utgjør viktige mekanismer innledningsvis i forandringsteorien. Mekanismer og kortsiktige målsetninger som fremgår av den logiske modellen over er også utledet fra opplysninger i intervju om hvordan sentrale personer i programmet oppfatter sammenhengene mellom aktiviteter og målsetninger. Her kan vi særlig trekke frem endringsmekanismen som består i at *det etableres økt tillit og økt kjennskap til øvrige sektorer i de samarbeidende direktoratene*. Dette er et poeng som flere av de intervjuede styringsgrupped medlemmene trekker frem som en sentral endringsmekanisme som følger av 0-24-programmets organisering, ved at ledere og øvrige ansatte fra de ulike direktoratene over tid har arbeidet sammen i både arbeidsgrupper, sekretariat og styringsgruppe. Denne økte tilliten og kjennskapen beskrives videre som et sentralt grunnlag – og en forutsetning – for at det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles.

Nedenfor omtaler vi de ulike komponentene i programteorien nærmere, og skiller da mellom *handlingsteorien* og *forandringsteorien*.

3.3 Handlingsteori

Handlingsteorien er en sentral del av 0-24-samarbeidets programteori. Handlingsteorien omfatter innsatsfaktorene og de aktiviteter som er satt i gang som del av 0-24-programmet. I tillegg omfatter handlingsteorien en definisjon av målgruppen for innsatsen.

Handlingsteorien skal bidra til å svare på spørsmålet *Hva er det som gjøres?* (Thomsen & Larsen Rasmussen, 2017) og beskrive hvordan programmet er konstruert for å aktivere forandringsteorien (Bredgaard m.fl. 2016; Funnell & Rogers, 2011). Når vi beskriver 0-24-programmets handlingsteori beskriver vi med andre ord programmets konstruksjon i form av de innsatsfaktorene og aktivitetene som forventes å bidra til de fastsatte del- og sluttmålene.

3.3.1 Input/innsatsfaktorer

Oppdragsbrev fra departementene til de deltakende direktoratene er i seg selv en viktig innsatsfaktor i programmet, da direktoratene gjennom dette får et likelydende oppdrag som skal løses og rapporteres på.

²⁰ Prosjektplanene inneholder risikovurderinger, som dels kan sies å omtale forutsetninger eller moderatorer relatert til programteorien, men uten at dette er sagt eksplisitt.

Det foreligger felles oppdragsbrev fra 2014, 2015 og 2019. Oppdragsbrevene utgjør det formelle grunnlaget for gjennomføringen av 0-24-samarbeidet.

I alle oppdragsbrevene (fra henholdsvis 2014, 2015 og 2019) går det frem at oppdraget skal gjennomføres «innenfor gjeldende budsjetttrammer med eventuelle tillegg i de årlige budsjettprosessene». Økte økonomiske ressurser har med andre ord ikke vært en innsatsfaktor fra departementenes side, men det enkelte direktorat har bidratt med ressurser til å dekke kostnader knyttet til arbeidet som skal utføres av de ulike arbeidsgruppene. I prosjektplaner for det enkelte tiltak/aktivitet er det opplyst om budsjett for tiltaket/aktiviteten, og dels fremgår det hvordan kostnadene vil dekkes. Imidlertid fremgår det også av enkelte prosjektplaner at det mangler noe kostnadsdekning. Et eksempel på dette er prosjektplanen for tjenester til funksjonshemmede barn og unge og deres familier, der det fremgår at Bufdir dekker enkelte av kostnadene, men at det ikke er avklart dekning av resterende kostnader (0-24-samarbeidet, 2017b). Av referat fra møte i styringsgruppen der prosjektplanen for folkehelseprofiler ble behandlet, fremgår det at «0-24-direktoratene sikter på å sette av til sammen omtrent en million i året over en femårsperiode for å finansiere prosjektet oppvekstprofiler slik det er beskrevet i forslaget fra FHI» (0-24-samarbeidet, 2019d).

Videre er personalressurser å anse som en viktig innsatsfaktor. Det enkelte direktorat har avsatt personalressurser til deltakelse i styringsgruppe, sekretariat og en rekke ulike arbeidsgrupper. I tidligere delrapporter i følgeevalueringen er det pekt på enkelte utfordringer knyttet til denne innsatsfaktoren, både ved at det har vært til dels store utskiftninger i sentrale roller i programmet, og ved at det for flere av de involverte har vært krevende å prioritere 0-24-arbeidet i tilstrekkelig grad. For eksempel har flere av programsekretariatets medlemmer i praksis ikke brukt så stor stillingsandel på 0-24-samarbeidet som de egentlig skulle i henhold til programmandatet (Deloitte, 2019). Til tross for denne typen utfordringer er personalressursene en svært sentral innsatsfaktor i 0-24-samarbeidet.

3.3.2 Målgruppe

Utgangspunktet for 0-24-samarbeidet er det gjenstridige problemet knyttet til frafall i videregående opplæring. Intensjonen er å bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring, og målgruppen er med andre ord ungdom som er i risiko for å ikke fullføre videregående opplæring. I rapporten de samarbeidende direktoratene leverte til departementene i 2015 drøftes årsaker til frafall i videregående opplæring, og det henvises til forskning innenfor tematikken (Helsedirektoratet m.fl., 2015). Det pekes blant annet på at problemer som regel har utviklet seg over tid og er kumulative. Videre vises det til ulike grupper som synes å være mer utsatt for å falle fra i videregående opplæring enn andre, blant annet minoritetsspråklige, ungdommer med funksjonshemming, ungdom fra lavere sosiale lag, og elever som tidligere har mottatt spesialundervisning. Det vises til at faktorer som «dårlige norskkunnskaper, svake grunnskolekarakterer, manglende motivasjon, psykiske eller fysiske helseproblemer, lavt utdannede foreldre eller foreldre utenfor arbeid, vanskelige hjemmeforhold og bosituasjon» synes å øke risikoen for frafall. Slike analyser av årsaker til frafall ligger til grunn for nærmere definisjoner av målgruppen for 0-24-samarbeidet.

I oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til direktoratene datert 18. mars 2014 og i oppdragsbrevet datert 22. mai 2015²¹ går det fram at målgruppen er

(...) 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 skolen og fremtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder spesielt barn og unge utsatt for flere eller alvorlige risikofaktorer.

I senere omtaler av målgruppen er ordlyden noe endret, og «(...) og deres familier» er inkludert i definisjonen av målgruppen. I strategien for 0-24-samarbeidet som ble utarbeidet i 2017, er målgruppen for samarbeidet definert slik: «(...) 0-24-samarbeidet [skal] tilrettelegge for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.» Videre fremgår en nærmere beskrivelse av hvem som er å anse som utsatte barn og unge:

²¹ Kunnskapsdepartementet. *Felles oppdrag til direktoratene*. Oppdragsbrev nr. 16-15.

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.

(0-24-samarbeidet, 2017)

Det går videre frem av strategien at man ofte vet tidlig hvem de barna er som på et senere tidspunkt ikke kommer til å lykkes i skolen, og få en varig jobb:

De kan bli født inn i eller havne i vanskelige livssituasjoner på grunn av utfordringer hos familien som fattigdom, vanskelig bosituasjon, helseproblemer, rus eller vold. De kan selv ha utfordringer knyttet til fysisk eller psykisk helse, læring eller språk.

(0-24-samarbeidet, 2017)

I omtalen av målgruppe i den logiske modellen (se Figur 5 i kapittel 3.2) har vi valgt å inkludere «ungdom som er i risiko for å ikke fullføre videregående opplæring», da dette må kunne anses å være målgruppen med tanke på effektmålet som er rettet mot å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Gjennom analyser av årsaker til manglende gjennomføring i videregående opplæring, er målgruppen slik vi forstår det nærmere avgrenset til å omhandle utsatte barn og unge under 24 år og deres familier, jf. beskrivelsene over.

3.3.3 Aktiviteter

I den logiske modellen for 0-24-programmet (se Figur 5 i kapittel 3.2) er det listet opp en rekke prosjekter/tiltak som inngår som aktiviteter i 0-24-programmet. Disse har i all hovedsak sitt utgangspunkt i oppdragsbrevet fra departementene til de samarbeidende direktoratene fra 2015, der det er listet opp totalt 25 oppdrag/tiltak som direktoratene bes arbeide videre med som del av 0-24-samarbeidet.²² Følgende fremgår om tiltakene i oppdragsbrevet fra 2015:

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

(Kunnskapsdepartementet, 2015)

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

Flest tiltak er knyttet til temaet *Språkvansker og regelverk*, henholdsvis åtte prioriterte tiltak og ti øvrige tiltak. Disse fremgår av tekstboksen under.

²² Et sentralt grunnlag for dette oppdragsbrevet var en rapport fra de samarbeidende direktoratene (Helsedirektoratet m.fl., 2015), som i 2015 ble utarbeidet basert på et felles oppdrag gitt i 2014. Rapporten inneholder blant annet direktoratenes faglige vurderinger og felles forslag til satsinger og prioriteringer når det skal settes i gang et samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring.

Språkvansker og regelverk

Prioriterte tiltak

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

Øvrige tiltak

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

Når det gjelder temaet *Samordnet tilskuddsforvaltning*, fremgår to tiltak av oppdragsbrevet. Disse er begge prioriterte tiltak, og fremgår av tekstboksen under.

Samordnet tilskuddsforvaltning

Prioriterte tiltak

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

Under temaet *Systematisk direktoratssamarbeid* inneholder oppdragsbrevet tre tiltak, hvorav to prioriterte tiltak og ett øvrig tiltak. Disse er presentert i tekstboksen under.

Systematisk direktoratssamarbeid

Prioriterte tiltak

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

Øvrige tiltak

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

Videre inneholder oppdragsbrevet to tiltak som ikke kommer inn under noe eget tema, jf. tekstboksen under.

Annet

Prioriterte tiltak

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

Øvrige tiltak

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

I rapporten fra direktoratene til departementene i 2015 pekes det på viktighet av forebygging, og systematisk, tilpasset og samordnet innsats gjennom hele oppveksten, og betydningen dette har for gjennomføringen av videregående opplæring. Samtidig pekes det i rapporten fra direktoratene i 2015 også på for dårlig tilrettelegging fra utdanningssystemets side, for å ivareta et variert elevgrunnlag. Det blir vist til flere eksempler der skolesystemet kunne lagt bedre til rette for enkelte elevgrupper, slik at risikoen for frafall kunne blitt vesentlig redusert.²³

Denne bredden i utfordringsbildet gjenspeiles også i tiltakene som fremgår av oppdraget fra departementene. Som det går frem av tiltakene som er listet opp over, er det stor bredde i tiltakene. Enkelte tiltak er rettet direkte mot forhold som antas å være årsak til manglende gjennomføring av videregående opplæring (som tiltak om å øke antall læreplasser), og andre er rettet mot bedre tilrettelegging for og/eller informasjon til grupper av barn og unge som er overrepresentert blant de som ikke gjennomfører videregående opplæring (som tiltak m. om minoritetsspråklige elever, og tiltak q. om elever med nedsatt funksjonsevne). Mange tiltak er imidlertid først og fremst rettet mot det å utrede, kartlegge og bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag (som tiltak b. om forståelse og etterlevelse av regelverk, tiltak d. om å vurdere behov for familie- og foreldrerettede tiltak, og tiltak x. om forskning knyttet til frafall). Videre er en del av tiltakene rettet mot å utrede og foreslå tiltak for endringer i statlig virkemiddelbruk, som tiltak s. og t. om samordning av tilskuddsordninger, og enkelte tiltak er rettet direkte mot hvordan og i hvilken grad direktoratene samarbeider (som tiltak u. om varige samordnings- og samarbeidsstrukturer). Det er med andre ord mange tiltak som ikke er direkte rettet mot målgruppen for 0-24-samarbeidet (utsatte barn og unge og deres familier). Tiltakene er som nevnt over i stor grad basert på en rapport fra de samarbeidende direktoratene, og de innsatsområder som anbefales der.

Som kommentert i begge de to tidligere delrapportene i følgeevalueringen av 0-24-samarbeidet (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019), har det blitt vurdert å ha vært en utfordring for programmet at antall tiltak/aktiviteter - særlig i første del av programperioden - var omfattende og til dels også ble opplevd å være svært sprikende. I flere av intervjuene som er gjennomført våren 2020 blir det bekreftet at dette har vært en utfordring for programmet, og at det har bidratt til å gjøre det vanskelig å kommunisere rundt programmet både internt og eksternt. Sammenhengene mellom tiltakene, og tiltak og måloppnåelse, har ikke alltid vært tilstrekkelig tydelig. I enkelte intervju har det også blitt pekt på at dette dels henger sammen med at det i programmet er tatt utgangspunkt i noen tiltak som en eller flere av aktørene allerede har arbeidet med, og som kan passe inn, heller enn å vurdere hvilke prosjekter som best kan bidra til å nå målene. De senere årene har programmet forsøkt å tydeliggjøre sammenhengene mellom innsatser og målsetninger, og i 0-24-samarbeidets strategi for 2017-2020 fremgår blant annet følgende om denne sammenhengen:

Mye av sektoriserings- og samordningsutfordringene i kommunene har sitt utspring på statlig nivå. Staten må i større grad samordne sine virkemidler og innsatser slik at de bedre understøtter og stimulerer samordnings- og utviklingsarbeid lokalt. Kommunenes og målgruppens behov må stå sentralt i dette arbeidet. På denne måten vil vi bedre kunne legge til rette for at utsatte barn og unge og deres familier får den hjelpen de har behov for.

(0-24-samarbeidet, 2017a)

Her begrunnes med andre ord det at mange av tiltakene/aktivitetene i programmet ikke er rettet direkte mot målgruppen, men derimot blant annet mot samordning av statlige virkemidler. Imidlertid har det i intervju også blitt kommentert av enkelte at det har vært en opplevelse av at de fagspesifikke tiltakene har vært dominerende i deler av programperioden, og at man derfor først i senere tid har rettet mer oppmerksomhet mot de store strukturelle utfordringene.

Som omtalt i de tidligere delrapportene i følgeevalueringen, ble de fleste av de opprinnelige tiltakene ferdigstilt i løpet av 2018, gjennom leveranse av sluttrapporter fra de nedsatte arbeidsgruppene. Blant annet som et resultat av at tiltaksporteføljen ble vurdert som for sprikende, ble det i strategien som ble utarbeidet i 2017 definert fire innsatsområder for 0-24-samarbeidet (0-24-samarbeidet, 2017a):

²³ Ulike årsaker til frafall er ytterligere drøftet i første delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2018).

1. Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

Vi trenger et bedre felles kunnskapsgrunnlag for policyutvikling og virkemiddelinnretting, og fylkesmennene og kommunene trenger også et mer tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag for sitt arbeid.

2. Samordne virkemidler

De ulike fagfolkene og tjenestene i kommunene som skal jobbe helhetlig og samordnet kan oppleve at sektorspesifikke føringer fra staten gjør det vanskelig å samordne mellom tjenestene. Direktoratene skal samordne sine virkemidler (økonomiske, juridiske, pedagogiske) for å legge til rette for bedre samordning og samarbeid i kommunene.

3. Tverrsektorielle utviklingstiltak

Vi har hver for oss mange ulike utviklingstiltak og innsatser rettet mot 0–24-samarbeidets målgrupper. I mange tilfeller kan det gi bedre effekt med mindre ressursbruk om vi samordner disse innsatsene bedre. Gjennom samarbeidet igangsetter vi derfor konkrete utviklingstiltak for å finne frem til bedre tverrsektoriell innsats for målgruppen.

4. Bygge kapasitet for tverrsektoriell innsats

Vi skal bygge kapasitet for tverrsektoriell innsats. For å legge et grunnlag for mer samordnet virkemiddelbruk også i fremtiden, skal vi på alle forvaltningsnivåer sette betydningen av felles innsats for utsatte barn og unge og deres familier på dagsorden, vi skal etablere og dele kunnskap, utvikle tverrsektoriell kompetanse og kultur for samarbeid og etablere hensiktsmessige møteplasser, kanaler og strukturer for bedre samordnet innsats.

Innsatsområdene for samarbeidet er med andre ord knyttet opp mot hvert av de fire resultatmålene (se kapittel 1.2), og det har etter utarbeidelse av strategien i 2017 blitt presisert fra programmets side at alle nye innsatser må kunne kobles opp mot et av disse innsatsområdene. Ved iverksetting av nye innsatser/aktiviteter de siste årene har med andre ord muligheten til å påvirke programmets resultatmål blitt vektlagt gjennom å sikre at tiltak støtter opp om et eller flere av de prioriterte innsatsområdene. I prosjektplaner for tiltak som er iverksatt de siste årene, skal det fremgå hvilket innsatsområde de kan knyttes til.

I Figur 6 gjengis en oversikt fra 0-24-programmet som viser status for gjennomføring av alle tiltak i programmet.²⁴

²⁴ Oversikten er hentet fra 0-24-programmets sharepoint.

Figur 6 Oversikt over status for alle tiltak i 0-24-programmet

Oversikt over alle tiltak i 0-24 samarbeidet						
Oppdatert aug 20				Status (fargekode):		
					Ikke påbegynt/avvent	
					Påbegynt, går i henhold til plan	
					Mindre avvik fra plan, korrigering	
					Avvik fra plan, korrigerende	
					Avsluttet	
Nivå	Aktiviteter og milepæler	Ansvarlig	Medvirkende	Status	Start aktivitet	Slutt aktivitet
INNSATSOMRÅDE 1	FELLES KUNNSKAPSGRUNNLAG OG UTFORDRINGSBILDE					
Aktivitet	Konkretisere behov for ny forskning	Udir	Helsedir, Avdir, IMDi, Bufdir		20.08.2015	31.12.2017
Aktivitet	Indikatorer, oppvekststatistikk på kommunenivå	Bufdir	FHI, Helsedir, Bufdir, Udir, Avdir, IMDi		01.04.2018	01.06.2023
Aktivitet	Samordning av statistikk, micro-dataregister og kobling registerdata	Udir	Bufdir, Avdir, IMDi, Helsedir		01.05.2018	15.12.2020
Aktivitet	Nordisk 0-24-prosjekt, Nordisk Ministerråd 2017-19	Udir	KS		01.01.2017	30.06.2020
Aktivitet	Felles kunnskapsgrunnlag - Fylkesmannen	Udir	FM		01.06.2018	30.06.2020
Aktivitet	Ungdata og felles spørreskjema 2019	Helsedir	Udir, Avdir, Bufdir		01.10.2018	01.03.2019
INNSATSOMRÅDE 2	SAMORDNE VIRKEMIDLER					
Aktivitet	Språkvansker: bedre koordinert innsats knyttet til forebygging og avhjelping av spesifikke språkvansker	Udir	Helsedir, Avdir, IMDi, Bufdir		01.09.2015	01.02.2017
Aktivitet	Tilskuddsforvaltning: Utarbeide oversikt over relevante tilskuddsordninger og foreslå ny innretning/praksis, tilpasninger og sammenslåinger	Bufdir	Helsedir, Avdir, IMDi, Udir		22.05.2015	15.02.2017
Aktivitet	Regelverk: Kartlegge hvordan regelverket forstås og etterleves, herunder gråsoner og samarbeidsområder for sektorene	Bufdir	Helsedir, Avdir, IMDi, Udir		04.09.2015	30.09.2018
Aktivitet	Regelverk: Vurdere forskjeller i aldersgrenser for barn og unges selv- og medbestemmelse i reglene i de ulike sektorene	Helsedir	Bufdir, Avdir, IMDi, Udir		04.09.2015	01.03.2018
Aktivitet	Brukerorganisasjoner: vurdere tverrsektorielle møteplasser	Helsedir	Bufdir, Avdir, IMDi, Udir		15.11.2015	01.12.2017
Aktivitet	Styrke samarbeidet for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer knyttet til opplæring av asylsøkere (og flyktninger) i målgruppen for 0-24 samarbeidet	IMDi	Bufdir, Avdir, Helsedir, Udir		15.11.2015	01.12.2017
Aktivitet	Bedre koordinering og samordning av tjenester for familier med barn med nedsatt funksjonsevne	Bufdir	Avdir, IMDi, Helsedir, Udir		13.06.2017	01.06.2019
Aktivitet	Iverksette tiltak for å øke antall læreplaner for funksjonshemmede og minoritetsspråklige	AV-dir	Udir, IMDi, Helsedir, Bufdir		01.09.2015	01.03.2019
Aktivitet	Felles tilsyn - Udir og Helsetilsynet	Udir	Helsetilsynet		01.01.2018	01.07.2020
Aktivitet	Skole - barnevern	Bufdir	Udir		01.01.2018	31.12.2018
Aktivitet	Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)	Udir	Helsedir, Bufdir, Avdir, IMDi		01.01.2019	01.04.2021
Aktivitet	Bedre samordnet kompetanseheving om negativ sosial kontroll	IMDi	Avdir, Bufdir, Helsedir, Udir		01.05.2018	31.12.2018
Aktivitet	Overgang asylmottak bosetting	IMDi			01.09.2019	30.06.2020
INNSATSOMRÅDE 3	TVERRSEKTORIELLE UTVIKLINGSTILTAK					
Aktivitet	Ungdomssatsingen i NAV	Avdir	Udir, Helsedir, IMDi, Bufdir		01.05.2018	30.06.2019
Aktivitet	Forløp for plassering i fosterhjem eller institusjon	Bufdir	Udir, Avdir, Helsedir		01.06.2019	31.12.2019
Aktivitet	Digitalisering og samordning tjenester - Digiung	Helsedir	Bufdir, Ehelse, Avdir, Udir?		01.12.2017	31.01.2019
Aktivitet	Regional innsats: Finnmark	Udir/FM Finn	Bufdir, Helsedir		01.01.2018	31.12.2020
Aktivitet	Programfinansiering: pilot	Udir	Helsedir, Bufdir		01.09.2019	01.06.2021
Aktivitet	Samordnet bruk av Fylkesmannen	PS	alle dir		01.01.2016	31.12.2020
INNSATSOMRÅDE 4	KAPASITET FOR TVERRSEKTORIELL INNSATS					
Aktivitet	Kommunikasjonsarbeidet				01.01.2016	31.12.2020
Aktivitet	Utredning varige strukturer	PS			01.09.2019	31.12.2020

Tiltakene som fremgår av Figur 6 viser de prosjekter/tiltak som har blitt iverksatt for å ivareta tiltakene som fremgikk av oppdragsbrevet fra departementene til direktoratene, og som er presentert over, samt øvrige tiltak som har blitt startet opp i 0-24-regi.

I direktoratenes arbeid med 0-24-samarbeidet, har det blitt etablert ulike tverretatlige fora og møteplasser. I tillegg til arbeidsgruppene som settes sammen for å arbeide med det enkelte tiltak, kan særlig styringsgruppen og programsekretariatet trekkes frem i den forbindelse. I tillegg har det jevnlig gjennom programmet blitt arrangert samlinger som ulike aktører har blitt invitert til å delta på. I pildiagrammet som er benyttet for å illustrere 0-24-programmets programteori (Figur 5 i kapittel 3.2) er etablering av tverretatlige samhandlingsfora inkludert blant programmets aktiviteter. Det å arbeide sammen i fora på tvers av direktoratene har av flere av de intervjuede blitt trukket frem som en viktig aktivitet i seg selv, særlig med tanke på målsetninger som omhandler samarbeid på tvers av direktoratene. Målsetningene for 0-24-programmet, og sammenhengene mellom disse, vil omtales nærmere i presentasjonen av forandringsteorien nedenfor.

3.4 Forandringsteori

Forandringsteorien som er utarbeidet for 0-24-samarbeidet omfatter de forventede resultatene – på både kort og lang sikt – og effektene av samarbeidet. I forandringsteorien beskrives mekanismene som man antar vil bidra til ønsket resultat, med andre ord hva man forventer at aktivitetene skal føre til, og som skal bidra til at man oppnår ønskede effekter.

Forandringsteorien skal med andre ord bidra til å svare på spørsmålet *Hvordan forventer vi at det vi gjør virker?* Dette dreier seg om å beskrive hvilke forestillinger som fins om *hvordan* innsatsens konstruksjon forventes å føre til de intenderte del- og sluttmålene (Thomsen & Larsen Rasmussen, 2017). Nedenfor begynner vi med å omtale målsetningene for samarbeidet, for deretter å omtale nærmere hvilke mekanismer som antas å bli aktivert av aktivitetene i programmet, slik at målene kan nås. Til slutt omtaler vi noen sentrale moderatorer eller forutsetninger for at de ønskede effektene skal inntreffe.

3.4.1 Målsetninger

3.4.1.1 Langsiktige målsetninger

0-24-programmet har et sett av målsetninger, med ulik grad av langsiktighet. Effektmålene kan defineres som *langsiktige målsetninger*. Når vi ser på målbildet som er etablert for 0-24-programmet, og inndelingen i henholdsvis prosessmål, resultatmål og effektmål (se Tabell 2 i kapittel 1.2), er **effektmålene** de eneste målene som har en helt åpenbar plassering i de logiske modellene, som de to mest langsiktige målene. Som omtalt i kapittel 1, har formålet med 0-24-samarbeidet blitt noe omarbeidet i løpet av programperioden. Endringen knytter seg i hovedsak til at hovedvekten i programmet er flyttet fra gjennomføring i videregående skole spesielt, til styrking av det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier mer generelt. I intervjuer gjennomført tidligere i evalueringen har flere pekt på at denne dreiningen har vært sentral for å sikre engasjement rundt og forankring av 0-24-samarbeidet i alle direktoratene. Dette fordi gjennomføring av videregående opplæring først og fremst kan oppfattes som utdanningsrelatert, og dermed mest relevant for – og knyttet til kjernevirksomheten i – Utdanningsdirektoratet. Det har blitt kommentert at det å rette mer oppmerksomhet mot det tverretatlige samarbeidet rettet mot barn og unge mer generelt, har bidratt til at flere av direktoratene kan relatere 0-24-samarbeidet til sin kjernevirksomhet (se også Deloitte, 2019).

Gjeldende effektmål/langsiktige målsetninger fremgår av den logiske modellen som benyttes for å illustrere programteorien, og er som følger:

1. Det tverretatlige 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

Vi har valgt å plassere de to effektmålene i hver sine «bokser» i den logiske modellen (Figur 5 i kapittel 3.2), da det ene effektmålet er ment å bidra til det andre: *Hvis* det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier styrkes, *så* vil gjennomføringen i videregående opplæring øke.

3.4.1.2 Mellomliggende målsetninger

I kapittel 3.2 illustrerer vi 0-24-programmets programteori ved bruk av et pildiagram («pipeline model» på engelsk). Der viser vi hvordan flere nivå av mellomliggende målsetninger må inntreffe for at effektmålene skal realiseres gjennom iverksetting av programmets tiltaksportefølje. For enda tydeligere å illustrere

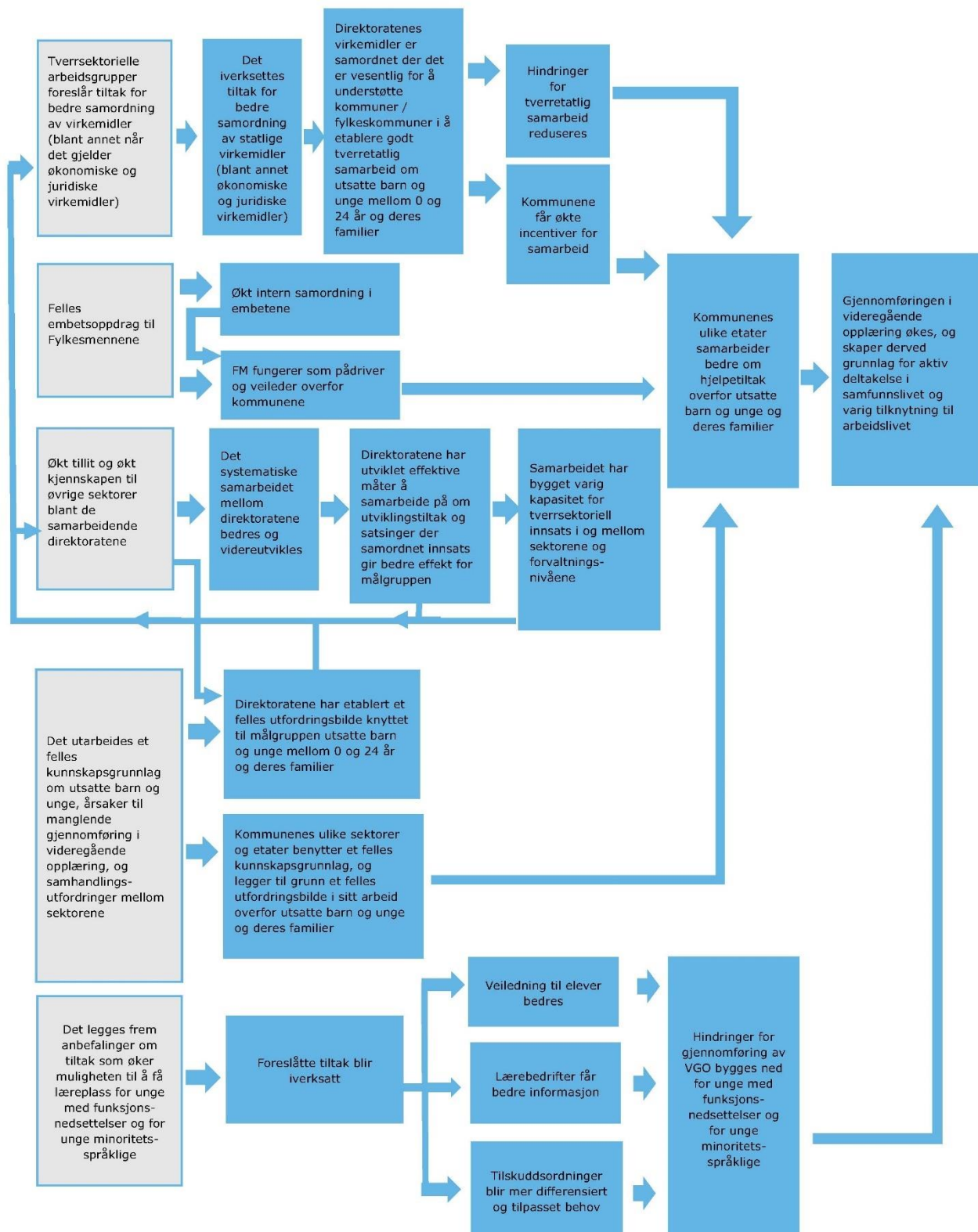
sammenhengene mellom hvert enkelt mellomliggende mål, og hvordan disse til slutt er tenkt å bidra til å realisere de ønskede effektene, har vi også utarbeidet en utfallskjede for enkelte av endringsmekanismene i programmet. Modellen er forenklet i den forstand at den kun viser utvalgte målsetninger og hvordan disse igjen kan bidra til neste ledd i utfallskjeden, og ikke gir et helhetlig bilde av virkningene av den enkelte endringsmekanisme. Vi har også samlet virkninger og mellomliggende målsetninger for flere av tiltakene/aktivitetene i felles beskrivelser i utfallskjeden som er utarbeidet. For eksempel er virkninger og målsetninger som er relatert til tiltakene som handler om virkemidler som regelverk og tilskudd samlet, mens de i en mer detaljert utfallskjede ville vært omtalt mer spesifikt med egne «bokser».

Hensikten med modellen er å illustrere at ulike aktiviteter, og dermed også ulike endringsmekanismer, er antatt å ha ulike måter å påvirke effektmålene på, og ulikt antall mellomliggende målsetninger.

En utfallskjede viser ikke *innsatsene/aktivitetene* som egne «bokser». Innsatsene inngår i stedet som en del av beskrivelsen av en effekt/ «et utfall». For eksempel innsatsen/aktiviteten som handler om samordning av tilskuddsordninger/programfinansiering. I et pildiagram (se Figur 5 i kapittel 3.2) inngår denne innsatsen/aktiviteten i handlingsteorien. I en utfallskjede derimot, vil det være mekanismen som denne aktiviteten utløser, som er første ledd i modellen: for eksempel at det legges frem en rapport fra en arbeidsgruppe som utreder og kommer med forslag til hvordan statlige tilskuddsordninger kan samordnes.

Figur 7 under illustrerer en (forenklet) utfallskjede for noen av *endringsmekanismene* som er sentrale i 0-24-programmet.

Figur 7 Utfallskjede («outcome chain») for utvalgte endringsmekanismer i 0-24-programmet



Som det går frem av Figur 7 over, forventes enkelte av de mellomliggende målsetningene i programmet å ha det Funnell & Rogers (2011) omtaler som en «feedback loop» ved at disse ikke påvirker oppnåelsen av effektmålene direkte, men derimot bidrar til å styrke effektene av andre innsatser. Enkelte mellomliggende målsetninger er derfor først og fremst viktige for måloppnåelsen fordi de styrker innsatsen til øvrige aktiviteter, og dermed bidrar til at disse får større suksess med tanke på å oppnå programmets langsiktige målsetninger. Figuren over viser for eksempel at målet om å etablere varig kapasitet for tverrsektoriell innsats (i denne sammenheng avgrenset til direktoratsnivå) ikke i seg selv direkte påvirker graden av tverretattlig samhandling i kommunene og/eller gjennomføringen i videregående opplæring, men derimot bidrar til ytterligere styrking av øvrige prosesser som innvirker på disse effektmålene. For eksempel kan det å få etablert slik varig kapasitet være viktig for å opprettholde mekanismen med samordning av statlige virkemidler over tid, da dette vil måtte være et pågående arbeid.

Det at det utarbeides et felles kunnskapsgrunnlag er også en viktig endringsmekanisme i 0-24-programmet, som mange av tiltakene/aktivitetene bidrar til. Det felles kunnskapsgrunnlaget bidrar til at direktoratene får et felles utfordringsbilde, i tillegg til at utarbeidelsen av et felles kunnskapsgrunnlag vil kunne påvirke samhandlingen i kommunene direkte ved at også kommunene får tilgang til det felles kunnskapsgrunnlaget (jf. utfallskjeden som er presentert i Figur 7). Også det mellomliggende målet om et felles utfordringsbilde har en feedback loop ved at dette antas å kunne styrke andre av de pågående endringsprosessene i programmet. Som illustrert gjennom utfallskjeden: *Hvis* det utarbeides et felles kunnskapsgrunnlag, *så* vil direktoratene få et felles utfordringsbilde. Her har vi valgt å dele et av resultatmålene for 0-24-programmet på to bokser der den ene følger av den andre, da det er nærliggende å anta at det at det etableres et felles utfordringsbilde bygger på at det *først* utarbeides et felles kunnskapsgrunnlag. Og *hvis* direktoratene får et felles utfordringsbilde, *så* vil dette kunne påvirke prosessen med samordning av sentrale virkemidler. Det mellomliggende resultatet om å få et felles utfordringsbilde kan også antas å ha positiv innvirkning på øvrige prosesser. For eksempel: *Hvis* direktoratene får et felles utfordringsbilde, *så* vil det påvirke styringssignalene til Fylkesmannen, noe som igjen påvirker Fylkesmannens arbeid ut mot kommunene.

Utfallskjeden som er vist over illustrerer også at enkelte tiltak/innsatser er ment å ha en direkte effekt på gjennomføringen av videregående opplæring (som innsatsen knyttet til læreplaner for unge funksjonshemmede og minoritetsspråklige), uten å gå via effektmålet om samordning av tjenester i kommunene. Andre tiltak/aktiviteter derimot er ment å ha effekt på det tverretattlige samarbeidet i kommunene, gjennom for eksempel å fjerne hindringer for samarbeid, og slik bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring gjennom at det tverretattlige samarbeidet i kommunene blir bedre.

Siden ulike tiltak ofte har flere mellomliggende målsetninger som skal bidra til å nå de endelige effektmålene, og noen målsetninger ikke virker direkte inn på endelige effektmål, men derimot er ment å bidra til å forsterke effekten av andre tiltak, blir modellen ganske kompleks og kan lett fremstå som noe uoversiktlig. Dette til tross for at modellen er forenklet, og bare omfatter virkningene av noen få endringsmekanismer som inngår i 0-24-samarbeidet. Dette illustrerer noe flere av de intervjuede peker på som en utfordring med 0-24-programmet, nemlig programmets kompleksitet og den store bredden i tiltak/aktiviteter. Flere viser til at det særlig i programmets tidligere faser var et svært stort antall tiltak/aktiviteter som skulle settes i gang og ble satt i gang. Det er også flere av de intervjuede som peker på at tiltaksporteføljen i første halvdel av programperioden ble opplevd som til dels svært fragmentert. Det pekes videre på at det har vært komplisert både å forstå og å kommunisere hvordan alle disse aktivitetene er ment å skulle bidra til å nå samarbeidets effektmål. Vi mener dette har sammenheng med at det til dels er mange mellomliggende målsetninger for enkelttiltak, og at tiltakene i all hovedsak ikke er innrettet direkte mot målgruppen (utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier), men derimot har målsetninger som er rettet mot endring av ulike virkemidler. Veien fra de ulike tiltakene/aktivitetene til effektmålene er dermed lang, og alle mellomliggende målsetninger og sammenhenger er ikke alltid åpenbare. Som vi vil komme inn på i kapittel 3.4.3, der vi omtaler moderatorer/forutsetninger for måloppnåelse, er det også en rekke forhold som kan påvirke hvorvidt de antatte sammenhengende mellom tiltak, mellomliggende målsetninger og effektmål faktisk inntreffer.

3.4.1.3 0-24-programmets prosess- og resultatmål

Over har vi spesifikt omtalt programmets effektmål, og plassering av disse i de logiske modellene som er utarbeidet for å illustrere programteorien om hvordan 0-24-programmet antas å virke. I tillegg har vi vist hvordan ulike endringsmekanismer er ment å utløse endringsprosesser som skal påvirke effektmålene på

ønsket vis. Nedenfor vil vi kort kommentere prosessmålene og resultatmålene for programmet, og hvordan disse relaterer seg til programteorien.

Når det gjelder 0-24-programmets **prosessmål**, er disse formulert som følger:

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 dreier seg dels om handlingsteorien, altså at aktivitetene/tiltakene gjennomføres som forutsatt; «tiltakene i programmet gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan» og «programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte» er slik vi ser det relatert til gjennomføring av programmets aktiviteter. Førstnevnte handler om at planlagte aktiviteter gjennomføres som planlagt, mens sistnevnte handler om organiseringen av samarbeidet og hva ulike arenaer og møteplasser skal benyttes til. Hva man skal få ut av sistnevnte prosessmål, for eksempel i form av økt tillit mellom partene, økt kjennskap til og forståelse for hverandre osv., vil være en endringsmekanisme som følger av disse aktivitetene.

De to siste prosessmålene er, i de logiske modellene vi presenterer her, vurdert å være mellomliggende målsetninger som igjen kan bidra til at mer langsiktige målsetninger nås, og inngår dermed som del av forandringsteorien. Særlig vil prosessmålet om at *det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles* kunne bidra til resultatmålet om bygging av varig kapasitet for tverrsektoriell innsats, gjennom å påvirke resultatmålet om at direktoratene utvikler effektive måter å samarbeide på. Vi mener det er svært små nyanser som skiller prosessmålet om at det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres, og resultatmålet om at direktoratene utvikler effektive måter å samarbeide på. Vi har valgt å tolke det slik at prosessmålet beskriver en mindre endring enn resultatmålet, og at det derfor kan være en årsakssammenheng mellom disse to. Av dette følger at hvis man lykkes med å videreutvikle det systematiske samarbeidet, så vil man også kunne utvikle effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak osv, altså at resultatmålet beskriver en mer vidtrekkende endring. Vi mener samtidig at en viktig observasjon knyttet til disse målene, er det vi omtaler over – og som illustreres i utfallskjeden – om at målet ikke nødvendigvis i seg selv påvirker effektmålene, men at det gjennom en «feedback loop» vil kunne bidra til å styrke effektene av øvrige endringsprosesser.

Prosessmålet om at *samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og tjenester bedres og videreutvikles* er slik vi ser det krevende å plassere i en logisk modell, og overlapper i betydelig grad med øvrige målsetninger. Det omfatter slik vi ser det både det andre prosessmålet om samarbeid mellom direktoratene, og effektmålet om økt samhandling i kommunene, og rommer slik hele essensen av 0-24-samarbeidet og ambisjonen om at den ønskede endringen skal bli stadig mer omfattende.

Plassering av 0-24-programmets **resultatmål** i pildiagrammet som er utarbeidet (Figur 5 i kapittel 3.2), er dels drøftet i kapittel 3.2. Resultatmålene er i henhold til programmets målbilde følgende:

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

Resultatmålet som omhandler *samordning av virkemidler* er slik vi vurderer det en tydelig del av målhierarkiet, og er relatert til flere av de sentrale tiltakene/aktivitetene i 0-24-programmet. Viktigheten av å samordne både økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler, og hvordan dette kan bidra til mer og bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, er omtalt blant annet i rapporten fra direktoratene som ble lagt til grunn for utarbeidelse av et felles oppdrag til direktoratene i 2015. Viktigheten av dette innsatsområdet (som korresponderer med resultatmålet) er også tema blant annet i strategien for

samarbeidet (0-24-samarbeidet, 2017a). Tilsvarende foreligger det tydelige sammenhenger mellom flere av de iverksatte tiltakene/aktivitetene og dette resultatmålet.

Etablering av felles utfordringsbilde og felles kunnskapsgrunnlag er også et mellomliggende mål, som er en effekt både av spesifikke tiltak/aktiviteter som er gjennomført, og av øvrige tiltak som har som sine mål å øke kunnskapsgrunnlaget knyttet til mer spesifikke og avgrensede områder. I utfallskjeden som er presentert over, har vi likevel valgt å dele dette målet i to. Årsaken til dette er en antakelse om at det foreligger en sammenheng mellom det å etablere et felles kunnskapsgrunnlag og det å etablere et felles utfordringsbilde, der førstnevnte ligger til grunn for sistnevnte (se nærmere omtale over). I 0-24-programmets styringsdokumenter er det kort vist til hvordan og hvorfor et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag kan bidra til å nå effektmålene (0-24-samarbeidet, 2017a; 0-24-samarbeidet, 2019a).

Vi mener at resultatmålet om at *direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger* dels overlapper med prosessmålet om at det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres. Det kan likevel forstås slik at prosessmålet beskriver en noe mindre endring som igjen kan bidra til den mer omfattende ambisjonen om endring som ligger i resultatmålet. I programmets målbilde inngår dette resultatmålet sammen med målsetningen om samordning av virkemidler i målbilde 2. Sammenhengen mellom de to er ikke nærmere drøftet, men det kan synes å være en overlapp mellom de to målene i den forstand at «utviklingstiltak og satsinger» i mange tilfeller handler om statlige virkemidler. For eksempel finnes det mange eksempler på at statlige tilskuddsordninger (altså et økonomisk virkemiddel) opprettes i forbindelse med nasjonale satsinger for å oppnå ønskede resultater på et felt. I utfallskjeden har vi derfor valgt å legge inn en «feedback loop» også fra resultatmålet om effektive måter å samarbeide på, som indikerer at dette resultatmålet i tillegg til å bidra til varig kapasitet (se under), også bidrar til å styrke arbeidet med å foreslå tiltak for å samordne virkemidler.

Det er samtidig vår vurdering at det å utvikle effektive måter å samarbeide på kan være en viktig forutsetning for å bygge varig kapasitet for tverrsektoriell innsats, altså det siste resultatmålet. Målet om at *samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats* bygger slik vi forstår det på at man har etablert effektive og omforente måter å samarbeide på, og tilfører den ekstra dimensjonen om varighet, altså at dette er noe som strekker seg ut over programperioden.

I tillegg er imidlertid målet om varig kapasitet bredere innrettet, ved ikke bare å omfatte direktoratene, men å være rettet mot «sektorene og forvaltningsnivåene». Slik sett kan dette resultatmålet synes å omfatte også effektmålet om bedre samarbeid i kommunene, da målet om tverrsektoriell innsats i og mellom sektorene og forvaltningsnivåene også vil kunne omfatte det arbeidet som gjøres i kommunene. I de logiske modellene har vi imidlertid – i forbindelse med resultatmålet om varig kapasitet – valgt å legge hovedvekten på samhandling mellom sektorene på statlig nivå, og med hovedfokus på direktoratene. Dermed har boksen som inneholder dette resultatmålet blitt plassert som et mellomliggende mål, som har en feedback loop som viser hvordan det kan påvirke og styrke virkningen av øvrige aktiviteter og endringer (se nærmere omtale over). Dette mener vi er i samsvar med omtalen av dette resultatmålet både i 0-24-programmets målbilde og i intervju, samt det poeng at det er iverksatt et eget prosjekt i 0-24-regi som spesifikt arbeider med å utrede varige strukturer på direktoratsnivå. Målet om langsiktige og varige endringer i samarbeidet i kommunene mener vi er ivarettatt gjennom effektmålet som spesifikt omhandler dette.

3.4.2 Mekanismer

Mekanismene som gjør at igangsatte innsatser/tiltak skal bidra til at målene nås, handler ofte om at en tverrdirektoral arbeidsgruppe legger frem en rapport som bidrar til et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til de aktuelle temaet, og foreslår tiltak som kan iverksettes. I den såkalte eplemodellen som er benyttet som eksempel i kapittel 2 (se kap. 2.2.1) er *bedre tilgang til frukt* den sentrale endringsmekanismen. I 0-24-programmet er mekanismene mindre praktiske og dermed kanskje også mindre intuitivt forståelige. Økt kunnskap og konkrete endringsforslag vil ofte være den utløsende mekanismen for å komme videre og oppnå ønskede endringer, og det som forbinder aktiviteten med forandringsteorien. Tilsvarende gjelder for mange av tiltakene/aktivitetene. I pildiagrammet vi presenterer i kapittel 3.2 (Figur 5) ser vi at dette både gjelder for samordning av virkemidler og for øvrige tiltak rettet mer direkte mot oppfølgingen av utsatte barn og unge (*Tverrsektorielle arbeidsgrupper foreslår tiltak for bedre samordning av virkemidler og Tverrsektorielle arbeidsgrupper foreslår tiltak for bedre oppfølging av utsatte barn og unge*). I utfallskjeden

som presenteres i kapittel 3.4.1 (Figur 7) har vi som et eksempel valgt å trekke frem denne typen endringsmekanisme som følger av et konkret tiltak/aktivitet i programmet, nemlig det som handler om læreplasser. Endringsmekanismen består her blant annet i at *det legges frem anbefalinger om tiltak som øker muligheten til å få læreplass for unge med funksjonshemming og for unge minoritetsspråklige*. Flere av de andre tiltakene/aktivitetene i programmet er i likhet med læreplassprosjektet avgrenset til spesifikke målgrupper og tema, og det å legge frem forslag til tiltak i henhold til dette.

I tillegg til at det legges frem konkrete forslag til tiltak, er det at det utarbeides et *felles kunnskapsgrunnlag* en viktig endringsmekanisme som følger av de fleste av aktivitetene som er iverksatt i 0-24-programmet. Felles kunnskapsgrunnlag har også vært definert som et eget prosjekt/tiltak i programmet, jf. opplistingen av aktiviteter i pildiagrammet som presenteres i kapittel 3.2. Dette er med andre ord en viktig endringsmekanisme i programmet, og som vi illustrerer gjennom utfallskjeden i kapittel 3.4.1 er kunnskapsgrunnlaget viktig for å styrke direktoratenes øvrige samordnings- og endringsprosesser, i tillegg til at det kan være et viktig bidrag direkte inn mot kommunene og de tjenestene som ytes der.

Noen av aktivitetene bidrar til endringsmekanismer som skiller seg fra den typen endringsmekanismer som nevnes over, ved at de er spesifikt knyttet til én konkret aktivitet. I pildiagrammet i kapittel 3.2 (Figur 5) trekker vi frem *Felles oppdrag til fylkesmennene* og *Kommuner prøver ut modeller for mer tverretattlig samarbeid* som eksempler på dette. Dette er endringsmekanismer som spesifikt er knyttet til henholdsvis *Fylkesmannsoppdraget* og *Finnmarksprosjektet*. Gjennom felles embetsoppdrag til fylkesmennene er intensjonen både å oppnå økt samordning internt i embetene, og at embetene i økt grad skal fungere som pådrivere ut mot kommunene. Som følge av Finnmarksprosjektet, og at det gjennom denne aktiviteten prøves ut modeller for samhandling, er det blant annet en intensjon å etablere eksempler på god samhandling, som igjen kan benyttes av andre kommuner for å videreutvikle og bedre egen samhandling.

Økt tillit mellom aktører fra de ulike direktoratene, og økt kjennskap til de andre direktoratene, er ikke en intendert endringsmekanisme som følger av et spesifikt tiltak eller en konkret aktivitet. Dette er likevel en sentral mekanisme for å oppnå målsetningen om mer og bedre samarbeid mellom direktoratene, som igjen har betydning for målet om å etablere varig kapasitet for tverrsektoriell samhandling. Som det går frem av utfallskjeden som presenteres i kapittel 3.4.1 (Figur 7) har disse mellomliggende målene betydning gjennom at de har en «feedback loop» til flere av de øvrige endringsmekanismene i programmet, og påvirker graden av måloppnåelse for disse. Denne endringsmekanismen bidrar med andre ord til å styrke programmet som helhet, og legger til rette for at andre tiltak i programmet skal virke som intendert. Dermed er økt tillit og kjennskap til hverandre ikke bare en endringsmekanisme, men også en viktig *forutsetning for måloppnåelse* i programmet, noe som også omtales i andre delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2019). I tillegg til å påvirke samarbeidet mellom direktoratene, kan økt tillit og økt kjennskap til hverandre også bidra til å bygge opp under en felles problemforståelse.

Som nevnt over er det ikke én spesifikk aktivitet i programmet som er ment å bidra til at økt tillit og kjennskap til hverandre inntreffer. Dette følger i stedet av måten samarbeidet er organisert på, med ulike tverrdirektorale arbeidsgrupper, samt sekretariat og styringsgruppe som er sammensatt med medlemmer fra alle de samarbeidende direktoratene. Gjennom denne arbeidsformen blir man bedre kjent med hverandre og får økt kjennskap og forståelse for de ulike direktoratenes kjerneoppgaver, noe som både bidrar til bedre samarbeid i seg selv og legger til rette for gjennomføringen av øvrige aktiviteter.

Den siste endringsmekanismen som nevnes i pildiagrammet i kapittel 3.2 (Figur 5) er *Økt oppmerksomhet rundt viktigheten av tverretattlig samarbeid overfor utsatte barn og unge og deres familier*. Denne endringsmekanismen følger i likhet med tillit og kjennskap til hverandre ikke av en eller flere konkrete aktiviteter i programmet. Dette er likevel en endringsmekanisme som trekkes frem i flere intervjuer som noe av det viktigste man har oppnådd gjennom 0-24-programmet. Denne endringsmekanismen er mer å anse som et resultat av det at man har organisert et program med en rekke aktiviteter, tverretattlig organisering og at dette er noe man informerer om og snakker om. Også det at programmet mottok Bedre Stat-prisen i 2019 kan antas å bidra positivt til denne endringsmekanismen (se nærmere omtale av Bedre Stat-prisen i andre delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2019)). Den økte oppmerksomheten kan blant annet bidra til økt prioritering og forankring av 0-24-samarbeidet i linjene i de samarbeidende direktoratene, noe som anses som svært sentrale forutsetninger for måloppnåelse og er nærmere omtalt i kapittel 3.4.3 under. Imidlertid kan økt oppmerksomhet også handle om andre forvaltningsnivå enn direktoratene, og det at viktigheten av samhandling omtales og får oppmerksomhet kan bidra til økt

prioritering av dette arbeidet også i kommunene. Også denne mekanismen kan dermed bidra til å oppnå intenderte effekter på flere måter.

3.4.3 Moderatorer/faktorer som påvirker måloppnåelsen

En sentral del av forandringsteorien er beskrivelsen av ulike «moderatorer». Moderatorene utgjør faktorer som antas å kunne *påvirke hvorvidt innsatsene virker som intendert eller ikke*. Det er med andre ord ingen automatikk i sammenhengen mellom årsak og virkning – denne kan påvirkes av ulike faktorer som medfører at samme tiltak kan få ulik effekt i forskjellige situasjoner. Noen kontekstuelle faktorer vil forsterke effektene (suksesskriterier), mens andre vil hindre måloppnåelse (barrierer).

3.4.3.1 Interorganisatorisk samarbeid

Organisasjonsteorien, og særlig teori som omtaler interorganisatorisk samarbeid, gir viktig innsikt i faktorer som kan fremme eller hindre et interorganisatorisk samarbeid som 0-24-programmet er. Teoretiske analyser utgjør dermed en sentral del av programteorien for 0-24-samarbeidet, særlig når det gjelder å identifisere viktige moderatorer. Hvilke forhold som kan påvirke samarbeidet mellom direktoratene, og dermed også hvorvidt målene for 0-24-samarbeidet nås, er omtalt i de tidligere delrapportene i følgeevalueringen (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019). Tidligere i følgeevalueringen har vi blant annet pekt på ulike distanser som geografisk distanse, kognitiv distanse, strukturell distanse og maktdistanse som sentrale årsaker til at samordningsutfordringer kan oppstå i forbindelse med tverrretattlig samarbeid (Deloitte, 2019). Når det gjelder *kognitiv distanse*, handler dette blant annet om at deltakerne i et samarbeid kan ha ulike perspektiver på og ulik grad av kunnskap om et tema, for eksempel avhengig av organisatorisk tilhørighet og profesjon (Nesheim m.fl., 2019). I 0-24-programmet er et av resultatmålene at *Direktoratene har etablert et felles utfordringsbilde og et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier*. Dette dreier seg nettopp om å redusere de kognitive distansene mellom partene i samarbeidet, for å legge til rette for et stadig bedre samarbeid mellom direktoratene. Dersom man lykkes med å oppnå dette resultatmålet, og å redusere de kognitive distansene, vil det kunne bidra til å legge et godt grunnlag for samhandlingen mellom sektorene, og dermed også for ytterligere måloppnåelse.

I andre delrapport (Deloitte, 2019) peker vi på at horisontal samordning på tvers av direktorater også kan motvirkes av det som omtales som *den sektororienterte staten*, som i liten grad motiverer for tverrsektorielle løsninger. Det at det over tid har blitt stilt krav om vertikal samordning innenfor sektorer, altså samordning på tvers av nivåer heller enn på tvers av sektorer, har ifølge Difi (2014) bidratt til å øke de horisontale samordningsutfordringene. Den sektororienterte staten, og krav til samhandling innenfor den enkelte sektor, er med andre ord faktorer som kan motvirke og bremse 0-24-programmets måloppnåelse. I flere av intervjuene som er gjennomført våren 2020 bekreftes denne utfordringen, og det pekes av flere på at denne utfordringen strekker seg helt til ministernivå. Blant annet kommenteres det at det er utfordrende at den enkelte minister gjerne ønsker å oppnå mest mulig innenfor sitt ministerområde, og at dette kan bidra til å forsterke sektortenkningen, og prioriteringen av sektorspesifikke oppgaver. Dette skyldes at forvaltningen får signaler om prioritering, og får krav om rapportering på de sektorspesifikke satsingene som iverksettes. Dette kan gjøre det krevende å prioritere tverrsektorielt utviklingsarbeid, som ofte i mindre grad er målbart, og som i mindre grad kan tilskrives den enkelte minister.

3.4.3.2 Prioritering og forankring av 0-24-samarbeidet

Som påpekt i andre delrapport i følgeevalueringen kan både prinsippet om ministeransvaret og prinsippet om mål- og resultatstyring fungere som barrierer for tverrsektorielle satsinger som 0-24-samarbeidet (se også Nesheim m.fl., 2019). Dette betyr blant annet at topplerstøtte og «tonen på toppen» kan ha stor betydning for 0-24-samarbeidets måloppnåelse. Dersom både politisk og administrativ ledelse snakker positivt om 0-24-samarbeidet og vektlegger viktigheten av tverrretattlig samarbeid og at dette er oppgaver som skal prioriteres, vil dette legitimere at disse oppgavene – både innenfor programorganisasjonen og i direktoratenes linjeorganisasjon – prioriteres til tross for at dette gjerne ikke er oppgaver som er lett målbare og som det er knyttet spesifikke rapporteringskrav til. I andre delrapport i følgeevalueringen peker vi på at det at 0-24-programmet i 2019 mottok Bedre Stat-prisen, synes å ha bidratt positivt i så måte (Deloitte, 2019). Dette har sammenheng med at en slik pris til en viss grad forplikter til videre handling, og dermed har bidratt til å sette programmet høyere på agendaen blant annet i direktoratsledelsen.

En annen faktor som er viktig for å sikre at samarbeidet og de aktiviteter som følger av det blir prioritert, og for å sikre god forankring i linjen i det enkelte direktorat, er hvor godt aktivitetene som gjennomføres

som del av 0-24-samarbeidet er koblet til kjernevirksomheten til det enkelte direktorat. Dette er et tema som også er omtalt i andre delrapport i følgeevalueringen, der vi blant annet peker på at det kan være store forskjeller i hvilke interesser de ulike deltakende organisasjonene har i det problemet man skal søke å løse i fellesskap (Deloitte, 2019). Dersom oppgaven er nært relatert til en organisasjons kjernevirksomhet, vil det gjøre det enklere å sikre forankring i linjen, topplederstøtte, samt å prioritere å bruke tid og andre ressurser på oppgaven, enn dersom oppgaven i liten grad kan knyttes opp mot organisasjonens kjernevirksomhet. Det er naturlig at dette også påvirker hvordan roller og ansvar fordeles mellom de samarbeidende direktoratene (Nesheim m.fl., 2019; Gressgård m.fl., 2017), noe som kan ha innvirkning på hvordan samarbeidet fungerer, hvordan og hvorvidt tiltak følges opp, og dermed hvorvidt målene nås og effektene realiseres.

Siden mange av tiltakene/aktivitetene i 0-24-programmet handler om at en tverrdirektoral arbeidsgruppe leverer en rapport med forslag til tiltak, som skal følges videre opp av linjen i direktoratene, er en svært sentral forutsetning for at målene skal nås, at forslagene til tiltak *faktisk følges opp og gjennomføres i linjen*. Som vi ser av Figur 7 i kapittel 3.4.1, som viser en utfallskjede for noen utvalgte endringsmekanismer, består endringsmekanismene i flere tilfeller av at det blir fremmet forslag til tiltak. Neste ledd handler om at tiltakene blir implementert, slik at den faktiske endringen kan realiseres. Forandringsteorien forutsetter med andre ord at linjene i direktoratene følger opp rapportene med foreslåtte tiltak. Dette er et svært viktig element i forandringsteorien, da det innebærer at det ikke er programmet selv som har kontroll med de videre prosessene som er nødvendige for å sikre måloppnåelse. I enkelte tilfeller er det opp til departementene å følge opp anbefalte tiltak fra 0-24-programmet. Dette illustreres tydelig blant annet gjennom statusnotat fra 0-24-samarbeidet per desember 2019, der følgende fremgår i omtalen av 0-24-direktoratenes anbefalinger om regelverk: «Vi anser derfor arbeidet med regelverk i 0-24 som avsluttet fra programmets side, og at det vil gå videre i de relevante linjene etter bestilling fra departementene» (0-24-samarbeidet, 2019e; 2).

For at tiltakene skal bli fulgt videre opp og gjennomført av linjen i direktoratene, eller av departementene i de tilfeller det er aktuelt, er det en forutsetning at direktoratene/departementene anerkjenner de foreslåtte tiltakene som viktige og riktige, og at oppgavene blir prioritert. Som vi peker på i andre delrapport i følgeevalueringen, henger dette sammen med forankring av 0-24-programmet og programmets aktiviteter i linjen, samt i hvilken grad programmet og aktivitetene prioriteres. Vi merker oss at utfordringer med å prioritere arbeidet med 0-24 er omtalt i det fornyede oppdragsbrevet fra departementene til direktoratene i 2019 (Kunnskapsdepartementet m.fl., 2019). Av oppdragsbrevet går det frem at departementene ser at det kan være vanskelig å gi arbeidet med tverrsektorielle tiltak prioritet i direktoratene og at departementene ønsker å sende et felles signal om at prioritering er viktig.

Flere faktorer er viktige for å sikre tilstrekkelig forankring og prioritering i linjen. I konkurranse med andre oppgaver og oppdrag i direktoratene, vil det – som nevnt over – være en fordel om aktivitetene i programmet kan kobles til de deltakende virksomhetenes kjernevirksomhet. Dette vil gjøre det enklere både å prioritere aktivitetene og å formidle viktigheten av slik prioritering. Videre er det å avklare avhengigheter mellom direktoratene viktig, altså å synliggjøre hvordan og hvorfor det er viktig med samarbeid om aktuelle oppgaver, basert på at det enkelte direktorat er avhengig av andre direktoraters innsats for å løse sine egne oppgaver på best mulig vis. Det å være tydelig på den enkelte organisasjons rolle og viktighet i samarbeidet, bidrar også til forankring og prioritering, og kan bidra til et mer åpent og velvillig samarbeid.

For at 0-24-programmets forandringsteori skal realiseres, må med andre ord linjen i det enkelte direktorat, eller eventuelt departementene, følge opp og implementere foreslåtte tiltak. Hvorvidt dette faktisk blir gjort, vil blant annet avhenge av hvor godt arbeidet er forankret i linjen, og i hvilken grad oppfølging av 0-24-programmet og de tiltak som foreslås av programmet blir prioritert i det enkelte direktorat. Disse faktorene igjen avhenger blant annet av grad av kobling til direktoratenes kjernevirksomhet, og styringssignaler både fra politisk og administrativ ledelse. I intervju pekes det av enkelte på at det å dreie oppmerksomheten i programmet fra gjennomføring av videregående opplæring spesielt, til tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier mer generelt, har vært viktig. Denne dreiningen i fokus har bidratt til å redusere distansene mellom organisasjonene, og bidratt til at arbeidet i 0-24-programmet har kunnet knyttes tettere opp mot kjerneoppgavene til flere av de deltakende direktoratene. Fra enkelte av direktoratene pekes det på at det i første del av programperioden kunne være krevende å skape engasjement og sikre prioritering av 0-24-samarbeidet så lenge oppmerksomheten har vært rettet

mot gjennomføring av videregående opplæring, fordi det har vært krevende å formidle hvordan og hvorfor dette kan knyttes til direktoratets kjernevirksomhet.

3.4.3.3 Kommunenes behov og opplevde barrierer for samarbeid

Det er flere ledd i forandringsteorien som må aktiveres for at effektmålene skal realiseres. Selv om tiltak blir implementert fra direktoratene og departementenes side, medfører ikke dette nødvendigvis at samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familie blir bedre. Dette vil blant annet avhenge av hva som er barrierene for slikt samarbeid i den enkelte kommune. Selv om endringer knyttet til de statlige virkemidlene skal redusere barrierer og øke insentivene for samarbeid, er det sannsynlig at ulike kommuner vil respondere ulikt på disse tiltakene. Det kan være andre hindringer som i enkelte kommuner er større, og som dermed fortsatt vil hindre godt samarbeid selv om noen hindringer reduseres. Videre er det ikke sikkert at insentivene er så betydelige at de overveier eventuelle hindringer som fortsatt består. Med andre ord er det sentralt at tiltakene, og de endringene de medfører, korresponderer med kommunenes behov, for at man skal oppnå den ønskede effekten om styrking av det tverretatlige samarbeidet i kommunene.

Fafo har gjennom rapporten *Trøbbel i grenseflatene* blant annet undersøkt årsaker til samhandlingsutfordringer i kommunene, og hva kommunene mener er viktige faktorer for å oppnå en mer samordnet innsats for utsatte barn og unge (Skog Hansen m.fl., 2020).²⁵ I rapporten pekes det på at det kan være mange årsaker til det som omtales som utfordringer i grenseflatene mellom tjenester, men blant annet kunnskap om andre tjenester og oppmerksomhet om helhetlige behov trekkes frem som forklaringer som nevnes av mange. Ulike utfordringer og hindringer kan igjen ha bakenforliggende årsaker som varierer. Blant annet vil forhold som for eksempel kommunens økonomiske situasjon, organisering, kompetanse og kapasitet, kultur osv. kunne påvirke graden av og kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet. Slike faktorer vil dermed fungere som moderatorer når det gjelder hvorvidt endringer i de statlige virkemidlene medfører endringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunene.

Når det gjelder felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, vil kunnskapsgrunnlaget som 0-24-programmet bidrar til, kunne benyttes også av kommunene. Dette kan bøte på noen av utfordringene Skog Hansen m.fl. (2020) peker på. Kommunenes kjennskap til dette kunnskapsgrunnlaget vil imidlertid kunne variere, for eksempel avhengig av i hvilken grad fylkesmennene videreformidler det til kommunene.

3.4.3.4 Fylkesmannen som moderator

I omtalen av viktige moderatorer finner vi også grunn til å fremheve Fylkesmannens sentrale rolle. Selv om det gjøres endringer i statlige virkemidler, er det ikke automatisk i at kommunene tar i bruk nye verktøy, eller at endringene i de statlige virkemidlene på annet vis medfører endringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunene. Fylkesmannen kan i ulik grad bruke og videreformidle nye verktøy og endringer i virkemidler som er resultat av 0-24-samarbeidet, og kan slik påvirke i hvilken grad dette når ut til kommunene. Fylkesmennene har videre en særlig viktig rolle i de tilfeller der kommunene ikke evner å ta tak i sine utfordringer. Både gjennom tilsynsvirksomhet og veiledning kan Fylkesmannen bidra til å gjøre kommunene i stand til å yte tjenester på forventet vis, eller bidra til å øke bevisstheten om viktigheten av samarbeid på tvers av sektorene. Gjennom fellesoppdraget til fylkesmennene er det slik vi forstår det en intensjon å bidra til en endring i seg selv, ved at Fylkesmannen i økt grad retter oppmerksomhet mot tverretatlig samarbeid, og fungerer som pådriver og veileder ut mot kommunene. I denne sammenheng kan Fylkesmannens rolle imidlertid også anses som en moderator, som kan bidra til å fremme effekter av øvrige tiltak/aktiviteter i 0-24-programmet.

3.4.3.5 Konjunkturer og andre utenforliggende faktorer

Når det gjelder effektmålet om økt gjennomføring av videregående opplæring, er det ulike forhold som kan påvirke også dette. Det foreligger omfattende forskning som bekrefter at det er sannsynlig at det å bedre det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier i kommunene, vil påvirke gjennomføringsgraden i videregående opplæring i ønsket retning. Imidlertid kan andre forhold ved samfunnsutviklingen ha motsatt virkning på gjennomføringsgraden, og dermed motvirke realiseringen av dette effektmålet. For eksempel kan økonomiske konjunkturer påvirke tilgangen på arbeidsplasser for ufaglærte. Hvis muligheten til å få arbeid uten videregående opplæring øker, vil det kunne påvirke hvorvidt

²⁵ Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra 0-24-programmet, og utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget som er etablert som følge av samarbeidet.

ungdommer har alternativer som kan bidra til at de velger å ikke gjennomføre videregående opplæring. Dette er en utenforliggende faktor, som ikke kan påvirkes av 0-24-programmet. Dette er likevel forhold som vil kunne påvirke frafallsstatistikkene, og dermed hvorvidt effektmålet om økt gjennomføring av videregående opplæring nås.

Økonomiske konjunkturer og andre forhold ved samfunnsutviklingen vil også kunne påvirke kommunenes forutsetninger for å iverksette tiltak for bedre tverretattlig samarbeid. En svak kommuneøkonomi kan dermed være et hinder når det gjelder å oppnå effektmålene, til tross for at tiltak gjennomføres og hindringer i de statlige virkemidlene reduseres. Tilsvarende vil en god kommuneøkonomi kunne gi rom for både den kapasitet og kompetanse man kanskje har savnet for å yte bedre og mer tverretattlige tjenester, slik at dette bidrar til å fremme en positiv utvikling, og øker effektene av de tiltak som er satt i verk i 0-24-regi.

Også en form for ekstraordinær situasjon, som Covid 19-pandemien i 2020, kan påvirke graden av måloppnåelse. Dette kan virke «begge veier», enten ved å fremme samarbeid både innenfor statlig sektor og i kommunene gjennom å rette særlig oppmerksomhet rundt viktigheten av samarbeid og ivaretagelse av utsatte barn og unge. Eller det kan hemme måloppnåelsen ved at ressurser og oppmerksomhet bindes opp i andre og mer akutte oppgaver som må løses, og øvrige oppgaver dermed nedprioriteres.

3.4.3.6 Risikovurderinger fra 0-24-programmet

I 0-24-programmet er det gjort jevnlig risikovurderinger som fremgår av de halvårlige statusrapportene fra 0-24-programmet til eierdepartementene, der ulike forhold som er antatt å kunne påvirke gjennomføringen og oppfølgingen av tiltak/aktiviteter – og dermed også måloppnåelsen – er vurdert. De forholdene det pekes på som risikoer kan også betegnes som moderatorer, da dette er faktorer som vil kunne påvirke graden av måloppnåelse. Flere av risikoene korresponderer også med faktorer som er omtalt over, for eksempel forankring og styringssignaler. I statusnotat til departementene fra 0-24-samarbeidet per desember 2019 er det vist til følgende risikofaktorer:

- *Forankring i departementene, på administrativt og politisk nivå:* det er behov for nødvendig støtte og samsvarende styringssignaler fra alle departementene for å gjennomføre arbeidet. Det vises også til at oppmerksomhet rundt samordningsproblematikken hos politikerne er viktig. Risikoen er kategorisert som «moderat».
- *Avgrensning av 0-24-programmet med hensyn til andre strategier, satsinger og programmer:* Det at man ikke klarer å finne den rette avgrensingen anses som en risiko, og det vises til at det pågår mange parallelle innsatser. Risikoen er kategorisert som «moderat».
- *Forankring i direktoratene:* Manglende formell og reell forankring i organisasjonene på alle nivå, pekes på som et moment som kan påvirke rammebetingelsene for arbeidet negativt. Det vises også til viktigheten av en felle soppfatning om strategien og målene for samarbeidet, og en god kobling mellom 0-24s mål og strategi og direktoratenes mål og kjernevirksomhet. Risikoen er kategorisert som «moderat».
- *Implementering av tiltakene i programmet:* dersom direktoratene eller departementene ikke følger opp og implementerer anbefalingene fra 0-24-samarbeidet i ordinær drift, vil ikke ønsket endring inntreffe, og man vil dermed heller ikke oppnå ønsket effekt hos sluttbrukerne. Risikoen er kategorisert som «moderat til lav».
- *Kommunikasjon:* mangelfull kommunikasjon internt og eksternt (om formålet med arbeidet, potensiale og gevinster) kan påvirke evnen til å mobilisere til en felles innsats på tvers av forvaltningsnivåene. Risikoen er kategorisert som «moderat».

Risikovurderingen som fremgår av statusnotat per juni 2020 (0-24-samarbeidet, 2020a) peker på de samme risikoene og risikonivåene, men har lagt til ytterligere et moment. Dette handler om at det er risiko for at samarbeidet svekkes når den etablerte programstrukturen opphører, og forankring i linjene fremheves som sentralt. Risikoen kategoriseres som «moderat».

4. Måloppnåelse –virker programteorien?

I dette kapitlet benytter vi informasjon primært fra intervjuer og spørreundersøkelse for å belyse måloppnåelsen i 0-24-programmet, samt belyse hvordan handlingsteorien og forandringsteorien beskrevet i kapittel 3 oppleves å fungere i praksis. Blant annet retter vi fokus mot de moderatorene som er beskrevet som del av forandringsteorien, og hvorvidt og eventuelt hvordan disse oppleves å virke inn på måloppnåelsen.

4.1 Sammenheng mellom tiltak og målsetninger

Det har de siste årene blitt arbeidet spesifikt i programmet for å sikre sammenhenger mellom tiltak og målsetningene. Blant annet ble det våren 2019 utarbeidet et oppdatert og samlet målbilde, som tydeliggjør koblingen mellom programmets innsatser og de overordnede målene for samarbeidet. Av statusnotat til departementene i juni 2019 fremgår følgende om disse målbildene (0-24-samarbeidet, 2019f):

Vi har tre målbilder (knyttet til hvert sitt innsatsområde) som overordnet skisserer ønsket situasjon med hensyn til oppfølging av utsatte barn og unge i 2020, og på lengre sikt. De prioriterte delprosjektene er spesielt vektlagt.

Følgende delprosjekter prioriteres knyttet til de tre målbildene:

Målbilde 1: Kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

- Statistikkprosjektet
- Felles kunnskapsgrunnlag (fra Fafo og de ulike delprosjektene)

Målbilde 2: Samordnede virkemidler

- Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS)
- Fellesoppdraget til FM, inkludert Finnmarksprosjektet
- Programfinansiering
- Felles arena for brukermedvirkning / brukerorganisasjoner
- Regelverksarbeidene (oppfølging)
- Felles tilsyn

Målbilde 3: Endret praksis og varige strukturer («kapasitet for tverrsektoriell innsats»)

- Arbeid med å etablere varige strukturer

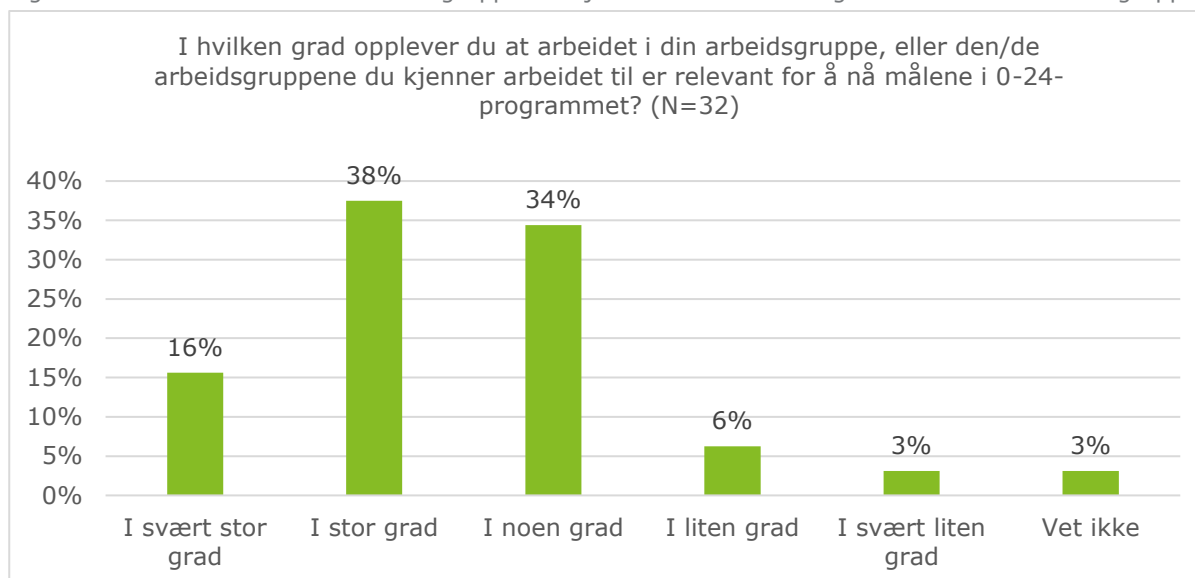
Gjennom intervju som er gjennomført våren 2020 bekreftes det gjennomgående at sammenhengen mellom tiltak og målsetninger for 0-24-samarbeidet oppleves som betydelig tydeligere nå enn tidligere i programperioden. Særlig tydelig uttrykkes dette av styringsgruppemedlemmene, som har best kjennskap til både målene og tiltakene i programmet.

Det vises i intervjuene med styringsgruppemedlemmer til at det opprinnelige oppdraget inneholdt en rekke tiltak – en «smørbrødtype» - som fremsto stykkevis og delt, og at oppmerksomheten som følge av dette var rettet mot utkvittering av enkelttiltak fremfor måloppnåelse. Det er av flere styringsgruppemedlemmer vist til at strategiarbeidet som ble gjennomført fra 2017, og det påfølgende arbeidet, har bidratt til at programmet så betydningen av de større og mer inngripende innsatsene som er mer målrettet mot hva programmet søker å oppnå. Det er i disse intervjuene gitt uttrykk for at siden de fleste av de opprinnelige tiltakene ble utkvittert, fra ca. 2018, har programmet i stadig større grad nærmet seg kjernen av det som er viktig for å skape effekter, blant annet ved å legge vekt på de sentrale statlige virkemidlene knyttet til programfinansiering, regelverk og pedagogiske og organisatoriske virkemidler (blant annet gjennom BTS og Statistikkprosjektet). Det vises til at denne klare koblingen til det statlige virkemiddelapparatet var mindre tydelig i starten av programmet, og at det var nødvendig å gå mange runder i direktoratene for å danne en felles forståelse av statens og direktoratenes rolle for å sikre en god tilknytning mellom tiltakene i programmet og de statlige virkemidlene. I forlengelsen av dette er det vist til at diskusjonene i 0-24-programmet har vært viktige nettopp for å bidra til en økt felles rolleforståelse på direktoratsnivå.

Opplevelsen av at det i økende grad er sammenheng mellom programmets mål og tiltak underbygges av spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019. I spørreundersøkelsen i 2017 ble respondentene spurt om hvordan de vurderte sammenhengen mellom programmets tiltak og de daværende målene for programmet. 18 prosent av respondentene svarte at det var svak sammenheng mellom tiltakene og det daværende målet om bedre samhandling mellom direktoratene, mens 27 svarte at det var svak sammenheng mellom tiltakene og målet om bedre samordning og koordinering av statlige virkemidler rettet mot utsatte barn og unge.

Selv om respondentgruppen ikke var den samme i spørreundersøkelsen fra 2019 indikerer resultatene at det oppleves en noe større sammenheng mellom tiltakene og programmets mål enn i 2017. Som det fremgår av Figur 8 opplever 54 prosent av linjeledere i direktorat og arbeidsgruppemedlemmer at det 0-24-relaterte arbeidet de kjenner til i svært stor eller i stor grad er relevant for å nå målene i 0-24-programmet. Færre enn 10 prosent oppga at arbeidet i liten grad er relevant for å oppnå målene med 0-24-programmet.

Figur 8 Relevans av arbeidet i arbeidsgruppen. Linjeledere i direktorat og medlemmer av arbeidsgrupper, 2019

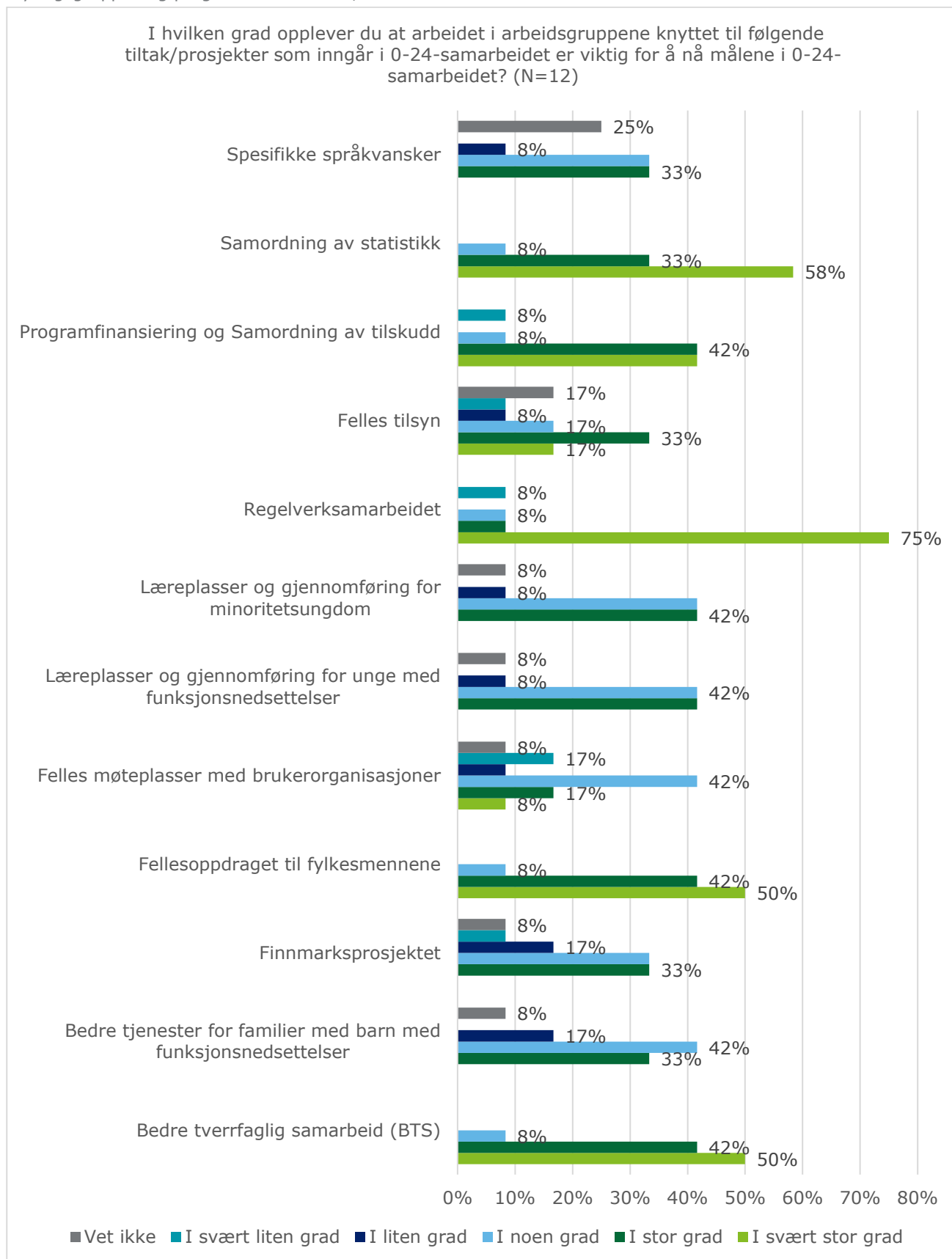


Styringsgruppemedlemmer og medlemmer av programsekretariatet, som kjenner best til helheten av tiltak og programmets mål, ble også spurt i hvilken grad de opplevde at arbeidet i de ulike arbeidsgruppene er viktig for å nå målene i 0-24-samarbeidet. Som det går frem av Figur 9 under, varierte svarene relativt mye fra tiltak til tiltak. I tillegg er det til dels svært ulike oppfatninger om hvert av tiltakene/prosjektene.²⁶

Svarene viser at de tiltakene som 0-24-programmet har prioritert å satse på i de siste to årene av samarbeidet gjennomgående oppleves som viktigere for å sikre måloppnåelsen enn tiltak som ble gjennomført tidlig i programperioden. Regelverkssamarbeidet, Samordning av statistikk, Fellesoppdraget til fylkesmennene, Programfinansiering og Samordning av tilskudd og BTS er de enkelttiltakene/prosjektene som størst andel av styringsgruppemedlemmene og medlemmene av programsekretariatet oppfatter som viktig for å nå målene i 0-24-samarbeidet. De opprinnelige tiltakene som ble gjennomført i starten av programmet vurderes gjennomgående i noe mindre grad som viktige for å nå målene.

²⁶ For eksempel mener 33 prosent av medlemmene i styringsgruppen og programsekretariatet at Finnmarksprosjektet *i stor grad* er relevant for å nå målene, mens 17 prosent mener at det samme prosjektet *i liten grad* er relevant, og åtte prosent svarer *i svært liten grad*. Også når det gjelder Felles møteplasser med brukerorganisasjoner er det stor variasjon når det gjelder oppfatninger om viktigheten for å nå målene i 0-24-programmet. 25 prosent av respondentene svarer *i stor grad* eller *i svært stor grad*, mens en nøyaktig like stor andel svarer *i liten grad* eller *i svært liten grad*. Åtte prosent tilsvare her én respondent.

Figur 9 Hvorvidt arbeidet i arbeidsgruppene er viktig for å nå målene i 0-24-samarbeidet. Medlemmer av styringsgruppen og programsekretariatet, 2019



Et medlem av styringsgruppen peker i intervju også på at det har blitt arbeidet med mange små, spesifikke oppdrag hvor det har blitt lagt ned et godt arbeid, men der vedkommende likevel er usikker på om dette er noe som monner med tanke på å oppnå de ønskede effektene. Vedkommende påpeker at alle de små tiltakene kanskje ikke vil påvirke utviklingen merkbart i den store sammenheng. Likevel opplever styringsgruppemedlemmet at arbeidet som er nedlagt har hatt betydning som del av et større kunnskapsgrunnlag, og arbeidet i arbeidsgruppene har involvert en god del personer fra de ulike direktoratene, som gjennom samarbeid om felles prosjekter har fått økt forståelse for hverandre.

Dette henger sammen med at programmet har gjennomgått en modningsprosess, noe flere av de intervjuede peker på som viktig. Det er gjerne ikke alle de tidlige tiltakene som har potensiale til å påvirke effektmålene i særlig grad, og det kan være vanskelig å måle hva man har fått ut av 0-24-samarbeidet. Likevel oppleves gjennomgående det å ha arbeidet med tematikken over flere år å ha viktige effekter blant annet i form av økt og felles kunnskap om utfordringene, bevissthet om sammenhenger og om forutsetninger for å skape endringer. De tiltakene som det arbeides med i dag er også i all hovedsak godt begrunnede, og i intervju går det frem at det for de fleste er tydelig hvorfor akkurat disse tiltakene er viktige å jobbe med for å nå programmets mål. Samtidig er det en del viktige forutsetninger som man ikke har styring med, særlig når det gjelder hvorvidt kommunene faktisk endrer sin praksis. Tiltakene er i stor grad tilretteleggende, og styrer ikke praksisen i kommunene direkte. Dermed er det fremdeles en god del usikkerhet når det gjelder målsetninger og effekter både på mellomlang og lang sikt.

4.2 Måloppnåelse så langt i programperioden

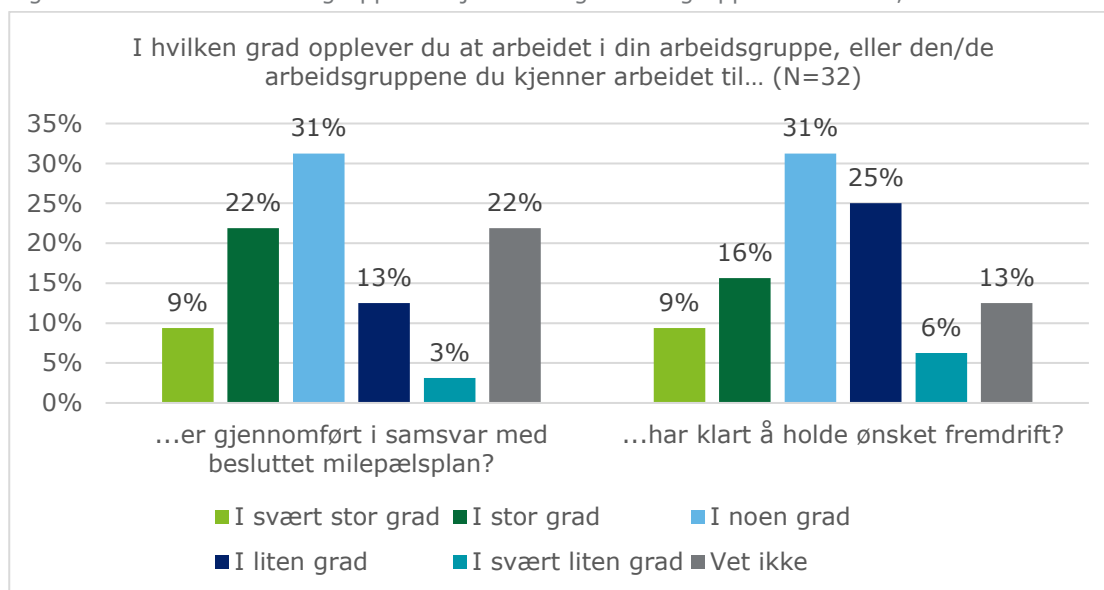
4.2.1 Prosessmål

Det første prosessmålet knytter seg til at tiltakene i programmet *gjennomføres i tråd med besluttet milepælsplan*. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2019 svarte én av fire respondenter (linjeledere og arbeidsgruppemedlemmer, N=32) at de opplever at arbeidet i arbeidsgruppene i stor eller svært stor grad har ønsket fremdrift. En noe større andel av denne gruppen (31 prosent) svarte at de opplever at arbeidet i arbeidsgruppen er gjennomført i samsvar med besluttet milepælsplan. Se Figur 10 under.

Samtidig viste resultatene at 25 prosent av arbeidsgruppemedlemmene *ikke* opplever at arbeidsgruppene har holdt ønsket fremdrift. Dette tilsvarer ti personer. Uklare roller og uklare mandat blir vist til som viktige årsaker til manglende fremdrift, av de som har svart enten «i liten grad» eller «i svært liten grad» på spørsmålet om ivaretagelse av ønsket fremdrift i arbeidsgruppen.

Spørsmålene knyttet til fremdrift har blitt stilt til en noe annen målgruppe i 2019 enn i 2017. Resultatene indikerer at det samlet sett er en noe mer positiv opplevelse av fremdriften i arbeidsgruppene i 2019 enn i 2017. Nærmere analyser viser ingen tydelig sammenheng mellom hvorvidt man per i dag har en aktiv rolle i 0-24-programmet eller ikke, og hvordan man svarte på disse spørsmålene.

Figur 10 Fremdrift i arbeidsgrupper. Linjeledere og arbeidsgruppemedlemmer, 2019

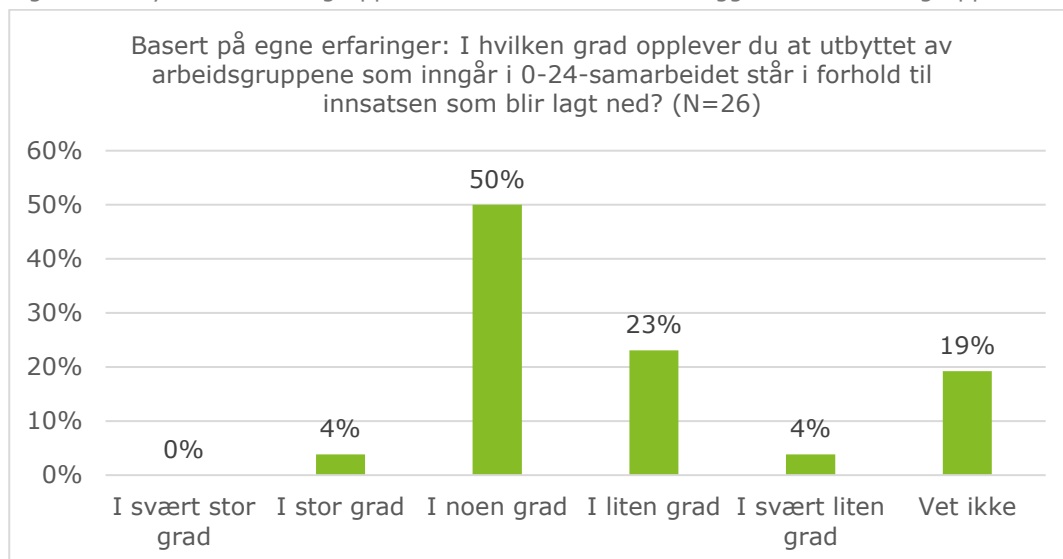


Som nevnt i kapittel 3.4.1 ser vi også det fjerde prosessmålet om at *programmets arenaer og møteplasser tilrettelegger for felles refleksjon om erfaringer og læringspunkter for alle involverte* som nært knyttet til aktivitetene som gjennomføres i programmet. 0-24-programmet består av ulike arenaer og møteplasser, både faste møteplasser i styringsgruppen og i programsekretariatet, tidsavgrensede møteplasser i arbeidsgruppene og spesifikke arrangementer i form av fylkesmannssamlinger, workshops og lignende. Som det fremgår av senere avsnitt om samarbeidet mellom direktoratene gir styringsgruppemedlemmene samlet klart uttrykk for at arbeidet i styringsgruppen har bidratt til økt tillit og kjennskap på tvers av direktoratene, og at programperioden har vært en lærerik prosess for de involverte når det gjelder tverrsektorielt samarbeid. Selve organiseringen av programmet synes dermed å representere en viktig dimensjon med tanke på måloppnåelsen, i form av felles læring og refleksjon som blant annet bidrar til en styrking av samarbeidet mellom deltakerne.

Et flertall av representanter fra fylkesmannsembetene gir i intervjuer uttrykk for at fylkesmannssamlingene som er gjennomført i programmet generelt, og samlingen som ble gjennomført vinteren 2020 spesielt, er nyttige arenaer for diskusjon og erfaringsutveksling. Også andre personer med roller i programmet, herunder medlemmer av styringsgruppen, har vist til samlingene som verdifulle for å få innsikt i det arbeidet som gjøres med fellesoppdraget i de ulike fylkesmannsembetene, og for å få innspill til det videre arbeidet. Vår observasjon av fylkesmannssamlingen våren 2020 underbygger inntrykket av at samlingen ble oppfattet som nyttig både for informasjons- og erfaringsutveksling og for innspill til det videre arbeidet.

Når det gjelder arbeidet i arbeidsgruppene var ikke målet om felles refleksjon og læring et eget tema i spørreundersøkelsen våren 2019. Vi ser imidlertid dette målet som nært relatert til deltakernes utbytte av å delta i arbeidsgruppene. Deltakere i arbeidsgrupper i 0-24-programmet (N=26) ble i spørreundersøkelsens som ble gjennomført høsten 2019 spurt om i hvilken grad de opplevde at utbyttet av arbeidet sto i forhold til innsatsen som ble lagt ned. Figur 11 under viser at halvparten av disse respondentene mente dette *i noen grad* er tilfelle. Totalt sju respondenter (27 prosent), mente at utbyttet i liten eller svært liten grad står i forhold til innsatsen som legges ned.

Figur 11 Utbytte av arbeidsgrupper i forhold til innsats som legges ned. Arbeidsgruppemedlemmer, 2019



I utdypende fritekstsvar har respondentene oppgitt blant annet forhold knyttet til manglende klarhet om oppdraget, svak styring, mange møter uten resultat og ulik problemforståelse som årsaker til svakt utbytte av arbeidet.

Det andre prosessmålet knytter seg til at *det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles*. Som omtalt tidligere i rapporten er dette prosessmålet nært knyttet til resultatmålet om at direktoratene utvikler effektive måter å samarbeide på og kan forstås som en viktig forutsetning for å sikre utvikling av effektive samarbeidsmåter.

Intervjuene som er gjennomført våren 2020 viser at det er en gjennomgående oppfatning at samarbeidet mellom direktoratene har bedret seg i løpet av perioden 0-24-programmet har vært virksomt. Denne oppfatningen er særlig tydelig blant styringsgruppemedlemmene. Flertallet av disse påpeker på ulikt vis at det først og fremst er relasjonene på personnivå, og dermed arbeidet i styringsgruppen, programsekretariatet og arbeidsgruppene, som bidrar til bedre samarbeid. Det vises til at det ofte er de samme personene i direktoratene som involveres i, og berøres av, det tverrsektorielle arbeidet. Den observerte endringen av samarbeidet mellom direktoratene knyttes i hovedsak til det konkrete samarbeidet som foregår i 0-24-regi, og det påpekes at samarbeidet blir sårbart dersom man ikke sørger for å befeste det i noen strukturer i og mellom direktoratene.

Flere har i intervjuene trukket frem Corona-situasjonen som oppsto i mars 2020 som et eksempel på hvordan 0-24 har påvirket samarbeidet mellom direktoratene.²⁷ Dette gjelder både ekspedisjonssjefer i departementene, linjeledere i direktoratene, styringsgruppemedlemmer og enkelte fylkesmannsembeter. Det er av flere vist til at 0-24-strukturen delvis ble benyttet i samarbeidet mellom direktoratene. Flere av aktørene som deltar i 0-24-programmet har også deltatt i samarbeidsstrukturene som ble opprettet på tvers i forbindelse med krisehåndteringen. Både styringsgruppemedlemmer og øvrige linjeledere i direktoratene, samt enkelte ekspedisjonssjefer i departementene har vist til at 0-24-programmet trolig bidro til at det ble enklere å sikre et raskt og effektivt samarbeid i en krisesituasjon, blant annet i gjennomføringen av digitale møter og opprettelsen av kontakt mellom direktoratene. Samtidig er det fra andre, herunder flere medlemmer i styringsgruppen og ekspedisjonssjefer i to departementer, påpekt at 0-24-strukturen burde ha vært en naturlig organisatorisk samme for samarbeidet mellom sektorene på statlig nivå under pandemien. Et mindretall av disse har stilt seg særlig kritiske til dette. Disse har vist til at opprettelsen av en parallell struktur for å håndtere Covid-19-situasjonen seg selv indikerer at 0-24-programmet ikke har medført særlige endringer i samarbeidet mellom direktoratene.

²⁷ Covid 19-situasjonen har ikke spesifikt vært tema i intervjuguiden, og aktørene har uoppfordret trukket frem dette som et eksempel på en situasjon der 0-24-programmet er relevant.

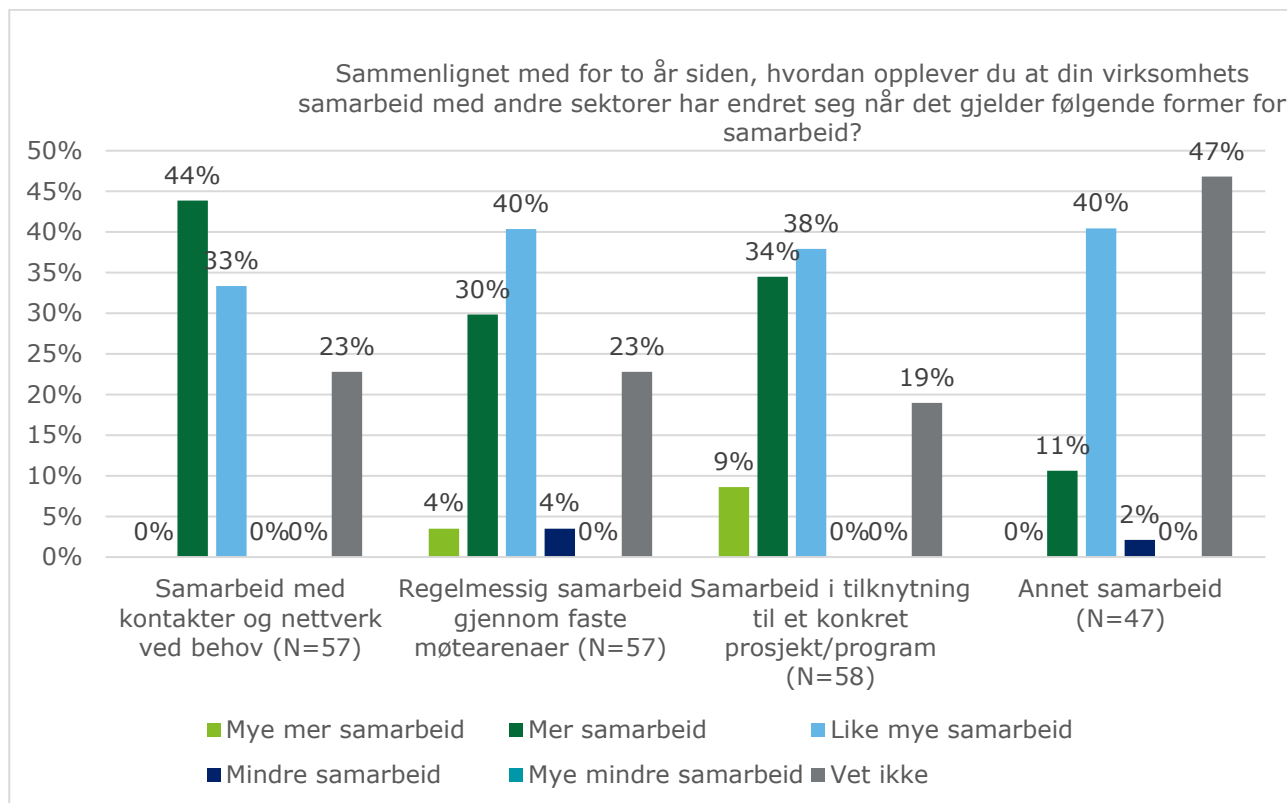
Blant linjelederne i direktoratene som ble intervjuet våren 2020 støttes i hovedsak oppfatningen av at det har vært en viss endring, og forbedring, i samarbeidet mellom direktoratene siden 2015. Det er i intervjuene i liten grad vist til konkrete eksempler på hvordan samhandlingen mellom direktoratene har endret seg, men flertallet av de intervjuede linjelederne påpeker at det er et tydelig økt fokus på samarbeid og samhandling i hverdagen, og at 0-24- programmet har bidratt til å sette samarbeid på agendaen og fremheve betydningen av samarbeid. Linjelederne viser til at det er vanskelig å tilskrive slike endringer til 0-24-samarbeidet alene, samtidig som 0-24-programmet vurderes som en av flere faktorer som påvirker samarbeidet. Ingen av de intervjuede linjelederne oppgir at 0-24-programmet har påvirket deres styring eller styringssignaler i egen organisasjon.

Ett styringsgruppemedlem viser i intervju til at nettopp samarbeidet mellom direktoratene i seg selv burde være det viktigste målet med 0-24, og at programmet tvinger direktoratene til å samarbeide og bli kjent i større grad enn tidligere. Et annet styringsgruppemedlem viser til at 0-24 har etablert en struktur som legitimerer at direktoratene må samarbeide, og at det er i seg selv bra. Det synes å være en gjennomgående oppfatning i intervjuene med både linjeledere, styringsgruppemedlemmer og representanter fra fylkesmannen at 0-24-samarbeidet har vært en drivkraft for å sette samarbeid og samordning på agendaen, og for å øke bevisstheten om betydningen av samarbeid på tvers av sektorene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019 støtter oppfatningen om at samarbeidet mellom direktoratene har endret seg de siste årene. Som det går frem av Figur 12 , er det særlig «samarbeid med kontakter og nettverk ved behov» og «samarbeid i tilknytning til et konkret prosjekt/program» som ifølge respondentene har økt de siste to årene. Dette er i samsvar med inntrykket som ble formidlet i intervjuene av at endringer i samarbeidet i hovedsak synes å være knyttet til de personlige relasjonene og konkrete samarbeidsprosjekter, mer enn gjennomgående strukturelle endringer i hvordan direktoratene styres og arbeider. Informasjon fra intervjuene, særlig med styringsgruppemedlemmer og linjeledere i direktoratene, indikerer videre at det ikke bare er omfanget av samarbeidet som har økt, slik resultatene fra spørreundersøkelsen viser, men også kvaliteten på samarbeidet.

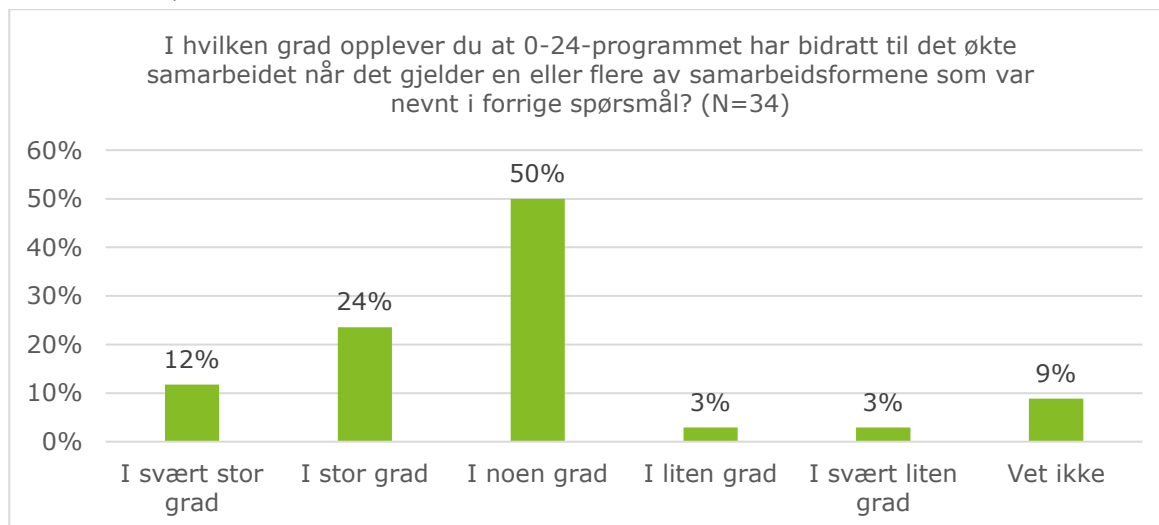
Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer også at det i løpet av de siste to årene både er etablerte flere faste arenaer for samarbeid og flere tidsavgrensede arenaer for samarbeid i form av konkrete prosjekter og programmer. Samtidig indikerer resultatene en økning også i det mer uformelle samarbeidet. Man kan anta at dette er en naturlig følge av økt bruk av faste og mer formelle arenaer for samarbeid, da dette er naturlige arenaer for å knytte kontakter og relasjoner på tvers av sektorene som også kan være til nytte i det daglige arbeidet.

Figur 12 Endring i samarbeid på tvers av sektorer. Ansatte i departementer, direktorater og hos Fylkesmannen, 2019



Respondentene som opplevde økt samarbeid i forbindelse med en eller flere av de nevnte samarbeidsformene, ble også bedt om å gi en subjektiv vurdering av hvorvidt 0-24-programmet har bidratt til det økte samarbeidet. Som Figur 13 viser, opplever de fleste respondentene at 0-24-programmet har hatt en positiv effekt på graden av samarbeid, ved at det vises til enten noe eller stor grad av bidrag. Også dette er i samsvar med inntrykket fra intervjuene, der 0-24-programmet vises til som en av flere faktorer som bidrar til å øke samarbeidet på tvers av sektorene.

Figur 13 0-24-programmets opplevde bidrag til økt samarbeid på tvers av sektorer. Respondenter som opplevde økt samarbeid, 2019



I undersøkelsen som ble gjennomført i 2017 ble det spurt hvorvidt respondentene opplevde at 0-24-programmet så langt hadde bidratt til bedre samhandling mellom direktoratene. Svarene viste at til sammen 26 prosent mente at dette *i stor grad* eller *i svært stor grad* var tilfelle. Til sammen 27 prosent svarte enten *i liten grad* eller *i svært liten grad*. Selv om spørsmålene ikke er identiske, underbygger resultatene at det i økt grad er en oppfatning om at 0-24-programmet bidrar til økt samarbeid.

4.2.2 Resultatmål

4.2.2.1 Felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde

0-24-programmets første resultatmål er knyttet til at det etableres et *felles utfordringsbilde og kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen*. Vi har tidligere i rapporten beskrevet dette målet som todelt, der et felles kunnskapsgrunnlag anses å måtte ligge til grunn for et felles utfordringsbilde om målgruppen for 0-24-programmet. Som beskrevet tidligere er det flere forhold som antas å føre til dette – de konkrete rapportene som er utarbeidet av programmets arbeidsgrupper og kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet av Fafo, men også den felles læring, refleksjon og tillit som dannes gjennom programmets faste strukturer og spesifikke samlinger og arrangementer.

I flere av intervjuene som er gjennomført våren 2020, særlig med styringsgruppemedlemmer og fylkesmannsembetene, gis det uttrykk for at de skriftlige kunnskapsgrunnlagene som er utarbeidet i forbindelse med 0-24-programmet oppfattes som gode og nyttige. I intervjuer med styringsgruppemedlemmer er det vist til at det felles skriftlige kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet i 0-24-regi har identifisert noen områder som det er viktig å jobbe med, og som direktoratene samlet kan stå inne for. Også enkelte linjeledere i direktoratene viser til at 0-24-samarbeidet har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag, men uten konkret å vise til de skriftlige leveransene fra programmet. Ingen av de intervjuede linjelederne trekker frem kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet av Fafo spesifikt.

Det er fra styringsgruppemedlemmene vist til at det fra flere av arbeidsgruppene som har vært etablert under 0-24-programmet er produsert gode skriftlige rapporter om de tema arbeidsgruppene har jobbet med. Samtidig er det en erkjennelse av at manglende forankring eller oppfølging av arbeidsgruppens rapporter i linjene medfører at det er begrenset hvor stor nytte leveransene har utover for de personene som selv har vært involvert i arbeidet.²⁸ Tilsvarende viser to styringsgruppemedlemmer til at kunnskapsgrunnlaget fra Fafo først og fremst er til nytte for de som er involvert i 0-24-programmet. Et styringsgruppemedlem uttrykker for eksempel et klart behov for at kunnskapsgrunnlaget også tas opp i linjene i direktoratene, og viser til en generell bekymring over at programmet i for liten grad har involvert linjelederne for å sikre at arbeidet når lengre ut enn til de mest involverte. Et annet styringsgruppemedlem viser også til at kunnskapsgrunnlaget i all hovedsak benyttes i 0-24-sammenheng, og ikke i øvrige prosesser i direktoratene. Enkelte i styringsgruppen har i intervju gitt uttrykk for manglende klarhet og bevissthet om hva kunnskapsgrunnlaget skal brukes til og hvordan.

Utredningsarbeidet som ble gjort i forbindelse med regelverksprosjektet trekkes i intervjuene hyppig frem som svært viktig og nyttig, både av fylkesmannsembetene og styringsgruppen for 0-24-programmet, men også av linjeledere i direktoratene og i departementene. Av flere uttrykkes et klart ønske om at forslagene som ble fremsatt i arbeidsgruppens rapporter følges opp videre.

Videre er det en gjennomgående oppfatning av at prosjektet rettet mot oppvekstindikatorer, som gjennomføres av 0-24-programmet i samarbeid med Folkehelseinstituttet, vil bli et viktig bidrag til et felles kunnskapsgrunnlag, og også et viktig verktøy som kommunene kan benytte i sin styring.

Kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet av Fafo beskrives i intervjuene som grundig og nyttig, og flere av fylkesmannsembetene viser til at de benytter kunnskapsgrunnlaget i sitt arbeid ut mot kommunene. Samtidig gir også enkelte fylkesmannsembeter uttrykk for at kunnskapsgrunnlaget er massivt og komplekst, noe som kan gjøre det utfordrende å kommunisere overfor kommunene.

Det kan i denne sammenheng være verdt å merke seg at det i målbildet for dette resultatmålet er pekt på at nettopp Fylkesmannen skal benytte kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet i 0-24-programmet som en del av sitt oppdrag om å ta en aktiv pådriverrolle på 0-24-området. Fylkesmennene har en viktig rolle som

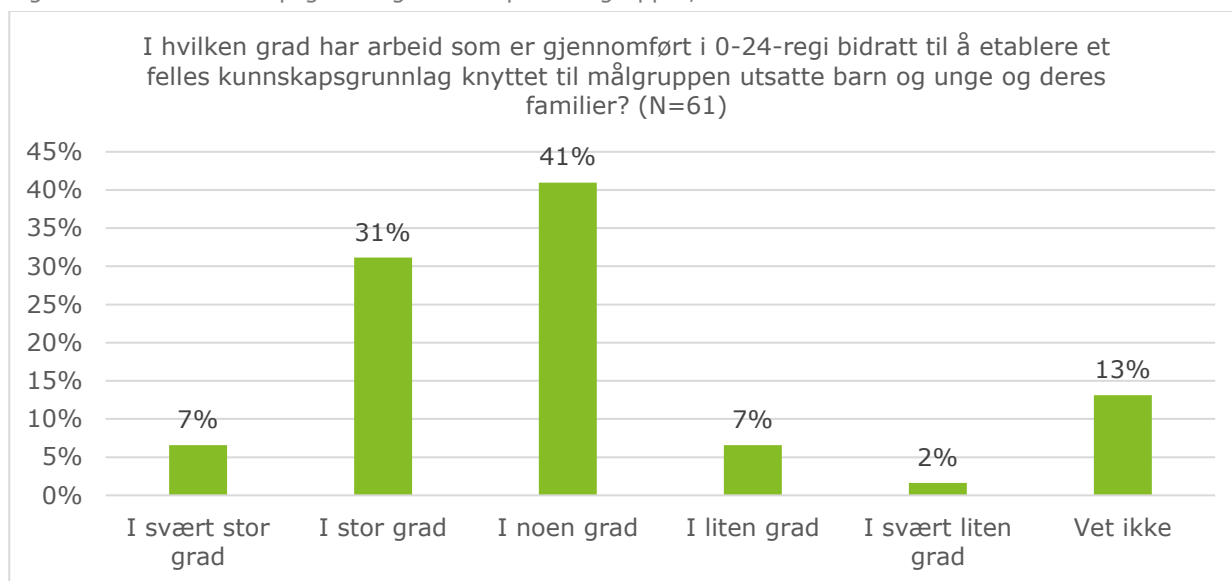
²⁸ Oppfølging av arbeidet i arbeidsgruppene er nærmere omtalt i tidligere delrapporter av evalueringen.

bindeledd mellom de deltakende direktoratene og kommuner og fylkeskommuner som i stor grad har ansvaret for å yte tjenestene til målgruppen for programmet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019 underbygger at deltakerne i programmet opplever kunnskapsgrunnlaget som nyttig, samtidig som programmet har forbedringspotensial knyttet til å kommunisere kunnskapsgrunnlaget ut til fylkesmennene.

Alle respondentene ble i undersøkelsen spurt i hvilken grad arbeid som er gjennomført i 0-24-regi har bidratt til å etablere et felles kunnskapsgrunnlag knyttet til målgruppen utsatte barn og unge og deres familier. Som Figur 14 viser, opplever de aller fleste respondentene at 0-24 i *noen grad* eller i *stor grad* har bidratt til et felles kunnskapsgrunnlag.

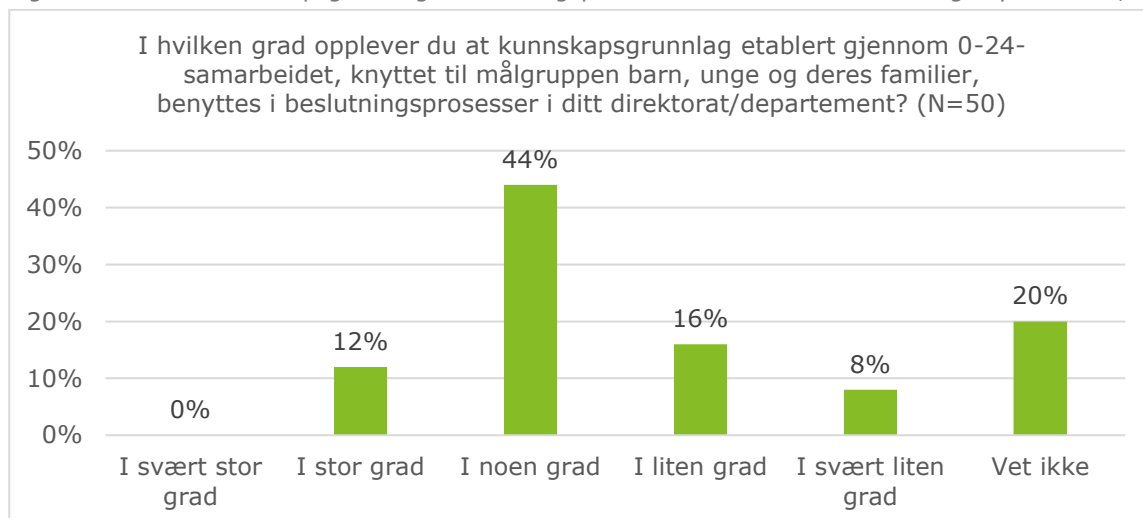
Figur 14 Felles kunnskapsgrunnlag. Alle respondentgrupper, 2019



Spørreundersøkelsen viser videre at det varierer hvorvidt respondentene opplever at kunnskapsgrunnlaget som er etablert benyttes i beslutningsprosesser i direktorater/departementer.²⁹ Som det går frem av Figur 15 svarer den største andelen at dette i noen grad er tilfelle, mens til sammen nesten en fjerdedel av respondentene svarer at kunnskapsgrunnlaget enten i liten eller svært liten grad benyttes i beslutningsprosesser. Alle som har svart enten i *liten grad* eller i *svært liten grad*, arbeider i et direktorat.

²⁹ Kun respondenter som hadde svart at de er ansatt i et departement eller i et direktorat fikk dette spørsmålet.

Figur 15 Bruk av kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Ansatte i direktorat og departement, 2019



I fritekstkommentarer peker de fleste respondentene som mener at kunnskapsgrunnlaget *i liten grad* benyttes, på at kunnskapsgrunnlaget er lite kjent, og at dette er en viktig årsak til at det ikke benyttes. Det vises også til ineffektive prosesser, der ulike personer arbeider med kunnskapsgrunnlaget og fatter beslutninger. Én respondent mener at kunnskapsgrunnlaget har vært kjent fra før, og slår inn åpne dører.

Utarbeidelsen av et felles kunnskapsgrunnlag har blant annet som mål å bidra til at aktørene og sektorene får en *felles forståelse av utfordringene* knyttet til målgruppen for 0-24-programmet, slik målsetningene for programmet er formulert.

Intervjuene med styringsgruppemedlemmer viser gjennomgående en oppfatning av at aktørene i stadig større grad har et felles utfordringsbilde. Det er vist til at dette både er en konsekvens av det skriftlige kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet, diskusjoner i styringsgruppen og i arbeidsgruppene, og økende grad av kjennskap, relasjon og tillitt mellom aktørene som deltar i programmet. Et styringsgruppemedlem peker som eksempel på at Covid-19-situasjonen som startet våren 2020 illustrerte at direktoratene raskt ble enige om hvem de utsatte barna var, og at dette kan tyde på at direktoratene i økende grad «snakker samme språk». Betydningen av å snakke samme språk blir også fremhevet av et annet styringsgruppemedlem, som viser til at direktoratene ofte snakker forbi hverandre, men at de ved å grave dypere i problemstillingene ofte innser at de snakker om det samme.

Fremdeles er det i flere intervjuer, både med styringsgruppemedlemmer og andre, vist til at selv om aktørene i større grad oppleves å være enige om utfordringsbildet, kan det vært krevende å bli enige om tiltakene. Flere andre trekker i denne sammenheng frem at de sektorvise oppdragene fremdeles veier tungt, og at dette kan være til hinder for å bli enige om tiltak eller tilnærming til en problemstilling, selv om problemforståelsen og utfordringsbildet i økende grad er sammenfallende.

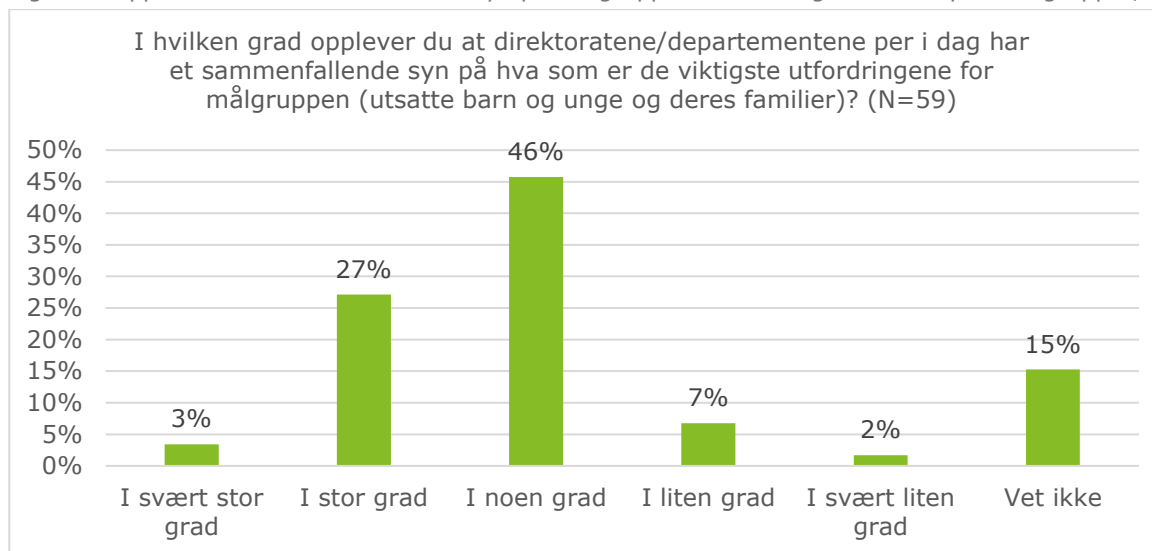
Et styringsgruppemedlem viser til at en økt felles erkjennelse av utfordringsbildet også kan medføre at utfordringene virker *for* komplekse, og at oppmerksomheten rettes mer mot hva andre bør gjøre bedre, enn hvordan man skal mobilisere sammen. Vedkommende viser til at man fortsatt må forholde seg til sine egne sektorer, samtidig som det blir stadig tydeligere hvor avhengig man er av andre. Avhengighetene kan dermed bli en unnskyldning - «hvis ikke dere gjør det, så kan heller ikke vi...»

Aktører som først den senere tiden har vært involvert i programmet gir i intervjuer uttrykk for at et felles utfordringsbilde først og fremst er rettet mot de sektorene som har deltatt i samarbeidet fra starten. Fra enkelte av de samarbeidende direktoratene blir det i intervju vist til at utfordringsbildet ikke strekker seg utover de involverte aktørene, og at direktoratene fremdeles oppfattes å ha en sektorbasert, og ikke behovsbasert, tilnærming til arbeidet med målgruppen. Det er i intervju med de nye aktørene stilt spørsmål ved om arbeidet er tilstrekkelig forankret i direktoratene til å unngå silotankegang i arbeidet med utsatte barn og unge.

Resultatene fra spørreundersøkelsen høsten 2019 underbygger inntrykket av at direktoratene i økende grad har et felles utfordringsbilde og syn på de viktigste tiltakene. Samtidig underbygger resultatene at direktoratene i større grad oppfattes å være enige om utfordringene enn om tiltakene.

Figur 16 viser at den største andelen av respondentene i undersøkelsen opplever at departementene/direktoratene *i noen grad* har et felles syn på hva som er de viktigste utfordringene for målgruppen. Det er kun respondenter fra direktoratene som svarer enten *i liten grad* eller *i svært liten grad* på spørsmålet.

Figur 16 Opplevelse av sammenfallende syn på målgruppens utfordringer. Alle respondentgrupper, 2019



I undersøkelsen våren 2017 ble det stilt et lignende spørsmål, men med litt andre svaralternativer. Til sammen 24 prosent svarte da at de opplevde at de ulike direktoratene i nokså liten eller i liten grad hadde *en felles forståelse av utfordringer i arbeidet overfor utsatte barn og unge*.³⁰ Samlet sett synes det å ha vært en viss positiv utvikling, der totalt ni prosent i 2019 svarte «i liten grad» eller «i svært liten grad».

I undersøkelsen høsten 2019 peker også et flertall av respondentene (51 prosent) på at direktoratene/departementene har et mer sammenfallende syn på hva som er de viktigste utfordringene for målgruppen (utsatte barn og unge og deres familier) enn for to år siden. 16 prosent av respondentene opplever at dette er uendret, og 33 prosent vet ikke.³¹ En betydelig andel av de som mener at direktoratene/departementene i dag har et mer sammenfallende syn, opplever også at 0-24-programmet har bidratt til dette enten i noen grad (55 prosent) eller i stor grad (36 prosent).³²

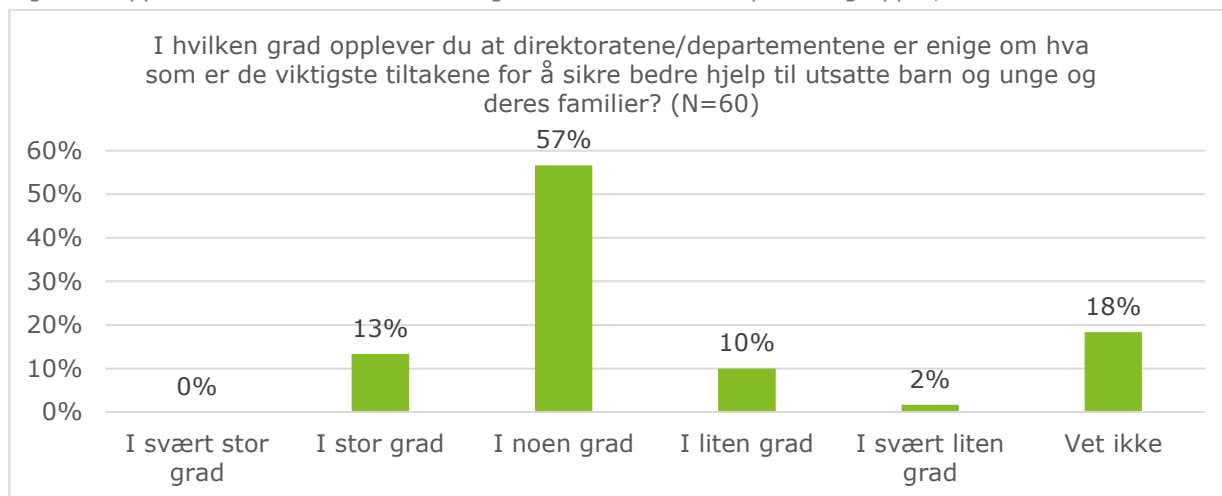
Figur 17 viser at et flertall av respondentene mener at det på tvers av direktoratene og departementene *i noen grad* er enighet om hva som er de viktigste tiltakene for å sikre bedre hjelp til utsatte barn og unge og deres familier.

³⁰ Elleve prosent svarte *verken eller*, mens til sammen 24 prosent svarte at dette var tilfelle i nokså liten eller i liten grad.

³¹ N=61

³² N=31. Ti prosent svarer «vet ikke».

Figur 17 Opplevelse av hvorvidt det er enighet om tiltak. Alle respondentgrupper, 2019



4.2.2.2 Samordning av virkemidler

0-24-programmets andre resultatmål er at *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*. I programmets *Hovedmål og målbilder 2020* inngår også resultatmålet om at *direktoratene har utviklet effektive måter å samarbeide på om utviklingstiltak og satsinger der samordnet innsats gir bedre effekt for målgruppen i det samme målbildet*.³³

Som beskrevet i kapittel 4.1 har programmet de siste årene i økende grad rettet oppmerksomheten mot det statlige virkemiddelapparatet og målrettet nye tiltak mot de ulike kategoriene av virkemidler som staten råder over overfor kommunene. Denne prioriteringen og spissingen av programmet er gjennomgående oppfattet som positiv, særlig av styringsgrupped medlemmene, men også av intervjuede linjeledere i direktoratene og ekspedisjonssjefer i departementene. I intervjuene er det også utelukkende de større tiltakene som er rettet mot konkrete virkemidler som trekkes frem som potensielle bidrag til at 0-24-programmet kan oppnå tydelige resultater med tanke på effektmålet om økt tverretattlig samarbeid i kommunene. I all hovedsak er det fire tiltak som fremheves i intervjuene:

- Regelverksarbeidet (juridiske virkemidler)
- Pilot for programfinansiering (økonomiske virkemidler (tilskudd))
- Fellesoppdraget til fylkesmannen (organisatorisk virkemiddel)
- BTS (pedagogiske virkemidler)

Samtidig som de nevnte tiltakene omtales positivt i intervjuene er det bred enighet om at det for flertallet av tiltakene i liten grad er mulig å si noe om effektene, da de enten ikke er ferdig utviklede eller fremdeles er i oppstarten av implementeringsfasen. Dette gjelder blant annet arbeidet med BTS-prosjektet.³⁴ Det vises også av enkelte i styringsgruppen til at 0-24-programmet i seg selv er et organisatorisk virkemiddel for å sikre bedre samordning mellom sektorene.

Regelverksarbeidet trekkes som tidligere nevnt frem av aktører i alle kategoriene som er intervjuet våren 2020 som svært viktig. Rapporten fra 0-24-arbeidsgruppen som gjennomgikk og vurderte regelverket om tverrsektoriell oppfølging av utsatte barn og unge anbefalte i utgangspunktet en ny, felles lov om samarbeid mellom sektorene med ansvar for utsatte barn og unge (0-24-samarbeidet, 2018a). Anbefalingen om en ny lov fikk ikke gjennomslag i departementene. Imidlertid ligger rapporten til grunn for forslag til endringer

³³ Se også 3.4.1 for nærmere beskrivelse av målsettingene og vår forståelse av disse

³⁴ Se andre delrapport fra følgeevalueringen for nærmere beskrivelse av dette tiltaket.

i totalt tolv lover³⁵, samt forslag til en felles forskrift om individuell plan som ble sendt på høring i juli 2020 av hhv. Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.³⁶

Av høringsnotatet fremgår det at formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene (Arbeids- og sosialdepartementet m.fl., 2020). Departementene foreslår å harmonisere og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester, både i enkeltsaker og ut over oppfølgingen av det enkelte barn og ungdom. Departementene foreslår videre blant annet å utvide ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten til å omfatte barn og unge med sammensatte vansker og lidelser, og som mottar tjenester fra begge tjenestenivåene. Videre foreslår departementene at kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet for barn og unge som trenger helhetlige og samordnede tjenester.

I intervjuer gjennomført både våren 2020 og tidligere er det, særlig fra styringsgruppemedlemmene og enkelte fylkesmannsembeter, uttrykt frustrasjon over manglende oppfølging av regelverksarbeidet, og at det har tatt lang tid å avklare lovforslagene fra rapporten i departementene. Det oppfattes positivt at regelverksarbeidet nå synes å materialisere seg i faktiske lovendringer, samtidig som flere viser til at det er vanskelig å vurdere hva endringene kan føre til i praksis på lengre sikt når det gjelder samordning av tjenester i kommunene. Det uttrykkes også en viss skuffelse i direktoratene og hos fylkesmannsembetene over at det opprinnelige forslaget om en ny samarbeidslov ikke ble gjennomført. Særlig representanter for Fylkesmannen viser til at en ny og egen lov ville vært svært nyttig i Fylkesmannens arbeid overfor kommunene, og at dette ville kunne lagt til rette for mer målrettet tilsynsvirksomhet knyttet til samarbeid mellom tjenestene.

Pilot for programfinansiering fremheves også i intervjuene som et tiltak som går i kjernen av samordning av de statlige virkemidlene, nemlig samordning av tilskuddsordninger. Prosjektmandatet for piloten ble besluttet i 2017, og piloten ble iverksatt fra 2020. Tolv kommuner fordelt på tre fylkesmannsembeter (Innlandet, Vestfold og Telemark, Viken) deltar i piloten, og fra 2020 og ut pilotperioden tildeles pilotkommunene et samlet årlig beløp bestående av midler som er hentet fra fem ulike tilskuddsordninger. Formålet er at kommunene selv skal ha handlingsrom til å rette midlene mot tiltak tilpasset målgruppens behov i sin kommune. Det gjennomføres en egen evaluering av piloten.

Det er Fylkesmannen som forvalter programfinansieringsordningen. I intervjuer gir representanter fra Fylkesmannen i de utvalgte embetene uttrykk for at kommunene foreløpig synes å være fornøyde med ordningen. Et embete viser til at kommunene opplever det som en mulighet til å slippe unna «tvangstrøyen» til de mer spesifikke tilskuddsordningene, og til å tilpasse tiltakene til kommunens behov.

Fra en ekspedisjonssjef i et departement er det også vist til at piloten utfordrer kommunene, ved at de må kartlegge behovene i egen kommune, og basere arbeidet og ressursene på dette, samt lage gode planer for arbeidet. Det vises til at det krever en viss kompetanse ute i kommunene, og at de må bruke friheten på en fornuftig måte.

Et embete gir uttrykk for at det også har stor verdi for embetet å kunne delta i piloten, da dette gir et mandat til å jobbe grundigere med 0-24-arbeidet og gir større lokalt eierskap til 0-24-arbeidet som sådan.

Samtidig påpekes det fra embetene at piloten er en bitteliten start, ved at det hentes midler fra fem tilskuddsordninger. Det vises til at det fremdeles er om lag 250 sektorbaserte tilskuddsordninger som *ikke* faller inn under piloten. Representantene fra fylkesmannen viser til at det fremdeles er svært vanskelig for kommunene å jobbe tverrfaglig så lenge et overveldende flertall av tilskuddsordningene er så målrettet mot sektorene.

³⁵ Helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven.

³⁶ Høringsfrist er satt til 1. november 2020.

Embetene roser også direktoratene for å ha igangsatt piloten, til tross for at det innebærer enkelte risikoer og praktiske utfordringer. Det vises samtidig til at det må være tydelige føringer og god oppfølging av ordningen, inkludert krav til at kommunene faktisk bruker midlene på barn og unge og ikke på andre ting.

I intervjuene med linjeledere og styringsgruppen vises det til at nettopp samordning av tilskuddsmidler er en særlig utfordring, fordi det er svært vanskelig å få departementene til å gi opp sine skreddersydde tilskudd til kommunene, og å avse midler til en felles satsing. Flertallet av styringsgruppemedlemmene og flere linjeledere trekker derfor frem programfinansieringen som et viktig tiltak. Flere uttrykker en forhåpning om at erfaringene fra piloten kan medføre større endringer på sikt. Samtidig viser intervjuene gjennomgående en oppfatning av at programfinansieringspiloten slik den ble utformet ikke oppfyller de forventningene og ambisjonene som opprinnelig ble fremsatt. Dette skyldes særlig at det viste seg vanskelig å få sektorene til å oppgi egne midler og tilskuddsordninger som kunne inngå i piloten, med det resultat at piloten ble langt mindre omfattende enn opprinnelig planlagt. En linjeleder i et direktorat beskriver programfinansieringen som en form for lakmestest for samarbeidet, som endte med skuffelse da det ikke gikk slik som forventet. Etter linjelederens oppfatning viste prosessen at det mangler vilje til samordning når det kommer til fordeling av ressurser, og at selv om programfinansiering var en god ide, skjedde det lite da departementene måtte avgi midler til ordningen. En annen linjeleder beskriver ordningen som «litt puslete». Det fremstår som en generell oppfatning at piloten er mindre enn ønsket både når det gjelder antallet tilskuddsordninger den omfatter og den finansielle rammen, i tillegg til at den kom sent i gang.

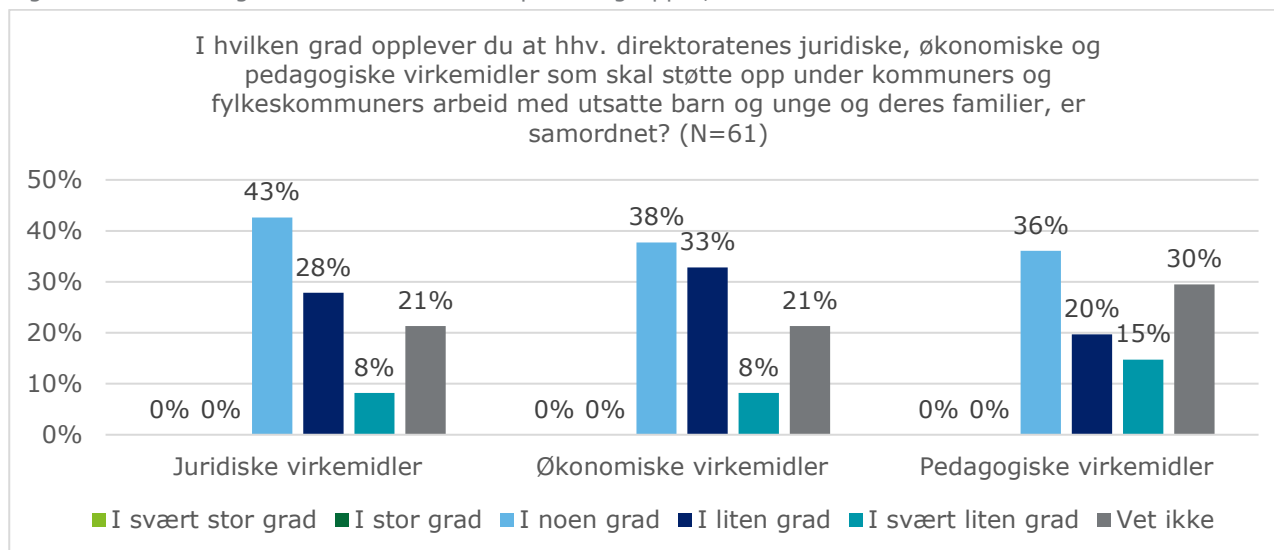
Både aktører i departementene, direktoratene og i styringsgruppen viser til manglende vilje på det politiske nivået som hovedhinderet for å utforme ordningen som ønsket. En linjeleder i et direktorat uttaler i intervju at det mangler vilje fra statsrådene til å «gi fra seg» litt myndighet. Linjelederen viser til at statsrådene ønsker å råde over sine egne midler, og at denne tankegangen følger nedover linja gjennom styringssignaler til departementene, direktoratene og videre i styringskjeden. Flere har i intervju pekt på betydningen av at man på politisk nivå i større grad må være villig til å gi slipp på sektorspesifikke virkemidler og satsinger.

Også i intervjuene med fylkesmannsembetene er statlige tilskuddsordninger og programfinansieringsprosjektet vist til som et eksempel på samordningsutfordringene på statlig nivå. Ett embete, som ikke er en del av piloten for programfinansiering, viser til at man hadde en forventning om at 0-24-paraplyen på nasjonalt nivå skulle se helheten og sette ting i sammenheng, men at det fortsatt er like mange tilskuddsordninger som er tilknyttet satsinger innenfor enkeltsektorer, noe som medfører mye arbeid for kommunene å navigere i. Særlig for små kommuner pekes det på at det er krevende å holde oversikt over alle disse tilskuddsordningene, og kommunene går derfor ofte glipp av muligheter til å søke tilskudd.

I intervjuene trekkes altså både regelverksarbeidet og programfinansieringspiloten frem som eksempler som illustrerer hvor krevende prosesser knyttet til samordning av de større statlige virkemidlene overfor kommunene er. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019 viser også at det fremdeles oppfattes å være et stort forbedringspotensial når det gjelder samordning av statlige virkemidler rettet mot kommunenes og fylkeskommunenes tjenester til utsatte barn og unge.

Alle respondentene i undersøkelsen ble spurt i hvilken grad de opplever at hhv. direktoratenes juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler er samordnet. Som Figur 18 under viser, er det ingen som mener dette er tilfelle i svært stor eller stor grad.

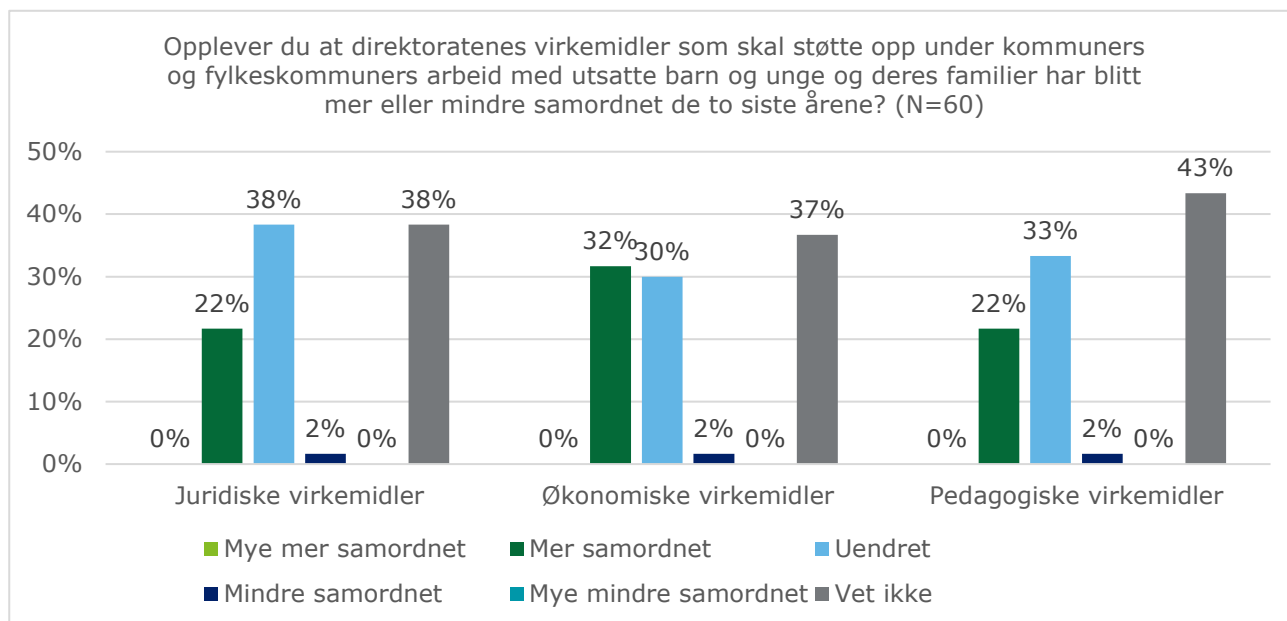
Figur 18 Samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019



Respondentene som svarte enten i liten eller i svært liten grad på et eller flere av de nevnte virkemidlene, ble bedt om å utdype dette. Det vises i fritekstkommentarer til eksempler på manglende samordning innenfor alle de tre typene virkemidler. Blant annet pekes det på at det fremdeles er et potensial for bedre samordning av regelverk, at økonomiske virkemidler som tilskudd i liten grad er samordnet fra departementer og direktorater sin side, og at det finnes tilfeller der pedagogiske virkemidler er samordnet, men at det fremdeles er slik at hovedregelen er at det ikke er noen samordning. Det pekes også på at det ikke er alt som kan eller bør samordnes, samtidig som det er åpenbart at ulike sektorer i stor grad utvikler ressurser for beslektede områder uten å vite om de andre sektorenes arbeid. Enkelte viser også til at tilskuddsordninger ikke bare er vanskelige å samordne mellom sektorene, men også innenfor den enkelte sektor. Samtidig vises det til en forventning om at tiltak som er iverksatt i 0-24-regi kan bidra positivt til felles kunnskap og samordning for flere av virkemidlene.

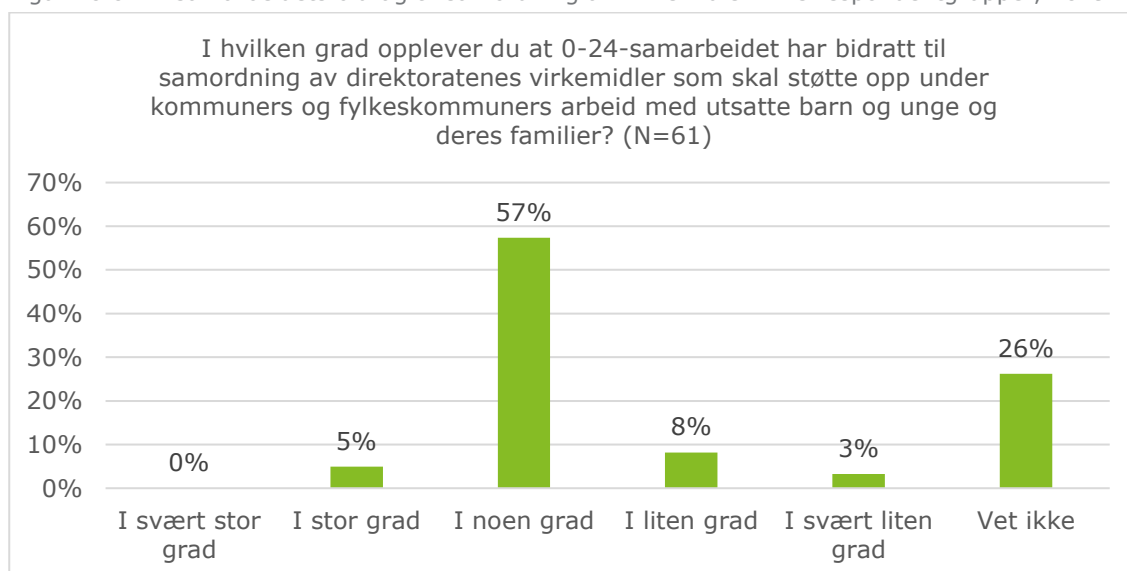
Respondentene ble også bedt om å vurdere i hvilken grad de ulike virkemidlene er mer eller mindre samordnet i dag enn for to år siden. Som det går frem av Figur 19 under, opplever de fleste respondentene at virkemidlene enten er mer samordnet, eller uendret. Det er de økonomiske virkemidlene som i størst grad oppleves å ha hatt en endring i retning av mer samordning. Det er samtidig en betydelig andel av respondentene som ikke vet hvorvidt virkemidlene er mer eller mindre samordnet enn for to år siden.

Figur 19 Opplevd endring i samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019



Respondentene ble også bedt om å svare på hvorvidt de opplever at 0-24-samarbeidet har bidratt til samordning av direktoratenes virkemidler. Som det går frem av Figur 20, mener et flertall av respondentene at 0-24-samarbeidet i noen grad har bidratt til samordning av virkemidlene. Til sammen elleve prosent av respondentene mener samtidig at dette enten i liten eller svært liten grad er tilfelle.

Figur 20 0-24-samarbeidets bidrag til samordning av virkemidler. Alle respondentgrupper, 2019



Spørreundersøkelsen fra 2017 viste at totalt nær halvparten av respondentene svarte at direktoratene i nokså liten eller i liten grad har virkemidler som understøtter tverretattlig samarbeid i kommunene overfor utsatte barn og unge. Resultatene og den beskjedne utviklingen på dette området indikerer at programmet så langt ikke har lyktes fullt ut i å gjennomføre tiltak som faktisk medfører økt grad av samordning overfor kommunene.

Fellesoppdraget til Fylkesmannen

Direktoratene som inngår i 0-24-programmet gir et årlig felles oppdrag til fylkesmennene. Oppdraget nedfelles årlig i virksomhets- og økonomiinstruksen, hvor følgende fremgår for 2020³⁷:

Koordinert innsats for utsatte barn og unge og deres familier (0-24 samarbeidet)

Fylkesmannen skal gjennom sin kunnskap om situasjonen og behovene i fylket være en pådriver for tverrsektorielt samarbeid og samordning om utsatte barn og unge og deres familier, i fylket og i kommunene. Formålet med arbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for at alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv.

I tillegg inneholder tildelingsbrevet et eget rapporteringskrav knyttet til fellesoppdraget³⁸:

Fylkesmannen skal redegjøre for sitt strategiske og langsiktige arbeid for utsatte barn og unge og deres familier, inkludert hvilke tiltak som er gjennomført for å samordne regionale innsatser og for å styrke samarbeidet mellom sektorer og tjenester i kommunen. Fylkesmannen skal videre vurdere hva som har lyktes godt og hva som er mer utfordrende i arbeidet.

I beskrivelsen av målbildet for 2020 omtales også et mål om at samordnede styringssignaler fra departementene/direktoratene til fylkesmannen når det gjelder utsatte barn og unge og deres familier har ført til at fylkesmennene er bedre samordnet internt, regionalt og mot kommunene. 0-24-programmet legger vekt på at Fylkesmannens kunnskap om situasjonene og behovene i fylket skal ligge til grunn for at Fylkesmannen jobber målrettet og som en aktiv pådriver for samarbeid og samordning i sine fylker.³⁹

Slik 0-24-programmet er utformet utgjør fylkesmannsembetene den direkte koblingen mellom staten og kommunene i arbeidet. Dette er en rolle som fylkesmannsembetene selv legger vekt på i intervjuene. Det vises til at Fylkesmannens samordningsrolle overfor kommunene er svært sentral, og at denne både ligger eksplisitt i oppdragsbrevet fra 0-24-direktoratene men også følger som en naturlig del av Fylkesmannens rolle i seg selv. Embetene viser i intervju gjennomgående til at de utgjør et bindeledd overfor kommunene. Ett embete beskriver Fylkesmannens rolle som

å bidra til at nasjonalt formulerte bekymringer gjelder også i våre kommuner gjennom å bruke våre arenaer og anledninger til å synliggjøre hvordan statlige satsinger er med på å svare ut nasjonale bekymringer. Fylkesmannen har en viktig rolle i å knytte kommunenes plikter til en større nasjonal ambisjon.

Også i intervjuer med styringsgruppemedlemmer og linjeledere trekkes Fylkesmannens rolle og oppdrag frem som sentral. Det er imidlertid noe varierende hvilken betydning og oppmerksomhet Fylkesmannen og dens rolle i 0-24-programmet tillegges i disse intervjuene, utover en forventning om at embetene jobber med å løse det oppdraget som er gitt. Ett styringsgruppemedlem viser til at Fylkesmannens rolle med tanke på å formidle og veilede overfor kommunene er en sentral forutsetning for å lykkes med 0-24-samarbeidet. Et annet styringsgruppemedlem beskriver Fylkesmannens rolle som en svært viktig forutsetning for å oppnå målene for 0-24-programmet, og viser til at deres engasjement er helt avgjørende for å lykkes. Styringsgruppemedlemmet beskriver fylkesmennene som viktige samarbeidspartnere og nødvendige for styringsgruppen for å få sammenstilt og analysert informasjon om kommunene. En linjeleder i et departement legger vekt på Fylkesmannens posisjon for å jobbe ut mot kommunene som veldig viktig.

Samtidig gir et flertall av fylkesmannsembetene uttrykk for at det har vært uklart for dem hva deres rolle i 0-24-programmet skal være, og at de i relativt liten grad opplever å ha fått klare signaler eller veiledning fra 0-24-programmet sentralt knyttet til dette. Flere embeter viser samtidig til at de opplever å ha fått god og nyttig oppfølging fra programsekretariatet underveis.

³⁷ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/styringsdokumenter/>

³⁸ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/styringsdokumenter/>

³⁹ Fra 0-24-programmets nettside. Hentet august 2020.

Som gjengivelsene over viser er oppdraget til Fylkesmannen formulert bredt og åpent. Dette medfører at embetene har ulik tilnærming til hvordan oppdraget løses, noe som bekreftes i intervjuene som er gjennomført med embetene. Noen embeter har etablert egne 0-24-strukturer internt, og benytter oppdraget aktivt i sitt dialogarbeid og i sin kommunikasjon med kommunene og internt i embetet. Andre synes i større grad å ha integrert 0-24-oppgaven i allerede eksisterende strukturer internt knyttet til målgruppen. Alle embetene beskriver ulike former for tverrfaglige arenaer internt i form av for eksempel en egen «barn og unge-gruppe», men det synes noe varierende om disse arenaene i hovedsak er strategisk rettet og ledelsesbaserte (styringsgrupper), eller om det i større grad er operativt rettede grupper på saksbehandlernivå.

I intervjuene beskriver også embetene noe ulik grad av forankring og engasjement i embetsledelsen for oppdraget. Det er delte meninger mellom embetene når det gjelder utformingen av oppdragsbrevet. Noen uttrykker ønske om langt mer spissede og konkretiserte oppdrag, mens andre mener det er viktig at oppdraget er åpent slik at embetene har frihet til selv å tilpasse satsingen til sine lokale behov. Disse ulike oppfatningene er relativt likt fordelt mellom embetene.

I intervjuer med styringsgruppemedlemmer er det vist til at det var store diskusjoner knyttet til utarbeidelsen av fellesoppdraget, og at det var en krevende prosess å få det til. Samtidig er det vist til at denne prosessen i seg selv bidro til å øke bevisstheten om betydningen av felles oppdrag fra direktoratene.

Embetene er gjennomgående enige om at et felles oppdrag har og har hatt stor betydning for embetenes arbeid med målgruppen utsatte barn og unge og deres familier. Det fremstår å være bred enighet mellom embetene om at fellesoppdraget på den ene siden medfører økt bevissthet om betydningen av samordning og samarbeid, og på den andre siden gir embetene legitimitet til å prioritere dette arbeidet. Begge disse virkningene gjelder både internt i embetet og i embetenes arbeid ut mot kommunene. Flere fylkesmannsembeter opplyser i intervju at de opplever en klar bevissthet og forventning ute i kommunene knyttet til 0-24, og at dette har blitt styrket de siste årene. Disse embetene viser til at flere kommuner selv snakker om 0-24 og viser til eksempler på kommuner som har egne 0-24-prosjekter. Ett embete viser til at kommunene nå i større grad enn tidligere også forventer at Fylkesmannen har et tverrfaglig perspektiv i møtet med kommunene.

Ett embete beskriver det som at Fylkesmannen er pliktoppfyllende, og at det derfor er viktig for embetene å ha et oppdrag som gir prioritering og legitimitet til å bruke tid og ressurser på arbeidet, både internt og eksternt. Dette embetet viser til at oppdraget gir et mandat overfor kommunene, og at dette er helt avgjørende for Fylkesmannens arbeid både på veilednings- og tilsynssiden. På samme måte som på direktoratsnivå viser fylkesmannsembetene til at et felles oppdrag også tvinger frem samhandling internt, der lederne ellers er opptatt av sine sektorspesifikke oppdrag.

Gjennomgående gir imidlertid embetene uttrykk for at 0-24-programmet i liten grad har gitt dem konkrete verktøy som kan brukes i arbeidet overfor kommunene for å bedre den tverrsektorielle samordningen av tjenester til barn og unge. Unntaket er de tre embetene som forvalter piloten for programfinansiering. Flere embeter har på ulike måter i intervjuene etterlyst at direktoratene er tydeligere på noen prioriteringer av hva de anser som viktigst å legge vekt på for å sikre samordning mellom tjenestene til det beste for utsatte barn, unge og deres familier. Andre har også etterlyst «glansbilder» av hvordan god samordning kan og bør se ut, en form for beste praksis som kan kommuniseres ut til kommunene. Enkelte viser i den sammenheng til det pågående BTS-prosjektet, men embetene som har kjennskap til dette gir generelt uttrykk for at et oppleves noe uklart hva dette skal resultere i. Flertallet av embetene gir uttrykk for at kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet av Fafo er godt og nyttig, og at de benytter dette i sin kommunikasjon ut til kommunene. Samtidig påpeker enkelte embeter at kunnskapsgrunnlaget er komplekst og massivt, og at det er behov for tydeligere prioriteringer fra direktoratene når det gjelder hva som er viktigst, basert på et slikt kunnskapsgrunnlag.

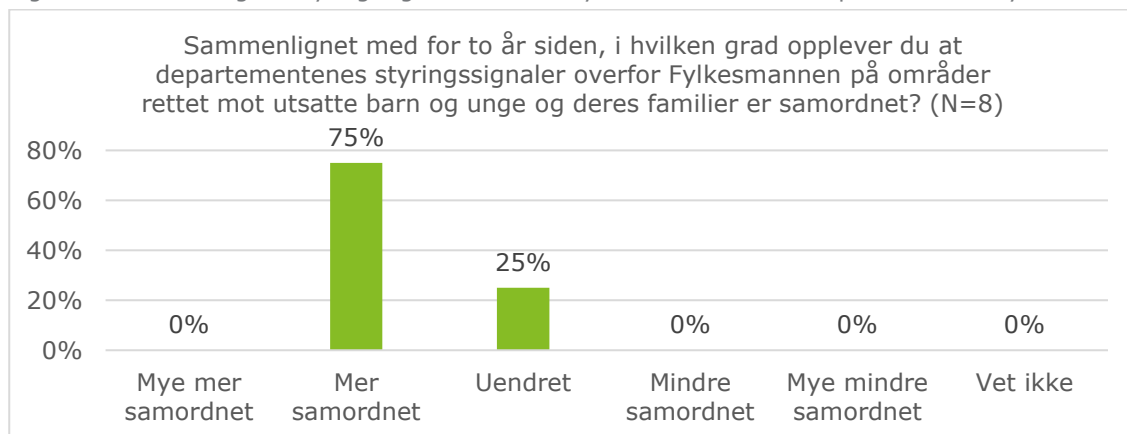
En linjeleder i et direktorat viser i intervju til at det ikke nødvendigvis er styringssignalene som er problemet, men at verktøyene Fylkesmannen skal benytte kan være et hinder. Linjelederen viser til at selv om styringssignalene er tydelige på samhandling, er ikke verktøyene tilpasset disse styringssignalene. Dette gjelder for eksempel tilsynsområdet, hvor det er ulike regelverk for gjennomføring av tilsyn.

Samtidig som det er bred enighet om at felles oppdrag er viktig og nødvendig, gir fylkesmannsembetene uttrykk for at det er få endringer i hvordan de sektorspesifikke oppdragene til fylkesmannen gis. Fellesoppdraget kommer derfor i tillegg til alle øvrige, sektorspesifikke oppdrag, og innebærer i liten grad en samordning av de øvrige oppdragene fra direktoratene til Fylkesmannen. Generelt beskriver embetene sine oppdrag som veldig sektoriserte, og flere viser til at mange oppdrag synes å bære preg av at direktoratene ikke kjenner til hverandres arbeid. Blant annet vises det til at det ofte gis oppdrag i én sektor som det er åpenbart at flere direktorater burde stå bak. I intervjuene er det vist til flere eksempler på de konsekvensene dette kan gi i praksis. Ett embete viser til et oppdrag som ble gitt på helseområdet om tilsyn på miljørettet helsevern i barnehagene, som oppvekstområdet ikke kjente til. Et annet embete viser til at den nye nasjonale retningslinjen for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge, som ble utgitt i desember 2019, fremstår som en del av «grunnmuren» i 0-24-arbeidet hos fylkesmennene og i kommunene. Likevel har retningslinjen kun Helsedirektoratets stempel på seg. Embetet viser til at selv om det fremgår i tekst at retningslinjen er et tverrfaglig produkt, hjelper dette lite når Fylkesmannen skal kommunisere retningslinjen til skoler og barnehager, fordi disse kun forholder seg til retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet.

Et tredje eksempel som er beskrevet er et oppdrag fra Barne- og familiedepartementet om å implementere verktøy mot vold og overgrep i skolen, men der Kunnskapsdepartementet var fraværende i oppdraget. Ett embete beskriver at dersom det hadde vært tydeligere felles føringer ville man kanskje ha sluppet å møte så mye motstand ute i kommunene i implementeringen av oppdragene.

I spørreundersøkelsen ble respondentene som hadde svart at de arbeider hos Fylkesmannen spurt hvorvidt departementenes styringssignaler overfor Fylkesmannen er mer eller mindre samordnet enn for to år siden. Som Figur 21 viser, indikerer resultatene en noe mer positiv oppfatning av samordning av styringssignalene enn det som er formidlet i intervju. Seks av åtte respondenter opplever at styringssignalene er mer samordnet enn for to år siden. Spørreundersøkelsen har vært rettet mot kontaktpersoner hos fylkesmannen, mens intervjuene også inkluderer ulike ledernivå i embetene. Dette kan være en forklaring på at resultatene fra spørreundersøkelsen ikke fullt ut samsvarer med inntrykket fra intervjuene.

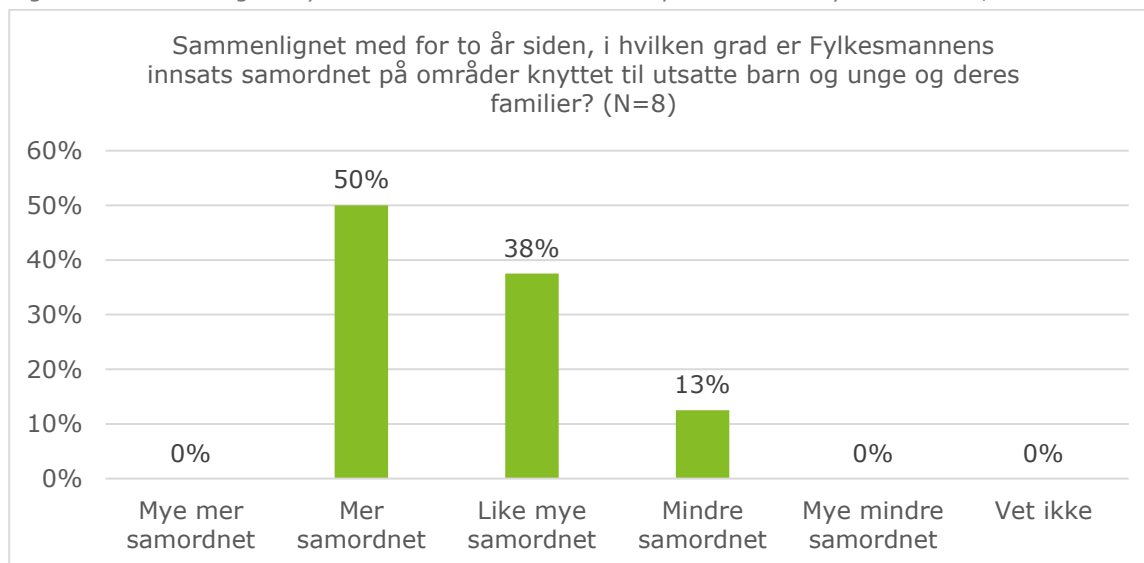
Figur 21 Samordning av styringssignaler overfor Fylkesmannen. Kontaktpersoner hos Fylkesmannen, 2019



Fem av seks respondenter som opplever at styringssignalene er mer samordnet, mener at 0-24-programmet har bidratt til dette, enten i svært stor, stor eller noen grad.

Halvparten av respondentene som har svart at de arbeider hos Fylkesmannen mener at Fylkesmannens innsats på områder knyttet til utsatte barn og unge er mer samordnet enn for to år siden. En respondent mener imidlertid at innsatsen er mindre samordnet. Se Figur 22.

Figur 22 Samordning av Fylkesmannens innsats. Kontaktpersoner hos Fylkesmannen, 2019



4.2.2.3 Varig kapasitet for tverrsektoriell innsats

Programmets siste resultatmål er rettet mot at samarbeidet har bygget varig kapasitet for tverrsektoriell innsats. Dette var i oppdragsbrevet fra departementene i 2015 fremsatt som et prioritert tiltak, formulert som å *etablere mer varige samordnings- og samarbeidsstrukturer og prosesser mellom direktoratene som grunnlag for et systematisk utviklingsarbeid*. I oppdragsbrevet fra 2019 er arbeidet med varige strukturer fremhevet spesielt, og 0-24-programmet har siden 2019 jobbet med et utredningsarbeid knyttet til dette målet. Arbeidet er rettet mot å identifisere hvordan det tverrsektorielle samarbeidet kan videreføres etter at programperioden avsluttes.

Av intervjuene i styringsgruppen og linjeledere i direktoratene fremgår det at det er noe ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet *varige strukturer* og *varig kapasitet*, og det er også noe ulike oppfatninger om hva som kreves for å lykkes med dette. Intervjurespondentene i denne gruppen er delt i hva de legger størst vekt på når det gjelder å lykkes med varige strukturer. Noen legger særlig vekt på å skape en kultur i organisasjonene for samarbeid, mens flertallet i større grad trekker frem betydningen av skriftlige føringer og formaliserte krav. Et styringsgruppemedlem beskriver at varige strukturer handler om å

lykkes med en felles forståelse av hva departementene, direktoratene og fylkesmennene kan gjøre for at kommunene skal få rammer til å jobbe tverrsektorielt. Det er også viktig at de øvrige nivåene ikke er til hinder for samarbeid lokalt. Ambisjonen i varige strukturer er at man ikke skal være avhengig av helt spesielle prosjekter eller ildsjeler. Tverrsektorielt samarbeid skal være en systematisert og integrert del den daglige driften.

En generell oppfatning er at målet er at de varige strukturene skal bidra til at det tverretatlige samarbeidet og samordningen rettet mot målgruppen opprettholdes også etter at 0-24 som eget program avsluttes i 2021.

Det synes å være en generell enighet om behovet for å gjøre et konkret arbeid for å etablere varige strukturer, og at 0-24-programmet ikke per i dag har ført til at samordning og samarbeid «skjer av seg selv» i linjene i direktoratet når programmet avsluttes. Flere, både i styringsgruppen og enkelte linjeledere i direktoratene, uttrykker en forventning om at programmet skulle ha kommet lenger på dette området nå når avslutningen nærmer seg. Det er i den sammenheng blant annet vist til at programmet fra starten av ikke i tilstrekkelig grad hadde oppmerksomhet på, og så betydningen av, å forankre programmet og dets mål og aktiviteter i linjeorganisasjonene i direktoratene. Utfordringene knyttet til forankring i linjen og i ledelsen i direktoratene er nærmere omtalt i følgeevalueringens andre delrapport (Deloitte, 2019). Et styringsgruppemedlem viser i intervju til at de undervurderte betydningen av å koble på linjelederne i begynnelsen av programmet, og at det har vært utfordrende for linjelederne å overta tiltakene når de ikke

har vært direkte involvert underveis i prosessen. Styringsgruppemedlemmet mener at forholdet mellom program og linje har vært krevende. Flere intervjuede, både i styringsgruppen og linjeledere i direktoratene, har påpekt risikoen ved å opprette en struktur på siden av linjen for å ivareta et oppdrag. Det vises til at det med dette er risiko for at eierskapet til programmet blir veldig sterkt hos de som jobber med det, og at overføringen til den kapasiteten som skal være varig i praksis ikke skjer. Av både intervjuene og fra observasjon av styringsgruppemøter i programmet fremgår det at arbeidet med varige strukturer har stor oppmerksomhet i styringsgruppen, og at denne har høy bevissthet når det gjelder risikoene beskrevet over.

Flere styringsgruppemedlemmer uttrykker at en forutsetning for å lykkes med varige strukturer er at samarbeid og samordning må legges inn som et premiss i linjeorganisasjonene, både i arbeid med holdninger og atferd, men også som et krav i rutiner og arbeidsprosesser. Et styringsgruppemedlem uttrykker skepsis til å videreføre programmet, og mener det er lederne som må ansvarliggjøres for å sikre en varig kapasitet, blant annet ved å integrere samarbeid i organisasjonens styrende dokumenter. Hvis denne lederforankringen ikke er tilstede vil arbeidet baseres på ildsjeler i organisasjonene, noe som ikke er bærekraftig på sikt.

En linjeleder i et direktorat uttrykker i intervju at mens engasjement i direktoratene er én viktig forutsetning for å lykkes med å etablere varige strukturer for samarbeid, er tydelige signaler og forventninger fra departementene en annen. Linjelederen fremhever begge som like viktige. Linjeledere i direktoratene og styringsgruppemedlemmene fremhever unisont betydningen av klare og samordnede styringssignaler fra departementene som svært viktig for å sikre varige strukturer. Ekspedisjonssjefene i departementene legger i noe mindre grad vekt på dette, men også i disse intervjuene er det vist til betydningen av departementenes styringssignaler. Av intervjuene fremgår det at direktoratene har etterlyst at departementene i større grad kommer på banen og erkjenner sin rolle i å bidra til samordning mellom sektorene.

Flere intervjuede i direktoratene (styringsgruppemedlemmer og linjeledere) uttrykker at de opplever en viss endring på dette området ved at det både kommer flere felles styringssignaler enn tidligere, og at direktoratene i større grad enn tidligere måles på samhandling. I sammenheng med dette uttrykker et tydelig flertall av de intervjuede at felles oppdrag til direktoratene som omhandler samordning er viktig. Dette begrunnes med at direktørene i direktoratene prioriterer det de blir målt på, og at felles oppdrag fremtvinger en prioritering av samarbeid. Samtidig vises det av enkelte til risikoen på den andre siden ved at det blir for mange felles oppdrag som ikke nødvendigvis er koordinert seg imellom, og at departementene med dette dytter samordningsutfordringene ned til direktoratene.

Også fellesoppdraget til fylkesmannen trekkes gjennomgående frem som et viktig element i en varig struktur.⁴⁰

4.2.3 Effektmål

Det foreligger ikke grunnlag for å peke på årsakssammenhenger mellom tiltak og aktiviteter i regi av 0-24-programmet, og utviklingen når det gjelder programmets effektmål. Vi vil her likevel kort omtale den generelle utviklingen på området, for å gi indikasjoner på om utviklingen går i ønsket retning eller ikke.

4.2.3.1 Styrket tverretattlig innsats i kommunene

Det foreligger ikke data som kan gi objektiv informasjon om hvorvidt det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge i kommunene øker eller ikke øker. I intervju peker likevel representanter for flere fylkesmannsembeter på at de opplever en økt oppmerksomhet rundt viktigheten av tverretattlig samarbeid og innsats i kommunene, og at dette er tema som står høyt på agendaen i mange kommuner.

Også forskere fra Fafo peker i oppsummeringen av hovedfunn i rapporten *Trøbbel i grenseflatene* på at det på kommunalt nivå rettes betydelig oppmerksomhet mot identifiserte samarbeidsutfordringer (Skog Hansen m.fl., 2020):

Det å legge til rette for mer samordnet innsats for utsatte barn og unge er høyt på den politiske dagsordenen i kommunene. Dette ser også ut til å være et innovasjonsområde hvor det er et omfattende

⁴⁰ Se omtale i kapittel 4.2.2.2

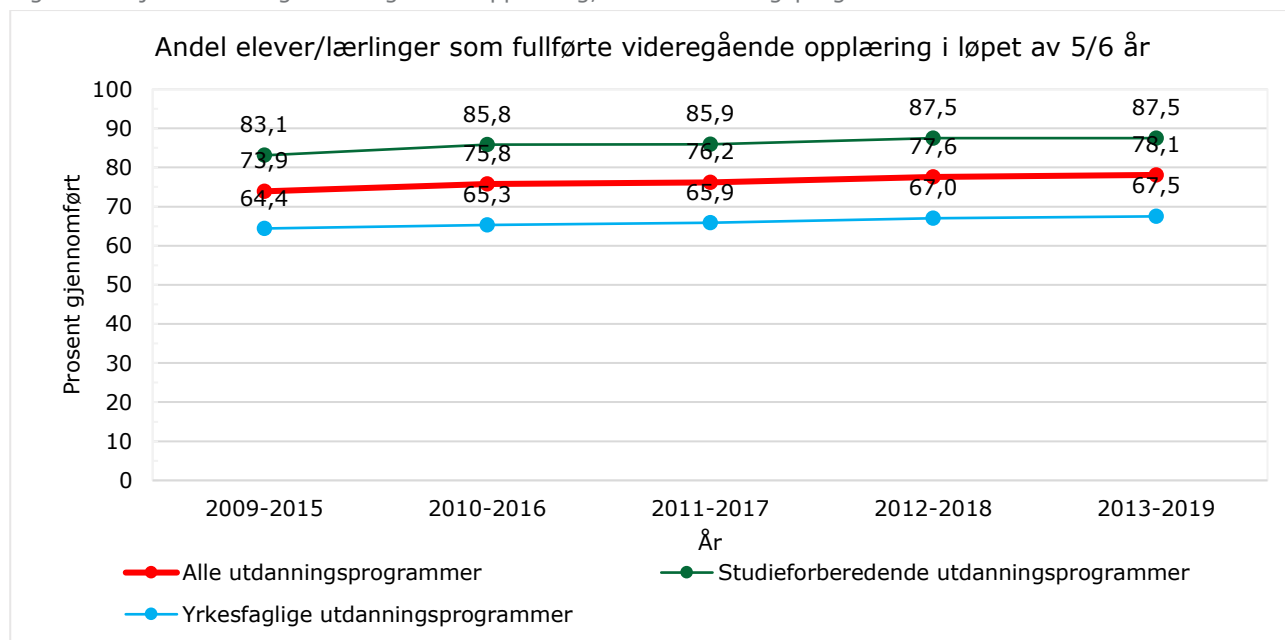
utviklingsarbeid for å tilrettelegge for mer samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Mange har organisert seg på nye måter og gjennomført ulike tiltak for å få en bedre struktur for samarbeid.

Fafos undersøkelser viser at et klart flertall av de spurte kommunene i løpet av de siste fem årene har innført nye tiltak for å fremme mer helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge og/eller har organisert seg på en ny måte for å fremme bedre tverretattlig samarbeid. Mange har også innført nye tjenester for å fremme samarbeid på oppvekstfeltet. Etablering av tverrfaglige team og faste ordninger for å sikre at ulike tjenester møtes er ifølge Fafos undersøkelser de mest vanlige tiltakene. I tillegg har flere kommuner gjennomgått omorganiseringsprosesser i form av å samle store deler av oppvekstfeltet i samme avdeling eller sektor, under én ledelse. Fafos data viser med andre ord en positiv utvikling på området de siste årene. Samtidig pekes det imidlertid også på utfordringer som blant annet skyldes manglende kjennskap til øvrige tjenester, kompetanse og manglende oppmerksomhet om helhetlige behov (Skog Hansen m.fl., 2020). Det at det er gjennomført strukturelle endringer, er heller ikke noen absolutt garanti for at kvaliteten i samarbeidet er tilstrekkelig god.

4.2.3.2 Utviklingen når det gjelder frafall i videregående opplæring

I Norge har den totale andelen elever/lærlinger som gjennomfører videregående opplæring i løpet av normert tid pluss to år lenge vært rett i overkant av 70 prosent,⁴¹ med en svak og jevn økning de siste årene. Som vist i figur 23 (rød linje), gjennomførte totalt 78,1 prosent av elevene som begynte på videregående i 2013 sin opplæring innen normert tid pluss to år. Dette er en økning på 4,2 prosent fra kullet som startet i 2009.⁴²

Figur 23: Gjennomføring i videregående opplæring, ulike utdanningsprogram. Kilde: SSB



Som figur 23 viser, er det relativt stor forskjell i frafall mellom studieforberedende utdanningsprogrammer (grønn linje) og yrkesfaglige utdanningsprogrammer (blå linje); der 87,5 prosent av elevene som begynte på studieforberedende i 2013 hadde gjennomført innen 2018, var tilsvarende andel for elevene på yrkesfag som hadde gjennomført innen 2019 67,5 prosent. I tillegg kan det bemerkes at mens 79 prosent av elevene som begynte på studieforberedende i 2013 fullførte på normert tid, var tilsvarende andel for yrkesfagelevne 48 prosent. Omregnet betyr det at ca. 90 prosent av elevene som gjennomførte studieforberedende opplæring fem år etter 2013, gjorde det på normert tid. Tilsvarende var det 71 prosent

⁴¹ Elever som begynte på ett av de studieforberedende utdanningsprogrammer, (normert tid på tre år), følges over fem år. Elever som begynte på ett av de yrkesfaglige utdanningsprogrammer (normert tid på hovedsakelig fire år, med to år i skole og to år i lære) følges over seks år etter skolestart.

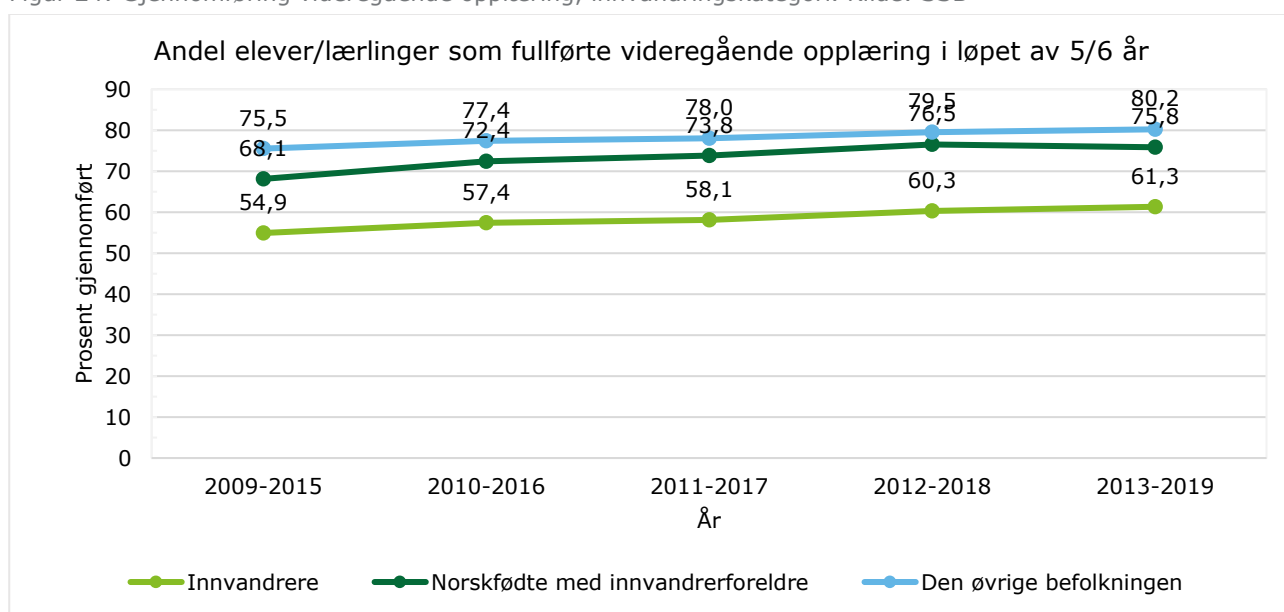
⁴² Økningen i gjennomføringsgraden for elever som begynte sin videregående opplæring i 2009 og i 2013 har vært større på studieforberedende (4,4 %) enn på yrkesfag (3,1 %).

av elevene som gjennomførte yrkesfaglig opplæring innen seks år etter påbegynt opplæring i 2013 som gjennomførte på normert tid.

I 0-24-programmet har enkelte av tiltakene/aktivitetene vært rettet mot grupper av elever som har lavere gjennomføring enn ungdomsgruppen generelt. Dette gjelder blant annet minoritetsungdom. Vi har derfor valgt å se også på utviklingen i gjennomføring av videregående for denne gruppen. I foreliggende statistikk er de relevante variablene henholdsvis «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre». ⁴³

Figur 24 viser andelen elever som har gjennomført videregående på normert tid pluss to år etter påbegynt opplæring fordelt på innvandringskategori. Som vist i figuren, var det lavest andel innvandrere som gjennomførte videregående opplæring innen normert tid pluss to år (61,3 prosent), mens 75,8 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre gjorde det samme. Tilsvarende for den øvrige befolkningen var 80,2 prosent.

Figur 24: Gjennomføring videregående opplæring, innvandringskategori. Kilde: SSB



Som det går frem av figuren, har alle de tre kategoriene økt gjennomføringsgrad i perioden. Økningen i gjennomføringsgraden for innvandrere som begynte sin videregående opplæring i 2009 og i 2013 er på totalt 6,4 prosent mens tilsvarende tall for norskfødte med innvandrerforeldre er 7,7 prosent og for den øvrige befolkningen på 4,7 prosent. Forskjellene mellom innvandrerkategoriene og befolkningen for øvrig har med andre ord blitt marginalt redusert i løpet av disse årene. Vi har likevel ikke grunnlag for å si at dette er en effekt av tiltakene i 0-24-regi som har vært spesifikt rettet mot minoritetsungdom. Det er mange faktorer som kan påvirke denne utviklingen, blant annet kan sammensetningen av innvandrerbefolkningen i Norge endre seg, og med det også faktorer som påvirker hvorvidt ungdommer gjennomfører videregående opplæring eller ikke.

Tendensen når det gjelder minoritetsungdoms gjennomføring av videregående opplæring er den samme for både studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglige utdanningsprogram. Innvandrere har lavest gjennomføring, norskfødte med innvandrerforeldre har noe høyere gjennomføring enn innvandrere, men likevel lavere enn den øvrige befolkningen. For alle kategoriene har det vært en jevn økning i gjennomføringen de siste fem årene (se figurer i vedlegg 2 til rapporten).

⁴³ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/82/koder>

4.3 Måloppnåelse sett i forhold til programteorien for 0-24-programmet

Gjennomgående blir det i intervjuer med aktører som er intervjuet våren 2020 gitt uttrykk for at 0-24-programmet har gitt merverdi, og har hatt viktige bidrag innenfor flere områder. Særlig pekes det på viktigheten av å skape oppmerksomhet rundt viktigheten av tverrsektorielt samarbeid, og sette dette på agendaen. Videre pekes det på viktigheten av kunnskapsgrunnlaget 0-24-programmet har bidratt med, og at selv om man per i dag ikke kan se konkrete resultater, så er det satt i gang flere viktige prosesser som handler om samordning av de statlige virkemidlene. Det er forhåpninger om at dette kan medføre konkrete resultater over tid. Det å bidra til å bygge en kultur for samhandling på tvers av direktoratene er også en merverdi flere poengter. Samtidig er det basert på de foregående kapitlene relativt klart at det fremdeles er en betydelig vei å gå for å realisere samarbeidets langsiktige målsetninger.

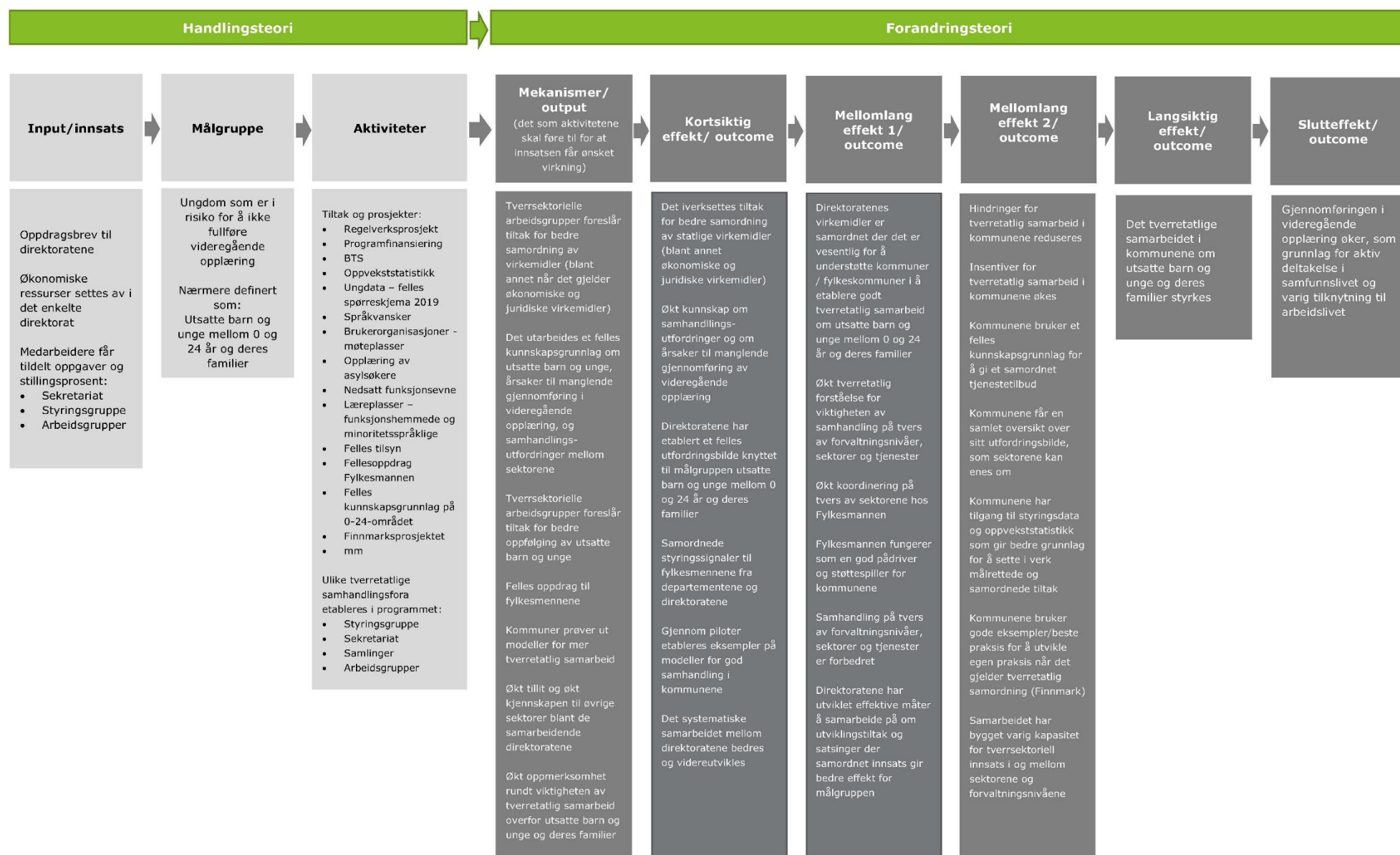
Et viktig element i så måte er at de merverdiene som særlig trekkes frem er faktorer som bidrar til å «berede grunnen» for ytterligere endringer. Økt tillit og kjennskap til hverandre, økt samarbeid, samt felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde er alle viktige byggesteiner for å legge til rette for tverretattlig samhandling. I tillegg er det som nevnt over til dels store forventninger til resultatene av flere pågående prosesser, samtidig som det pekes på at tiltaksporteføljen innledningsvis i programperioden var for bred og i for liten grad var egnet til å bidra til de ønskede effektene. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det har vært for store forventninger til at 0-24-samarbeidet i løpet av programperioden skulle kunne vise til konkrete resultater som påvirker effektmålene. Med tanke på de mange «feedback loopene» som fremgår av utfallskjeden som presenteres i kapittel 3.4.1, mener vi det er naturlig at man har måttet gjøre et betydelig grunnarbeid først, før programmet var klart til å gå videre med de større strukturelle tiltakene som det nå arbeides med.

Dette grunnarbeidet inngår også som viktige målsetninger i 0-24-programmet (resultatmålene om felles utfordringsbilde og kunnskapsgrunnlag på tvers av direktoratene, og resultatmålet om effektive måter å samarbeide på, samt prosessmålet om forbedring av det systematiske samarbeidet mellom direktoratene), men viktigheten av disse målsetningene for senere å kunne arbeide mer målrettet mot effektmålene har etter vår vurdering vært noe underkommunisert i 0-24-programmet. Det er i forhold til disse målene 0-24-programmet per i dag synes å ha kommet lengst, noe som også er riktig og viktig for å legge til rette for videre samarbeid og tiltak. Dette innebærer imidlertid at det vil være viktig at arbeidet ikke stopper opp når programperioden opphører, da det fremdeles gjenstår betydelig arbeid for å realisere de intenderte effektene.

Samtidig har det gjennom hele programperioden vært gjennomført aktiviteter med det formål å iverksette konkrete tiltak for å påvirke effektmålene i ønsket retning. Dette har man i begrenset grad lyktes med. Noen tiltak har vært veldig spesifikke og avgrensede, og har usikre effekter. Andre tiltak har stoppet opp i implementeringen, enten ved å bli forkastet av linjen, eller ved lange prosesser som har medført at det per i dag fremdeles er usikkert hva som blir resultatet av disse tiltakene (som samordningen av regelverk). Vi merker oss at enkelte av tiltakene/aktivitetene, som har vært vanskelige for enkelte av direktoratene å koble til sin kjernevirksomhet, synes å ha hatt en negativ effekt på samarbeidet, ved å bidra til utfordringer med forankring og prioritering av 0-24 i noen av direktoratene. Denne effekten synes imidlertid å ha blitt motvirket gjennom prosessene med blant annet strategi og målbilde som er gjennomført de siste årene.

På neste side presenterer vi på nytt den logiske modellen for 0-24-programmet som vi har utarbeidet i forbindelse med denne delrapporten, i form av et pildigram (tilsvarende Figur 5). Modellen er nærmere beskrevet i kapittel 3.2. Det anbefales å se hen til denne modellen ved lesingen av kapitlene som følger.

Figur 25 Logisk modell for 0-24-programmet



4.3.1 Handlingsteori

Når man ser på aktivitetene i form av 0-24-programmets samlede tiltaksportefølje, viser evalueringen at det er til dels store forskjeller i hvorvidt de ulike tiltakene/aktivitetene bidrar til intenderte endringer og til slutt til de ønskede effektene. Det synes med andre ord å være til dels svært varierende hvor viktige de ulike aktivitetene er for å oppnå 0-24-programmets målsetninger.

Når det gjelder selve gjennomføringen av aktivitetene, har det tidvis vært utfordringer knyttet til uklare mandater og roller, samt manglende prioritering av arbeidet i arbeidsgruppene. Samtidig er det vår vurdering at disse utfordringene ikke har vært så betydelige at de har påvirket resultatene av 0-24-programmet i vesentlig grad. For enkelte arbeidsgrupper har det tatt lengre tid enn planlagt å gjennomføre aktiviteten som skulle resultere i en rapport. Dette har ført til at det har tatt lengre tid enn først antatt å komme fra handlingsteorien til forandringsteorien for enkelttiltak. Vi har tidligere i rapporten vist til at 0-24-programmet har gjennomgått en modningsprosess, og vi ser også utfordringer knyttet til progresjon i de enkelte arbeidsgruppene som en del av denne modningsprosessen. Vi mener at styringsgruppen i løpet av programperioden har styrket sin evne til å styre tiltakene både når det gjelder tydelighet i mandatene og kapasitet til oppfølging av det enkelte tiltaket.

Etter vår vurdering har lite målrettede aktiviteter og tiltak vært en større barriere for 0-24-programmets måloppnåelse enn manglende fremdrift i enkelttiltak. Disse forholdene kan også antas å henge sammen, ved at arbeidsgruppenes arbeid kan påvirkes negativt dersom deltakerne ikke oppfatter arbeidet som viktig for egen virksomhet, eller for å nå programmets mål. Programmet var lenge preget av at arbeidet gikk direkte på detaljerte enkelttiltak uten å ha tilstrekkelig oppmerksomhet om, eller ta tilstrekkelig tak i, de strukturelle og underliggende utfordringene knyttet til samordning mellom sektorene. Det tok dermed lang tid før programmet erkjente betydningen av å gå til kjernen i det statlige virkemiddelapparatet for å satse på tiltak som har reell betydning for kommunenes evne og vilje til å sikre samordnede tjenester til sine barn og unge. Med utgangspunkt i forandringsteorien kan dette beskrives som at aktivitetene som ble igangsatt ikke var de best egnede for å iverksette mekanismene som skal føre til de ønskede resultatene og endringene. Samtidig har det blitt gjennomført en del aktiviteter som ikke direkte påvirker effektmålene, men som likevel har en viktig virkning med tanke på å øke effektene av senere aktiviteter.

I tidligere delrapporter har vi også omtalt enkelte andre forhold i handlingsteorien som i deler av programperioden har påvirket evnen til å gjennomføre aktiviteter i programmet, og med det også påvirket forutsetningene for måloppnåelse. Dette gjelder blant annet organisatoriske forhold, som rolle- og ansvarsavklaringer og byrdefordeling i styringsgruppen og programsekretariatet, hyppig utskifting av personell i disse foraene, og enkelte utfordringer knyttet til å få direktoratene til å avsette nødvendige ressurser til arbeidet. Dette synes også å henge sammen med ulik prioritering av, og oppmerksomhet om, arbeidet i de enkelte direktoratene.

Vi har også i rapporten vist til utfordringer knyttet til at 0-24-programmet hele tiden har vært organisert som en struktur på utsiden av linjen. Dette er dels en utfordring som kan ha påvirket handlingsteorien i form av å sikre at arbeidet blir prioritert. Etter vårt syn gjør imidlertid dette seg først og fremst gjeldende som en barriere for *forandringsteorien*, som omtales nærmere i neste avsnitt.

4.3.2 Forandringsteori

Det er i løpet av programperioden nedlagt betydelige ressurser i å arbeide med tiltak/aktiviteter som sentrale aktører i programmet i ettertid mener i liten grad var egnet til å bidra til måloppnåelse. Det pekes blant annet på at enkelte av de foreslåtte tiltakene fra arbeidsgrupper er så spesifikke og avgrensede at de ikke «monner» når det gjelder å bidra til reelle effekter. Det synes med andre ord å ha vært forventninger om sammenhenger som har vist seg å ikke være reelle, eller å være svakere enn forventet. Dette synliggjør at det har vært svakheter ved forandringsteorien som har blitt lagt til grunn for programmet fra oppstarten. Dette synes å skyldes at man ikke har gjort tilstrekkelig grundige vurderinger av hvilke tiltak og aktiviteter som burde iverksettes for i størst mulig grad å påvirke effektmålene, men heller har gått bredt ut og inkludert i porteføljen en del tiltak og aktiviteter som dels allerede var planlagt eller igangsatt innenfor de samarbeidende direktoratene. Fra enkelte av de intervjuede blir det også vist til at noen av de tidlige aktivitetene/tiltakene i programmet var så spesifikt innrettet mot å redusere frafall i videregående opplæring, at det var vanskelig å koble arbeidet mot kjernevirksomheten til enkelte av de samarbeidende direktoratene. Dette var dels aktiviteter med færre mellomliggende målsetninger, og som

dermed kunne være enklere å kommunisere rundt enn øvrige tiltak (se under), men som samtidig gjorde forankringen i de samarbeidende direktoratene vanskelig.

Det at mange tiltak og aktiviteter i programmet i liten grad er rettet direkte mot målgruppen medfører at forandringsteorien for programmet inneholder mange ledd og mellomliggende målsetninger. I tillegg merker vi oss at bevisstheten om hvordan ulike mellomliggende målsetninger er avhengige av hverandre, og hvordan måloppnåelse på ett område kan bidra til å styrke måloppnåelsen på øvrige områder, ikke synes å ha vært tilstrekkelig tilstede i programmet. Det foreligger ingen tydelige beskrivelser av disse sammenhengene, noe vi mener har bidratt til utfordringer med å kommunisere rundt 0-24-programmet. Det er også sannsynlig at dette har bidratt til å svekke forankring og engasjement både i samarbeidende direktorater og samarbeidende departementer, da det har vært krevende å formidle viktigheten av det arbeidet som har blitt gjort.

Dette synes å være sentrale faktorer som kan bidra til å forklare til dels manglende eller uklar måloppnåelse i de tidlige fasene av programperioden. Samtidig mener vi det er viktig å anerkjenne at det har vært behov for å arbeide med aktiviteter og målsetninger som ikke nødvendigvis påvirker effektmålene direkte, men i stedet bidrar til å legge til rette for at øvrige aktiviteter kan få effekter. Dette innebærer at prosessen før man oppnår de ønskede effektene vil ta en del tid, noe vi mener kunne vært kommunisert enda tydeligere fra programmets side.

Som det går frem av utfallskjeden som presenteres i kapittel 3.4.1, er enkelte av tiltakene/aktivitetene som har inngått i 0-24-programmet svært tematisk avgrenset og/eller rettet mot spesifikke undergrupper av målgruppen, som tiltaket som handler om økt gjennomføring og læreplasser for unge med funksjonsnedsettelse og unge minoritetsspråklige. Dette tiltaket er i tillegg rettet direkte mot effektmålet om økt gjennomføring av videregående opplæring. Endringsprosessen som følger av disse tiltakene påvirkes i liten grad av og påvirker også i liten grad de øvrige endringsprosessene i programmet. Vi merker oss med andre ord at synergieffekten av å være del av et program med en større tiltaksportefølje, ikke synes å ha vært vesentlig for disse spesifikke og avgrensede tiltakene. For andre aktiviteter har synergieffektene vært betydelige, noe som illustreres gjennom en rekke «feedback looper» i utfallskjeden som er presentert tidligere i rapporten. Vi mener dette er noe som med fordel kunne ha vært viet større oppmerksomhet i vurderingen av hvilke aktiviteter som burde igangsettes for å oppnå ønskede virkninger, og i hvilke tilfeller samarbeid om en aktivitet gir en reell merverdi⁴⁴.

Måloppnåelsen har til dels blitt påvirket negativt også ved at foreslåtte tiltak fra 0-24-programmet ikke er fulgt opp og implementert som intendert fra programmets side, noe som innebærer et brudd i sammenhengen mellom endringsmekanismene og den kortsiktige effekten i den logiske modellen som presenteres innledningsvis i kapittel 4.3. Et viktig poeng i drøftingen av 0-24-programmets måloppnåelse, er derfor at selv om handlingsteorien fungerer som forutsatt, og de første endringsmekanismene i forandringsteorien også inntreffer som antatt, så er det ikke opp til programmet selv å sikre at den videre forandringsteorien virker. Ansvaret for implementeringen av tiltakene som er foreslått av 0-24-programmets arbeidsgrupper har i stor grad vært lagt til linjeorganisasjonene i direktoratene. Utfordringene som programmet har hatt når det gjelder forankring og oppfølging i linjen er utfyllende omtalt i evalueringens andre delrapport fra 2019. Blant annet fremgår det der som en sentral forklaring at programmet ikke i tilstrekkelig grad sørget for å koble sitt arbeid til de enkelte direktoratenes kjernevirksomhet. Konsekvensen av dette var i flere tilfeller manglende oppfølging og implementering av de anbefalte tiltakene fra arbeidsgruppene, enten som følge av at linjen ikke nødvendigvis stilte seg bak tiltakene eller som følge av at linjeorganisasjonen hadde andre prioriteringer.

For eksempel fremgår følgende av referat fra møte i Styringsgruppen 4. april 2019 (0-24-samarbeidet, 2019g):

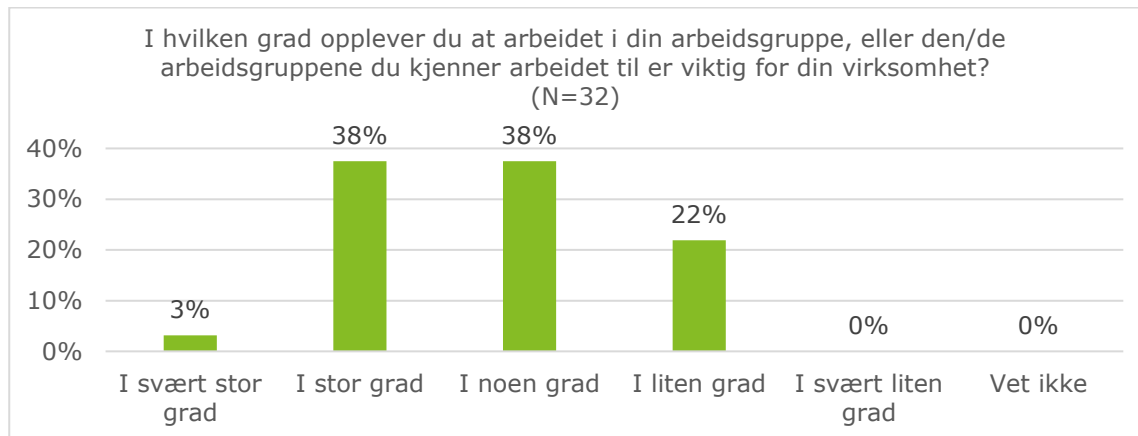
Oppfølging av regelverksgruppene

Regelverksgruppene hadde gode forslag til tiltak som ikke er avhengig av regelverksendringene, men direktoratene har ikke kunnet prioritere oppfølging av disse så langt.

⁴⁴ Se også andre delrapport fra følgeevalueringen (Deloitte, 2019).

Resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2019 underbygger at 0-24-programmet i varierende grad har lyktes med å gjøre tiltakene relevante og viktige for de deltagende direktoratene. Figur 26 viser at 22 prosent av linjelederne i direktoratene og medlemmer av arbeidsgruppene oppga at de i liten grad opplever arbeidet til arbeidsgruppen som viktig for sin virksomhet, mens 38 prosent svarte at de i noen grad opplevde at dette var tilfellet.

Figur 26 Betydning av arbeidet for egen virksomhet. Linjeledere og medlemmer av arbeidsgrupper, 2019



I andre tilfeller synes manglende eller mangelfull iverksetting av tiltak å være en konsekvens av en grunnleggende, strukturell utfordring for samordning, nemlig sektorenes tilbakeholdenhet med å gi avkall på egne virkemidler. Dette fremstår blant annet å ha vært tilfelle for piloten for programfinansiering, som ble langt mindre ambisiøs enn programmet opprinnelig hadde ønsket. Utfordringene som oppstår i samarbeidet som følge av sterke sektorinteresser er omtalt flere steder i denne rapporten, og i tidligere delrapporter i evalueringen.⁴⁵

For å kunne iverksette enkelte av de større tiltakene, eksempelvis lovendringene som ble foreslått av regelverksgruppen, kreves også forankring og oppfølging på nivået over direktoratene og 0-24-programmet, nemlig i departementene. Det er både i forbindelse med denne delrapporten og tidligere delrapporter vist til at det har vært utfordrende å skape politisk eierskap og engasjement for 0-24-samarbeidet. Intervjuede linjeledere i departementene viser blant annet til at man trolig ikke har gjort en god nok jobb med å selge inn programmet overfor politikerne, heller ikke fra departementenes side. En linjeleder i et departement viser til at en grunn til det manglende politiske engasjementet kan ha vært at programmet startet med en tiltaksliste som både var svært omfattende og urealistisk. Et styringsgruppemedlem viser til at et tiltak helst skal være «populært, nytt og ikke koste noe», og at politikerne har behov for å vise at de gjør noe.

Vi mener dette kan bidra til å illustrere en grunnleggende utfordring for 0-24-programmet og tilsvarende satsinger. Politisk engasjement, som i mange tilfeller er en viktig forutsetning for iverksetting av tiltak og endringer, oppnås gjerne gjennom raske, målbare og lett kommuniserbare resultater. Samtidig fordrer økt samordning først og fremst grunnleggende og saktegående strukturelle endringer i organisasjonenes organisering, kultur og arbeidsform. Et program som 0-24 vil derfor være avhengig av å treffe balansen mellom å gjennomføre enklere og avgrensede tiltak med raske resultater på den ene siden og samtidig jobbe kontinuerlig med de dypere strukturelle endringene som tar lang tid. Etter vår vurdering la ikke programmets opprinnelige organisering til rette for å kunne treffe på denne balansen, noe som har medført utfordringer når det gjelder å skape engasjement rundt programmets arbeid.

I tillegg er det gjennom programmet blitt pekt på utfordringer med å innhente informasjon fra direktoratenes linjer (og departementene) om status for implementering av foreslåtte tiltak. Dette kan bidra til at programmet ikke har oversikt over egen måloppnåelse, og medfører slik en risiko for at det kan være vanskelig for programmet både å formidle hva man har oppnådd og å opprettholde det interne engasjementet for programmet.

⁴⁵ Se blant annet kapittel 4.2.2 og delrapport 2 (Deloitte, 2019)

Mangelfull kobling mellom endringsmekanismene og de kortsiktige effektene i programmet på enkelte områder synes dermed å være én faktor som har påvirket og påvirker 0-24-programmets samlede måloppnåelse. Evalueringen viser imidlertid også eksempler på at sammenhengene har inntruffet som forutsatt. Vi har i rapportens kapittel 4.2 beskrevet at økt tillit og kjennskap mellom sektorene har bidratt til å bedre samarbeidet i løpet av programperioden. Vi mener at 0-24-programmet kan vise til synlige resultater når det gjelder målet om at det systematiske samarbeidet mellom direktoratene bedres og videreutvikles. Det er også vårt syn at kunnskapsgrunnlaget som er etablert i forbindelse med 0-24-programmet har bidratt til både økt kunnskap om målgruppen og dens utfordringer, og økt forståelse av betydningen av samhandling for å imøtekomme disse utfordringene.

Samtidig mener vi det er en betydelig sårbarhet at programmet ikke har lyktes i å institusjonalisere disse resultatene i linjeorganisasjonene, noe som medfører at eierskapet til tverrsektorielt samarbeid og samordning fremdeles i stor grad er begrenset til enkeltpersoner og «ildsjeler» i direktoratene. Med referanse til forandringsteorien ser vi at dette resulterer i en svak eller mangelfull sammenheng mellom kortsiktige effekter og de mellomlange effektene, for eksempel når det gjelder systematisk samarbeid og varige strukturer.

Generelt ser vi at 0-24-programmet per august 2020 i hovedsak har beveget seg frem til de første mellomlange effektene (boks 3 i forandringsteorien som vist i Figur 5/ Figur 25). Flertallet av tiltakene som er gjennomført av programmet har ikke kommet langt nok i implementeringen til at det er mulig å si noe om sammenheng mellom de første mellomlange effektene (boks 3) og de videre mellomlange og langsiktige effektene (boks 4 og utover). Vi ser det som nødvendig at prosjektet knyttet til varige strukturer lykkes i å etablere gode forutsetninger for at kjeden i den logiske modellen kan fullføres. Dette avhenger blant annet av en rekke moderatorer, som beskrevet i 3.4.3, som vi mener det er viktig at hensyntas i arbeidet med de varige strukturene.

5. Konklusjon og anbefalinger

0-24-programmet er inne i det siste halvåret av den opprinnelige programperioden fra 2015-2020, og programmets måloppnåelse så langt er tema i denne delrapporten fra følgeevalueringen.

Selv om det ikke foreligger sikre data om utviklingen når det gjelder effektmålet om økt tverretattlig samarbeid i kommunene, og det ikke er mulig å fastslå hvorvidt 0-24-samarbeidet har oppnådd ønskede effekter så langt (i form av effektmålene), så er det vår vurdering at 0-24-samarbeidet per i dag er inne i en positiv utvikling når det gjelder måloppnåelse for flere av programmets sentrale målsetninger. Særlig gjelder dette målsetninger som er viktige forutsetninger for at ytterligere mål kan nås, som at samarbeidet mellom direktoratene forbedres. I tillegg er det flere pågående prosesser som har potensiale til å bidra til bedre tverretattlig samarbeid i kommunene, gjennom endringer i statlige virkemidler. Samtidig merker vi oss at det er en risiko knyttet til det å opprettholde samhandlingen mellom direktoratene etter at programorganiseringen opphører om relativt kort tid. Dette er også en risiko som er påpekt i siste statusnotat fra 0-24-programmet til eierdepartementene i juni 2020, og er et område som i sluttfasen av 0-24-samarbeidet vies stor oppmerksomhet.

Målene til programmet har endret seg noe underveis i programperioden. Fra å være rettet spesifikt mot gjennomføring av videregående opplæring har programmet i praksis de siste årene vært rettet mot bedre samordnede tjenester mot utsatte barn og unge mer generelt, som en forutsetning for økt gjennomføring i videregående opplæring. Dette mener vi er en fornuftig dreining, som bidrar til å legge til rette for en bedre kobling opp mot de samarbeidende direktoratenes kjerneoppgaver, enn det som var tilfelle i første del av programperioden.

Denne delrapporten viser som nevnt over at programmet har gitt resultater i form av et bedret samarbeid mellom direktoratene som deltar i programmet. Resultatene er i hovedsak synlige i de arenaene som spesifikt er knyttet til 0-24-programmet, og omfatter også derfor i hovedsak aktørene som har en rolle i programmet. Vi mener direktoratene i mindre grad har lyktes med å institusjonalisere den tverrsektorielle samordningen i linjeorganisasjonene. Dette utgjør som nevnt over en klar risiko med hensyn til å nå målet om å utvikle varig kapasitet for tverrsektoriell innsats i og mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Vi ser det pågående arbeidet med varige strukturer som et tiltak for å redusere denne risikoen. Samtidig mener vi at dersom 0-24-programmet fullt ut hadde oppfylt sin intensjon, ville det i mindre grad ha vært behov for et eget prosjekt spesifikt rettet mot å etablere varig kapasitet for samhandling.

Økt grad av tillit mellom aktørene og bedre kjennskap til hverandre, i tillegg til skriftlige produkter og rapporter som er utarbeidet i 0-24-regi, har etter vår oppfatning bidratt til at direktoratene har fått et bedre felles kunnskapsgrunnlag, og større grad av felles syn på utfordringene for utsatte barn og unge og deres familie. Dette har medført at aktørene i løpet av programperioden har etablert en tydeligere felles oppfatning om tilnærming, prioriteringer og retning i programmet, noe som også er et av programmets resultatmål. Denne prosessen har imidlertid tatt tid, og evalueringen viser at det først er mot slutten av programperioden at programmet er i ferd med å forme og implementere tiltak som vurderes å kunne ha effekter på lengre sikt.

For eksempel har piloten for programfinansiering, som potensielt kan gi nyttige erfaringer om samordning av et av statens viktigste virkemidler (tilskuddsordninger), nylig startet opp. Regelverksendringene om samarbeid mellom tjenester, som potensielt kan påvirke praksis i de kommunale tjenestene, er nettopp blitt sendt på høring. BTS-prosjektet, som potensielt kan gi kommunene noen verktøy som hjelper dem med å samordne tjenestene, er fremdeles i utformingsfasen. Dette innebærer at det er for tidlig å vurdere måloppnåelsen knyttet til både effektmålene og resultatmålene om samordning av virkemidler og utviklingstiltak. Etter vår vurdering har imidlertid de pågående tiltakene potensiale til å kunne bidra positivt til å styrke kommunenes evne til å sikre god hjelp til utsatte barn og unge, og med det bidra til at flere barn får et godt grunnlag for å delta aktivt i samfunnslivet og få en varig tilknytning til arbeidslivet når de blir voksne, i samsvar med programmets effektmål.

Vi mener det er viktig å anerkjenne viktigheten av modningsprosessen i samarbeidet, og at det har vært viktig å gjøre seg noen erfaringer som det nå kan bygges videre på mot slutten av programperioden med

hensyn til både tiltaksportefølje og hvordan ulike forhold påvirker tiltaksgjennomføringen og måloppnåelsen. Vi er også av den oppfatning at det har vært nødvendig å gjennomføre tiltak som ikke nødvendigvis har direkte effekt på målgruppen før man kommer til det punkt at man kan jobbe konkret med aktiviteter som kan påvirke effektmålene mer direkte. Når man ser på flere av de viktige «utfallene» av 0-24-samarbeidet som trekkes frem i intervju, er dette gjerne forhold som har som en hovedfunksjon å bygge et felles grunnlag for å arbeide sammen om øvrige tiltak; felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, og økt tillit og kjennskap til hverandre. Førstnevnte har blant annet en viktig funksjon ved å redusere de kognitive distansene mellom de samarbeidende direktoratene, og dermed legge grunnlaget for et godt samarbeid rundt øvrige tiltak. Økt tillit og kjennskap til hverandre har i stor grad samme funksjon, ved å bidra til et bedre samarbeid generelt. Viktigheten av disse mekanismene og målsetningene illustreres også gjennom utfallskjeden som presenteres i rapporten, som viser hvordan disse faktorene gjennom en «feedback loop» har innvirkning på utfallet av andre aktiviteter i samarbeidet, og legger til rette for at disse kan få økt suksess med tanke på måloppnåelse. Viktigheten av disse endringsmekanismene og mellomliggende målsetningene poengteres også ved at de ikke bare er mål i seg selv, men også fungerer som viktige moderatorer for virkningen av øvrige tiltak. Dette er derfor viktige utfall av samarbeidet.

Bevisstheten om disse sammenhengene synes imidlertid ikke å ha vært tilstrekkelig verken i programmet eller hos programmets oppdragsgivere, til tross for at både kunnskapsgrunnlag/utfordringsbilde og bedre samarbeid mellom direktoratene er blant programmets resultatmål. Det kan synes som man ikke i tilstrekkelig grad har maktet å kommunisere hvorfor dette er viktige målsetninger, og at dette har betydning for øvrig måloppnåelse i programmet. I tillegg er det bred enighet om at det i første del av programperioden var for mange tiltak som skulle arbeides med parallelt, samt at tiltakene var for sprikende. Direktoratene arbeidet da med svært mange tiltak, og til dels på et svært detaljert nivå. Dette gjorde det vanskelig for både styringsgruppen og programsekretariatet å ha god oversikt over og innsikt i alle pågående aktiviteter, og det var vanskelig å skape gode sammenhenger mellom disse tiltakene slik at man kunne få synergieffekter. Vi mener dette dels skyldes at man var opptatt av å finne allerede pågående satsinger og aktiviteter som kunne legges inn under 0-24-samarbeidet, heller enn å ta utgangspunkt i målsetningene og enes om hvilke felles innsatser som burde igangsettes for å aktivere den ønskede forandringsteorien. Aktivitetene som ble satt i gang var dermed mangefasettete, var dels i liten grad egnet til å bidra til ønskede effekter, og de ulike direktoratene hadde svært ulik grad av eierskap til aktivitetene. Dette bidro slik vi ser det også til manglende forankring og engasjement i enkelte direktorater, da det var vanskelig å koble deler av det som inngikk i 0-24-programmet til direktoratenes kjerneoppgaver. I tillegg var det i varierende grad lagt vekt på avklaring av avhengigheter mellom de ulike direktoratene, og vurderinger av hvorfor og hvordan det å samarbeide om en aktivitet ville gi en merverdi i seg selv. Manglende tydelighet og avklaringer rundt hva som skal samordnes og hvorfor, kan bidra til å øke distansene mellom de samarbeidende direktoratene, og svekke engasjementet for oppgavene, og dermed også påvirke både prioritering og forankring av arbeidet negativt. Det er derfor viktig at de sentrale aktørene i programmet i løpet av programperioden har iverksatt tiltak for å stramme inn tiltaksporteføljen og tydeliggjøre strategi og målbilde.

Vi mener dette er viktige lærdommer fra 0-24-samarbeidet. Vi merker oss også at målene om mer og bedre samarbeid mellom direktoratene, som er en viktig forutsetning for å lykkes med forandringsteorien mer generelt, i stor grad er en synergieffekt som følger av organiseringen som program. De ulike foraene og samlingene som følger av organiseringen, er viktige for å oppnå økt tillit og forståelse for hverandre, noe som igjen er en viktig forutsetning for å nå målsetninger om økt og bedre samarbeid mellom direktoratene. Vi mener det er viktig å anerkjenne denne effekten av det å organisere samarbeidet som et program, og at organiseringen i seg selv er et viktig virkemiddel for å oppnå ønskede effekter på sikt. Dette er etter vår vurdering en viktig erkjennelse, med tanke på at det å etablere og opprettholde en programorganisasjon kan være krevende, blant annet ressursmessig. Denne effekten kan likevel svekkes dersom de tiltak og prosjekter som inngår i programmet ikke oppleves som meningsfulle av de deltakende organisasjonene, for eksempel på grunn av manglende koblinger til organisasjonens kjernevirksomhet.

For å sikre at 0-24-programmets arbeid når ut til kommunene har også Fylkesmannen en helt sentral rolle som bindeledd mellom stat og kommune, i kraft av både sin veilederrolle og sin tilsynsrolle. Fellesoppdraget til Fylkesmannen er etter vårt syn veldig viktig for å sikre at målene og innsatsen i 0-24-programmet kommer frem til målgruppen – til «Stian». Samtidig mener vi at styringsgruppen og linjene i direktoratene ikke fullt ut har anerkjent Fylkesmannens rolle for å sikre måloppnåelsen for programmet. Vi mener

styringsgruppen med fordel kunne ha bidratt med verktøy og føringer som Fylkesmannen kan benytte i sitt arbeid ut mot kommunene. Det er store variasjoner i hvordan embetene løser oppdraget i dag, og embetene synes i stor grad å være overlatt til seg selv når det gjelder å utøve sin rolle i 0-24-programmet. Det at fellesoppdraget kommer i tillegg til en stor mengde sektorspesifikke oppdrag som embetene fremdeles oppfatter som lite samordnede mellom sektorene illustrerer etter vår oppfatning at det fremdeles er en lang vei å gå før direktoratene fullt ut evner å samordne sitt arbeid rettet mot målgruppen utsatte barn og unge.

Vi mener også det er viktig å kommentere det forhold at 0-24-programmet i hovedsak er ansvarlig for å bidra med endringsmekanismer (ofte i form av leveranser fra arbeidsgrupper), men deretter i begrenset grad har mulighet til å påvirke direkte de neste leddene i forandringsteorien. Det er de ulike direktoratenes linjer, og dels også departementene, som i hovedsak har ansvar for å arbeide for at ønskede endringer faktisk inntreffer, og at effektene realiseres, etter at 0-24-programmet har bidratt med de utløsende mekanismene. Programmets rolle videre i realiseringen av forandringsteorien, består først og fremst av å ha en pådriverrolle, bidra til oppmerksomhet rundt temaet, samt arbeide for prioritering og forankring av arbeidet. Altså forsøke å påvirke en del av de aktuelle moderatorene, som har betydning for hvorvidt forandringsteorien «virker». Etter vår vurdering innebærer dette at programorganisasjonen kun i begrenset grad kan ta ansvar for den endelige måloppnåelsen ut over det å sikre at ønskede og nødvendige endringsmekanismer er på plass. Den videre måloppnåelsen mener vi virksomhetslederne, og til syvende og sist også statsrådene, i økt grad bør stilles ansvarlige for. Det at 0-24-programmet først og fremst har en viktig igangsettings-, tilretteleggings- og pådriverrolle, følger også av det forhold som er påpekt i tidligere delrapporter i følgeevalueringen, om at balansen mellom programmet og linjeorganisasjonene ligger et sted mellom de to idealtypene som omtales som «sterk matrise» og «svak matrise», men med overvekt mot sistnevnte (Deloitte, 2018; Deloitte, 2019).

For å fremme videre måloppnåelse, og komme videre i realiseringen av 0-24-samarbeidets forandringsteori, mener vi at det i slutfasen av 0-24-samarbeidet er særlig viktig at programmet retter oppmerksomhet mot forutsetningene for måloppnåelse. Som vi har vist gjennom denne rapporten, er det en rekke forutsetninger som må være til stede for at forandringsteorien skal virke og de ønskede effektene kan realiseres. Det er også viktig å opprettholde oppmerksomheten rundt hvordan igangsatte aktiviteter og innsatser skal følges videre opp når programperioden er over.

Vedlegg 1: Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2020): Høringsnotat – Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (Samarbeid, samordning og barnekoordinator).

Bredgaard, Thomas, Julia Salado-Rasmussen, Stella Mie Sieling-Monas (2016): *Virkningsevaluering*. I: Bredgaard (red.): *Evaluering af Offentlig Politik og Administration*. Hans Reitzels Forlag.

Bredgaard, Thomas, Julia Salado-Rasmussen & Stella Mie Stieling (2013): En farbar vej mellom skyttegravene? Øvelser i integration af effektevaluering og programteori.

Christensen, Nanna Limskov Stærk & Hanne Kathrine Krogstrup (2017): *At arbejde med forandringsteori. Praktikeres guide til brug af forandringsteori i projektudvikling og evaluering*. Aalborg Universitet.

Deloitte (2018): Følgeevaluering av 0-24-programmet. Delrapport – våren 2018.

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

Folkehelseinstituttet (2019): *Revidert forslag om oppvekstprofiler*. Bearbeidet notat fra FHI som grunnlag for diskusjon i styringsgruppen for 0-24-samarbeidet, 20.06.2019.

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

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

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

Karlsen, Thore K. og Nina Jentoft (2013): *Programteori versus samfunnsvitenskapelig teori*. I: Anne Halvorsen, Einar Lier Madsen og Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

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

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

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

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

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

Pawson, Ray & Nick Tilley (1997): *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications Ltd.

Samset, Knut & Tom Christensen (2013): *Evaluering av prosjekter ex ante og ex post – og beslutningsprosessenes kompleksitet og betydning*. I: Anne Halvorsen, Einar Lier Madsen og Nina Jentoft (red.): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Sverdrup, Sidsel (2014): *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Gyldendal akademisk.

Thomsen, Louise Lund Holm og Rikke Larsen Rasmussen (2017): Programteoretisk kortlægning af AAKs sundhedsindsats i almene boligområder 2016-2017.

0-24-samarbeidet (2017a): Strategi 2017-2020.

0-24-samarbeidet (2017b): Prosjektplan – Arbeidsgruppa for bedre informasjon og mer koordinerte tjenester for funksjonshemmede barn og unge og deres familier.

0-24-samarbeidet (2018a): *Samarbeid til barn og unges beste*. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0-24 samarbeidet med utgangspunkt i tiltak B fra oppdragsbrev 16-15 Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24

0-24-samarbeidet (2018b): 0-24-samarbeidet – statusnotat desember 2018.

0-24-samarbeidet (2019a): Hovedmål og målbilder 2020.

0-24-samarbeidet (2019b): Prosjektplan – Programfinansiering.

0-24-samarbeidet (2019c): Prosjektplan – Oppvekstprofiler.

0-24-samarbeidet (2019d): Styringsgruppemøte i 0 – 24-samarbeidet, 20. juni 2019. Referat.

0-24-samarbeidet (2019e): Statusnotat fra 0-24-samarbeidet per desember 2019.

0-24-samarbeidet (2019f): Statusnotat fra 0-24-samarbeidet per juni 2019.

0-24-samarbeidet (2019g): Styringsgruppemøte i 0-24-samarbeidet, 4. april 2019. Referat.

0-24-samarbeidet (2020a): Mot en varig struktur for samarbeid for utsatte barn og unge. Statusnotat fra 0-24-samarbeidet per juni 2020.

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

Andre kilder

SSB (2020). Statistikkbanken. Gjennomføring i videregående opplæring.

<https://www.ssb.no/statbank/table/12966>

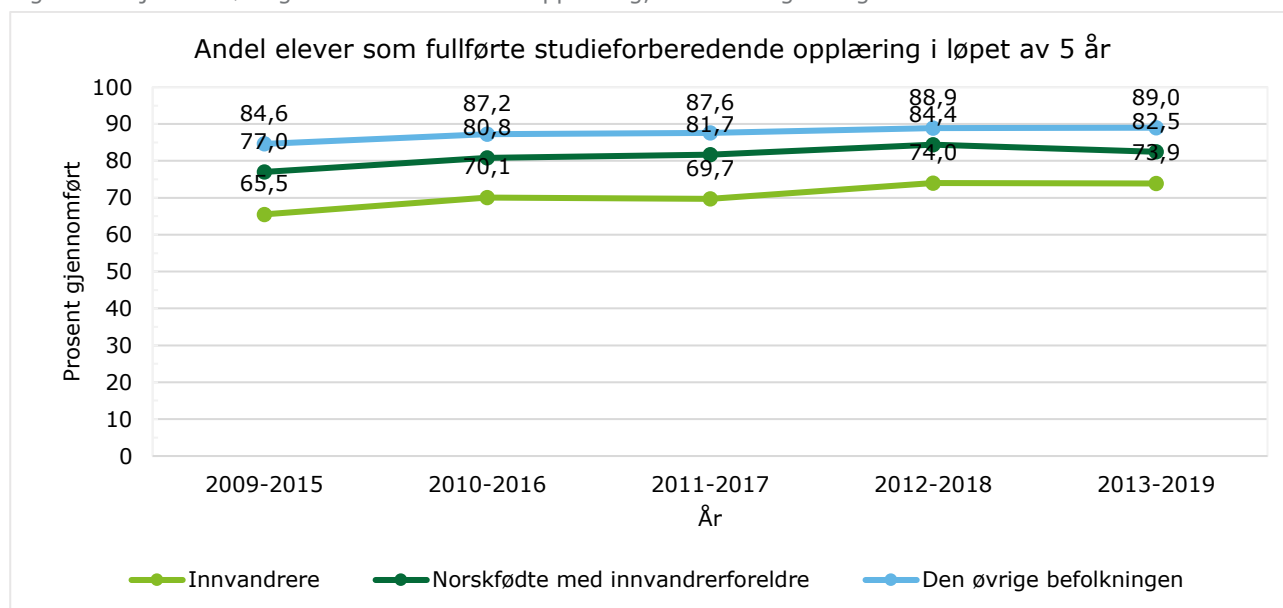
<https://www.ssb.no/statbank/table/12969>

0-24-samarbeidet: <https://0-24-samarbeidet.no/>

Vedlegg 2: Figurer

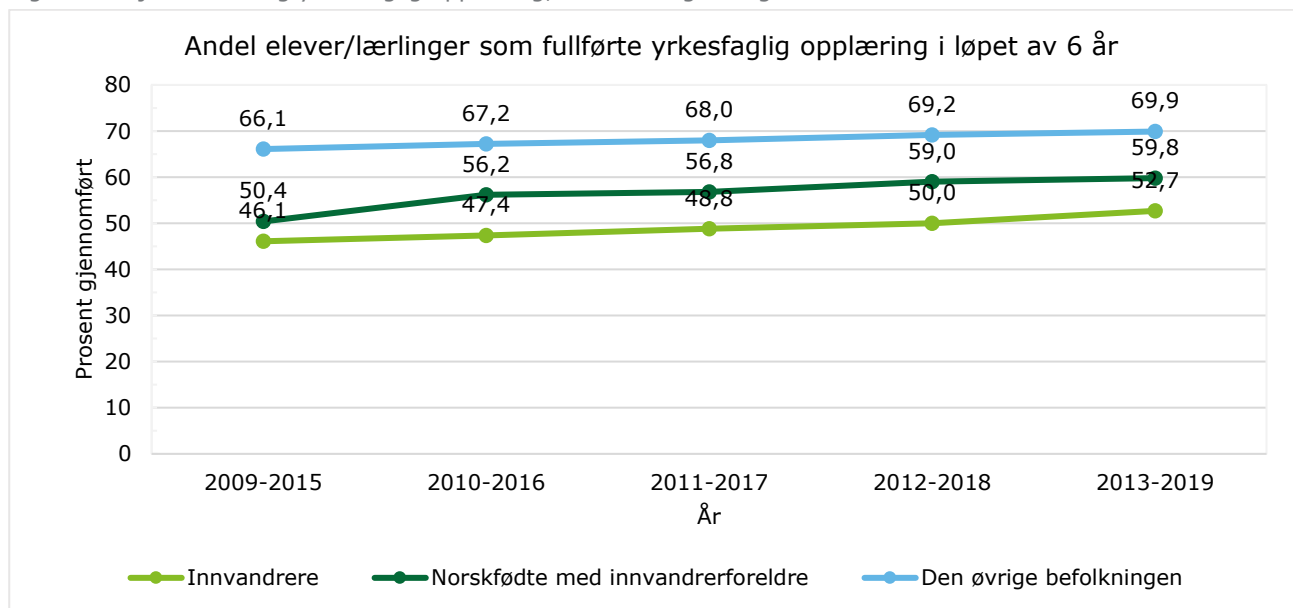
Figur 27 viser andelen elever som har gjennomført studieforberedende videregående på normert tid pluss to år etter påbegynt opplæring fordelt på innvandringskategori. Også her er det innvandrerne som har lavest gjennomføringsgrad (73,9 prosent), etterfulgt av norskfødte med innvandrerforeldre (82,5 prosent), mens den øvrige befolkningen har høyest andel som gjennomfører innen normert tid pluss to år (89 prosent).

Figur 27: Gjennomføring studieforberedende opplæring, innvandringskategori. Kilde: SSB



Figur 28 viser andelen elever som har gjennomført yrkesfaglig videregående på normert tid pluss to år etter påbegynt opplæring fordelt på innvandringskategori. Som i figur 24 og figur 27, er det også her lavest andel innvandrerne som gjennomfører innen normert tid pluss to år (52,7 prosent), etterfulgt av norskfødte med innvandrerforeldre (59,8 prosent), mens den øvrige befolkningen har høyest gjennomføringsgrad (69,9 prosent).

Figur 28: Gjennomføring yrkesfaglig opplæring, innvandringskategori. Kilde:SSB





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

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2020 Deloitte AS