

DFØ-rapport 2025:6

I spenningsfeltet mellom vertikal styring og horizontal tilpasning

Evaluering av
etatssamarbeidet for utsatte
barn og unge



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) og Barne- og familiedepartementet (BFD) evaluert etatssamarbeidet for utsatte barn og unge.

Evalueringen er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer med deltakere på alle nivåer i etatssamarbeidet og kjernegruppen for utsatte barn og unge. Videre er det gjort dokumentanalyse av styringsdokumenter, møteagendaer og referater, samt observasjon av møter og workshops. Vi vil takke alle informanter og andre bidragsytere fra de berørte etatene og departementene for nyttige bidrag og god dialog underveis.

I DFØ har evalueringen blitt utført av Trond Kråkenes, Ingrid Gauden, Dag Solumsmoen og Trine Wold Møller (prosjektleder). Marit Solheim har vært kvalitetssikrer. Tuva Lima Molde og Henrik Mæland (mastergradsstudenter på statsvitenskap ved UiO) har bidratt i perioder av prosjektet. Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, desember 2025

Hilde Nakken,

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode.....	9
1.4 Rapportens oppbygging	10
2 Om etatssamarbeidet.....	11
2.1 Deltakerne i etatssamarbeidet.....	11
2.2 Hva er målet til etatssamarbeidet?	13
2.3 Etatssamarbeidets organisering	14
2.4 Sammenhengen med det målrettede samfunnsoppdraget om ungt utenforskap	16
3 Vertikal styring og horisontal tilpasning.....	17
3.1 Samordning er nødvendig i møte med gjenstridige problemer	17
3.2 Organiseringen må tilpasses samordningsbehovet.....	18
3.3 Organisatorisk distanse må kompenseres	18
3.4 Tverretatlig samarbeid er mer krevende for styring og ledelse.....	19
3.5 Oppsummering og faglig rammeverk	20
4 Funn som belyser problemstillingene	22
4.1 Et etatssamarbeid er riktig og viktig	22
4.2 Prosjektgrupper som arbeidsform fungerer godt og bidrar til konkrete leveranser	22
4.3 Krevende struktur og mye prosess.....	23
4.4 Møtene har ikke fungert godt nok.....	24
4.5 AU-sekretariatet har vært underdimensjonert.....	25
4.6 Utfordringer med inkludering og deltakelse i samarbeidet.....	25
4.7 Ulike oppfatninger om departementenes styring av etatssamarbeidet	26
5 Vurderinger.....	28
5.1 Riktig og viktig med samarbeid, men fortsatt en vei å gå	28
5.2 Formålet har ikke vært tilstrekkelig avklart, konkretisert og forstått	28
5.3 Valg av organisering har ikke vært godt tilpasset samordningsbehovet	29
5.4 Uavklart rollefordeling	30

5.5 Etatssamarbeidet har ikke kompensert tilstrekkelig for organisatorisk distanse mellom deltakerne	30
5.6 Styring og koordinering har ikke fungert godt nok	31
5.7 Hvordan kan et tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge best organiseres?	32
6 Innspill til videreutvikling.....	33
6.1 Mandatet bør konkretiseres og spisses	33
6.2 Tydeligere og mer koordinert styring fra departementene	33
6.3 Det bør etableres bedre balanse mellom vertikal styring og horisontal tilpasning.....	33
6.4 Strukturen bør forenkles	34
6.5 Sekretariatet bør styrkes og kommunikasjonen forbedres	34
6.6 Kultur og ledelse bør videreutvikles	34
7 Referanseliste:	35
Vedlegg 1: Metode og datainnsamling	37

Sammendrag

Å ivareta utsatte barn og unge er en kompleks oppgave som krever samordnet innsats på tvers av statlige virksomheter og sektorer. Etatssamarbeidet ble etablert i 2022 på oppdrag fra kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU), med mål om å sikre helhetlig og koordinert hjelp til barn, unge og deres familier. Ambisjonen er å utvikle et mer brukerrettet og fleksibelt tjenestetilbud på tvers av sektorer. Utgangspunktet har imidlertid vært krevende: Samarbeidet omfatter 13 etater og 7 departementer, og mandatet har vært omfattende og til dels uklart.

For å lykkes i et slikt samarbeid må departementene gi tydelige og forutsigbare rammer, samtidig som etatene må finne gode former for horisontal tilpasning og felles problemløsning. Evalueringen viser at arbeidet så langt har bidratt til nettverksbygging, styrket tverrfaglig forståelse og noen konkrete leveranser. Imidlertid har arbeidet også vært preget av uklar organisering, svak styring og begrensede ressurser i sentrale sekretariatsfunksjoner.

Om oppdraget

DFØ har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) og Barne- og familiedepartementet (BFD) evaluert etatssamarbeidet for utsatte barn og unge. Formålet med evalueringen har vært å vurdere om målene ved opprettelsen av samarbeidet er nådd, hvilke utfordringer som har oppstått, og hvilke justeringer som bør gjøres for å styrke samarbeidet fremover.

Evalueringen bygger på intervjuer med deltakere på alle nivåer i etatssamarbeidet og kjernegruppen, dokumentanalyse av styringsdokumenter, møteagendaer og referater, samt observasjon av møter og workshops. Til sammen har vi gjennomført om lag 40 intervjuer i perioden januar til august 2025, supplert med erfaringsutvekslinger og innhenting av skriftlig materiale fra etatene og departementene.

Hva har samarbeidet oppnådd – og hvordan kan det videreutvikles?

Evalueringen viser at deltakerne oppfatter initiativet som både riktig og viktig. Samarbeidet har bidratt til verdifull nettverksbygging og økt tverrfaglig forståelse, noe som kan gi et godt grunnlag for fremtidige resultater. De mest konkrete leveransene har kommet gjennom tverretatlige prosjektgrupper som blant annet har utarbeidet rapporter om straffereaksjoner for ungdom, rusforebyggende arbeid og felles satsingsforslag. Arbeidet med disse leveransene har imidlertid i liten grad vært koblet til den overordnede samarbeidsstrukturen i etatssamarbeidet.

Evalueringen har avdekket flere utfordringer. Etatssamarbeidet har manglet en tydelig og felles målforståelse, og oppdraget fra KUBU har vært for vidt og vagt. Mye tid har gått med til diskusjoner om struktur og prosess, mens fremdriften har vært begrenset.

Strukturen har vært omfattende og ressurskrevende, og sekretariatsfunksjonen har hatt for lite kapasitet til å sikre god koordinering og informasjonsflyt. Rollefordelingen mellom etatssamarbeidet og KUBU har vært uklar, og oppdragene har i praksis blitt styrt gjennom vertikale

linjer i fagdepartementene. Det har også vært utfordringer med å sikre god involvering av alle etatene i samarbeidet, særlig blant de som har hatt en mer perifer rolle.

Hvor står etatssamarbeidet i dag?

Etatssamarbeidet har delvis lyktes med sine målsetninger. Nettverksbygging og relasjonsutvikling er positive resultater, men den faste overbygningen med direktørgruppe, ledergruppe og sekretariat har brukt mye tid på interne avklaringer.

Fremover er det behov for tydeligere roller og ansvar, og en enklere organisering. Departementenes styring har vært for lite samordnet og tydelig, noe som har skapt uklarhet om forventninger og ambisjonsnivå.

Veien videre

Skal målet om et helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge nås, bør samarbeidet videreutvikles. Det krever en god balanse mellom vertikal styring og horisontal tilpasning som betyr tydeligere retning, bedre koordinering og en struktur som både gir forutsigbare rammer og fremmer fleksibilitet. Vi anbefaler følgende:

- *Mandatet bør konkretiseres og spisses:* Etatssamarbeidets mandat bør tydeliggjøres og avgrenses for å sikre målrettet innsats. Mandatet bør definere samarbeidet som et virkemiddel for å styrke samordning til beste for utsatte barn og unge, basert på konkrete oppdrag forankret i departementenes styringslinjer. Dette krever mobilisering av riktig kompetanse og ressurser til rett tid. En sentral oppgave bør være å utvikle tverrfaglige beslutningsgrunnlag som gir departementene et solid grunnlag for politiske beslutninger og treffsikre tjenester lokalt. For å lykkes er god planlegging, tydelig retning og solid forankring avgjørende.
- *Departementene, gjennom KUBU, må sikre tydelig og samordnet styring av etatssamarbeidet:* Det må være klart hvilke forventninger som stilles til etatenes deltakelse. KUBU bør klargjøre sin rolle som oppdragsgiver og samtidig legge til rette for god faglig dialog, slik at prioriteringer og innspill til planer og prosjekter blir ivaretatt. Samtidig må styringen i linjene og koordineringen av arbeidet være tydeligere. Dette krever tydelig rolleavklaring og styrket dialog mellom KUBU, etatssamarbeidet og fagavdelingene. Etatssamarbeidet bør få en mer sentral rolle i styring og oppfølging av prosjekter, med mulighet for utvidede fullmakter til kjerneetatene for å sikre effektiv koordinering og felles retning.
- *Strukturen bør forenkles:* Vi anbefaler en enklere og mer effektiv struktur som sikrer god koordinering, tydelige prioriteringer og solid forankring av oppdragene. En modell inspirert av 0-24-samarbeidet, med færre deltakere, kan vurderes for å gi klarere styring og bedre samordning, samtidig som roller og ansvar blir tydelig definert.
- *Sekretariatet må styrkes med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og informasjonsflyten må forbedres gjennom mer oversiktlige digitale løsninger:* Koordineringsfunksjonen i etatssamarbeidet bør styrkes gjennom et tverretattlig sekretariat med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Informasjonsflyt og intern kommunikasjon må forbedres med strukturerte, brukervennlige løsninger. Dagens Teams-rom oppleves som uoversiktlig og bør enten oppgraderes med bedre struktur og tilgang, eller erstattes av en mer oversiktlig nettbasert

løsning. En slik løsning vil sikre enkel tilgang til dokumentasjon, styrke samhandling og fremme en felles målforståelse.

- *Kultur og ledelse må utvikles for å bygge tillit, åpenhet og felles målforståelse:* En enklere struktur og tydeligere mandat er viktig, men samarbeidet lykkes først og fremst gjennom mennesker. Gode ledere og et dedikert sekretariat med erfaring, kompetanse og sterke relasjoner er avgjørende for å bygge en kultur preget av tillit, åpenhet og felles målforståelse.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I supplerende tildelingsbrev nr. 4 for 2024 ble DFØ bedt om å evaluere *etatssamarbeidet for utsatte barn og unge* og komme med innspill til justeringer og forbedringspunkter til den videre utviklingen av samarbeidet.

Regjeringen har i Meld. St. nr. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn* løftet frem behovet for helhetlig innsats og bedre samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å sikre like muligheter for barn og unge.

Utsatte barn og unge har ofte behov for koordinert støtte fra flere tjenester, men sektorinndelingen i offentlig forvaltning bidrar til at dette er krevende (Hansen, Jensen og Fløtten, 2020). Behovet for sammenhengende tverrsektorielle løsninger har vært kjent over tid. I en egen NOU fra 2009 ble samordningsutfordringene på dette området utredet og flere tiltak foreslått (NOU 2009:22).

I 2014–2015 ble 0–24-samarbeidet etablert som et felles oppdrag fra fire departementer, med mål om å styrke samordningen av tjenester for barn og unge under 24 år. Da samarbeidet ble avsluttet fem år senere, var erfaringene at det blant annet var behov for sterkere forankring på departementsnivå og mer varige strukturer (DFØ, 2020).

Basert på blant annet erfaringene fra 0–24-samarbeidet ble *Kjernegruppen for utsatte barn og unge* (heretter KUBU) etablert i 2021. Kjernegrupper er en arbeidsform for strategisk og samordnet innsats på tvers av departementer rettet mot komplekse og sektorovergripende samfunnsutfordringer. De kjennetegnes ved topplerforankring (departementsråder), bred deltakelse fra relevante departementer og felles kunnskapsbygging. Arbeidet er forankret i strategien for departementsfellesskapet *Gode hver for oss. Best sammen* (2021–2025) og videreført i revidert strategi 12.9.2025.

I 2022 ble *etatssamarbeidet for utsatte barn og unge* (heretter etatssamarbeidet) etablert på oppdrag fra KUBU. Med dette ble det tverrsektorielle samarbeidet om utsatte barn og unge i staten forankret både på departements- og direktoratsnivå.

Etatssamarbeidet har som mål å sikre at barn, unge og deres familier får nødvendig hjelp og oppfølging, uavhengig av ansvarlig tjeneste eller nivå, og det skal bidra til bedre koordinering og utvikling av tjenester på tvers av sektorer. Vi gir en nærmere beskrivelse av etatssamarbeidet i kapittel 2.

1.2 Problemstillinger

Vi har gjennomført evalueringen ved å belyse følgende problemstillinger:

1. Hva kjennetegner styringen og organiseringen i etatssamarbeidet?
 - A. Er organiseringen hensiktsmessig, og hva er eventuelt hindringene?

- B. Hvordan er styringen av et internt, og hvordan er styringen fra kjernegruppen og departementene?
- C. Hvordan er fagdialogen mellom
 - Etatssamarbeidet og kjernegruppen for utsatte barn og unge?
 - Etatssamarbeidet og departementene?
- 2. Hvilke tiltak og aktiviteter er kommet ut av etatssamarbeidet så langt?
- 3. Hvordan kan etatssamarbeidet videreutvikles?

Siden dette er en evaluering av et pågående arbeid, har vi lagt særlig vekt på å belyse hvordan etatssamarbeidet har fungert så langt, og hvordan deltakerne ser for seg samarbeidet fremover. Analysen setter søkelyset på forklaringer på dagens situasjon og å løfte frem forhold som bør adresseres for å styrke samarbeidet videre.

Med *utsatte barn og unge* menes barn og unge som har, eller står i fare for å få, utfordringer knyttet til helse, utdanning og/eller arbeid – og med risiko for varig utenforskap (Bufdir m.fl., 2024).

1.3 Metode

For å besvare oppdragets problemstillinger har vi i datainnsamlingen basert oss på intervjuer, dokumentanalyse, og observasjon av møter i etatssamarbeidet og KUBU samt etatssamarbeidets egne workshops. Vi har samlet inn data både i etatssamarbeidet og kjernegruppen for utsatte barn og unge.

I tillegg har vi hatt møter med sentrale aktører fra andre relevante tverrsektorielle samarbeid for å høre deres erfaringer om utfordringer og suksessfaktorer. Vi har også arrangert to erfaringsutvekslinger i løpet av undersøkelsesperioden for å kalibrere funn og vurderinger underveis, en med sekretariat og tverrgående ledergruppe i etatssamarbeidet og en med sekretariatet i KUBU.

Til sammen har vi gjort om lag 40 intervjuer i perioden januar til august 2025. Vi har intervjuet deltakere i alle 13 etater på alle tre nivåer i samarbeidet: sekretariat, tverrgående ledergruppe og direktørgruppen. I tillegg har vi intervjuet medlemmer av Arbeidsutvalgsekretariatet (AU-sekretariatet), strategisk ledergruppe og flere av prosjektlederne for prosjekter i regi av etatssamarbeidet. Vi har også intervjuet sekretariatet i KUBU og departementsrådene i henholdsvis Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet. Vi har også gjennomført intervjuer med KS og Statsforvalteren i Trøndelag. Det gis en mer utfyllende beskrivelsen av etatssamarbeidets organisering og de ulike gruppene i kapittel 2.

De fleste intervjuene er gjennomført digitalt, enkelte intervjuer er gjennomført som fysiske møter. Informantene har mottatt en intervjuguide i forkant av intervjuet og informasjon om at data fra intervjuet behandles i henhold til GDPR-regelverket.

Dokumentanalysen omfattet møteagendaer og referater fra direktørgruppen, møter i tverrgående ledergruppe, ledermøter og sekretariatet. Vi har vurdert saksgang, agendaens tydelighet, samsvar

mellom agenda og referat, og transparens. I tillegg har vi analysert mandatet, plandokumenter og omtale av etatssamarbeidet i tildelingsbrev og årsrapporter fra de deltakende etatene.

Vi har også observert to workshoper i regi av etatssamarbeidet, en med sekretariat og tverrgående ledergruppe og en med etatssamarbeidet og representanter fra statsforvalterne. Vi har observert ett møte i tverretattlig ledergruppe, ett i direktørgruppen og ett i kjernegruppen for utsatte barn og unge hvor status i etatssamarbeidet ble presentert.

Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av metode og datainnsamling.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gjør vi nærmere rede for hva etatssamarbeidet er, hvordan det er organisert og hvem som deltar. I Kapittel 3 redegjør vi for det faglige og teoretiske rammeverket i rapporten. I Kapittel 4 presenterer vi funn fra datainnsamlingen. DFØs egne vurderinger blir behandlet i kapittel 5. I kapittel 6 gir vi våre innspill til videreutviklingen av etatssamarbeidet.

2 Om etatssamarbeidet

Fra 0–24 til etatssamarbeidet

Utfordringene knyttet til utsatte barn og unge har lenge vært anerkjent som komplekse og sektorovergripende, og de kan ikke løses av én aktør alene. For å møte dette ble 0–24-samarbeidet etablert i 2015 som et samarbeid mellom fem, senere sju direktorater, med mål om å sikre at barn og unge får nødvendig støtte. Arbeidet resulterte i flere prosjekter for bedre samhandling og forebygging av utenforskap, men manglet varig forankring på departementsnivå og strukturer for samarbeid (DFØ, 2020).

Som svar på dette ble kjernegruppen for utsatte barn og unge etablert i 2021. Kjernegrupper er en arbeidsform utviklet for å håndtere gjenstridige problemer – komplekse samfunnsutfordringer som går på tvers av sektorer og ikke kan løses innenfor ett departements ansvarsområde. Kjernegruppen ble en del av strategien *Gode hver for oss. Best sammen* (2021–2025), med mål om bedre samordnet utvikling og gjennomføring av politikk (DFØ, 2024). Ved strategiperiodens slutt var seks av sju kjernegrupper fortsatt aktive.

I 2022 fikk tretten etater i oppdrag å støtte opp under arbeidet. Ni av disse fikk likelydende oppdrag i sine tildelingsbrev om å delta i tverrsektorielt samarbeid på direktoratsnivå og følge opp statsforvalternes innsats. Direktoratene skulle etablere en felles samarbeidsstruktur, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fikk ansvar for koordinering, nedfelt i direktoratets instruks. Med etableringen av etatssamarbeidet i 2022 ble innsatsen løftet fra virksomhetsnivå (0–24) til strategisk forankring på departementsnivå (kjernegruppen) og videre til samordnet innsats mellom etatene – alt med mål om å møte det gjenstridige problemet utsatte barn og unge gjennom helhetlig og koordinert arbeid.

Komplekst samarbeid på tvers

Etatssamarbeidet hadde et krevende utgangspunkt. Oppdraget innebar samarbeid mellom tretten etater og syv departementer, med mål om å utvikle ideer og løsninger som sikrer at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp til å mestre eget liv. I tillegg skulle det etableres en struktur for samarbeidet og utvikles nye arbeidsformer mellom etatene. Samarbeidet var organisert som et likeverdig partnerskap mellom de tretten deltakende etatene med Bufdir som koordinator. KUBU-strukturen ga strategisk retning og mandat fra departementsnivå. Oppdraget var omfattende og komplekst og krevde koordinering mellom mange aktører med ulike ansvarsområder og forutsetninger – noe som gjorde utgangspunktet ekstra krevende.

2.1 Deltakerne i etatssamarbeidet

I tillegg til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) består etatssamarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Audir), Folkehelseinstituttet (FHI), Helsedirektoratet (Hdir), Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kriminalomsorgsdirektoratet, Medietilsynet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Statped, Utlendingsdirektoratet (Udi) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Det er kun Bufdir som har samarbeidet nedfelt i instruksen.

Etatssamarbeidet om utsatte barn og unge



Figur 1: Deltakerne i etatssamarbeidet for utsatte barn og unge

Tre av de 13 etatene karakteriseres som kjerneetater: Bufdir, Hdir og Udir. Det er disse tre etatene som har barn og unge som kjerneoppgaver i samfunnsoppdraget og også disse tre etatene som sitter i Arbeidsutvalgsekretariatet (AU-sekretariatet) til etatssamarbeidet. Politidirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har i perioder også hatt en noe mer sentral rolle i arbeidet.

Statsforvalterne og KS inviteres inn i arbeidet på ulike områder (Bufdir u.a). Samarbeid med statsforvalter og dialog med KS er formulert som egne oppdrag i samarbeidet. Statsforvalterne får et felles oppdrag fra etatssamarbeidet, noe som startet under 0-24-samarbeidet.

Alle de sju deltakende departementene i KUBU har minst én deltakende etat i etatssamarbeidet.

Tabell 1: Departementer og etater i kjernegruppe og etatssamarbeidet for utsatte barn og unge

Departement	Etat
Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet
	Kriminalomsorgsdirektoratet
	Konfliktrådet
	Utlendingsdirektoratet
Kunnskapsdepartementet	Utdanningsdirektoratet
	Statped
Helsedepartementet	Folkehelseinstituttet
	Helsedirektoratet
Barne- og familiedepartementet	Bufdir

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kulturdepartementet	Medietilsynet
Kommunal- og distriktsdepartementet	Husbanken

Det er stor variasjon i egenarten til de 13 virksomhetene som deltar i etatssamarbeidet, og de er forskjellige langs flere dimensjoner. De varierer betydelig i størrelse – fra Medietilsynet med i overkant av 30 årsverk til Arbeids- og velferdsdirektoratet med ca. 2000 ansatte. Geografisk er de fleste virksomhetene lokalisert på Østlandet, fra Husbanken i Drammen til Medietilsynet i Fredrikstad. Flere har avdelinger andre steder i landet.

Det er også variasjon i virksomhetenes organisering og oppgaver. Noen har underliggende etater og et omfattende tjenesteapparat. Noen virksomheter opererer både på statlig og kommunalt nivå, mens andre – som politiet – er statlige hele veien ut i tjenestene, men har lokal tilstedeværelse og tett samarbeid med kommunene. Flere av virksomhetene har myndighetsroller overfor kommunene, og mange har ansvar for veiledning og rådgivning rettet mot kommunal sektor.

Mens noen etater, som Bufdir og Utdanningsdirektoratet, har barn og unge i kjernen av sitt samfunnsoppdrag, har andre virksomheter bredere ansvarsområder rettet mot hele eller deler av befolkningen, som for eksempel Nav og politiet.

2.2 Hva er målet til etatssamarbeidet?

Som beskrevet i kapittel 1.1 er etatssamarbeidets overordnede mål at utsatte barn, unge og deres familier skal få nødvendig hjelp og oppfølging – uavhengig av ansvarlig tjeneste eller forvaltningsnivå. Samarbeidet mellom direktoratene skal, i likhet med departementenes kjernegruppe, bidra til bedre koordinering og samhandling på tvers av sektorer, både i utvikling og gjennomføring av tiltak.

Etatssamarbeidet har i tillegg utarbeidet en egen strategi for arbeidet som konkretiserer mandatet. Her fremgår det blant annet om samarbeidets formål:

Samarbeidets formål

Etatssamarbeidet skal bidra til at etatene samordner sine innsatser overfor kommuner og statlige tjenester der dette er nødvendig for å få til et mer brukerrettet, fleksibelt og samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge. Arbeidet kan også omfatte helsefremmende og forebyggende innsatser og prosesser som er rettet mot hele barne- og ungdomsbefolkningen og deres familier (Bufdir mfl., 2024).

Videre sier strategien følgende om samarbeidets innretning:

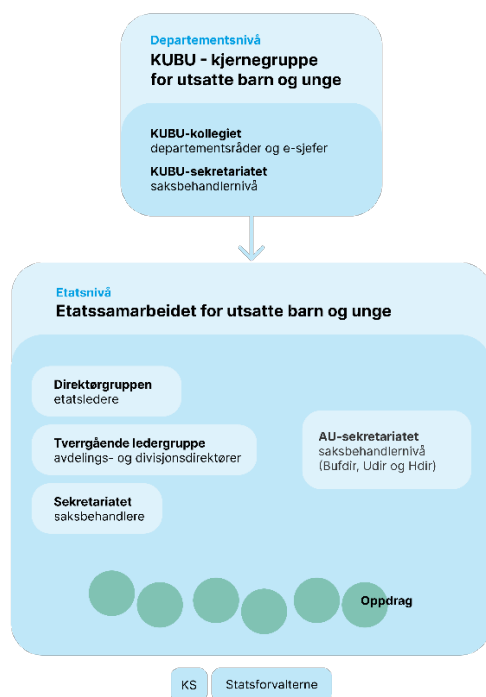
Samarbeidets innretting

Etatssamarbeidet utgjør en arena for:

- informasjonsdeling og utvikling av felles forståelse
- å etablere felles mål, prioriteringer og strategier
- å koordinere, samordne og utvikle felles tiltak og innsatser
- å skape felles struktur for dialog med og involvering av relevante interessenter (barn og unge, KS/kommuner, statsforvaltere, Barneombudet m.fl.)
- å utvikle nye ideer, arbeidsformer, strukturer og løsninger
- å utvikle nødvendig kompetanse, praksis og strukturer for velfungerende samordning og samarbeid (Bufdir mfl., 2024)

2.3 Etatssamarbeidets organisering

Etatssamarbeidet og KUBU har p.t følgende organisering:



Figur 2: Struktur for samordning ved saker om utsatte barn og unge. Organisering på departements- og statsnivå.

Samarbeidet er organisert i tre ulike grupper samt AU-sekretariatet:

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

AU-sekretariatet består av saksbehandlere fra Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Bufdir, der sistnevnte også leder sekretariatet. AU-sekretariatet har ansvar for den praktiske planleggingen av møter på alle nivåer med møtepapirer og referater, samt kobling mellom prosjektene og de andre nivåene, og mellom etatssamarbeidet og KUBU.

Utvikling i organiseringen av etatssamarbeidet i perioden

Etatssamarbeidet ble etablert i 2022. Det er gjort flere endringer i organiseringen i løpet av perioden 2022–2025. I direktørmøtet i desember 2022 ble det besluttet at «Bufdir, Hdir og Udir skal ta et større ansvar/ legge inn mer ressurser i samarbeidet, fordi disse tre direktoratene har utsatte barn og unge som en sentral del av sin målgruppe» (Bufdir m.fl., 2023b).

Fra august 2023 til februar 2025 eksisterte det en strategisk ledergruppe som besto av direktørene for Bufdir, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I direktørmøtet i juni 2025 la AU-sekretariatet frem notat med forslag om «Pågående omlegging av organisering», «Strategisk prosjektstyring». Her kommer det frem at:

I direktørmøtet februar 2025 ble konklusjonen i møtet å innføre en form for styring som ivaretar noen av fordelene ved porteføljestyring, men uten et omfattende byråkrati og med mer rom for fleksibiliteten et tverrsektorielt samarbeid krever. Direktørgruppens funksjon beskrives da som «strategisk prosjektstyring» (Bufdir mfl., 2025).

Forslaget beskriver her en ramme for prosjektkatalog, styring av prosjekter, samt en plan for arbeidet med operasjonalisering av ansvar for AU-sekretariatet, tverrgående ledergruppe og Direktørgruppen. AU-sekretariatet arbeider høsten 2025 med oppfølging av denne planen.

Oppdrag løses i mindre grupper

Under etatssamarbeidet er det opprettet ulike former for prosjektgrupper.

Konkrete oppdrag fra KUBU og etatssamarbeidet jobbes med i grupper i prosjektorganisering, heretter kalt prosjektgrupper. Disse gruppene er mindre, operative grupper med deltakere fra noen involverte etater og har til nå vært ledet av henholdsvis Bufdir, Udir, Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Som regel har de blitt opprettet etter oppdrag fra KUBU til etatssamarbeidet, formalisert gjennom tillegg til tildelingsbrev til noen etater, men noen er også egeninitierte. Når etatssamarbeidet mottar oppdrag fra KUBU, legges oppdraget formelt til en av de deltakende etatene som sørger for styring og oppfølging.

Oppdragene som til nå er jobbet med i slike grupper, er:

- Oppdrag om å utarbeide veiledning om kommunenes forebyggende ansvar innen oppvekstområdet: Her inngår p.t. også oppdraget om Kompetanse og praksisutvikling¹
- Oppdrag: Kompetanse og praksisutvikling: Tverrsektoriell lederutvikling.

¹ Oppdraget om kompetanse- og praksisutvikling er et omfattende oppdrag som kom tidlig i Etatssamarbeidet. Tverrsektoriell lederutvikling er et del-opdrag innenfor rammen av det større oppdraget, og et mindre prosjekt man besluttet å sette i gang som et første skritt. Det ble etter hvert også satt ned en prosjektgruppe for å jobbe med store oppdraget. Denne gruppen så etter en stund at det var mye overlapp mellom det den skulle gjøre - og det som var påbegynt og foreslått i Forebyggingsoppdraget. Kompetanse- og praksisutviklingsoppdraget ble derfor slått sammen med Forebyggingsoppdraget inntil videre. Det skal gjøres en ny vurdering på et senere tidspunkt om det skal jobbes videre med Kompetanse- og praksisoppdraget i egen regi igjen.

- Oppdrag om bekymringsfullt fravær og nasjonale faglige råd
- Felles veiledning om Barnets beste-vurderinger
- Tverrsektorielt samarbeid om unge 18–24 år som gjennomfører straff
- Helhetlig oppfølging av adopterte
- Tverrsektorielt rusforebyggende arbeid
- Kartlegge utfordringer for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger og foreslå mulige tiltak.

Når det gjelder leveranser fra gruppene, har flere utarbeidet kunnskapsgrunnlag med oppspill til tiltak. Det er ferdigstilt rapporter om vurdering av tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffereaksjoner for ungdom 15-18 år, og om tverrsektorielt rusforebyggende arbeid. Det har også vært jobbet med for eksempel felles forståelse og praksis på tvers av etatene.

Noen prosjektgrupper er av en mer løpende karakter, kalt årshjulsoppgaver. Dette gjelder felles oppdrag til statsforvalterne og arbeid med felles satsingsforslag. Etatssamarbeidet har også opprettet prosjektgrupper som jobber med samarbeid med KS og med kommunikasjon.

Barne- og ungdomskriminalitet og psykisk helse blant barn og unge har vært prioritert som temasaker siden 2022 etter beslutning i KUBU-kollegiet. Det eksisterte i perioder en «temagruppe» for hvert av disse områdene, ledet av hhv. Politidirektoratet og Helsedirektoratet. I 2025 arbeides det med å finne en innretning for samarbeidet om disse to temaene.

2.4 Sammenhengen med det målrettede samfunnsoppdraget om ungt utenforskap

I Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023-2032 (LTP) ble det lansert en ny satsing om ungt utenforskap kalt målrettet samfunnsoppdrag. Forskningsrådet² skal lede en ny innsatsgruppe fra høsten 2025. Innsatsgruppen skal videreutvikle mål og indikatorer og gi råd om forbedringer. Det er mange fellestrekk i arbeidet med det målrettede samfunnsoppdraget om ungt utenforskap og etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, både i tematikk og hvem som er involvert i arbeidet. Vi har ikke vurdert det målrettede samfunnsoppdraget eller eventuelt overlapp mellom de to oppdragene.

² Norges forskningsråd er sekretariat for arbeidet. BFD, HOD, KD, AID og KUD deltar i arbeidet. Videre er det etablert en operativ gruppe på direktoratsnivå med representanter fra DOGA, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kulturtanken og Forskningsrådet.

3 Vertikal styring og horisontal tilpasning

I dette kapitlet presenterer vi anerkjent teori, veiledninger og relevante eksempler knyttet til samordning mellom sektorer og virksomheter for å løse komplekse samfunnsutfordringer, ofte omtalt som gjenstridige problemer. Målet er å lage et faglig rammeverk som utdyper våre problemstillinger og gir grunnlag for våre vurderinger og anbefalinger til etatssamarbeidet.

Vi bygger hovedsakelig på en litteraturgjennomgang med utgangspunkt i organisasjonsforskning (Lægneid *et.al.*, 2014, Nesheim *et.al.*, 2019), Difi-rapport om samordning fra 2014, evalueringer av 0–24-samarbeidet (DFØ, 2020, Deloitte, 2021) og en veiledning om styring og organisering av samarbeid (Digdir u.å.). Vi trekker også lærdom fra andre relevante initiativer, som DSOP (Digital Samhandling offentlig Privat) og Ukrainasamarbeidet.

Med *samordning* mener vi en prosess der ulike mål, verdier, aktiviteter og ressurser sees i sammenheng og tilpasses hverandre. *Gjenstridige problemer* kjennetegnes av at de involverer flere sektorer og at de er vanskelige å dele opp i ansvarsområder. Sektorene har gjerne ulike forståelser av problemet, noe som gjør koordinering krevende (Difi, 2014). Når vi bruker begrepet *koordinering*, refererer vi til det å lede og administrere et samarbeid. I denne oppgaven ligger også å understøtte, legge til rette for og å drive frem et samarbeid.

3.1 Samordning er nødvendig i møte med gjenstridige problemer

Å få til samordning og samarbeid mellom sektorer og tjenester for utsatte barn og unge er tidligere blitt definert som et gjenstridig problem (Difi, 2014, DFØ, 2024).

Gjenstridige problemer overskrider både administrative nivåer og organisatoriske grenser og kan derfor ikke håndteres effektivt uten en viss grad av horisontalt samarbeid på tvers av sektorer (Lægneid *et.al.* 2014). Dette utfordrer den tradisjonelle organiseringen av offentlig sektor, som bygger på en vertikal struktur med tydelig sektorinndeling. I møte med slike problemer kreves det horisontal samhandling, noe som ofte innebærer uenighet om kunnskap, problemløsningsteknikker og metoder (Difi, 2014). At hierarkiet ikke fungerer, innebærer at det er nødvendig å bli enige om veivalg, og da kreves møteplasser og kontaktarenaer for å finne ut hva man kan bli enige om, ikke bare avklare uenighet.

Sektorinndelingen, som er bakgrunnen for den ofte omtalte ‘silo’-organiseringen i offentlig sektor, har en viktig funksjon. Arbeidsdeling og spesialisering fungerer godt når problemene holder seg innenfor sektorgrensene. Men når utfordringene går på tvers, må den vertikale styringen suppleres med horisontal tilpasning. Ved gjenstridige problemer er frivillig samordning nødvendig, men sjelden tilstrekkelig, da slike saker ofte innebærer faglige uenigheter, interessekonflikter og målkonflikter. I slike tilfeller er det nødvendig med hierarkisk styring i tillegg, der beslutninger tas på overordnet nivå (Lægneid *et.al.*, 2014, Difi, 2014).

Det finnes med andre ord godt grunnlag for å si at samordning mellom sektorer er nødvendig for å håndtere gjenstridige problemer. Potensielle gevinster omfatter bedre integrering av tjenester, mer

effektiv ressursbruk og økt brukertilfredshet. I tillegg kan samordning styrke samarbeidsevnen og fremme gjensidig forståelse mellom aktørene (Lægheid *et.al.* 2014, Difi, 2014, DFØ, 2024).

Samordning har en kostnad. Det krever innsats i form av tid, kompetanse, organisatorisk innsats og ressurser. Disse kostnadene må vurderes opp mot den forventede nytten. Kompleks samordning bør derfor ikke iverksettes med mindre det er helt nødvendig (Difi, 2014, Lægheid *et.al.*, 2014).

3.2 Organiseringen må tilpasses samordningsbehovet

Studier fra ulike europeiske land (Lægheid *et.al.* 2014), norske samordningsforsøk (Difi, 2014), evalueringer av 0–24-samarbeidet (DFØ, 2020, Deloitte, 2021), veiledning om styring og organisering av samarbeid (Digdir, u.å.) og Digitaliseringsdirektoratets egne erfaringer med DSOP og Ukraina-samarbeidet peker på sentrale faktorer for å lykkes med samordning.

For det første må aktørene utvikle en felles visjon og en delt forståelse både av problemet og hvorfor samarbeid er viktig. Tidlig involvering, tydelig kommunikasjon og samarbeidsstrukturer som fremmer felles eierskap er avgjørende. Slike strukturer legger grunnlaget for tillit og gode samarbeidsrelasjoner, noe som igjen er viktige for å oppnå resultater på tvers av sektorer. Difi (2014) understreker også betydningen av klare mandater for samordning.

Videre fremheves behovet for solid forankring hos alle berørte aktører, både på departements- og direktoratsnivå. Samarbeidets formål må være tydelig og forankret både politisk og administrativt (Difi, 2014, DFØ, 2020, Digdir, u.å.).

Det finnes ulike måter å organisere samarbeid på, og valg av organisasjonsform bør tilpasses oppgavens art. For rutinepregede og forutsigbare oppgaver vil standardiserte prosesser være hensiktsmessige. Mer komplekse og dynamiske utfordringer krever derimot fleksible strukturer. Prosjektorganisering passer godt for avgrensede leveranser med en tydelig start og slutt, mens programstyring egner seg for å koordinere flere relaterte prosjekter med et felles mål. Nettverkssamarbeid er særlig relevant når tillit og felles mål er sentralt og når aktørene har høy grad av autonomi. En hensiktsmessig organisering bidrar til effektivitet, tydelig ansvar og god koordinering (Nesheim *et.al.*, 2019, Digdir, u.å.).

3.3 Organisatorisk distanse må kompenseres

Tverretattlig samarbeid forutsetter at departementer og etater fra ulike sektorer samordner sine ressurser. Dette kan være krevende fordi virksomhetene ofte har ulike mål, strukturer, verdier og arbeidsformer. For å lykkes må aktørene være bevisste på disse forskjellene og forstå hvordan de påvirker samarbeidet.

Et nyttig begrep i denne sammenhengen er **organisatorisk distanse** (Nesheim *et.al.* 2019). Det viser til ulikheter mellom organisasjoner og kan handle om:

- *Geografisk distanse* – hvor fysisk adskilt aktørene er
- *Strukturell distanse* – forskjeller i organisasjonsform, styringslinjer og kompetanse
- *Kognitiv distanse* – ulike perspektiver, erfaringer og forståelser

- *Maktdistanse* – ulik grad av innflytelse, kapasitet og deltakelse

Organisatorisk distanse kan gjøre samarbeid krevende, men kan motvirkes gjennom prosessuelle og organisatoriske tiltak. *Strukturelle* forskjeller kan gjøre det utfordrende å samordne tiltak, særlig hvis aktørene har ulik kompetanse eller er orientert mot ulike målgrupper. *Kognitiv distanse* kan svekke evnen til å forstå hverandre og koordinere innsats. *Maktdistanse* kan føre til at noen aktører får mer innflytelse enn andre.

Hvis det foreligger stor kognitiv, strukturell eller maktrelatert distanse, må dette kompenseres for gjennom tiltak som fremmer felles forståelse og koordinering. De første fasene av et samarbeid er særlig viktige, da beslutninger som tas tidlig, legger føringer for videre utvikling av resultater.

0–24-samarbeidet ga verdifulle erfaringer med hvilke utfordringer og barrierer som kan oppstå i tverretatlige samarbeid, og hvilke grep som kan bidra til å redusere dem. Evalueringen til Deloitte (2021) fremhever betydningen av bevissthet om organisatorisk distanse som en sentral faktor for å lykkes med tverretatlig samarbeid.

3.4 Tverretatlig samarbeid er mer krevende for styring og ledelse

For å håndtere komplekse samfunnsutfordringer, trengs både **hierarkisk styring** og **horisontalt samarbeid**. Nettverk og samarbeid skal ikke erstatte hierarkiet, men støtte det. Samarbeid bidrar til felles forståelse, læring og kunnskapsdeling, mens hierarkisk styring sikrer prioriteringer og håndterer uenigheter (Lægreid et al., 2014).

I samarbeid på tvers av etater fra ulike sektorer møter man ofte spenninger mellom vertikal styring og frivillig tilpasning. Vertikal styring innebærer at overordnede departementer forsøker å styre gjennom mål, føringer og rapporteringskrav. Frivillig tilpasning, derimot, forutsetter at etatene selv finner hensiktsmessige måter å samhandle på. Vertikal styring kan sikre retning og ansvar, men risikerer å hemme lokal tilpasning og eierskap. Frivillig tilpasning krever tillit, felles forståelse og vilje til å prioritere samarbeid – noe som ikke uten videre kan pålegges ovenfra (Johnsen, Svare & Wittrock, 2022). Styringen må kombinere klare rammer med rom for lokal tilpasning og læring underveis. I tillegg kreves tydelig koordinering for å unngå at samarbeidet blir fragmentert.

Selv med god styring krever samarbeid **tilstrekkelige ressurser** – både menneskelige, økonomiske og tekniske. Å jobbe på tvers av organisasjoner er krevende, og tilgang til nødvendige ressurser er avgjørende for at samarbeidet skal lykkes (Lægreid et al., 2014).

Samarbeid på tvers kan også føre til **uklar ansvarsfordeling** og svekket styringskraft. Når det etableres egne tverrgående strukturer, utfordres de tradisjonelle styringslinjene. Dette gjør samarbeidet mer komplekst enn tradisjonelle faglige arbeidsgrupper (Deloitte, 2021).

Tverrsektorielt samarbeid kan også utfordre **etablerte former for ledelse**. Fordi slike samarbeid ofte ikke er fullt innpasset i sektorvise styringssystemer, kan det være vanskelig å sikre tydelig lederforankring. Dette kan svekke prioriteringen av samarbeidet i de involverte virksomhetene (Deloitte, 2021).

God samordning krever ledere som kan **balansere ulike styringslogikker**. Deltakerne må forholde seg både til egne organisasjonsmål og til samarbeidsstrukturer der én aktør ofte har en koordinerende rolle (Deloitte, 2021).

Ledelse og styring må derfor tilpasses samarbeidets karakter. Det er viktig å etablere **klare roller, ansvar og styringsstrukturer**. Veilederen fra Digdir og DFØ peker på prinsipper som:

- Fleksibilitet
- Balanse mellom hierarki og nettverk
- Læring gjennom praksis
- Forståelse for rammebetingelser

Styring handler om å etablere strukturer og å følge opp prosesser og mål. Kontroll, finansiering og styringsinformasjon må tilpasses samarbeidet, og det må være rom for justeringer underveis.

God ledelse handler også om å sikre legitimitet, engasjement og kompetanse blant deltakerne. Dette krever både strategisk forankring og operativ støtte slik at samarbeidet oppleves som relevant og meningsfullt for alle involverte.

3.5 Oppsummering og faglig rammeverk

Å etablere brede samarbeid mellom etater innenfor komplekse og utfordrende områder, så som arbeidet med utsatte barn og unge, er krevende. Det finnes ingen enkel oppskrift på hvordan samarbeidet bør organiseres for å sikre gode resultater. Verken teori, tidligere erfaringer eller veiledere gir klare fasitsvar.

Generelt viser forskning at det trengs både **hierarkisk styring** og **frivillig, horisontal tilpasning** for å lykkes (Lægneid *et al.*, 2014). Departementene har en viktig rolle som overordnet myndighet i å styre samordningen på tvers av underliggende direktorater. Virksomhetene må tilpasse seg horisontalt for å supplere den hierarkiske styringen.

Litteraturen peker på noen **sentrale kjennetegn ved vellykkede samarbeid**:

- Klart mandat
- Tydelig og balansert styring og ledelse
- Tillit mellom aktørene
- Inkluderende arbeidsform

For å skape engasjement og motivasjon bør samarbeidet raskt sette søkelys på **konkrete og meningsfulle saker** for alle involverte. Samarbeid på tvers krever også **vilje til å prøve ut nye løsninger** og utvikle dem gjennom praksis. Dette forutsetter en kultur for refleksjon, evaluering og kontinuerlig læring og forbedring.

I kapittel 4 presenterer vi de viktigste funnene fra undersøkelsene om hvordan etatssamarbeidet har fungert. I kapittel 5 analyserer vi samarbeidet med utgangspunkt i problemstillingene og

innsikten fra litteraturen. Basert på den faglige innsikten, funnene i kapittel 4 og analysen i kapittel 5, kommer vi i kapittel 6 med våre innspill til videreutvikling av etatssamarbeidet.

Vi belyser særlig følgende faglige innsikter i analysen:

Formål og retning må være tydelig i startfasen

Tidlig avklaring av formål og retning er avgjørende for å sikre felles forståelse og målrettet innsats. I dette ligger også avklaring av roller og ansvar. Erfaringer fra tidligere samarbeid viser at uklarhet på dette punktet kan svekke fremdriften.

Organiseringen må være tilpasset samordningsbehovet

Ethvert problem som skal løses, fordrer en egnet organisering. God problemløsning forutsetter at valgt organisering har det som skal til av kompetanse og ressurser for å løse den gitte oppgaven på en kvalitativ god og ressursmessig effektiv måte. Ved gjenstridige problemer kan det være ekstra krevende å finne ut hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen. En viktig del av vår vurdering blir derfor å se på hvordan valgt organisering har bidratt til å finne gode løsninger på de problemer etatssamarbeidet er satt til å løse.

Man må være bevisst organisatorisk distanse og iverksette relevante tiltak

Organisasjonsteori og tidligere erfaringer viser at ulikheter mellom virksomheter – i struktur, kultur og makt – kan hindre effektivt samarbeid. Med 13 deltakende virksomheter i etatssamarbeidet er det særlig relevant å vurdere hvordan slike ulikheter har blitt håndtert.

Styring og ledelse må være tilpasset behovet i et tverretatlig samarbeid

Ledelse og styring på tvers av etablerte styringslinjer krever tilpasning og fleksibilitet. Vi analyserer hvordan styringen og ledelsen av etatssamarbeidet har fungert, og i hvilken grad den har bidratt til fremdrift og måloppnåelse.

4 Funn som belyser problemstillingene

I dette kapitlet belyser vi sentrale funn fra undersøkelsen som vi finner mest relevant for å drøfte og svare ut problemstillingene i evalueringen.

4.1 Et etatssamarbeid er riktig og viktig

Så å si alle informanter på alle nivåer opplyser i intervju at de oppfatter initiativet til å etablere et bredt etatssamarbeid for utsatte barn og unge å være både riktig og viktig.

Det blir trukket frem som et positivt resultat så langt at samarbeidet har bidratt til nettverks- og relasjonsbygging som i seg selv er nyttig, og som kan bidra til flerfaglig forståelse i etatenes arbeid innenfor området utsatte barn og unge. Relasjonsbyggingen kan ifølge flere av våre informanter danne et viktig grunnlag for fremtidige resultater. Flere av informantene som var involvert i 0–24-samarbeidet, både på etats- og departementsnivå, trekker frem at etatssamarbeidet på mange måter er en naturlig videreføring. Dette poenget blir ikke trukket frem av informanter som ikke var involvert i 0–24-samarbeidet.

I intervjuene trekker også flere informanter frem at de konkrete oppdragene gitt fra KUBU til etatssamarbeidet har fungert godt, men at arbeidene har skjedd mer eller mindre løstrevet fra etatssamarbeidet. Høsten 2024 ble det påbegynt et arbeid for å systematisere innhenting av informasjon og statusrapportering fra oppdragene til sekretariatet. Utskifting av personell i Bufdir medvirket til at arbeidet fikk et stopp, men det startet opp igjen i 2025. Konkrete leveranser fra etatssamarbeidet omtales i kapittel 2.3 og 4.2.

4.2 Prosjektgrupper som arbeidsform fungerer godt og bidrar til konkrete leveranser

Prosjektgruppene som jobber med oppdragene, består vanligvis av en prosjektleder fra den ansvarlige etaten og fagpersoner fra de mest berørte etatene. Ifølge våre informanter har disse gruppene i stor grad fungert godt og levert i tråd med sine oppdrag. Som beskrevet i kapittel 2 er det utarbeidet flere kunnskapsgrunnlag som danner grunnlag for forslag til tiltak. Det er blant annet ferdigstilt rapporter om vurdering av tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffereaksjoner for ungdom i alderen 15–18 år, samt om rusforebyggende arbeid på tvers av sektorer. I tillegg har arbeidet omfattet utvikling av felles forståelse og praksis mellom etatene, og utarbeidelse av felles satsingsforslag 2025- og 2026-budsjettene. For en oversikt over prosjekter i regi av etatssamarbeidet, viser vi til kapittel 2.3.

Samtidig har det vært uklarhet rundt etatssamarbeidets rolle i styring og oppfølging, samt hvordan faglige uenigheter i gruppene skal håndteres. Flere av oppdragene har hatt styringsgrupper bestående av representanter fra de etatene som jobber med oppdragene.

Prosjektene ser ut til å rapportere primært til sine respektive departementer i linjen, mens etatssamarbeidet og KUBU har en mer perifer rolle.

Dette bekreftes i intervjuer, hvor det kommer frem at personer i sentrale roller i etatssamarbeidet i liten grad er kjent med status i de ulike prosjektene. Som nevnt tidligere var det fra 2024 etablert et system for sekretariatet (som alle etatene var med på) for å styrke og systematisere innhenting av informasjon fra prosjektene. Det finnes oversikter og statusoppdateringer for prosjektene. Lenke til disse oversiktene ble fra 2024 sendt ut med alle møteinnkallinger. Det er etatene som leder prosjektene som har ansvar for å oppdatere disse oversiktene, mens Bufdir (som leder av sekretariatet) har sørget for oppsett og formidling. Prosjektene har også blitt invitert til å informere om sitt arbeid ved oppstart og underveis.

Personer i sentrale roller i etatssamarbeidet har slik hatt tilgang til informasjon om prosjektene. Utskiftning av personell i sentrale roller i sekretariatet førte imidlertid til at dette systemet i perioder ikke har blitt fulgt opp, og oversikten har vært mangelfull.

De fleste prosjektene er initiert av KUBU og forankret i supplerende tildelingsbrev, noe som bidrar til prioritering og oppfølging i linjene. Noen få oppdrag er egeninitiert. Dette har, ifølge våre informanter, ført til lavere prioritering og redusert fremdrift.

Etatssamarbeidets viktigste funksjon i prosjektene synes å være koordinering og forankring. Sekretariatet bidrar til å sette sammen prosjektgruppene, og etatssamarbeidet som sådan skal gi retning gjennom målsettinger og topplerforankring. Dette har også bidratt til at det stilles ressurser til rådighet hos de involverte etatene.

4.3 Krevende struktur og mye prosess

Det er bred enighet blant informantene om at etatssamarbeidet så langt ikke har fungert godt nok. Særlig peker de på trekk ved styringen, organiseringen og ledelsen som årsaker. Resultatene oppleves ikke å stå i forhold til ressursinnsatsen, og det har vært omfattende møtevirksomhet på alle nivåer – fra saksbehandlere til direktører. Dette bekreftes både i intervjudata og i gjennomgang av møtepapirer. Strukturen har vært gjenstand for diskusjon og intern kritikk, og mange har opplevd den som krevende, noe som har skapt frustrasjon.

Samarbeidet har vært preget av mange møter i ulike grupper og på ulike nivåer. Våre informanter opplyser at fra oppstarten i 2022 har mye tid i møtene gått med til å diskutere organiseringen av ES. Dette har gått på bekostning av muligheten for å diskutere konkrete prosjekter eller faglige utfordringer i møtene. Møtedokumenter viser at man fortsatt ikke har landet hvordan samarbeidet skal organiseres og fungere. En årsak som trekkes frem i intervjuene, er at referater og møtepapirer ikke har oppsummert innspill fra møtene, og at ingen har tatt ansvar for å drive prosessene videre.

Dokumentgjennomgangen viser at diskusjonene blant annet har dreid seg om roller og funksjoner i de ulike gruppene, både mellom nivåer og mellom store og små virksomheter. Det har også vært uklart hvordan oppdrag fra KUBU skal styres og følges opp av etatssamarbeidet og den ansvarlige etaten.

Både i intervjuer og i dokumentanalysen kommer det frem at det har vært gjort løpende endringer som svar på opplevelsen av at samarbeidet ikke har fungert tilfredsstillende. I juni 2025 synes det å være en viss avklaring om struktur og videre samarbeid. Da besluttet direktørmøtet å innføre strategisk porteføljestyling med rammer for prosjektstyring og ansvar som AU-sekretariatet følger opp (jf. kap. 2.3).

4.4 Møtene har ikke fungert godt nok

Intervjuene gir et klart inntrykk av at møtene ikke har fungert godt nok. Dette gjelder møter i sekretariatet, i tverrgående ledergruppe og i direktørgruppen. Informantene opplyser at det har vært krevende å forberede seg til møtene blant annet fordi det har vært uklart hva som var formålet, hva som skulle diskuteres og hva som skulle besluttes. Mange peker på at nye saker enkelte ganger har blitt introdusert i selve møtet, og at uenigheter ikke har blitt håndtert godt eller avklart på en ryddig måte. I forlengelsen av dette har mange informanter meddelt at beslutninger er blitt tatt uten, eller med mangelfull, saksforberedelse. Uenigheter som har kommet frem i møter har heller ikke blitt gjenspeilt i referater i etterkant. Det har også ført til at saker har blitt sendt frem og tilbake mellom de ulike gruppene.

Gjennomgang av møtedokumentene underbygger inntrykket fra intervjuene. Det er krevende å følge saksgangen og få god oversikt over hva som er blitt diskutert og besluttet ved å gå gjennom saksdokumenter som møteinnkallinger og referater.

Dokumentgjennomgangen viser at per 1.7.2025 har direktørgruppen møttes 12 ganger. Tverrgående ledergruppe har hatt 14 møter til sammen, mens sekretariatet har hatt møter om lag hver måned. I disse tre foraene er det til sammen avholdt om lag 60 møter siden oppstarten i 2022.

Workshops og konsulentbruk har ikke hjulpet samarbeidet videre

Etatssamarbeidet har arrangert workshops for deltakerne i samarbeidet og for representanter fra statsforvalterne. Eksterne konsulenter har bistått i gjennomføringen av workshops for deltakerne i etatssamarbeidet, mens workshops med statsforvalterne har blitt fasilitert av interne prosessveiledere fra en av de deltakende etatene.

Observasjon av en av disse workshopene støtter dette inntrykket. Seminarene hvor eksterne konsulenter bisto, hadde som mål å styrke kompetanse, felles problemforståelse og forankring, men har vært preget av uklar forventningsavklaring. Mange informanter mener innholdet har vært lite knyttet til konkrete saker, og at metodetilnærmingen har vært for generell. Observasjon av en av disse workshopene støtter dette inntrykket.

Seminarene med statsforvalterne har hatt stort engasjement og god intern støtte. Seminarene ble ledet av interne prosessveiledere og våre informanter trekker frem at dette har fungert godt. Likevel har disse seminarene manglet en tydelig rolle, forankring og mandat i ES, og det er uklart hvordan arbeidet skal følges opp.

I løpet av 2025 er det gjort justeringer i bruken av eksterne konsulenter. De bidrar nå med fasilitering og oppfølging i møter knyttet til konkrete prosjekter og saker. Dette kommer frem både i intervjudata og observasjoner av møter.

4.5 AU-sekretariatet har vært underdimensjonert

Vårt datamateriale gir en klar indikasjon på at det ikke har blitt satt av nok ressurser i form av personell med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å lede og drifte AU-sekretariatet.

I datamaterialet kommer det også frem at flere av de 13 deltakerne på sekretariatsnivå ikke har hatt kapasitet til å jobbe noe særlig med etatssamarbeidet utover å delta i møter. Manglende kapasitet ser ut til å være en utfordring både for de som leder og koordinerer strukturen gjennom AU-sekretariatet, og for de som deltar i strukturen gjennom å være en av de 13 deltakerne i sekretariatet til etatssamarbeidet.

I DFØ-rapport 2024:7 *Evaluerings av kjernegruppeforsøket* fant vi at et velfungerende sekretariat med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse så ut til å gi best resultater i kjernegruppearbeidet så langt. Vi fant også at «det kreves god kompetanse både om samordning og byråkratiske prosesser for å innfri kravene til et velfungerende sekretariat.»

Manglende orden og informasjonsflyt i etatssamarbeidet

Det har hele tiden vært et felles teamsrom hvor sentrale dokumenter, styringsdokumenter og møtereferater er tilgjengelig for alle deltakende etater.

Våre intervjuer indikerer allikevel at begrenset kapasitet i AU-sekretariatet har medført mangler i dokumenthåndtering, møtepapirer og informasjonsdeling. Dette har påvirket tilgjengeligheten og kvaliteten på informasjonen til deltakerne i etatssamarbeidet.

Flere informanter, særlig fra sekretariatet og tverrgående ledergruppe, har uttrykt at det er utfordrende å holde seg oppdatert på aktiviteter og beslutninger i samarbeidet, samt å finne frem til relevante møtepapirer og orienteringssaker. Som beskrevet i kapittel 4.3, oppgir flere at møteinnkallinger og referater ofte ikke har hatt tilstrekkelig kvalitet eller gjenspeilet det faktiske saksinnholdet. Dokumentgjennomgangen støtter dette inntrykket.

Enkelte av våre informanter har også fremhevet et behov for en mer strukturert og tilgjengelig informasjonskanal, eksempelvis en nettside, hvor sentrale dokumenter som styringsdokumenter og møtereferater publiseres. En slik løsning vil ifølge informanter kunne bidra til bedre oversikt og tilgjengelighet, og samtidig styrke opplevelsen av inkludering og felleskap blant deltakerne i samarbeidet.

4.6 Utfordringer med inkludering og deltakelse i samarbeidet

I mange av intervjuene vi har hatt, trekker informantene fram forholdet mellom kjernedirektoratene og de mer perifere etatene som en utfordring. Det kommer fram i intervjuer på alle nivåer i etatssamarbeidet, og i intervjuer med både kjerneetatene og de mer perifere virksomhetene. Mange av våre informanter fra de mer perifere etatene trekker frem følelsen av at det har oppstått et A- og B-lag. Dette kommer til uttrykk også hos informanter fra kjerneetatene som peker på at de mer perifere etatene ikke har blitt inkludert i samarbeidet på en god nok måte.

Informantene våre opplever også at det har vært en atmosfære i møtene på alle nivåer som har gjort det utfordrende å ta ordet og komme med innspill eller stille spørsmål. Usikkerhet og manglende trygghet har ifølge intervjuene bidratt til manglende deltakelse fra de mer perifere

etatene, enten ved at de ikke tar ordet eller at de ikke deltar på møtene i det hele tatt. Disse utfordringene viser seg på alle nivåer i etatssamarbeidet både i sekretariatet, tverrgående ledergruppe og i direktørgruppen. Observasjon av møter på direktørnivå og i tverrgående ledergruppe antyder den samme utfordringen. Dette har, ifølge informanter på alle nivåer, vært en utfordring i hele perioden fra 2022 til 2025.

Manglende inkludering har ifølge de mer perifere etatene gjort det vanskelig å forankre samarbeidet internt. Blant annet har noen påpekt at det er vanskelig å få til ledelsesforankring for etater som er utelatt fra strategiske diskusjoner. Dette ble særlig trukket frem som en utfordring i perioden med strategisk ledergruppe som nå er avviklet.

Kjerneetatene fremholder på sin side at det er viktig med gode interne strukturer i hver etat og en bevissthet om hva en selv vil med deltakelsen, som en forutsetning for å kunne koble seg på.

4.7 Ulike oppfatninger om departementenes styring av etatssamarbeidet

Det er ulike oppfatninger blant våre informanter om i hvilken grad og hvordan departementene bør styre etatssamarbeidet. Blant etatene er det i intervjuer en utbredt oppfatning om at klarere føringer og mer enhetlig styring ville gjort det lettere for etatene å få til en felles forståelse av hvordan man skulle samarbeide. Blant departementene er det en utbredt oppfatning at man ikke skal gi for mye føringer, og at etatene selv er best egnet til å finne ut hvordan de kan samarbeide. Samtidig opplyser departementene at det er der de har gitt konkrete føringer og oppdrag at det har resultert i konkrete prosjekter og leveranser.

Gjennomgangen av tildelingsbrev i perioden 2022 til 2025 viser at det er lite omtale av etatssamarbeidet med unntak av i tildelingsbrevene til kjerneetatene. Ved flere anledninger er det kommet likelydende oppdrag «om å delta» og «bidra inn i etatssamarbeidet», men hvordan etatene ellers skal bruke samarbeidet kommer ikke frem. Det som er likelydende i tildelingsbrevene peker ikke på forventninger til etatene og hva som skal komme ut av samarbeidet. Det er noe mer konkrete føringer i tildelingsbrevene for 2023 og 2024 ved omtale av temasakene: psykisk helse og barne- og ungdomskriminalitet, og føringene om at etatene skal foreslå felles satsningsforslag på tvers av etatene frem mot 2025.

Vi ser et lignende mønster i årsrapportene. Der står det i hovedsak at etatene har deltatt. Samme mønster ser vi også når det gjelder omtale av konkrete oppdrag. På den annen side kommer det også frem i noen tilfeller at etatene opplever samarbeidet som positivt og hvilke utfordringer de har opplevd i samarbeidet. Vi ser også i årsrapportene en utvikling mot noe mer informasjon om etatssamarbeidet i de senere år.

Informanter på alle nivåer, både i etatene og i departementene, etterlyser bedre fagdialog mellom etatssamarbeidet og KUBU. Blant de mer perifere etatene er det flere som påpeker at de vet for lite om hva som skjer i KUBU. Informanter fra departementene mener det er et problem at berørte fagavdelinger i departementene og i etatene ikke i tilstrekkelig grad er koblet sammen med det som skjer i KUBU og etatssamarbeidet.

Flere av etatene peker dessuten på at det har vært lite informasjon til deltakerne i etatssamarbeidet om hva som blir diskutert i fagdialogen mellom departementsnivået og etatssamarbeidet. Dialogen synes i all hovedsak å ha foregått mellom de ansvarlige i Bufdir og i BFD, og innholdet i dialogen ser ikke ut til å ha blitt dokumentert eller videreformidlet på en systematisk måte til de andre deltakerne i etatssamarbeidet.

5 Vurderinger

I kapittel 3 redegjorde vi for sentrale faglige forutsetningene for å lykkes med tverretattlig samordning, og vi formulerte fire faglige innsikter basert på disse. Disse innsiktene fungerer som en operasjonalisering av evalueringens problemstillinger og gir grunnlag for vurderingene og anbefalinger i kapittel 6. I dette kapitlet anvender vi rammeverket til å analysere hvordan etatssamarbeidet har fungert i praksis.

5.1 Riktig og viktig med samarbeid, men fortsatt en vei å gå

Funnene i kapittel fire viser at etatene i etatssamarbeidet vurderer initiativet som både riktig og viktig. Samarbeidet har allerede bidratt til verdifull nettverksbygging og økt tverrfaglig forståelse – faktorer som kan få stor betydning for videre utvikling av innsatsen på statlig nivå.

De mest konkrete resultatene så langt har kommet gjennom det faglige arbeidet i de tverretattlige prosjektgruppene, som har ferdigstilt flere rapporter blant annet om tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffereaksjoner for ungdom og rusforebyggende arbeid på tvers av sektorer. I tillegg har arbeidet omfattet utvikling av felles forståelse og praksis mellom etatene, og utarbeidelse av felles satsingsforslag til statsbudsjettene for 2025 og 2026. Dette arbeidet har imidlertid i stor grad foregått uavhengig av den overordnede samarbeidsstrukturen, særlig når det gjelder faglig oppfølging og styring i linjen.

Etatssamarbeidets mål er å sikre helhetlig og koordinert hjelp til barn, unge og deres familier, samt å bidra til et mer brukerrettet og fleksibelt tjenestetilbud på tvers av sektorer. I tillegg skal samarbeidet styrke samhandlingen mellom deltakerne og legge til rette for utvikling av nye og innovative samarbeidsformer.

Vårt hovedinntrykk er at etatssamarbeidet kun delvis har lyktes med sine målsetninger. Den faste strukturen med arbeidsutvalg, sekretariat, ledergruppe og direktørgruppe, har over tid brukt mye tid og ressurser på interne avklaringer om struktur, arbeidsform og felles mål. Samtidig har kapasiteten til å følge opp konkrete prosjekter vært for liten og arbeidet med nye og innovative samarbeidsformer har i for stor grad foregått løst fra de konkrete prosjektene. Her har det imidlertid skjedd en positiv utvikling i løpet 2025 hvor utviklingsarbeidet nå skjer i møter knyttet til konkrete prosjekter og saker.

5.2 Formålet har ikke vært tilstrekkelig avklart, konkretisert og forstått

Felles målforståelse, tydelig struktur og bred forankring er avgjørende for å etablere tillitsfulle samarbeidsrelasjoner og oppnå varige resultater i tverretattlige og komplekse samarbeid (ref. kap. 3).

Våre undersøkelser tyder imidlertid på at etatssamarbeidet har manglet en omforent forståelse blant deltakerne av hva samarbeidet konkret skal bidra til, og hvordan man kan få til dette på en best mulig måte. Mye tid i møter til å diskutere struktur og prosess har bidratt til frustrasjon snarere enn fellesskap. Mange peker på at arbeid med konkrete saker hvor deltakerne kan bruke

sin kompetanse og sitt faglige engasjement, i større grad vil bidra til å skape et fellesskap og et bredt engasjement rundt samarbeidet fremover.

Etter vår vurdering var oppdraget fra KUBU i utgangspunktet for vidt og vagt, ved at 13 etater skulle samarbeide om å understøtte kjernegruppen. Det fremstår som ambisiøst at så mange virksomheter, uten tydelige føringer eller konkrete oppdrag, skal utvikle nye ideer og løsninger for å bidra til målet om mer helhetlig og koordinert hjelp til barn, unge og deres familier. Denne uklarheten gjenspeiles også i etatssamarbeidets strategi, hvor det legges stor vekt på utvikling av nye arbeidsmåter fremfor samarbeid om å løse konkrete problemstillinger eller utføre definerte oppdrag. Dette kan ha bidratt til omfattende prosesser for å avklare hva som skal være de konkrete resultatene av samarbeidet, og hvordan organiseringen bør utformes for å oppnå disse.

Ansatte på departementsnivå har i intervju opplyst at de ønsket å gi etatssamarbeidet muligheten til selv å forme sitt mandat og retning. etatssamarbeidet har imidlertid ikke lyktes med å få til en tidlig felles avklaring av formål og retning som deltakerne kunne relatere seg til.

5.3 Valg av organisering har ikke vært godt tilpasset samordningsbehovet

Våre undersøkelser har avdekket frustrasjon hos deltakerne knyttet til organiseringen av etatssamarbeidet. Flere av deltakerne har uttrykt et klart ønske om bedre forberedte møter, en forenkling av strukturen og færre møtepunkter. Beslutningen i februar 2025 om å styrke ledelsen av tverretattlig ledergruppe, avvikle den strategiske ledergruppen og redusere antall møter, fremstår som et konkret forsøk på å imøtekomme dette ønsket.

Slik vi forstår det, er en viktig funksjon for etatssamarbeidet å gi arbeidet felles retning, prioritering og forankring. Til det trengs styring fra ledernivå i etatssamarbeidet. Men en vel så viktig funksjon er å legge til rette for og drive frem faglig samarbeid og felles oppgaveløsning på tvers av sektorene for å utvikle ny kunnskap og nye løsninger som kan bidra til bedre tjenester for utsatte barn og unge på lokalt nivå.

Organiseringen av prosjektgrupper hvor man setter sammen relevante fagpersoner fra berørte etater, fremstår som en hensiktsmessig organisering for å løse konkrete og tidsavgrensede oppdrag. Prosjektgruppene, som også er styrt og forankret i linjene, synes å ha fungert godt.

Selv om prosjektene i stor grad er godt drevet hver for seg, er det avgjørende å sikre koordinering for å oppnå helhet, læring og prioritering. Effektiv koordinering forutsetter tilstrekkelig administrativ kapasitet og hensiktsmessige samhandlingsverktøy. Sekretariatsfunksjonen har imidlertid vært underdimensjonert, noe som har begrenset muligheten til å ivareta disse oppgavene. Dette har gjort det utfordrende å organisere arbeidet på en ryddig og transparent måte. Samtidig fremstår etatssamarbeidets overbygning med direktørgruppe, tverrgående ledergruppe og sekretariat med 13 deltakere på hvert nivå, som noe overdimensjonert med hensyn til det vi oppfatter som dens kjernefunksjon: å gi arbeidet felles retning, prioritering og forankring.

5.4 Uavklart rollefordeling

Når etatssamarbeidet mottar oppdrag fra KUBU, legges ansvaret for å følge opp til én etat. Det betyr at oppdraget formelt styres gjennom den ansvarlige sektormyndigheten hvor den ansvarlige etaten leverer oppdraget til sitt eierdepartement. Dette har ført til at etatssamarbeidet i praksis har hatt en begrenset rolle i oppfølgingen av oppdragene, til tross for at det er etablert nettopp for å fremme samarbeid og felles oppgaveløsning på tvers av sektorer. Dette innebærer at oppdraget styres gjennom den vertikale linjen og ikke gjennom den tverretatlige strukturen som etatssamarbeidet er ment å representere. I slike tilfeller får etatssamarbeidet en mer passiv rolle og mister muligheten til å utøve den koordinerende funksjonen som er nødvendig for å sikre helhet og felles retning.

Vi mener det er uheldig at samarbeidsstrukturen ikke har hatt en avklart rolle når det gjelder å følge opp oppdragene. Undersøkelsen viser også at kommunikasjonen mellom prosjektene og etatssamarbeidet har vært for svak. En forbedret kommunikasjonsstruktur mellom KUBU, etatssamarbeidet og prosjektgruppene vil kunne bidra til bedre informasjonsflyt og felles forståelse for roller og ansvar. Dette er særlig viktig for å sikre at både vertikale og horisontale styringsbehov ivaretas, og at oppdragene får den nødvendige retningen og forankringen.

Når det gjelder styring av prosjektene, er det vår vurdering at etatssamarbeidets rolle først og fremst er å koordinere det faglige arbeidet som skjer i prosjektene. Det vil si å bidra til at det enkelte prosjekt inngår i en helhet, holder fremdriften, har tilgang til riktige ressurser og at det er god dialog mellom samarbeidsstrukturen og den berørte faglinjen i de etatene som bidrar i prosjektet. En slik dialog vil være avgjørende for å sikre spredning av innsikten fra de ulike prosjektene for blant annet å bidra til felles læring og felles forståelse på tvers av virksomhetene. Det faglige ansvaret bør imidlertid ligge i faglinjen og hos den etaten som har fått i oppdrag å lede det aktuelle prosjektet.

5.5 Etatssamarbeidet har ikke kompensert tilstrekkelig for organisatorisk distanse mellom deltakerne

I kapittel 3 pekte vi på at forskjeller i *struktur, kultur og makt* mellom virksomheter kan hindre effektivt samarbeid og dermed må hensyntas og kompenseres for. Med 13 deltakende etater er det viktig å vurdere hvordan slike ulikheter skal håndteres.

Vårt inntrykk er at deltakerne i etatssamarbeidet i for liten grad har vært bevisst deltakernes ulikheter både når det gjelder samfunnsoppdrag og kapasitet og når det gjelder erfaring med tverretatlig samarbeid innenfor denne tematikken.

Flere informanter har uttrykt behov for tiltak som sikrer bedre inkludering av de mer perifere etatene, og som forhindrer at det oppstår et inntrykk av A- og B-lag. Møtefora der kun kjerneetatene deltar, kan ha bidratt til at enkelte etater opplever seg som perifere. Tiltak som færre slike møter, kombinert med god og gjennomslukt dokumentasjon, trekkes frem som viktige for å styrke opplevelsen av inkludering blant de mindre involverte etatene.

Enkelte organisatoriske grep har bidratt til å forsterke den strukturelle distansen, for eksempel etableringen av både et arbeidsutvalg og en strategisk ledergruppe bestående av kjerneetatene. Direktørmøtets beslutning om å legge ned den strategiske ledergruppen er et skritt i riktig retning.

På sekretariatsnivå vil det være hensiktsmessig at ikke alle deltakerne er like involvert i det løpende arbeidet. Men da er det spesielt viktig å ha god dokumentasjon, gjennomsiktighet og informasjonsflyt slik at deltakere som ikke deltar i arbeidsutvalget lettere kan føle seg inkludert.

5.6 Styring og koordinering har ikke fungert godt nok

I kapittel tre pekte vi på at tverretattlig samarbeid utfordrer tradisjonell styring og ledelse. Ved samordning, særlig knyttet til gjenstridige problemer, må en horisontal tilpasning balanseres med hierarkisk eller vertikal styring. Styring fra overordnet departement er viktig for å gi retning og fordele ansvar. Vertikal styring kan legge rammer for å unngå at horisontal tilpasning blir fragmentert. Deltakerne må forholde seg til styring både fra egen organisasjon og fra myndigheten som har ansvar for å koordinere samarbeidet. Ledere må være bevisst dette og balansere mellom egne organisasjonsmål og mål knyttet til samarbeidsstrukturen.

Våre undersøkelser avdekket et tydelig ønske blant deltakerne om en styrket og mer strukturert ledelse og administrasjon av etatssamarbeidet. Dette anses som nødvendig for å sikre bedre forberedelse og gjennomføring av møter mer systematisk og ikke minst – bedre kommunikasjon mellom de deltakende etatene. Målet er at alle aktører skal oppleve seg som reelt inkludert i samarbeidet.

Flere informanter har også etterlyst en tydeligere prioritering av hvilke oppgaver etatssamarbeidet skal bruke tid og ressurser på. Dette henger tett sammen med behovet for en mer robust og strukturert ledelse.

Vår undersøkelse viser at det har vært krevende å lede og drive et tverretattlig samarbeid med så mange aktører og på et svært komplekst saksfelt. Bufdirs styrking av sekretariatsfunksjonen er et positivt tiltak, men det er fortsatt behov for økt kapasitet til å koordinere samarbeidet. En ytterligere ressursforsterkning på ledelsesnivå vil kunne bidra til å møte utfordringer som ikke fullt ut kan håndteres gjennom sekretariatet alene.

Det har videre vært uavklart hvilken rolle andre etater enn Bufdir skal ha i sekretariatsfunksjonen. Det ville vært en fordel om flere av etatene hadde vært involvert mer direkte i sekretariatsfunksjonen og at sentrale ledere i etatssamarbeidet hadde tatt nødvendige grep for å sikre dette. Den viktige koordineringsfunksjonen kan ikke overlates til Bufdir alene.

Et annet spørsmål er hvilket ansvar departementene har for hvordan etatssamarbeidet har fungert. I hvilken grad og på hvilken måte skal departementene styre et slikt samarbeid? Vårt viktigste ankepunkt mot departementenes styring av etatssamarbeidet så langt er knyttet til utformingen av selve oppdraget og uklarhet når det gjelder forventninger og ambisjonsnivå. Mer klarhet rundt disse spørsmålene fra starten, også fra departementene, kunne nok ha bidratt til en lettere oppstart av etatssamarbeidet.

I tillegg mener vi at forankringen av de ulike etatenes deltakelse i etatssamarbeidet har variert i for stor grad. Videre viser tildelingsbrevene at departementene i varierende grad har vært tydelige når det gjelder forventninger til underliggende etater om å bidra i etatssamarbeidet.

5.7 Hvordan kan et tverretatlig samarbeid om utsatte barn og unge best organiseres?

Oppsummert viser gjennomgangen at sentrale faglige forutsetninger for et velfungerende etatssamarbeid har vært oppfylt i varierende grad. Samtidig er det bred enighet om at økt samordning er nødvendig for å kunne håndtere og komplekse og vedvarende utfordringer knyttet til utsatte barn og unge på en god måte.

Spørsmålet blir derfor hva som kan være en farbar vei videre for å etablere et mer målrettet og effektivt etatssamarbeid mellom etatene.

Som beslutninger i direktørgruppen viser, har ledelsen erkjent at dagens organisering av etatssamarbeidet ikke har vært optimal. Etter vår vurdering er grepene som er tatt - styrket ledelse, nedleggelse av strategisk ledergruppe og forslag til ny modell for strategisk prosjektstyring - skritt i riktig retning. Vårt inntrykk er at direktørgruppen er svært positiv til videre samarbeid innenfor rammen av etatssamarbeidet.

Vi stiller likevel spørsmål ved om justeringene som er gjort, gir en riktig dimensjonering av samarbeidsstrukturen, særlig med tanke på det vi vurderer som den kanskje viktigste oppgaven som er å koordinere, forankre, prioritere og gi felles retning når det gjelder tverretatlige samarbeidsprosjekter. Vår vurdering er at en kompleks struktur med deltakere fra 13 etater på tre nivåer ikke er nødvendig for å løse denne oppgaven. Det bør vurderes om en mer fleksibel praksis med tverretatlige prosjektgrupper kan være mer effektiv uten en omfangsrik overbygning.

Tidligere erfaringer fra 0–24-samarbeidet viser en organisering som i stor grad kan tjene som modell for et hensiktsmessig samarbeid fremover. DFØs evaluering konkluderte med at 0–24 fungerte godt og anbefalte en videreføring i form av en varig struktur, med tydeligere forankring i departementene.

0–24-samarbeidet hadde en enklere struktur enn etatssamarbeidet. Vi mener at en organisering en lignende modell – med sekretariat, styringsgruppe og prosjektgrupper – kan være bedre egnet til å håndtere komplekse og tverrsektorielle utfordringer knyttet til utsatte barn og unge. Kombinert med et tydelig mandat fra departementene og en etablert departemental samarbeidsstruktur gjennom KUBU til å koordinere den hierarkiske styringen, vil dette gi bedre forutsetninger for å lykkes. En slik modell kan bidra til tydelig formål og retning, definere roller og sikre balansert styring og ledelse.

Et dedikert sekretariat med klart definert funksjon for koordinering vil styrke gjennomføringskraften i samarbeidet. Likevel er struktur alene ikke tilstrekkelig. Riktig kompetanse, tilstrekkelig kapasitet, gode arbeidsbetingelser og tydelig ledelse er avgjørende for å utvikle en samarbeidskultur som gir varige resultater

6 Innspill til videreutvikling

Etatssamarbeidet har bidratt til nettverksbygging og tverrfaglig forståelse, men erfaringene viser at samarbeidet fortsatt preges av uklar organisering, svak styring og begrensede ressurser. Skal målet om et helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge nås, bør samarbeidet videreutvikles. Det krever tydeligere retning, bedre koordinering og en struktur som både gir forutsigbare rammer og fremmer fleksibilitet. I det følgende gis innspill til justeringer og forbedringspunkter for å styrke etatssamarbeidet.

6.1 Mandatet bør konkretiseres og spisses

Etatssamarbeidets mandat bør tydeliggjøres og avgrenses for å sikre en mer målrettet innsats. Mandatet bør definere samarbeidet som et virkemiddel for å styrke samordning og samarbeid til beste for utsatte barn og unge. Det bør legges til rette for effektivt faglig samarbeid basert på konkrete oppdrag forankret i departementenes styringslinjer. Dette innebærer at riktig kompetanse og tilstrekkelige ressurser mobiliseres til rett tid. En sentral oppgave for etatssamarbeidet bør være å utvikle tverrfaglige beslutningsgrunnlag som gir departementene et solid grunnlag for politiske beslutninger og treffsikre tjenester lokalt. For å få dette til kreves god planlegging, tydelig retning og solid forankring.

6.2 Tydeligere og mer koordinert styring fra departementene

I tillegg til et spisset mandat må departementene – gjennom KUBU – være tydelige og samkjørte i styringen av etatssamarbeidet. Fagdepartementene har styringsansvaret for sine underliggende etater, men KUBU har en viktig koordineringsfunksjon som kan bidra til en likeverdig styring. Det må ikke være tvil hos de underliggende etatene om hva som forventes av dem. KUBU bør klargjøre sin rolle som oppdragsgiver og ansvarlig for oppfølging av leveranser som de har bestilt. Samtidig bør det legges til rette for en god faglig dialog slik at etatssamarbeidet får innsikt i KUBUs prioriteringer og kan komme med innspill til nye eller justerte planer og prosjektideer.

6.3 Det bør etableres bedre balanse mellom vertikal styring og horisontal tilpasning

Vi mener det er behov for en rolleavklaring og tydeligere dialog mellom KUBU og etatssamarbeidet og mellom etatssamarbeidet og fagavdelinger i deltakende departementer og etater. Generelt handler det om å finne en god balanse mellom vertikal styring og horisontal tilpasning.

Mer konkret bør det vurderes hvordan etatssamarbeidet kan få en sterkere rolle i styring og oppfølging av prosjektene. Dette vil gi etatssamarbeidet bedre mulighet til å koordinere, prioritere og sette felles retning for det tverretatlige samarbeidet. For at dette skal fungere effektivt, må man vurdere om Bufdir og de andre kjerneetatene i AU-sekretariatet skal få utvidede faglige og prosessuelle fullmakter. Det kan for eksempel innebære større ansvar for å organisere samarbeidsprosessene slik at dette ikke blir et gjentakende tema i møtene. Et slikt grep vil styrke den vertikale styringen i etatssamarbeidet og kan slik gjøre samarbeidsprosessene mer målrettede ved at rommet for horisontale prosesser for tilpasninger blir noe mindre.

6.4 Strukturen bør forenkles

Vi mener det er behov for en enklere og mer effektiv struktur som primært skal sørge for koordinering, prioritering og forankring av oppdrag og prosjekter. En forenklet modell inspirert av 0–24-samarbeidet med færre deltakere, kan gjøre det lettere å få til tydeligere styring og bedre koordinering. Det sentrale er imidlertid at strukturen legger til rette for god og tydelig koordinering i tillegg til at den enkelte deltaker lett kan finne sin rolle og ansvar i samarbeidet.

6.5 Sekretariatet bør styrkes og kommunikasjonen forbedres

Koordineringsfunksjonen i etatssamarbeidet bør styrkes ved å få på plass et tverretattlig, arbeidende sekretariat med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. I forlengelsen av et styrket sekretariat, som utgjør det sentrale navet i etatssamarbeidet, bør informasjonsflyten og den interne kommunikasjonen forbedres. Med et stort antall involverte aktører er det nødvendig å etablere strukturerte og brukervennlige kanaler som sikrer at relevant informasjon er lett tilgjengelig og formidles på en konsistent og oversiktlig måte. I dag finnes det et Teams-rom som samler dokumenter og møtoreferater, men løsningen oppleves som uoversiktlig og vanskelig å navigere i. Dersom Teams-rommet skal brukes videre, må det forbedres med bedre struktur, tydelig kategorisering og enklere tilgang til sentrale dokumenter. Alternativt bør det vurderes å etablere en mer oversiktlig digital løsning, for eksempel en nettside, som gir enkel tilgang til møteinnkallinger, referater, styringsdokumenter og annen relevant informasjon. En slik løsning vil bidra til bedre orden i dokumentasjonen, styrke samhandlingen og fremme en inkluderende kultur med felles målforståelse.

6.6 Kultur og ledelse bør videreutvikles

En enklere struktur og tydeligere mandat vil gjøre det lettere å få til et velfungerende samarbeid. Likevel er det menneskene som avgjør om samarbeidet lykkes. Gode ledere og dedikerte medarbeidere i det arbeidende sekretariatet har en nøkkelrolle i å bygge en samarbeidskultur preget av tillit, åpenhet og felles målforståelse. Dette krever erfaring, kompetanse og gode mellommenneskelige relasjoner.

7 Referanseliste:

Artikler og bøker

Johnsen, Å., Svare, H., & Wittrock, C. (2022). Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: *Mye hørt, men lite sett?* Nordisk Administrativt Tidsskrift, 99(1).

Læg Reid, P. (ed.), Sarapuu, K. (ed.), Rykkja, L.H.(ed.), og Randma-Liiv, T. (ed.) (2014): *Organizing for coordination in the public sector. Practices and Lessons from 12 European Countries (Public Sector Organizations)*. Palgrave Macmillan

Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. og Neby, S. (2019): [Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk](#) | *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 35, utg.1.

Strategier og meldinger

Meld. St. 28 (2024 – 2025) *Tro på framtida - uansett bakgrunn*. Barne- og familiedepartementet. [Meld. St. 28 \(2024–2025\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032* Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 5 \(2022–2023\) - regjeringen.no](#)

NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt - bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og familiedepartementet. [NOU 2009: 22 - regjeringen.no](#)

Notater og rapporter

Buudir m fl. (2023a): *Mandat for Etatssamarbeidet som skal støtte opp om departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge*. Vedlegg til referat direktørmøte 24.3.2023

Buudir mfl. (2023b) *Organisering og funksjoner i Etatssamarbeidet om utsatte barn og unge*. Notat fra Buudir på vegne av KUBUs etatssamarbeid. Versjon 9.11.2023

Buudir mfl. (2024) *Strategi for Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge*. Dokument fra Buudir på vegne av KUBUs etatssamarbeid.

Buudir mfl. (2025): *Beskrivelse av alternativer for porteføljestyring i Etatssamarbeidet*. Saksgrunnlag direktørmøte 22.1.2025

Daugstad, G. mfl. (2024): *Barn og unge først – vårt felles ansvar Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv*. Hentet fra: [Barn og unge først – vårt felles ansvar - Kudos](#)

Deloitte (2021): *Følgeevaluering av 0-24-programmet-Sluttrapport*. Hentet fra: [Hva har vi lært av 0–24-programmet? - Kudos](#)

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

Direktoratet for økonomistyring/Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): *Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter*. Rapport 2016

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

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024): [Evaluering av kjernegruppeforsøket | DFØ](#) (DFØ-rapport 2024:7)

Hansen, I.L.S., Jensen, R.S. og Fløtten, T. (2020): *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. (FAFO-rapport 2020:02)

Helsedirektoratet (2024): *Tverrsektorielt rusforebyggende arbeid blant barn og unge*
<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/tverrsektorielt-rusforebyggende-arbeid-blant-barn-og-unge>

Helsedirektoratet, Barne-ungdoms-, og familiedirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene (2023): *Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. [35631.pdf](#)

Veiledere, eksempler og nettsider

Digdir (u.å.): Nettside: [Veileder om sammenhengende tjenester](#)

Bufdir (u.å) Nettside: [Staten samarbeider om innsats for utsatte barn og unge |](#)

Udir (u.å) Nettside: [0-24-samarbeidet | 0-24-samarbeidet](#)

Bits (u.å.) Nettside: [Digital Samhandling Offentlig Privat \(DSOP\) - Bits AS](#)

Digdir (2023) Nettside: [Ukraina-samarbeidet | Digdir](#)

Vedlegg 1: Metode og datainnsamling

For å besvare oppdragets problemstillinger, har datainnsamlingen bestått av en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse, observasjon av møter og workshops. Vi har samlet inn data både i etatssamarbeidet og KUBU.

I tillegg har vi hatt møter med sentrale aktører fra andre tverrsektorielle samarbeid for å høre deres erfaringer om utfordringer og suksessfaktorer.

Vi har også arrangert to erfaringsutvekslinger i løpet av undersøkelsesperioden for å kalibrere funn og vurderinger underveis. En erfaringsdeling med sekretariat og tverrgående ledergruppe i etatssamarbeidet, og en med sekretariatet i departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge.

Intervjuer og møter

Vi har gjennomført til sammen 40 intervjuer i perioden januar til august 2025.

Vi har gjennomført intervjuer med alle 13 etater på alle tre nivåer i samarbeidet: sekretariat, tverrgående ledergruppe og direktørgruppen. Vi har også intervjuet flere av prosjektlederne. I tillegg har vi intervjuet medlemmer av AU-sekretariatet og strategisk ledergruppe. Vi har også intervjuet sekretariatet i KUBU og departementsråden i Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet. De fleste intervjuene er gjennomført på Teams, enkelte intervjuer er gjennomført som fysiske møter.

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

Sekretariat og tverrgående ledergruppe januar – mars 2025

I perioden fra januar til mars 2025 gjennomførte vi intervju med representanter for sekretariat og tverrgående ledergruppe i 12 av 13 etater, med unntak av Bufdir som vi allerede hadde hatt mange samtaler med i lys av deres rolle som leder av samarbeidet. For å effektivisere tidsbruken for etatene og oss selv, intervjuet vi sekretariat og tverrgående ledergruppe fra hver etat sammen og samtidig. Vi opplevde ikke at det gikk ut over datakvaliteten.

Arbeidsutvalgssekretariatet (AU-sekretariatet) og strategisk ledergruppe mars – april 2025

Vi gjennomførte gruppeintervju med AU-sekretariatet april 2025 og intervjuet deltakerne av strategisk ledergruppe i mars 2025. I etatene hvor det var samme person som deltok i strategisk ledergruppe og ledergruppen, gjennomførte vi kun ett intervju. Dette gjaldt en av deltakerne i strategisk ledergruppe.

Direktørgruppen - mai 2025

Vi gjennomførte intervjuer med 12 av 13 direktører i mai 2025. En av direktørene var intervjuet tidligere i lys av rollen som leder i strategisk ledergruppe (ref. omtale over). 11 av disse intervjuene ble gjennomført på teams, ett ble gjennomført fysisk. Intervjuene hadde varighet på 30 – 60 minutter.

Intervjuer og møter med andre relevante aktører

I perioden mars til juni 2025 har vi også intervjuet KS og en ansatt hos statsforvalteren i Trøndelag. Vi har også snakket med nøkkelpersoner med relevante erfaringer fra andre tverrsektorielle samarbeid som arbeidet med livshendelsen alvorlig sykt barn, Ukraina-samarbeidet og DSOP. Vi har også hatt fått innspill fra nettverk for velferdsdirektører i 10 store kommuner i regi av KS.

Intervjuer på departementsnivå – kjernegruppe utsatte barn og unge

I mai 2025 intervjuet vi departementsråden i Barne- og familiedepartementet som også er leder for kjernegruppe Utsatte barn og unge på departementsnivå og departementsråd i Kunnskapsdepartementet. Vi intervjuet sekretariatet for kjernegruppe utsatte barn og unge i samme perioden. Intervjuet med sekretariatet var et gruppeintervju. Alle møtene på departementsnivå var fysiske intervjuer.

Intervjuer med prosjektene under etatssamarbeidet

I august 2025 intervjuet vi prosjektledere og noen av prosjektene i til sammen 7 prosjekter under etatssamarbeidet. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har blant annet bestått av å gjennomgå alle møteagendaer og møtereferater i direktørgruppen, tverrgående ledermøte og sekretariat. I dokumentanalysen har vi blant annet sett på saksgang og prosess, om møteinnkallingene har en klar agenda, konsistens mellom agenda og referat, tema for møtene og om det kommer tydelig frem hva som ble diskutert i møtene (transparens for de andre gruppene). Vi har også analysert mandatet og ulike plandokumenter for etatssamarbeidet. I tillegg har vi gjennomgått omtale av etatssamarbeidet og oppdrag knyttet til etatssamarbeidet i de deltakende etatenes tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og årsrapporter.

Observasjon av workshops

Vi har også observert 2 workshops i regi av etatssamarbeidet. En i november 2024 med sekretariat og tverrgående ledergruppe og en med etatssamarbeidet og representanter fra Statsforvalterne i juni 2025. Første workshop med sekretariat og tverrgående ledergruppe ga innblikk i prosesser for samarbeid. Andre workshop med etatssamarbeidet og statsforvalterne handlet om prioritering av temaer for videre arbeid i etatssamarbeidet.

Observasjon av møter i etatssamarbeidet og kjernegruppe utsatte barn og unge

Som et supplement til andre datainnsamlingsmetoder har vi også observert noen møter i etatssamarbeidet. Vi har i perioden april til juni observert møter i tverretattlig ledergruppe, direktørgruppen og KUBU hvor status i etatssamarbeidet ble presentert.

Presentasjon av funn underveis

DFØ har også presentert foreløpige funn og refleksjoner om etatssamarbeidet underveis i datainnsamlingen. I april 2025 arrangerte vi digitalt møte for sekretariat og tverrgående ledergruppe hvor vi la frem våre foreløpige funn og refleksjoner og fikk tilbakemeldinger på disse. I juni 2025 presenterte vi foreløpige funn for sekretariatet i KUBU. Ved å presentere foreløpige funn for deltakere i kjernegruppen og etatssamarbeidet underveis, har vi også fått avstemt hvorvidt de kjenner seg igjen i resultatene og fått nyttige reaksjoner og refleksjoner som er innarbeidet i det videre arbeidet med evalueringen.

