



Samstemt – men ikke koordinert eller samkjørt

Kunnskapsdepartementets føringer knyttet til
Laget rundt barnet og eleven

Rapport 2023–5

Proba-rapport nr. 2023–5

Prosjekt nr. 22010

ISSN: 1891-8093

JP, GMV, PDS; HS.

18. januar 2023

--

Offentlig

--

Samstemt – men ikke koordinert eller samkjørt

Kunnskapsdepartementets
føringer knyttet til *Laget rundt
barnet og eleven*

Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Probas prosjektteam har bestått av prosjektleder Jens Plahte, Gro Malene Vestøl, Pia Dybvik Staalesen og kvalitetssikrer Henrik Sætra.

Vi takker for godt samarbeid med prosjektgruppa i Kunnskapsdepartementet gjennom prosjektperioden. Og ikke minst er vi svært takknemlige for innsatsen og bidragene fra informanter i intervjuer og arbeidsverksteder; representanter for statsforvaltere, Statped, og Utdanningsdirektoratet. Og en stor takk rettes til oppvekstsjefer og kommunaldirektører for utdanning og oppvekst fra 28 kommuner, som sa seg villige til å dele innsikt og erfaringer med oss i de tre arbeidsverkstedene.

Oslo, 18. januar 2023

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Tematikk og forskningsspørsmål.....	7
1.3 Kort om styringsvirkemidler og samordning i offentlig forvaltning	8
1.4 Metode: Intervjuer og arbeidsverksteder	11
2 Hvordan oppfattes signalene om laget rundt barnet og eleven i kommunene? ..	13
3 Hvordan omsettes føringene i praksis?	15
3.1 BTI-modellen.....	15
3.2 Organisering for samarbeid	16
3.3 Ulike utgangspunkt for å skape laget rundt barnet og eleven	17
3.4 utfordringer og dilemmaer.....	18
4 Samordning av statlige satsinger og føringer	20
5 Pedagogiske virkemidler	22
6 Andre statlige virkemidler.....	26
7 Diskusjon og anbefalinger.....	28
Litteratur	32

Sammendrag

Bakgrunn

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Proba innhentet erfaringer med og synspunkter på departementets styringsvirkemidler knyttet til *Laget rundt barnet og eleven*. Laget rundt barnet og eleven er et uttrykk for en ambisjon om å samordne aktører både i utdanningssektoren (skole, barnehage, SFO, PPT, Statped) og i andre sektorer som for eksempel barnevern og helse- og omsorgstjenestene. Kunnskapsdepartementet har særlig ønsket å få belyst hvordan styringen fra departementsnivå kan legge til rette for og bidra til at aktørene i kommunene kan samarbeide godt på tvers innen egen sektor og hvordan utdanningssektoren kan være en lagspiller i tverrsektorielt samarbeid. Prosjektet skal inngå som et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av departementets styringsverktøy og -metodikk for samordning av tjenestetilbudene i kommunesektoren og for det tilhørende tverrdepartementale samarbeidet.

Tematikk og utfordringsbilde

I løpet av det siste tiåret har det vokst fram en stadig sterkere erkjennelse av at tradisjonelle styringsprinsipper med sektorinndelte hierarkier og virkemidler kommer til kort i møte med sektorovergrepene og samfunnsutfordringer. Dette har gitt opphav til en sterkere vektlegging av styringsprinsipper basert på nettverksstyring og kollegiale forvaltningsstrukturer for å åpne opp sektor- og fagsøylene og fremme samordning på tvers. På oppvekstfeltet kom denne dreiningen blant annet til uttrykk ved opprettelsen av 0–24-samarbeidet på direktoratsnivå i 2015, samt gjennom endringene i velferdstjenestelovgivningen i 2022.

Tilnærmingen med et «lag» rundt barnet har blitt introdusert blant annet gjennom flere utredninger og stortingsmeldinger. Laget på tjenestenivået består både av aktører i utdanningssektoren, slik som skole, barnehage, skolehelsetjenesten, SFO, PP-tjenesten og Statped. Det tverrsektorielle samarbeid omfatter aktører som NAV, barnevernet, flyktningtjenesten, politiet og kommune- og spesialisthelsetjenesten. Vi oppfatter de statlige signalene slik at man har ambisjoner om å oppnå det høyeste nivået i Difis samordningstrapp – felles planer og tiltak – både i den sentrale statsforvaltningen, i statsforvalterne og ute i den enkelte kommune.

Problemstillinger og metode

Problemstillingene i prosjektet omhandler hvordan styringen fra statlig hold oppleves og omsettes i kommunene, i hvilken grad kommunikasjonen, virkemidler og tiltak er samstemt og koordinert, samt hva kommunene har behov for fra departementsnivå for å lykkes med tverrfaglig og tverrsektoriell samordning. Datainnsamlingen i prosjektet har i hovedsak bestått av tre samlinger med kommunaldirektører for oppvekst eller tilsvarende roller, fra kommuner i Viken, Vestland, Nordland og Troms og Finnmark, samt enkelte kommuner i Vestfold og Telemark. Proba fasilitererte samlingene, og dokumenterte erfaringer og innspill fra representantene for kommunene.

Oppsummering av funn og resultater

Utfordringsbildet som har blitt tegnet opp i denne rapporten, er på mange måter både velkjent og veldokumentert, og sammenfaller i høy grad med hovedfunn i og forutsetninger for arbeider som Hansen m.fl. (2020), Danielsen m.fl. (2020), «Varige strukturer»-rapporten fra 0–24-samarbeidet (0–24-samarbeidet, 2020) og «Hvor skal man begynne»-rapporten fra Helsedirektoratet (Hdir, 2019). I korthet handler det om at sektoransvar på alle nivåer i praksis fungerer som en silo-organisering som er til hinder

for effektiv oppgaveløsning i form av tjenestetilbud som oppleves som helhetlige og sammenhengende sett fra både et styrings-, tjeneste- og brukerperspektiv.

Det som er nytt, er at man i kommunene begynner å betrakte statlige signaler som *samstemte*, selv om noe gjenstår, særlig når det gjelder begrepsbruk og tilskuddsordninger. Vi mener også at aspektene *samstemthet*, *koordinering* og *samkjøring* innenfor samordningstematikken representerer en begrepsmessig nyvinning, som i sin tur gjør det mulig å nyansere slik som i rapportens tittel; koordinering og samkjøring er fortsatt mangelfullt.

Informantene er gjennomgående enige om at signalene og føringene knyttet til laget rundt barnet og eleven i hovedsak er *samstemte og trekker i samme retning*. Signalene og føringene fra staten knyttet til tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid rundt utsatte barn og unge er mange, og de kommer fra flere forskjellige departementer og direktorater. Viktige styringsdokumenter og signaler som trekkes fram er Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, oppvekstreformen og endringene i velferdstjenestelovgivningen.

Styringssignalene knyttet til laget rundt barnet og eleven gir *tydelige forventninger til kommunene* om at de skal jobbe tverrfaglig og tverrsektorielt. Inntrykket fra samlingene er at alle kommunene har jobbet aktivt med å omsette signalene til praksis. Kommunene har valgt ulike løsninger for å skape laget rundt barnet og eleven, avhengig av kommunens størrelse, organisering og tidligere erfaringer med tverrsektorielt samarbeid. Dette kan stille Kunnskapsdepartementet overfor et klassisk styringsdilemma: Hvor detaljorientert skal styringen og føringene være? Føringene bør på den ene siden reflektere tilgjengelig kunnskap om god praksis, men samtidig bør ikke den lokale oppgaveløsningen ikke blir skadelidende.

Selv om signalene knyttet til laget rundt barnet og eleven i hovedsak er samstemte, er det enkelte unntak. Et eksempel er at signalene som ligger i alle de ulike tilskuddsordningene, fortsatt framstår som silopregede. Ulike sektorer og profesjoner kan også ha ulike oppfatninger og forståelser av begreper og føringene. Mange av informantene mener det er behov for begreps- og rolleavklaringer knyttet til laget rundt barnet og eleven, og at det er viktig at dette (også) gjøres – samordnet – på departements- og direktoratsnivå.

Mange av innsatsene som er relevante for arbeidet med laget rundt barnet og eleven, oppfattes fortsatt som sektorvise, særlig ved at de i for liten grad er *koordinerte* og *samkjørte* fra departementenes side.

Den statlige styringen, satsinger og tiltak kan ha urealistiske frister sett fra kommunenes side, eller være i utakt med kommunens prosesser knyttet til blant annet budsjetter og politisk involvering. Videre kan det ta tid før arbeid og signaler fra statlig nivå forplanter seg nedover til kommunene og dernest internt i den enkelte kommune. Flere trekker fram behovet for å holde fast ved et fokus over tid, og at det er uheldig om det introduseres nye satsinger fra statlig hold før de foregående er iverksatt i kommunen. Dette er uttrykk for mangelfull *koordinering* – i dette tilfellet langs den vertikale akse.

Den separate implementeringen av oppvekstreformen og kompetanseløftet løftes fram som et eksempel på manglende samkjøring. Mange kommuner brukte unødvendig tid på selv å finne ut at begge disse i bunn og grunn handlet om å skape et lag rundt barnet (og eleven).

Dette prosjektet fokuserer primært på bruken av pedagogiske styringsvirkemidler. Kompetanseheving trekkes fram som sentralt og viktig. Utdanningsdirektoratets kompetansepakker vurderes som nyttige og gode. Generelt omtales nettressurser som effektive.

Etter- og videreutdanningstilbud innen skoleledelse trekkes også fram som viktige, men flere informanter påpekte som et paradoks at kommunaldirektører (og andre i kommune-

administrasjonen) mangler tilgang til dette kompetansehevingstiltaket – som deres underordnede – skolelederne – ofte benytter seg av.

Statsforvalternes veiledningsaktiviteter anses som nyttige, men de har sin begrensning ved at de er knyttet til dette embetets oppdrag om å kontrollere *lovlighet*, og ikke *kvalitet i tjenestene*. Det kan synes som det er behov for en overordnet veiledningstjeneste – kanskje på nasjonalt nivå – som kan bistå særlig de mindre kommunene i saker som krever spisskompetanse. Datamaterialet vårt gir ikke grunnlag for å formulere denne ideen i noe mer utførlig grad.

Men det later også til å være behov for veiledningstjenester som er silo-uavhengige, og som kan rådgi nettopp i problemstillinger som er sektorovergripende. Enkelte av informantene etterlyser veiledning på hvordan man kan implementere, organisere og drifte det tverrsektorielle samarbeidet. Flere etterlyser «noen ledetråder for å fokusere rett», for eksempel i form av mer oversettings- og fortolkningshjelp fra statsforvalteren når nye satsinger og føringer kommer.

En annen utbredt utfordring er at det er vanskelig for kommunene å balansere mellom det forebyggende arbeidet og kollektive hensyn på den ene siden, og arbeidet med individuelle rettigheter på den andre.

Der små kommuner opplever mangel på spisskompetanse – dels på grunn av rekrutteringsproblemer og dels på grunn av at liten skala ikke tillater spesialisering – opplever store kommuner at høy grad av spesialisering bidrar til silo-problematikken.

Flere av kommunene har stramme budsjetter, men særlig de små kommunene trekker fram at de har lite økonomisk handlingsrom. Det betyr at lovpålagte oppgaver prioriteres. Erfaringen er at forebyggende arbeid medfører «pukkelkostnader» – en høy kostnad i starten – mens besparelse og «gevinsten» først kommer senere. Statlige tilskudd er med andre ord viktige for kommunenes utviklings- og endringsarbeid. Som nevnt, gjenstår det fortsatt noe når det gjelder samordning av tilskuddsordninger.

Anbefalinger

Vi er kjent med at det arbeides med å etablere og utvikle tverrsektorielle samordningsstrukturer på oppvekstfeltet både på departements- og direktoratsnivå. Her etableres primært horisontale mekanismer for samordning. Kan hende er denne rapportens viktigste bidrag at den dokumenterer en arbeidsform – dialogmøter mellom kommunale og statlige aktører – som kan fungere som en pilot for å styrke den vertikale samhandlingen.

Vi foreslår etablering av et forum som kan redusere den vertikale avstanden mellom departement og direktorat på den ene siden, og kommunene på den andre. Et slikt forum bør i tillegg være et forum for tverrsektoriell samordning. En eventuell etablering av et «kommuneforum» bør være på permanent basis, gjerne forankret både i departementenes nylig etablerte kjernegruppe og i statens konsultasjonsordning med KS, og på en måte som legger til rette for et mer forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner. Et slikt forum bør bygge på eksisterende kunnskap, det bør være handlingsrettet, og det bør arbeide med konkrete utviklings- og samordningsoppgaver. Eksempler på arbeidsoppgaver kunne være gjennomgang av handlingsplanutkast, lovutkast og andre planlagte tiltak som kan ha tverrsektorielle implikasjoner. Forumet kunne også være en arena for erfaringsutveksling mellom kommuner som har tatt i bruk ulike samordningsmodeller.

En utfordring med et samarbeidsforum er at det vil kunne omfatte svært mange aktører, noe som kan gjøre det både kostnads- og ressurskrevende å drifte og lite effektivt i oppgaveløsningen. I utformingen må hensynene til representasjon og effektivitet veies mot hverandre. Det er også en rekke andre design-spørsmål som må greies ut og

avklares, slik som ledelse, møtehyppighet og behov for sekretariats- og/eller støttefunksjoner.

Siden problemene som beskrives i annen litteratur er sammenfallende med våre funn, så mener vi at våre funn bidrar til å underbygge anbefalingene som framsettes i disse kildene. Noen tiltak er allerede iverksatt – spesielt tenker vi på departementenes kjernegruppe, som springer ut av anbefalinger fra «Varige strukturer»-rapporten fra 0–24-samarbeidet, men også fra den fellesdepartementale strategien «Gode hver for oss. Best sammen» (Departementene, 2021). Den nylig innførte samarbeidsplikten i velferdstjenestelovgivningen ble foreslått blant annet i Danielsen m.fl. (2020). Vi slutter oss spesielt til følgende forslag og konklusjoner.

I Helsedirektoratets rapport «Hvor skal man begynne?» (Hdir, 2019) trekkes tre hovedkonklusjoner som vi mener har gyldighet også i opplæringssektoren: Barn, unge og deres familier trenger 1) et helhetlig tilbud tilpasset den enkeltes behov, 2) kontinuitet i oppfølgingen gjennom ulike livsfaser og livshendelser, og 3) tilgjengelig, god, forståelig og tidlig informasjon tilpasset den enkeltes behov. Vi tror det er viktig at Kunnskapsdepartementet har dette brukerfokuset i styring av egen sektor – noe som i sin tur forutsetter samordning med andre sektorer.

Danielsen m.fl. (2020) understreker viktigheten av at tiltak er *samkjørt*. Her heter det at samordningsstrukturene på statlig nivå må fremstå som en kollektiv aktør utad og især i møtet med de berørte (fylkes-)kommunale tjenestene.

Viktige anbefalinger i «Varige strukturer»-rapporten i tilknytning til kjernegruppa er for det første at departementene må sørge for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene. Videre foreslås det å redusere vertikal avstand gjennom jevnlig fagmøter og fagseminarer mellom involverte direktorater og departementer, med representasjon på både saksbehandler og ledernivå.

Et tredje forslag her er å sette i gang kompetansehevingstiltak med tanke på å styrke samordningskompetanse, samordningskultur og samordningsledelse. Våre informanter etterlyste nettopp slike tiltak innrettet mot kommunene.

1 Innledning

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Proba samfunnsanalyse utarbeidet denne rapporten, som gjengir erfaringer med og synspunkter på departementets styringsvirkemidler knyttet til *Laget rundt barnet og eleven* blant opplæringssektorledere i norske kommuner. Laget rundt barnet og eleven er et uttrykk for en ambisjon om å samordne aktører både i utdanningssektoren (skole, barnehage, SFO, PPT, Statped) og i andre sektorer som for eksempel barnevern og helse- og omsorgstjenestene. Kunnskapsdepartementet har særlig ønsket å få belyst hvordan styringen fra departementsnivå kan legge til rette for og bidra til at aktørene i kommunene kan samarbeide godt på tvers innen egen sektor og hvordan utdanningssektoren kan være en lagspiller i tverrsektorielt samarbeid.

Dette prosjektet er tenkt som en case-studie. Laget rundt barnet og eleven kan således betraktes som et eksempel – eller et «case» – for bruk av pedagogiske virkemidler innenfor Kunnskapsdepartementets sektorportefølje. Denne rapporten skal inngå som et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av departementets styringsverktøy og -metodikk for samordning av tjenestetilbudene i kommunesektoren og for det tilhørende tverrdepartementale samarbeidet.

1.1 Bakgrunn

I løpet av det siste tiåret har det vokst fram en stadig sterkere erkjennelse av at tradisjonelle styringsprinsipper med mål- og resultatstyring i sektorinndelte hierarkier og tilhørende sektoriserede virkemidler – ofte omtalt som New Public Management (NPM) (Hood, 1991) – kommer til kort i møte med sektorovergripende samfunnsutfordringer, såkalte gjenstridige problemer, eller «wicked problems» (Difi, 2014; Rittel og Webber, 1973).

Kritikken av NPM-paradigmet og framveksten av «post-NPM» (Christensen, 2021) har gitt opphav til en sterkere vektlegging av styringsprinsipper basert på nettverksstyring og kollegiale forvaltningsstrukturer for å åpne opp sektorsøylene og fremme samordning på tvers. Samtidig ser man en overgang til mer bruk av pedagogiske virkemidler – særlig i den statlige styringen av kommunesektoren. Disse to dreiningene – og den akademiske forståelsen av dem er redegjort for i Danielsen m. fl. (2020), og vi går nærmere inn på bruk av ulike virkemidler nedenfor.

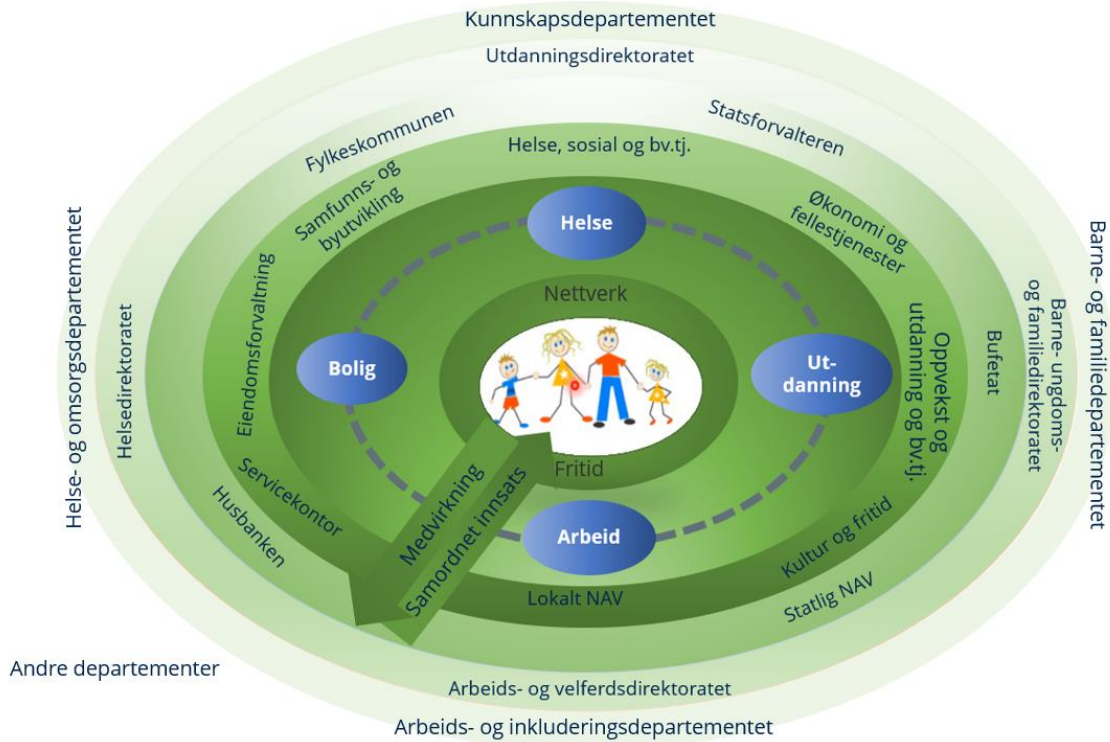
På oppvekstfeltet kom denne dreiningen blant annet til uttrykk ved opprettelsen av 0–24-samarbeidet i 2015 gjennom et felles oppdragsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.¹ I juni 2019 fikk direktoratene i oppdrag å gjennomføre 0–24-prosjektet *Bedre tverrsektorielt samarbeid*, med formål å vurdere de pedagogiske virkemidlene knyttet til tverrsektoriell samordning for utsatte barn og unge og deres familier. Prosjektet resulterte i gjennomganger av virkemiddelapparatet på nasjonalt nivå (Danielsen m. fl., 2020) og på regionalt nivå (0–24-samarbeidet, 2021b) samt et sluttnotat (0–24-samarbeidet, 2021a).

Tilnærmingen med et «lag» rundt barnet ble blant annet presentert i Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, og var basert på blant annet Nordahl-utvalget (Nordahl m.fl., 2018), 0–24-samarbeidet samt en rekke NOU-er og tidligere stortingsmeldinger. Laget på tjenestenivået består både av aktører i utdanningssektoren, slik som skole, barnehage, skolehelsetjenesten, SFO, PP-

¹ Fra 2019 kom også Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene med.

tjenesten og Statped. Dette handler i hovedsak om tverrfaglig samarbeid mellom aktører innenfor én og samme sektor, og som vi kan omtale som *det lille laget*. Men et komplett lag – særlig med tanke på å fange opp og ivareta behovene til de mer sårbare og utsatte barna – krever et tverrsektorielt samarbeid, med deltakelse fra aktører som NAV, barnevernet, flykningtjenesten, politiet og kommune- og spesialisthelsetjenesten. Kompleksiteten i en slik tilnærming er illustrert i Figur 1-1 (figuren angir ikke sektorgrenser).

Figur 1-1. Laget rundt barnet og eleven. Tilpasset etter tegning fra Statsforvalteren i Oslo og Viken.



Også i disse tilgrensende sektorene er det pågående prosesser med formål å skape og styrke helhetlige og sammenhengende tjenestetilbud for utsatte barn og unge og deres familier. Barnevernsreformen – eller oppvekstreformen – gir kommunene større ansvar, herunder for styring av barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Det legges her til grunn at endringer i hele oppvekstsektoren er en forutsetning for måloppnåelsen i reformen.² I NAV innføres barneperspektivet i henhold til sosialtjenesteloven og FNs barnekonvensjon. Helsesektoren gjennomfører blant annet digitaliseringsprosjektet *Livshendelse Alvorlig sykt barn* med finansiering fra *Stimulab*-programmet.³ På integreringsfeltet arbeides det på bred front for å forebygge og motvirke negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (KD, 2021). I flere av disse sammenhengene snakkes det om å organisere tjenestetilbudet i form av «lag» eller liknende, men vi er ikke kjent med at det finnes noen felles eller omforent beskrivelse av sammensetning, organisering og

² Hva er barnevernsreformen? Hentet 11. februar 2022 fra <https://ny.bufdir.no/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>.

³ Livshendelsen - Alvorlig sykt barn. Hentet 11. februar 2022 fra <https://alvorligsyktbarn.no/>.

virkemåte for en slik «lag»-basert modell. Slik sett er ikke de statlige føringene om *det store laget* fullt ut samstemt på tvers av sektorene.

Samtidig iverksettes ulike forslag og anbefalinger fra 0–24-programmet: Med lovproposisjonene Prop. 100 L (2020–2021) og Prop. 102 L (2020–2021) har man endret 14 sektorlover på helse- og velferdstjenesteområder med formål å styrke det tverrsektorielle samarbeidet. Også departementene imellom arbeides det med å styrke det tverrsektorielle samarbeidet, spesielt ved opprettelse av en kjernegruppepilot for utsatte barn og unge med sekretariatsfunksjonen tillagt Barne- og familiedepartementet (Departementene, 2021; Prop. 1 S, 2021–2022).

Dette er i tråd med overordnede politiske målsetninger: For å nå målsetningen om en effektiv offentlig sektor gjennom innovasjon kreves blant annet at offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid (Meld. St. 30, 2019–2020). Måloppnåelsen i *Laget rundt barnet og eleven* avhenger av at det initieres nyskapende arbeid i kommunene, så følgelig oppfatter vi oppdraget som et viktig ledd i en innovasjonsprosess.

I 2019 kom Difi-rapporten *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*, som er en kartlegging av virkemiddelbruk på flere av departementets fagområder. Et hovedfunn i rapporten er at de ordinære styringsvirkemidlene bør suppleres med mer dialog og mer samhandling. Involvering og dialog er viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov, og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte. Rapporten etterlyser også en mer nyansert forståelse av utforming og bruk av pedagogiske virkemidler (Difi, 2019).

Herværende oppdrag inngår i et pågående arbeid i Kunnskapsdepartementet, og som er en oppfølging av Difi-rapporten (2019) og Meld. St. 6 (2019–2020). Departementet ønsker å få mer kunnskap om styringen ut mot kommunene gjennom en studie av føringen om å skape lag rundt barnet og eleven og bruken av pedagogiske styringsvirkemidler knyttet til denne. Hensikten er å bruke laget rundt barnet og eleven som en case-studie med tanke på å benytte innsikter og erfaringer herfra på andre saksfelter i Kunnskapsdepartementet.⁴

Oppdraget omfatter fasilitering av dialogmøter – eller arbeidsverksteder («*workshops*») – og sammenstilling og oppsummering av innhold, funn, vurderinger og anbefalinger i herværende sluttrapport.

1.2 Tematikk og forskningsspørsmål

I utgangspunktet var prosjektets tematikk formulert under de tematiske overskriftene 1) styringen fra statlig hold, 2) kommunikasjon, 3) virkemidler og samordning og 4) kommunenes behov. I den innledende dialogen med oppdragsgiver – samt ut fra noen innledende intervjuer med representanter for Statped, Utdanningsdirektoratet, en statsforvalter samt to kommuner – kom vi i fellesskap fram til at hensikten med arbeidsverkstedene skulle være å innhente kunnskap om:

- 1) I hvilken grad kommunikasjonen fra statlig hold oppleves som samordnet og forståelig
- 2) Hvordan føringen om laget rundt barnet og eleven oppfattes og omsettes i praktisk handling i kommunene

⁴ Og av hensyn til lesbarhet skriver vi heretter laget rundt barnet og eleven med liten forbokstav og uten verken kursivering eller anførselstegn.

- 3) Hva som er uklart eller utfordrende i samspillet og dialogen med de statlige aktørene
- 4) Hvordan ulike statlige støttetiltak og styringsvirkemidler fungerer sammen
- 5) Hvilke behov kommunene har for tiltak fra statlig hold når det gjelder å legge til rette for bedre samordning
- 6) Hvordan Kunnskapsdepartementet kan legge til rette for et godt tverrsektorielt samarbeid i kommunene

Et viktig semantisk grep her er å erstatte uttrykket *styring av* med *føringen om*, slik at det kommunale selvstyret reflekteres i forskningsspørsmålene. Videre er det viktig å understreke at denne case-studien primært setter søkelyset på Kunnskapsdepartementets bruk av (pedagogiske) styringsvirkemidler, og ikke på kommunenes implementering av dem, da hensikten med prosjektet som nevnt er å bidra til å utvikle Kunnskapsdepartementet som statlig styrings- og tilretteleggingsaktør. Gjennomføring av dialogmøter – eller arbeidsverksteder – med representanter for oppvekstetatene i kommuner i tre fylker åpnet for diskusjon av en rekke forskjellige spørsmål om hva norske kommuners ønsker og behov, blant dem: Ønsker kommunene at staten går tungt inn med øremerkede tilskudd og detaljstyring. Eller ønskes dialog og veiledning?

1.3 Kort om styringsvirkemidler og samordning i offentlig forvaltning

Det er vanlig å klassifisere styringsvirkemidlene som benyttes i offentlig forvaltning i fire overordnede kategorier; juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Disse virkemidlene kombineres ofte på ulike måter. Når store reformer skal gjennomføres, benytter ofte staten alle typene virkemidler, og erfaringen er at styring gjennom nasjonale satsinger gir større effekt når flere virkemidler kombineres (Difi 2015:19). Siden det er fokus på pedagogiske virkemidler i dette prosjektet, går vi litt nærmere inn på dette nedenfor. Men først en kort oversikt over de viktigste styringsvirkemidlene som Kunnskapsdepartementet anvender overfor opplæringssektoren, det vil si barnehagene, grunnskole og den videregående opplæringen.

Kunnskapsdepartementets styring av opplæringssektoren

Det klart viktigste juridiske styringsvirkemidlet er Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa⁵ (heretter omtalt som *opplæringsloven*) med tilhørende forskrifter, som regulerer utdanning på grunnskolen og videregående opplæring i Norge. Loven er under revidering, og den nye opplæringsloven er ventet å tre i kraft ved oppstart av skoleåret 2024–2025.⁶ Den mest sentrale forskriften er *Forskrift til opplæringslova*. I tillegg kommer *Læreplanverket*, som også er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen. Det foreligger også en *Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen*.⁷ Kunnskapsdepartementet har også sektoransvar for *Lov om barnehager* (barnehageloven)⁸ med tilhørende forskrifter.

⁵ LOV-1998-07-17-61.

⁶ Ifølge tildelingsbrevet for Utdanningsdirektoratet for 2021 skulle loven tre i kraft i 2023 (URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2021.pdf>), men det har blitt utsatt til 2024, ifølge opplysninger hentet 15. desember 2022 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/>.

⁷ FOR-2021-05-31-1825.

⁸ LOV-2005-06-17-64.

Et annet viktig juridisk styringsvirkemiddel er statsforvalternes tilsyn og klagebehandling, samt deres førsteinstansbehandling av saker etter opplæringslovens kapittel om skolemiljø (kapittel 9A). Det er Utdanningsdirektoratet som i årlige tildelingsbrev formulerer tema for felles nasjonalt tilsyn. Tildelingsbrevene utformes i henhold til styringssignaler fra Kunnskapsdepartementet.

Blant de organisatoriske virkemidlene er organiseringen av statlige støttesystemer i sektoren, og det viktigste er Statped, som er under omstilling. Virksomheten har fått et mer avgrenset mandat for blant annet å bli et mer rendyrket støttesystem for brukere som har omfattende, varige behov for tilrettelegging eller som har særskilte utfordringer. Videre skal Statped støtte kommunene i deres arbeid for at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for tilrettelegging får et godt barnehage- og opplærings-tilbud. Samtidig skal kommuner og fylkeskommuner styrke egen kompetanse innenfor spesialpedagogiske områder for å kunne tilby en tjeneste som er tettere på brukerne.

Opplæringssektoren finansieres gjennom rammestyningen av kommunesektoren, så Kunnskapsdepartementets økonomiske virkemidler er begrenset til tilskuddsordninger. Av disse kan nevnes *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring*, herunder regional ordning for kompetanseutvikling, desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole, kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis samt oppfølgingsordningen. Oppfølgingsordningen er en statlig ordning for kompensatorisk støtte til skoleeiere som over tid har svake resultater på sentrale mål i opplæringen, og omfatter 39 kommuner.

I tillegg har Utdanningsdirektoratet flere tilskuddsordninger for barnehager og skoler, blant annet *Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere* og *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring*. Det finnes flere andre tilskuddsordninger med ulike formål og innretninger.

Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse for ulike tiltak eller føringer som staten kan ta i bruk overfor kommunene for å påvirke deres arbeid (blant andre KMD, 2012; Difi, 2019; Danielsen m.fl., 2020). Virkemidlene favner bredt og kan typisk ha som formål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Det kan for eksempel være nettbaserte kunnskapsressurser, opplærings- og utviklingsprogram, strategier og handlingsplaner, nettverk og samhandlingsmodeller, veiledere, retningslinjer, rundskriv, med videre.

Det kommunale selvstyret fungerer innenfor statlig definerte rammebetingelser som skapes blant annet gjennom lovkrav og tilsyn (juridiske virkemidler) og økonomiske overføringer og tilskudd (økonomiske virkemidler). Pedagogiske virkemidler blir dermed et viktig virkemiddel som staten har for å påvirke kommunenes arbeid med tjenesteutforming. Pedagogiske virkemidler blir for eksempel brukt til å påvirke kommunenes oppfølging av nasjonale politiske ambisjoner på felt som faller mellom ansvarsområder som spesifiseres i de enkelte særlover, slik som tverrsektorielt arbeid (Danielsen m.fl., 2020)

Virkemidlene gir rom for «nasjonal standardisering av offentlig politikk», samtidig som de har varierende implikasjoner for lokal praksis og ivaretar hensynet til lokal autonomi (Danielsen m.fl., 2020). Kommunene må forholde seg til virkemidlene, men de vurderer selv hvor langt de vil gå med tanke på å tilpasse tjenestetilbud, organisering og lokale prosesser.

Danielsen m.fl. (2020) påpeker at pedagogiske virkemidler favner såpass bredt at det vil kunne variere om virkemidlene oppfattes å være ønskelige eller nødvendige. Likeså vil effekten av virkemidlene variere. Både lokale preferanser, variasjoner i lokal fortolkning

og kommunenes kapasitet til å ta i bruk virkemidler vil kunne påvirke effekten. Det vil også kunne variere hvor eksplisitte føringene er eller hvor obligatoriske virkemidlene oppfattes å være. Her vil virkemidlenes språklige innhold ha betydning, for eksempel om det brukes betegnelser som «kan», «bør» eller «må/skal», samt i hvilken grad målgruppe og ansvarlig aktør presiseres. Blant annet vil virkemidler som refererer til kommunens ansvar og plikter eller henviser til lovverk, kunne oppfattes som eksplisitte og formelle. Rundskriv og retningslinjer vil for eksempel dermed kunne oppfattes relativt obligatoriske og eksplisitte, mens (mer generelle) opplæringsressurser og nasjonale strategier og nasjonale handlingsplaner vil oppfattes mindre eksplisitte.

Det kan diskuteres om rundskriv, tolkningsuttalelser til lovverk og veiledere er pedagogiske eller juridiske virkemidler. Både Utdanningsdirektoratet, Statped og statsforvalterne har veiledningsoppgaver – Statped på det spesialpedagogiske området og statsforvalterne på lovtolkning.

Et viktig pedagogisk virkemiddel er Kunnskapsdepartementets styring og utforming av grunn, etter- og videreutdanningene i universitets- og høyskolesektoren. Og da ikke bare lærer- og rektorutdanningene, men også de øvrige personalgruppene som skal bidra til å skape både det lille og det store laget rundt barnet og eleven.

Utover dette kan nær sagt enhver form for kommunikasjon fra Kunnskapsdepartementet oppfattes som pedagogiske virkemidler eller styringssignaler – stortingsmeldinger, høringsnotater, lovproposisjoner, og så videre.

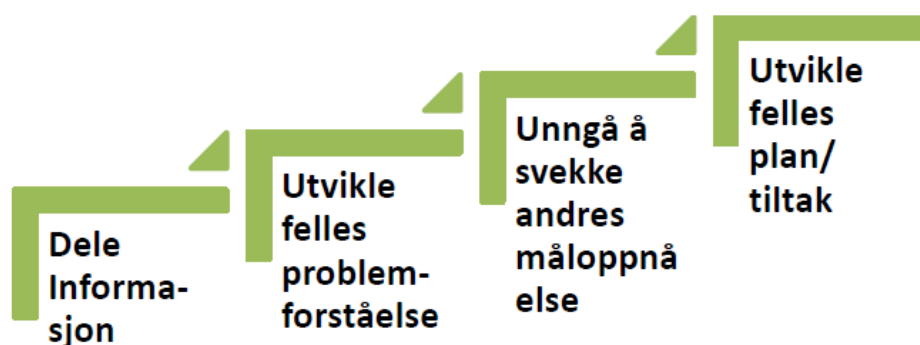
Samordning i offentlig forvaltning

Som nevnt ovenfor, er samordning av styring og tjenestetilbud et sentralt element i laget rundt barnet og eleven.

«Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.» (Difi 2014)

Ifølge Difi (2014) kan graden av samordning deles inn i fire trinn eller ambisjonsnivåer (se Figur 1-2). Hvilket trinn på samordningsstigen som velges eller oppnås, er situasjonsavhengig ut fra behov, målsetninger og kapabiliteter.

Figur 1-2. Samordningsstigen. Fra Difi (2014).



Vi ser at det kan være en lang vei å gå fra det laveste nivået – å dele informasjon – til å utvikle felles tiltak. Likevel kan bare det å etablere rutiner for effektiv informasjonsdeling være utfordrende nok – for eksempel dersom det er ulike krav til taushetsplikt i de berørte sektorene. Vi oppfatter de statlige signalene slik at man har ambisjoner om å oppnå det

høyeste nivået – felles planer og tiltak – både i den sentrale statsforvaltningen, i de underliggende etatene, blant statsforvalterne og ute i den enkelte kommune.

Samordning – er virkemidlene samstemt, koordinert og samkjørt?

I arbeidsverkstedene har det framkommet at samordning har flere aspekter eller dimensjoner, og dette har gitt opphav til følgende begrepsapparat, som da kanskje er særlig tilpasset pedagogiske virkemidler. Vi mener det er hensiktsmessig å nyansere samordningsbegrepet ved å anse at høy grad av *samordning* innebærer at virkemidlene er *samstemt*, *koordinert* og *samkjørt*.

At virkemidlene er *samstemt* innebærer at de har samme innhold i form av blant annet problemdefinisjoner, målformuleringer, begrepsbruk og utforming av tiltak. At styrings-signalene er samstemte, er kanskje det viktigste, men vi oppdaget i arbeidsverkstedene at dette ikke er tilstrekkelig.

At virkemidlene er *koordinert* handler om tidsaspektet; at det er et sammenfall i tid eller at tiltak iverksettes i en hensiktsmessig sekvens. Det viser seg at mangelfull koordinering skape utfordringer for implementering av tiltak ute i kommunene.

Til sist kan vi snakke om at virkemidler er *samkjørt* dersom styringsaktørene kommuniserer eller implementerer dem *i fellesskap* – altså at det helt eksplisitt er en felles avsenderadresse bak styringssignalene. Samkjøring bidrar blant annet til å understreke at signaler ikke er samstemte som et resultat av tilfeldigheter, men at det tydeliggjøres at det faktisk ligger en felles tanke og intensjon bak signalene.

1.4 Metode: Intervjuer og arbeidsverksteder

Innledende intervjuer

Vi gjennomførte fem innledende intervjuer med representanter for Utdanningsdirektoratet, Statped, én statsforvalter og to kommuner. De innledende intervjuene var viktige for å få innsikt i hvordan «laget rundt barnet og eleven» forstås av sentrale aktører på feltet, hva kommunene oppfatter som statlige styringsvirkemidler, og hvordan disse tas imot i kommunene. I tillegg ga intervjuene et grunnlag for å vurdere hvem i kommunene som ville være mest egnet som deltakere på arbeidsverkstedene. Noen av de innledende intervjuene ble gjennomført fysisk og noen digitalt.

Arbeidsverksted med kommuner

Hoveddelen av datainnsamlingen består av tre arbeidsverksteder med kommuner fra fylkene Viken, Vestland, Nordland samt deler av Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark. Deltakerne på arbeidsverkstedet var oppvekstsjefer, kommunaldirektører for utdanning og oppvekst, eller tilsvarende. I tillegg deltok Utdanningsdirektoratet og KS på ett verksted hver, og Statped deltok på to. Representanter for statsforvalterembeter deltok på to av arbeidsverkstedene. Kunnskapsdepartementet deltok som observatør på alle arbeidsverkstedene.

Arbeidsverkstedene for kommuner i Viken/Vestfold og Telemark og Vestland ble gjennomført fysisk i Oslo og Bergen, henholdsvis, mens arbeidsverkstedet for kommuner i Nordland og Troms og Finnmark ble gjennomført digitalt. Til sammen deltok 28 kommuner og sju sentrale eller regionale aktører. På hvert arbeidsverksted var det mellom 10 og 16 deltakere foruten arrangører og oppdragsgiver.

Arbeidsverkstedene hadde en varighet på 3,5 timer og besto av en felles innledning om prosjektet og om tematikken, gruppearbeid og en felles avslutning med oppsummering

av hovedpunkter. På hvert arbeidsverksted fordelte vi deltakerne på grupper etter kommunestørrelse, slik at hver gruppe skulle ha noen grad av felles erfaringsgrunnlag å diskutere ut fra. I rapporten henviser vi derfor enkelte steder til opphavspersoner for sitater som angis å være fra for eksempel *stor/mellomstor kommune* – det er her arbeidsverkstedgruppa det henvises til.

Vi sendte på forhånd ut informasjon til deltakerne om spørsmålene vi ville ta opp, slik at de fikk anledning til å forberede seg og eventuelt drøfte med kolleger i forkant. Proba fasiliterte arbeidsverkstedene. Det ble gjort lydopptak av gruppearbeid og plenumsdiskusjoner, og på basis av opptak og notater ble det utarbeidet referater i etterkant.

Referatene har vært interne arbeidsdokumenter, som har blitt bearbeidet og analysert ved bruk av programvaren Nvivo, som er standardverktøyet for håndtering av kvalitative data.

2 Hvordan oppfattes signalene om laget rundt barnet og eleven i kommunene?

I dette kapitlet gjør vi rede for hva kommunene oppfatter som sentrale statlige føringer og signaler knyttet til laget rundt barnet og eleven.

Informantene er gjennomgående enige om at signalene og føringene fra statlig hold knyttet til laget rundt barnet og eleven i hovedsak er samstemte. Mange formulerer det slik at signalene trekker i samme retning. Signalene og føringene fra staten knyttet til tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid rundt utsatte barn og unge er mange, og de kommer fra flere forskjellige departementer og direktorater. Flere nevner også at det er forventninger om «tidlig innsats» fra ulikt hold, blant annet innen utdanningssektoren og helsesektoren, og det er tydeliggjort i den nye oppvekstreformen.

Det mest sentrale styringsdokumentet når det gjelder laget rundt barnet og eleven er Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Gjennom arbeidsverkstedene fikk vi inntrykk av at kommunerepresentantene kjenner godt til meldingen, og vår oppfatning er at de forholder seg ganske aktivt til denne i arbeidet sitt. Flere trakk fram at meldingen er tydelig, og at dette har vært nyttig i arbeidet.

Noen av informantene trekker fram at Meld. St. 6 (2019–2020) ikke representerer noe helt nytt, men at den «setter ord på noe man allerede har drevet med». Et par av informantene sier følgende om stortingsmeldingen:

«Den [stortingsmeldingen] er god, vi oversatte den til vårt arbeid. Det er ikke helt nytt tankegods, men en skjerping og tydeliggjøring.» (Mellomstor kommune, Viken)

«Meldingen er tydelig på det med å utvide ordinær opplæring, utvide normalbegrepet. Inkluderende praksis er et sentralt begrep. Hvem skal være med på laget, og det at PPT skal være til stede i virksomhetene.» (Mellomstor kommune, Viken)

Flere trekker også fram kompetanseløftet, som ble lansert i den samme stortingsmeldingen, som et viktig signal. Enkelte nevner at både høringsrunden til Meld. St. 6 (2019–2020) og Nordahl-utvalgets arbeid (Nordahl m.fl., 2018) ga viktige signaler om hva som ville komme.

Oppvekstreformen og endringene i velferdstjenestelovgivningen utgjør noen nylige signaler som informantene oppfatter som sentrale og viktige. Flere oppfatter at det er tydelige føringer fra både helsesiden, oppvekstsiden og andre, om at man skal samarbeide på tvers. På tidspunktet for arbeidsverkstedene var det flere av informantene som ventet på den tverrsektorielle veilederen for de nye bestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen om samordning, samarbeid og barnekoordinator.

Andre signaler som trekkes fram som relevante, er forarbeidene for den nye opplæringsloven, diverse tiltaks- og prosjektmidler som kommunene kan søke på, Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (ReKomp), Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skole (DeKomp) rammeplaner for barnehage, SFO og skole, samt overordnede prinsipper i tverrgående lover slik som FNs bærekraftsmål, «barnets beste», «medvirkning» og FNs barnekonvensjon.

Med andre ord, **helhetsinntrykket er at flere statlige sektormyndigheter er samstemte om at kommunene skal etablere et sammenhengende tjenestetilbud for barn og unge – i form av både det store og det lille laget.**

Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole, SFO (Meld. St. 6 2019–2020)

Stortingsmeldingen framhever betydningen av inkluderende fellesskap og tidlig innsats, og skal legge særlig til rette for at viktig kompetanse kommet tett på barna og elevene. Blant grepene i stortingsmeldingen er å styrke tverrfaglig samarbeid og et kompetanseløft for det spesialpedagogiske feltet (omtalt under). Stortingsmeldingen viser blant annet til «laget rundt barnet og eleven» som begrep.

Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en oppfølging av Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (blant annet Statsforvalteren.no 2021). Kompetanseløftet skal være et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet. Målsetningen med kompetanseløftet er at kommuner, fylkeskommuner, barnehage- og skoleeiere skal ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.⁹

Ordningen skal bygges opp gradvis fram mot 2025. Kommunene som deltar skal kartlegge kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og melder sine behov til samarbeidsforum i fylket. Statsforvalteren i det enkelte fylket har ansvaret for forvaltningen av tilskuddet, og tildeler midler etter prioritering i samarbeidsforum. Både barnehage, skole og PPT skal fortrinnsvis være en del av tiltaket som ønskes igangsatt. Planer og tiltak skal være forankret lokalt, og de skal planlegges og gjennomføres i samarbeid med et aktuelt universitet eller høyskole.

Oppvekstreformen (barnevernsreformen)

Barnevernsreformen flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet, både faglig og økonomisk. Reformen skal bidra til å styrke forebyggende arbeid og tidlig innsats. Forebyggende arbeid og tidlig innsats omtales som en investering i innbyggernes velferd, og en investering for å unngå mer inngripende og kostbare tiltak på et senere tidspunkt. Reformen trådte i kraft 1. januar 2022.

For å nå målene i barnevernsreformen er det behov for innsats og endringer i hele oppvekstsektoren. Derfor blir barnevernsreformen omtalt som en oppvekstreform. I denne rapporten bruker vi begrepet oppvekstreformen gjennomgående.

Endringer i velferdstjenestelovgivningen

I august 2022 trådte nye bestemmelser om samarbeid, samordning og barnekoordinator i kraft. Bestemmelsene er knyttet til 14 ulike velferdstjenestelover, og skal særlig sikre samordning av tjenester til barn, unge og deres familier. I september 2022 ble det publisert en tverrsektoriell veileder for de nye bestemmelsene. Veilederen er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet i samarbeid.

⁹ Se for eksempel <https://www.statsforvalteren.no/portal/barnehage-og-opplaring/lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/> og <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>.

3 Hvordan omsettes føringene i praksis?

Vi gjengir her hvordan kommunene jobber for å skape et lag rundt barnet og eleven, og hva som har vært utgangspunktet for arbeidet deres.

Som allerede nevnt; **informantene forteller at styringssignalene knyttet til laget rundt barnet og eleven gir tydelige forventninger til kommunene om at de skal jobbe tverrfaglig- og tverrsektorielt.** Informantene beskriver signalene som viktige for å gi retning til kommunenes arbeid på dette området, og for at arbeidet med samordning og samarbeid på tvers gis oppmerksomhet og blir prioritert.

Samtidig som føringene er tydelige på at kommunene skal jobbe tverrsektorielt, gir de også rom for at **kommunene kan finne lokale tilpasninger og løsninger på hvordan de kan skape laget rundt barnet.** I praksis jobber kommunene på ulike måter og med ulike innretninger for å skape laget rundt barnet og eleven. I de følgende vil gi noen eksempler på hvordan kommunene innretter dette arbeidet.

3.1 BTI-modellen

Faktaboks 3-1. BTI-modellen.

BTI-modellen

BTI står for bedre tverrfaglig innsats, og er en samhandlingsmodell som skal sikre helhetlige og koordinerte tjenester, tidlig innsats, samordning og medvirkning. Modellen beskriver ulike nivåer av samarbeid, basert på innsatsens omfang og antallet tjenester og instanser som er involvert (forebygging.no). Det er konkrete samhandlingsverktøy knyttet til modellen, som for eksempel stafettlogg som kan brukes for å dokumentere og koordinere innsatsen til de ulike instansene. Det er Helsedirektoratet som har tatt initiativ til utvikling av modellen, basert på en dansk modell. Tidligere var det knyttet en særskilt tilskuddsordning til utvikling av lokal samhandling etter BTI-modellen. Tilskuddet er nå samordnet med Bufdirs tilskuddsordning «systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn» (helsedirektoratet.no).

Mange av informantene forteller at de har tatt i bruk, eller skal ta i bruk, BTI-modellen for å organisere og styrke det tverrsektorielle arbeidet. **Flere av informantene som har erfaring med BTI-modellen, trekker den fram som et godt utgangspunkt for å skape laget rundt barnet og eleven.** Blant annet påpeker flere at modellen legger godt til rette for å skape relasjoner på tvers, styrke sektorenes kjennskap til hverandre og etablere felles forståelse for tverrsektorielle oppgaver og oppdrag.

«Vi har jo vært en BTI-kommune siden 2017, og vi har jobbet veldig systematisk med å bygge felles forståelse og relasjoner. Felles forståelse rundt mitt oppdrag og ditt oppdrag. [...] Vi er ikke ferdig, det tar utrolig lang tid, men vi begynner å nærme oss noe [...].»
(Mellomstor/stor kommune, Vestland)

Mange av de som har tatt i bruk BTI-modellen, erfarer samtidig at dette er et kontinuerlig og langvarig arbeid. Enkelte forteller at de stadig «må blåse nytt liv i» arbeidet og/eller at arbeidet stadig må tilpasse nye føringer og satsinger som kommer. Noen forteller også at de opplevde oppstartsproblemer fordi initiativet og finansieringen til etablering av BTI-modellen kom fra kun én sektor, nærmere bestemt helsesektoren. Dette medførte at oppvekstsektoren ble koblet på for sent i utviklingsprosessen, og at helsesektoren forsøkte å legge føringer for hvordan oppvekstsektoren skulle jobbe. I noen tilfeller resul-

terte denne mangelfulle koordineringen fra statlig hold i at kommunen måtte starte arbeidet med BTI-modellen på nytt.

Andre kommuner forteller at de har utviklet «egne modeller» eller varianter av BTI-modellen. Disse modellene er ofte svar på de mange føringene og satsingene som kommer om samordning og tverrsektorielt arbeid. **Selv om statlige føringer er samstemt om at det skal skapes lag, så er ikke disse tilstrekkelig samkjørt.** Elementer i slike lokale modeller kan blant annet være å styrke kjennskapen til hverandre, etablere felles forståelse for oppgaver, avklare felles begreper og verdier, jobbe med forankring, mm.

I tillegg til BTI-modellen og egne modeller er det mange informanter som forteller at også Kompetanseløftet er et godt utgangspunkt for å jobbe med laget rundt barnet og eleven. Dette begrunnes blant annet med at Kompetanseløftet har som mål å fremme helhet, inkludering og sammenheng.

3.2 Organisering for samarbeid

Et tilbakevendende tema i kommunenes arbeid med å skape laget rundt barnet er *organisering*, og da særlig hvordan kommunene har organisert seg for å legge til rette for samarbeid på tvers. Med organisering siktes det både til faktorer som fysisk plassering av ansatte og tjenester, og andre faktorer som styringslinjer, etablering av kontaktpunkter og møtepunkter, mm.

Organisering på tjenestenivå

Noen av informantene forteller at de på tjenestenivå har valgt å samlokalisere tjenester på oppvekstfeltet. For eksempel er det flere av kommunene som har etablert såkalte «familiens hus», der tjenester som PPT, barnevern, BUP, helsestasjon, psykisk helseteam og/eller andre er fysisk plassert på samme sted, gjerne i samme bygning. Denne organiseringen begrunnes blant annet med et ønske om å minske avstanden mellom tjenestene og styrke kontakten og dialogen på tvers. Noen har også innført felles ledermøter på tvers av tjenester. Kommunene som har samlokalisert tjenestene på denne måten, forteller at erfaringene så langt er positive, og at de opplever at det tverretatlige og tverrsektorielle har blitt styrket som følge av dette.

«Vi har etablert 'Familiens hus' med PPT, familie og barnevern. Suksesskriteriet er mye ledelse og styring og rutiner. Forpliktende samarbeid.» (Mellomstor kommune, Viken)

Andre forteller at de har etablert tverrfaglige team som kan/skal bistå primærtjenestene i saker som krever samarbeid på tvers. Et par av kommunene som har rigget arbeidet på denne måten, forteller imidlertid at en utfordring har vært å få primærtjenestene (og foreldre) til å bruke dette tilbudet.

En annen informant forteller at skolene i kommunen har fått en fast kontaktperson i barnevernet som de kan kontakte ved behov. Informanten forteller at de erfarer at dette har styrket samarbeidet mellom skolene og barnevernet, og at det har bidratt til å senke terskelen for skolen til å ta kontakt med barnevernet.

Organisering på administrativt nivå

På administrativt nivå har mange av kommunene samlet oppvekstsektoren i én styringslinje. Dette innebærer at blant annet barnehage, skole, PPT, barnevern og eventuelt flere er lagt til samme styringslinje i kommunen og ledes av en oppvekstsjef/kommunalsjef for oppvekst eller tilsvarende. En av informantene som har erfaring med slik organisering, opplever at dette har vært avgjørende for henne for å kunne holde oversikt over og koble sammen satsinger som kommer i disse sektorene.

Informantene erfarer også at samarbeidet med helsesektoren er viktig. Noen av informantene forteller at de derfor har valgt å samlokalisere oppvekstsjef og helsesjef, blant annet for å styrke samarbeidet og dialogen mellom disse sektorsjefene. Informantene dette gjelder forteller at de har positive erfaringer med dette. De har blant annet opplevd å få tettere dialog med helsesektoren og bedre oversikt over tilgrensende arbeid og felles satsinger. En av informantene forteller også at hun gjennom et tettere samarbeid med helsesjefen har blitt mer oppmerksom på forskjeller og likheter i hvordan sektorene forstår felles begreper og problemstillinger.

Uavhengig av hvordan kommunene har organisert seg på administrativt nivå, tyder intervjuene på at **det tverrsektorielle samarbeidet på administrativt nivå er viktig for å legge til rette for det tverrsektorielle arbeidet på tjenestenivå**. Det er altså viktig at beslutninger og prosesser i størst mulig grad avklares og avstemmes på et overordnet nivå i kommunen. Dette handler om å fange opp, koble sammen og «oversette» felles føringer, satsinger og prosjekter samt forankre det tverrsektorielle samarbeidet. Vi ser at **også på kommunalt nivå må tiltakene rettet mot å skape laget rundt barnet og eleven være både samstemte, koordinerte og samkjørte**.

3.3 Ulike utgangspunkt for å skape laget rundt barnet og eleven

Kommunene har svært ulike utgangspunkt for å organisere og rigge det tverrfaglige/sektorielle arbeidet. Faktorer som kommunestørrelse, økonomi, ressurser og kompetanse legger premisser for hvordan kommunene kan organisere dette arbeidet. Dette innebærer at kommunene kan møte ulike utfordringer i arbeidet med å skape laget rundt barnet og/eller at noen forhold kan slå ulikt ut i forskjellige kommuner. En informant påpeker at slike forutsetninger kan gjøre at kommuner med utfordringer kan bli sittende med «svarteper» når de ikke klarer å oppfylle lovkrav og rettigheter, selv om kravene i utgangspunktet i realiteten er nærmest uoppnåelige gitt kommunens forutsetninger.

Rekruttering

Informanter fra mange av kommunene utenfor de større byene forteller at de har utfordringer med å rekruttere personer med riktig kompetanse. Vi anser dette som et velkjent problem, som ikke krever ytterligere utdyping.

Kommunestørrelse

Både små og store kommuner opplever samordningsutfordringer, men på høyst ulike måter. Datamaterialet vårt tyder på at store kommuner kan ha en fordel ved å ha større kapasitet, mer ressurser og mer (spiss)kompetanse. Samtidig påpeker enkelte av informantene at store kommuner kan oppleve utfordringer med siloorganisering og tunge byråkratiske prosesser knyttet til forankring av tverrsektorielle innsatser og tiltak.

Små kommuner på sin side kan være mindre byråkratiske, forankring kan gå raskere, og den vertikale styringslinja kan være kortere. Samtidig påpeker enkelte av informantene at små kommuner kan oppleve at strukturene for samarbeid kan være skjøre og personavhengige. De har også færre ressurser å spille på, de kan mangle viktig (spiss)kompetanse, og må i større grad jobbe som generalister.

Spesialisering og tverrfaglighet

De ansatte i små kommuner må ofte dekke brede tematiske felt for å håndtere oppgavene i kommunen, og ofte finnes det ikke dedikerte kompetanse- og

veiledningsteam for ulike områder, slik mange større kommuner har. Mange av de ansatte er generalister; noen av dem i tillegg til å være spesialist innen sitt eget felt.

I en liten kommune kan det gå lang tid mellom hver gang en type sak dukker opp, slik at de ansatte ikke får opparbeidet seg mye erfaring med spesifikke saksområder. For eksempel er det flere av de små kommunene som ikke har egne ansatte som skal håndtere mobbesaker. **Tverrfagligheten på individnivå i små kommuner står i sterk kontrast til det større kommuner opplever – at de ansatte er så spesialiserte at tverrfaglighet på tvers av silo-organiseringen blir en utfordring.**

Interkommunalt samarbeid

I små kommuner er det vanlig å etablere interkommunalt samarbeid for å løse pålagte oppgaver. Vi har ikke undersøkt spesifikt hvordan slike samarbeid påvirker arbeid med laget rundt barnet og eleven. Et problem som trekkes fram, er imidlertid at utfordringsbildet kan variere fra én kommune til en annen, og at det da blir vanskelig å tilpasse tjenesten til den enkelte kommunens behov. Når tjenestene leveres av en aktør utenfor kommunen, som for eksempel i kommuner som ikke har egen PP-tjeneste, så blir det også lite kompetanseoverføring fra tjenesten til de andre ansatte.

Utviklingsarbeid

I en liten kommuneorganisasjon er det også mindre kapasitet til utviklingsarbeid. Tilgang til tilskuddsordninger – for blant annet å kunne frikjøpe dedikerte personalressurser – er viktig for at særlig mindre kommuner skal kunne gjennomføre ulike typer endrings- og utviklingsarbeid. Se også punktet «Økonomiske virkemidler – tilskuddsordninger» i kapittel 6 på side 26.

3.4 Utfordringer og dilemmaer

Stramme budsjetter, frie midler og øremerkede midler

Flere av kommunene har stramme budsjetter, men særlig de små kommunene trekker fram at de har lite økonomisk handlingsrom. Det gjør at de lovpålagte oppgavene blir prioritert. To informanter sa – uavhengig av hverandre – at «vi lever av prosjektmidler og skjønnsmidler.» **Flere av deltakerne på arbeidsverkstedet – og tilsynelatende primært ansatte på saksbehandlernivå – erfarer at midler som ikke er øremerket, går i «det store sluket».** Én nevnte som eksempel fra sin kommune at kommunen er pålagt å ha tilknyttet en psykolog. I noen år fikk man tilskudd til dette, men etter at tilskuddet falt bort, er tilbudet redusert til et minimum.

Forebygging og pukkelkostnader

Økonomi trekkes fram som én av grunnene til at det er utfordrende å jobbe forebyggende. Blant annet fordi **forebyggende arbeid medfører en høy «pukkelkostnad» i starten, mens besparelse og «gevinsten» først kommer senere.** Med «pukkelkostnad» menes altså at kommunen må finansiere den investeringen som forebyggingsarbeidet innebærer, i tillegg til at man *samtidig* i en periode fortsatt må bære de kostnadene som forebyggingstiltaket tar sikte på å redusere.

Det tverrsektorielle arbeidet innebærer også ofte at kommunene må bygge nye systemer og sette inn noen ekstra roller. Også her medfører arbeidet en investeringskostnad i starten som kommunene ikke kompenseres for. Tilskudds- og prosjektmidler kan være viktige bidrag i dette arbeidet, men det forutsetter at de er innrettet på en hensiktsmessig måte. Dette utdypes, som nevnt ovenfor, i kapittel 6.

Brukerskepsis mot lavterskeltilbud

En av informantene forteller at de kan oppleve **motstand fra foreldre mot å benytte lavterskeltilbud som kommunen tilbyr**. Informanten forteller at de har etablert et lavterskeltilbud med pedagoger og logopededer som kan benyttes før man kopler inn PPT, men at de opplever motstand fra enkelte foresatte som er redde for at de da mister rettigheter slik som rett til utredning i PPT og påfølgende spesialundervisning.

Skolemiljøsaker blir en tidstyv

Saksbehandling knyttet til kapittel 9A i opplæringsloven ble av noen informanter nevnt som svært tidkrevende. En skoleleder opplyste at behandling av én 9A-enkeltsak alene kunne kreve opptil 70 arbeidstimer.

Individuelle hensyn versus kollektive hensyn

Flere av informantene viser til at det er utfordrende å balansere mellom det forebyggende arbeidet og kollektive hensyn og arbeidet med individuelle rettigheter. Informantene gir uttrykk for at de ønsker å jobbe mer forebyggende, men at det i det daglige ofte er de individuelle rettighetene som får fokus:

«Det er en mismatch. Du prøver å få gruppa til å fungere som en beskyttende faktor, men grunnleggende rettigheter utfordrer.» (Mellomstor kommune, Viken)

4 Samordning av statlige satsinger og føringer

Innledningsvis forklarte vi at samordning innebærer at tiltak og/eller føringer er *samstemte*, *koordinerte* og *samkjørte*. Det eksisterer en rekke satsinger og føringer knyttet til tverrsektorielt samarbeid rundt utsatte barn og unge, som har betydning for laget rundt barnet og eleven, hvorav noen fra Kunnskapsdepartementet.

Samstemt, men ikke koordinert eller samkjørt

Det er bred enighet blant informantene om at de statlige føringene og satsingene som har relevans for laget rundt barnet og eleven er samstemte. Noen viser til at utviklingen de senere årene har pekt stadig tydeligere mot tidlig innsats og tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid for å løse utfordringer så tidlig som mulig. Et par trekker fram at denne ambisjonen er tydeligere enn noen gang. Inntrykket vårt er at kommunene hører godt hva som forventes fra statlig hold.

Flere trekker fram barnevernsreformen – eller oppvekstreformen – og kompetanseløftet som eksempel på satsinger som har vært godt samstemt, men der det har krevd mye tid og arbeid før kommunene har sett sammenhengen mellom disse. Oppvekstreformen ble for eksempel av mange oppfattet å primært rette seg mot barnevernstjenesten, og det har tatt tid før de har sett helheten og sammenhengen med de andre tjenestene. Dette er et tydelig uttrykk for manglende samkjøring – og kanskje også svak koordinering.

Men det finnes også eksempler på manglende samstemthet. **Signalene som ligger i alle de ulike tilskuddsordningene, er ikke alltid samstemte.** Et eksempel er at enkelte av Barne- ungdoms- og familiedirektoratets støtteordninger vektlegger systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn. Denne reaktive individ-innretningen oppfattes å være i motstrid med føringer fra helsemyndigheter og utdanningsmyndigheter om å arbeide proaktivt og forebyggende. Et par av kommunerepresentantene opplever det som frustrerende at ordninger knyttet til samme målgruppe har ulikt fokus.

Selv om føringene fra ulike sektorer har samme hovedbudskap, så tolker hver enkelt sektor signalene i lys av sin kultur og historikk. **Mange av informantene opplever at ulike sektorer og profesjoner kan ha ulike oppfatninger og forståelser av begreper og føringer.** Dette kan skape utfordringer for det tverrsektorielle samarbeidet. Et eksempel som går igjen blant flere er forståelsen av begrepet «tidlig innsats» – hva betyr det i ulike fagtradisjoner og i de ulike sektorene?

«Jeg ser at noe av det som er positivt og fremmer samarbeid er det med å ha felles forståelse av begreper, ikke bare på mitt nivå. Hva man reelt mener med ting, hva mener man egentlig med «tidlig innsats» – hva betyr det? For vi snakker veldig mye om begreper som man har ulik forståelse av blant ulike fagpersoner. Da blir det veldig lite konstruktivt. Så hvis vi får ryddet i begrepene og har forståelse for hverandres roller og ansvar [...]» (Liten kommune, Viken)

For barnevernet kan «tidlig innsats» bety spedbarnsstadiet, men etter opplæringsloven er det 1.–4. trinn. Dette kan ha stor betydning for tiltaksutforming:

«Vi kan få forventinger til at barnevernet skal bidra i tidlig innsats. Mens barnevernet kanskje tenker at dette er ikke på vårt bord enda, det må eventuelt bli senere. Da har vi det gående. Hvor tidlig skal man samarbeide på tvers? Det er behov for en tydelighet i forhold til det i veiledere. [...]» (Stor/mellomstor kommune, Vestland)

Et annet eksempel er at skolen og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) kan gi motstridende råd og anbefalinger til foreldrene. Skolen jobber med inkluderende praksis, men det har ikke nødvendigvis BUP kunnskap om. BUP anbefaler kanskje tvert imot at skolen skal ta ut eleven fra klassen. Ulike tilnærminger fra to spisskompetanse-miljøer er til hinder for samarbeid, og skaper også usikkerhet hos foreldre og eleven.

Mange av kommunene mener det er behov for begreps- og rolleavklaringer knyttet til laget rundt barnet og eleven, og at det er viktig at dette (også) gjøres på departementsnivå. Hvis departementene ikke er samstemte, så forplanter det seg nedover. Informantene mener at samstemte føringer fra statlig nivå kan bidra til å rydde ulike tolkninger og misforståelser av veien.

Statlige signaler knyttet til laget rundt barnet og eleven er som nevnt et godt stykke på vei samstemte. **Samtidig oppfattes innsatsene som sektorvise og i for liten grad koordinert og samkjørt fra departementene.** Satsinger og føringer kommer stykkevis, adskilt og i siloer. Flere påpeker at «ting som kommer» ofte er dårlig koordinert tidsmessig. For eksempel nevner flere at veilederen for endringer i velferdslovgivningen kom en god stund etter at endringene trådte i kraft.

Konsekvensen er at det blir utfordrende for kommunene å holde oversikt og se sammenhengene, og at **det å «oversette» ikke-samkjørte signaler og utspill blir krevende.**

«Alle satsingene bygger på samme lest, men presenteres for kommunene som ulike og så er det opp til oss å koordinere. Hvis jeg ikke hadde barnevern i min avdeling, så hadde jeg ikke hatt oversikt over det.» (Liten kommune, Vestland)

En av informantene sammenliknet oversettingsarbeidet knyttet til styringssignalene med tekststilkunst:

«Det som har vært utfordring i kommunen vår det er å dra de store linjene sammen. Man bruker begrepet en rød tråd, vi opplever at vi må ta alle disse trådene inn i en vev og det kan være utfordrende for en mellomstor kommune, 10 000 innbyggere. Det å klare å dra veksler på alle de ulike satsingene.» (Mellomstor kommune, Nord-Norge)

Flere erfarer at det kan være utfordrende å engasjere samarbeidende sektorer dersom informasjon om satsingen kun kommer i én sektor. Blant eksemplene på manglende samkjøring nevnes:

«Vi forsøker å lage en felles plan. Men barnevernet er opptatt med sitt. De har ikke tid til å være med på vårt spill fordi Bufdir setter agendaen for tida deres.» (Mellomstor kommune, Vestland)

Implementering i kommunene

De fleste av informantene er enige om at implementering av nye satsinger og arbeidsmåter tar lang tid i kommunene. **Tidslinjene som legges til grunn i statlige satsinger og tiltak, stemmer ofte dårlig overens med realiteten i kommunen.** Dette er uttrykk for mangelfull *koordinering*. Kommunen får ofte ikke tid til å planlegge eller implementere før nye bestemmelser er iverksatt. Kommunerepresentantene sier også at de har behov for en viss forutsigbarhet når nye føringer og satsinger kommer. Kommunene må følge krav knyttet til blant annet planlegging og budsjettprosesser, og føringer som påvirker kommunens arbeid bør ta hensyn til dette:

«Vi må følge kommuneloven, vi må vite når det skal legges nye planer, når det må gjøres prioriteringer. Vi må ha med lokaldemokratiet og vi må ha en framdrift som er styrbar. Da kan det ikke komme ting til høring etter sankthans. Det hender at ting kommer sent.» (Mellomstor kommune, Viken)

Det tar tid før arbeid og signaler fra statlig nivå forplanter seg nedover i kommunene. Flere trekker fram behovet for å holde fast ved et fokus over tid. Enkelte initiativer, som for eksempel 0–24-samarbeidet, oppfattes å ha blitt avsluttet før man i det hele tatt hadde kommet i gang. Idet kommuneorganisasjonen begynner å virke i én retning, kommer reformer som tar bort finansiering og fokus, hevder noen.

«Kommunen er som et tankskip. Når det først går, så siger det av gårde. Det er en stor treghet i systemet.» (Mellomstor kommune, Viken)

5 Pedagogiske virkemidler

I dette kapitlet fokusere vi spesielt på om de pedagogiske virkemidlene er samstemte, koordinerte og samkjørte.

Nettbaserte ressurser

Utdanningsdirektoratet har utviklet temabaserte kompetansepakker for faglig påfyll og støtte til å utvikle kompetanse og praksis.¹⁰ Kompetansepakkene retter seg blant annet til barnehager, skoler og PP-tjenesten. Kommunene velger selv hvilke kompetansepakker de ønsker å benytte seg av og tilpasser disse lokalt. **Kompetansepakkene fra Utdanningsdirektoratet vurderes som gode og nyttige verktøy for kompetanseutvikling i kommunene**, og informantene opplever det som svært positivt at kommunene kan velge kompetansepakker utfra sine behov. Inntrykket er at kommunene ønsker slike fleksible nettressurser, og at det er ønske om flere kompetansepakker, og gjerne en kompetansepakke spesielt på tverrsektorielt arbeid. Et par av kommunene etterspør også kompetansepakker til fagarbeidere.

«Kompetansepakkene er allrighte, og det at man kan velge å jobbe med det man har behov for utfra analyser av egen etat. At det ikke kommer en nasjonal satsing, nå skal vi det. vi skal drive med det vi trenger, det er det vi trenger og det er som er motiverende.» (Liten kommune, Viken)

«Noe som har fungert bra for oss er disse kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet i forhold til ny læreplan, med småsnutter på videoer. Kollegial refleksjon. En lignende metodikk i forhold til å rigge for tverrfaglig samarbeid hadde vært bra. Case, introduksjoner. Det har vært veldig godt utnyttet hos oss.» (Stor/mellomstor kommune, Vestland)

Nettressurser generelt trekkes fram som en ressurseffektiv måte å drive kompetanseheving på i kommunene. Særlig for små kommuner i distriktene synes det å være spesielt viktig med slike alternativer, da det kan være (for) ressurskrevende å sende ansatte på kurs og andre kompetansehevingstiltak, blant annet fordi det er tidkrevende på grunn av reiseavstanden.

Veiledere

Informantene gir uttrykk for at veiledere ofte er nyttige verktøy for kommunene. Samtidig er det noen av informantene som påpeker at veilederne kan komme for sent i forhold til lovverket – altså, **koordineringen oppleves som mangelfull**. Her trekkes endringene i velferdstjenestelovgivningen fram som et eksempel, der bestemmelsene trådte i kraft i august 2022, mens veilederen da ennå ikke var på plass. Informantene sier at dette medførte en del usikkerhet og tolkningsutfordringer for kommunene. Én forteller for eksempel det var uklart for dem hva en barnekoordinator skulle være, og at mangelen på veiledningsmateriell medførte at det ble en «en lang prosess mellom oppvekstsjefen og helsesjefen for å forstå og enes om hva dette er». En annen informant opplyser at de har tilsatt en person til stillingen som barnekoordinator «men at de nesten ikke visste hva slags stilling de hadde tilsatt til».

«Det virker litt forhastet noen ganger, fra da og da skal kommunene ha det klart, men så har ingen skjont hva det er og så får du masse trøbbel og henvendelser fordi ingen har skjont hva det er. Det kunne vi godt slippe.» (Liten kommune, Viken)

«Manglende veiledere har vært en utfordring. Så når vi må tolke oppvekstreformen da blir det mange kokker.» (Stor kommune, Østlandet)

¹⁰ *Kompetansepakker*. Hentet 16. januar 2023 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetansepakker/>.

Andre viser til at det kan være motstridende signaler i veilederne til ulike sektorer. Altså, **noen av veilederne er ikke samstemte.**

Noen påpeker også at både lovverk og veiledere ikke alltid er tydelige nok og at de til tider gir (for) stort rom for tolkning. Informanten påpeker at **dersom lov og veileder gir tolkningsrom, vil det ofte være økonomien som styrer.**

«Det er det harde mot det myke, da er det alltid det harde som vinner. Du kan ha så mye veiledere du vil, men er det ikke føringer i den så når alt kommer til alt, hvis det ikke er nok penger så slås det bort.» (Liten kommune, Viken)

Statsforvalternes veiledning

Statsforvalternes veiledningsoppgaver ble hyppig omtalt i arbeidsverkstedene. Nær alle kommunerepresentantene opplever å ha et behov for veiledning. De omtaler det som «et sted å få råd hvis en har gått seg vill eller står fast.» Vårt inntrykk er at **informantene etterspør tverrfaglig og helhetlig – altså samstemt – veiledning.** En ulempe med sektorvis veiledning er at problemene kan oppstå på tvers av sektorer, på områder hvor ingen aktører har et tydelig ansvar. Eller det kan være vanskelig å definere hvor problemet er, dersom man bare ser på sektorene adskilt. Dette tyder på at statsforvalterne også preges av silo-organisering.

Noen trekker fram at statsforvalterne kunne hatt en rolle i arbeidet med å legge til rette for at kommunene kan lære av hverandre og diskutere felles utfordringer.

Enkelte av informantene etterlyser veiledning på hvordan man kan implementere, organisere og drifte det tverrsektorielle samarbeidet. En statsforvalterrepresentant forteller imidlertid at slik lovverket er lagt opp i dag, så gir det lite rom for å ta inn det tverrsektorielle i tilsynene.

Kompetansehevingstiltak

Kompetanseheving framheves som viktig. Når føringene skal implementeres i kommunen, erfarer enkelte at ansatte kan ha en forståelse av egen rolle som ikke er i tråd med nye føringer. Opplærings- og/eller kompetansehevingstiltak kan da være nødvendig.

Kompetansehevingstiltak må være samkjørte. Flere kommuner påpeker at sentrale aktører også må være oppmerksomme på dette når de skal ha kompetanseheving knyttet til nye satsinger og i den forbindelse arrangerer samlinger. Informantene som trekker fram dette, mener at aktørene må bli flinkere til å snakke sammen på forhånd og gjøre nødvendige avklaringer i forkant. En av informantene viser for eksempel til at det avholdes separate samlinger for sektorene om de samme temaene, og at de kan oppleve å komme tilbake med ulike oppfatninger om det samme temaet eller den samme satsingen. En annen påpeker at «store samlinger blir veldig førende». Selv om det kanskje ikke er mulig å samle alle alltid, mener representanten det er viktig at de sentrale aktørene og de ulike profesjonene snakker sammen på forhånd.

Likevel peker mange på oppvekstreformen som et eksempel på vellykket samordning, og da særlig samkjøring. Flere viser til et digitalt arrangement der Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet og Utdanningsdirektoratet sammen presenterte oppvekstreformen og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis – og sammenhengen mellom de to innsatsene:

«Det var bra! Det må vises fra toppen hvordan satsingene henger sammen. Det må være synlig helt fra toppen for at vi skal se sammenhengene der nede. Sammenhengen mellom statlige satsinger er der nok, men det er ikke alltid så lett å få øye på det når det kommer stykkevis.» (Mellomstor kommune, Viken)

Et forslag som kom opp i et arbeidsverksted, er å involvere fagforeningene i større grad når det kommer nye satsinger og føringer som griper inn i oppgavene til de ulike profesjonene.

Etter- og videreutdanningstilbud

Ved flere anledninger ble det vist til skolelederens store utbytte av etter- og videreutdanningstilbud ved UH-institusjoner. Men deltakerne påpekte også at **kommunaldirektører og andre i kommuneadministrasjonen ikke har adgang til etter- og videreutdanningstilbudene**, og det ble uttrykt behov for etter- og videreutdanningstilbud rettet mot kommunaldirektører og ansatte i dennes stab.

«Det er paradoksalt at mine underordnede har tilgang til kompetanseheving som jeg er utestengt fra!» (Stor/mellomstor kommune, Vestland)

Et par av de mindre kommunene trekker fram at det er krevende for småkommuner å delta på tilbud ved UH-institusjoner, blant annet på grunn av store reisekostnader. De trekker fram at det er viktig å tilby et bredt spekter av tilbud, som er fleksibelt og passer kommuner av ulik størrelse og med ulik økonomi.

Spesielle behov for veiledning i småkommuner

Mange av kommunerepresentantene opplever det som utfordrende å følge med på og sette seg inn i alt nytt som kommer fra statlig hold. Det er krevende å holde oversikt over hva som kommer og når det kommer, samt å få oversikt over hva som finnes av veiledningsressurser.

Særlig informantene fra små og mellomstore kommuner oppfatter det som svært tidkrevende å sette seg inn i omfattende stortingsmeldinger og lovverk, og omsette signalene til ny praksis i kommunen. På den ene siden mener de at det er viktig at den enkelte kommune setter seg godt inn i føringene og tilpasser disse til eget utfordringsbilde og situasjon. Samtidig er det flere som etterlyser «noen ledetråder for å fokusere rett.» Noen etterlyser mer omsettings- og tolkningshjelp fra statsforvalteren når nye satsinger og føringer kommer. De erfarer at det som kommer fra statsforvalteren «har tyngde» og at statsforvalter kan bistå med å se ting i sammenheng. Dog er det enkelte som erfarer at statsforvalterne arrangerer introduksjonssamlinger av den typen som etterspørres, sjeldnere nå enn før.

En informant fra en liten distriktskommune viser til at små kommuner kan mangle spisskompetanse på områder som for eksempel mobbing, og samtidig mangle ressurser og kapasitet til å bygge slik kompetanse. Informanten mener **det er behov for en overordnet veiledningstjeneste som kan bistå de mindre kommunene i saker som krever spisskompetanse.**

Utdanningsdirektoratets nettsider trekkes igjen fram som gode og oversiktlige. Inntrykket vårt er at flertallet bruker disse nettsidene, og synes de gir god veiledning på viktige problemstillinger. Samtidig er det en del som etterlyser en mer samlet presentasjon av relevant materiell, som for eksempel denne informanten:

«Noen i kommunen hadde fanget opp at det finnes et kartleggingsverktøy for minoritetspråklige, men jeg hadde ikke sett det. Ingen fra Oslo har gjort meg oppmerksom på at dette eksisterer hos Utdanningsdirektoratet. Vi har ekstremt mange ting å gjøre, trenger å få det mer servert og å få det inn aktivt. Ikke måtte oppsøke det selv.» (Mellomstor kommune, Vestland)

Rapportering og samfunnsoppdrag

Et par av kommunene og den ene statsforvalteren viser også til at det man blir målt på påvirker hva som blir prioritert. Rapporteringskrav kan med andre ord betraktes som et pedagogisk virkemiddel.

Men rapporteringskravene er ofte ikke samstemte. En statsforvalter påpeker at

«tverrsektorielt arbeid kan være smertefullt fordi man må være villig til å jobbe på en måte som ikke viser hele resultater på eget område.» (Informant fra statsforvalter)

En av kommunene uttrykker at tjenestene ofte har nok med seg selv:

«Vi har et oppdrag som vi bli målt på og som vi skal klare å få i land. Ofte er det slik at man må feie for egen dør først, og hvis vi har tid, skal vi samarbeide. Den tankegangen må snus.» (Mellomstor kommune, Vestland)

Trolig er det et mulighetsrom for større grad av samstemthet om rapporteringskrav. Men det kan også spørres om det er mulig å utforme indikatorer på grad av tverrsektorielt samarbeid i kommunen som det så kan rapporteres på.

6 Andre statlige virkemidler

Juridiske virkemidler – lovverk

Flere informanter oppfatter at lovgivningen i økende grad er samstemt. Særlig de harmoniserte bestemmelsene om barnekoordinator ble trukket fram som uttrykk for dette. Én påpekte høy grad av samsvar mellom barnehageloven § 8 og opplæringslovens kapittel 9A. En annen trakk fram implementeringen av barnekonvensjonen i ulike lovverk som eksempel på vellykket samordning – både samstemt og koordinert, og samkjørt i form av statsforvalternes veiledning.

Likevel ble det gitt noen eksempler på manglende samordning:

«Tilsynsoppdrag, kompetansetiltakene – dette er sektorvist fortsatt. Ambisjonen er tydeligere enn noen gang, men en del er ikke samstemt.» (Mellomstor kommune, Viken)

En annen nevnte to motstridende bestemmelser:

«Det kan være motstridende styringssignaler, for eksempel om skolebygg. Helse sier at det ikke skal være sol i skolegården, men KD sier at det skal være sol der.» (Stor kommune, Viken)

Noen informanter foreslo sammenslåing av eksisterende lovverk, for eksempel barnehageloven, opplæringsloven og bestemmelsene om skolehelsetjenesten i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2. Én informant gikk enda lenger og foreslo en felles oppvekstlov som også kunne omfatte barnevernet.

Juridiske virkemidler – statsforvalternes tilsyn

Mange etterlyser også vurdering og veiledning knyttet til kvaliteten i tjenestene i forbindelse med tilsyn. En av statsforvalterne forteller imidlertid at statsforvalterens rolle er å vurdere og si noe om hva som er lovlig og ulovlig, og at de ikke har hjemmel til å gå utover dette.

«Det er på en måte en strek mellom det som er lovlig og ulovlig. Og så kan det være god og dårlig kvalitet. Det kan godt være lovlig, men dårlig kvalitet. Det er ikke ulovlig å drive dårlig, men det er ulovlig å drive ulovlig. Det er noe med hvis vi skal gå inn og vurdere veldig lovlig eller veldig god kvalitet så er vi på en helt annen type tilsyn er det vi har hjemmel til.» (Informant fra statsforvalter)

Vi ser at det kan være visse begrensninger i hva statsforvalterne anser at veiledningsoppgavene deres består i.

Økonomiske virkemidler – tilskuddsordninger

Tilskudds- og prosjektmidler er viktige for kommunenes utviklings- og endringsarbeid på systemnivå. Flere erfarer at det er vanskelig å finne midler til dette over driftsbudsjettet, så det å for eksempel kunne bruke tilskuddsmidler til å frikjøpe tid til prosjektledelse o.l. er viktig for å drive denne type arbeid i kommunen. Samtidig opplever informantene at **tilskuddsmidler og prosjektmidler ofte gis stykkevis og i siloer, og etterlyser større tilskuddsordninger og også at tilskuddsordningen gis på tvers av sektorer.**

«Lag store pakker med litt futt i, i stedet for små konvolutter med litte grann penger her og der, så må man sy ting sammen. Lag en stor pott. [...] Tydelige mål, men stor metodefrihet. Det som er bra, er at de er forutsigbare, slik at vi kan planlegge fram i tid.» (Mellomstor kommune, Vestland)

Kompetanseløftet, og tilskudd knyttet til dette, trekkes fram av flere informanter som nyttig. Det som oppleves nyttig er særlig at kommunene skal kartlegge egen kompetanse og kompetansebehov, og ta utgangspunkt i egne kompetansebehov i arbeidet med kompetanseutvikling. Dette gjør at kompetanseløftet oppfattes som

relevant, og det gir eierskap til arbeidet i tjenestene. Et par nevner at de oppfatter at det er for lite penger knyttet til Kompetanseløftet, og at samspillet med UH-sektoren ikke gir merverdi sett i forhold til transaksjonskostnadene. Disse kommunene har heller brukt tilskuddsordninger i andre sektorer som «monner mer», men som også har tverrfaglig samarbeid og samordning som mål. Mange av informantene mener øremerkede midler på dette feltet er viktig, samtidig som de påpeker at det er ulike meninger om «øremerkingsspørsmålet» i deres respektive kommuner.

Skjønnsmidler trekkes også fram som en viktig ordning for å drive utviklingsarbeid i kommunene. Skjønnsmidler skal fange opp lokale forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektssystemet og andre tilskuddsordninger, samt bidra til å fornye og utvikle kommunene.¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet fastsetter den fylkesvise fordelingen. Statsforvalterne fordeler så midlene videre til kommunene ut fra bestemmelser om hvilke prinsipper og prosesser som skal legges til grunn og sin kjennskap til kommunene.

Enkelte av kommunene påpeker at ordningen med skjønnsmidler er viktig for å drive utviklingsarbeid i kommunene, men ønsker mer romslighet og fleksibilitet i ordningen. Det er særlig de mindre kommunene som påpeker dette. Mobbesaker nevnes som eksempel på en type saker der små kommuner ikke nødvendigvis har dedikerte ressurser som primært jobber med dette, slik at de er avhengig av å kunne «hive seg raskt rundt for å bygge slik kapasitet når problemstillingene oppstår». Skjønnsmidlene er viktige i slike sammenhenger, men informantene erfarer at kan ta for lang tid før midlene blir tilgjengelige, og at «toget da kan ha gått».

Flere av de mindre kommunene forteller at en annen utfordring med enkelte tilskuddsordninger er at små kommuner ikke kan søke alene, men at de må søke sammen andre kommuner i sin region. Ifølge disse informantene kan kommunene ha ulike utfordringer og ulike politiske prioriteringer, men likevel må de lete etter fellesløsninger regionalt. Ifølge informantene gjelder dette blant annet kompetanseløftet og skjønnsmidler.

¹¹ <https://www.statsforvalteren.no/trondelag/kommunal-styring/kommuneokonomi/skjonnsmidler/>

7 Diskusjon og anbefalinger

Samstemt, men ikke koordinert eller samkjørt

Bearbeidingen av materialet fra arbeidsverkstedene dannet grunnlag for vår nyansering av samordningsbegrepet ved at vi anser at høy grad av *samordning* innebærer at virkemidlene er *samstemt*, *koordinert* og *samkjørt*.

Et hovedfunn fra arbeidsverkstedene er at statlige styringssignaler i stadig økende grad oppfattes som samstemte – dette gjelder både de som er knyttet til laget rundt barnet og eleven og mer generelt. Og dette gjelder til tross for at det fortsatt gjenstår områder hvor signaler ikke er samstemte, særlig tilskuddsordninger og begrepsbruk. Et eksempel på det siste er ulik betydning av «tidlig innsats» i skole og barnevern.

Selv om signalene knyttet til laget rundt barnet og eleven i hovedsak er samstemte, er det enkelte unntak. Et eksempel er at signalene som ligger i alle de ulike tilskuddsordningene, fortsatt framstår som silopregede. Ulike sektorer og profesjoner kan også ha ulike oppfatninger og forståelser av begreper og føringer. Mange av informantene mener det er behov for begreps- og rolleavklaringer knyttet til laget rundt barnet og eleven, og at det er viktig at dette (også) gjøres på departements- og direktoratsnivå.

Dernest finner vi manglende koordinering og samkjøring på flere områder. Den statlige styringen, satsinger og tiltak kan ha urealistiske frister sett fra kommunenes side, eller være i utakt med kommunens prosesser knyttet til blant annet budsjetter og politisk involvering. Videre kan det ta tid før arbeid og signaler fra statlig nivå forplanter seg nedover til kommunene og dernest internt i den enkelte kommune. Flere trekker fram behovet for å holde fast ved et fokus over tid, og at det er uheldig om det introduseres nye satsinger fra statlig hold før de foregående er iverksatt i kommunen. Dette er uttrykk for mangelfull *koordinering* – i dette tilfellet langs den vertikale akse.

Den separate implementeringen av oppvekstreformen og kompetanseløftet løftes fram som et eksempel på manglende samkjøring. Mange kommuner brukte unødvendig tid på selv å finne ut at begge disse i bunn og grunn handlet om å skape et lag rundt barnet (og eleven).

Pedagogiske styringsvirkemidler

Danielsen m.fl. (2020) påpeker i sin rapport om styring gjennom støtte og veiledning at de pedagogiske virkemidlene formelt sett kan anses som frivillige styringssignaler. Samtidig kan ikke slike styringssignaler velges bort, men det vil variere i hvor stor grad de oppfattes som nødvendig å iverksette lokalt. Danielsen sier videre at effekten av pedagogiske virkemidler vil variere mellom ulike kontekster. Hvorvidt «myk» styring får effekt i praksis ute i kommunene, kan handle både om kommunenes preferanser, og om kommunenes kapasitet til å ta virkemidlene i bruk. Pedagogiske styringsvirkemidler vil fortolkes og omsettes lokalt før de settes ut i livet.

Vårt datamateriale viser at forventningen om å danne et lag rundt barnet og eleven er tatt på alvor av kommunene, og samtlige kommuner har jobbet med å etablere strukturer og systemer som understøtter et slikt lag. Kommunene har imidlertid tilpasset innsatsen sin til det lokale utfordringsbildet, til kommunens størrelse og organisering – helt i tråd med Danielsens beskrivelse av hvordan pedagogiske virkemidler fungerer i styringssammenheng. Også Hansen m.fl. (2020) fant at mange kommuner har organisert seg på nye måter og gjennomført ulike tiltak for å få en bedre struktur for samarbeid.

En kommunes kapasitet til å følge med på, sette seg inn i og følge opp intensjonene varierer med kommunestørrelse (Danielsen m.fl. 2020). Dette ser vi tydelige spor av i datamaterialet. De store kommunene ser ut til å ha større muligheter til å gjøre seg kjent

med bredden av det tilgjengelige virkemiddelapparatet. Dette kan handle om kapasiteten kommunene har til å se virkemidler fra ulike sektorer i sammenheng, og til å omsette signalene til praksis på tvers av sektorer. Flere av informantene i vårt prosjekt trakk fram at det er utfordrende å holde oversikt i mengden av tilskuddsordninger, kompetansepakker, støtte- og veiledningsressurser. En del pekte på at statsforvalteren har en viktig rolle i å samle og oversette signaler og føringer til en kommunal kontekst, og i å veilede kommunene i hvilke ressurser og ordninger som finnes som skal understøtte arbeidet.

Danielsen m.fl. 2020 påpeker at det er en sammenheng mellom hvor tydelig eller eksplisitt en føring er, og i hvor stor grad kommunene faktisk oppfatter signalet og tar det i bruk. Virkemidlenes språklige innhold, og hvorvidt de viser til kommunens ansvar og plikter eller andre, mer formelle styringsvirkemidler, har også betydning for hvorvidt kommunene omsetter intensjonene til praksis. Hvorvidt de pedagogiske styringsvirkemidlene «treffer» kommunene, altså om de oppleves som relevante og i samsvar med etablerte arbeidsformer, har også betydning for hvilken effekt de får ute i kommunene (Danielsen m.fl. 2020).

Etablering av det store og det lille laget

Det tverrfaglige samarbeidet innenfor utdanningssektoren kalles i denne rapporten for «det lille laget», mens det tverrsektorielle samarbeidet kalles «det store laget». Begge samarbeidsformer er viktige og må tilpasses til behovet til det enkelte barn og den enkelte situasjon. Kunnskapsdepartementets intensjon med kommunikasjon og føringer knyttet til et lag rundt barnet og eleven er imidlertid at laget skal forstås i bred forstand og omfatte aktører både innenfor og utenfor opplæringssektoren.

Kommunenes oppfatning av laget er i tråd med Kunnskapsdepartementets intensjon. De oppfatter at laget skal være både tverrfaglig og tverrsektorielt. Eksemplene fra kommunene på hvordan laget etableres i praksis, tyder på at en bred forståelse av laget – det store laget – i all hovedsak er det som har blitt lagt til grunn.

Samtidig viser vårt materiale at det er utfordringer knyttet til å samle noen av aktørene i andre sektorer. Det kan være utfordrende for kommunene å samkjøre og koordinere arbeid på strategisk nivå med barnevernet i kommunen. Inntrykket er at de overordnede målene og retningen er sammenfallende, men at det går parallelle løp initiert av de respektive departementene. På den måten blir sektorene på kommunalt nivå opptatt på hver sin kant, og får mindre tid til å se hvordan innsatsene kan sees i sammenheng. Innsatsen er med andre ord ikke koordinert og samkjørt fra statlig nivå.

Noen av informantene føler seg for eksempel usikre på barnevernets rolle i laget. De stiller spørsmål ved når barnevernet bør inkluderes i laget – skal de bidra i forebyggende arbeid eller involveres på senere stadier i et samarbeid? Også samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) i spesialisthelsetjenesten ble omtalt som utfordrende – i enkeltsaker kan BUPs anbefalinger stå i direkte motstrid til skolens og PP-tjenestens tilnærminger.

Danielsen m.fl. (2020) finner at det totale virkemiddelapparatet som skal stimulere til økt tverrsektorielt samarbeid, ikke nødvendigvis oppmuntrer til samarbeid på tvers når virkemidlene kommer fra enkeltsektorer og i liten grad involverer aktører utenfor sektorgrensene. Informantene i vårt prosjekt trakk imidlertid fram eksempler på at satsinger eller veiledere har vært utarbeidet og presentert av flere sektormyndigheter i samarbeid. Denne typen samkjøring ble oppfattet som positivt, fordi det signaliserer samordning fra statlig nivå – noe som igjen kan stimulere til samarbeid på lokalt nivå.

Et permanent forum for vertikal styring og samhandling

Som nevnt innledningsvis, er bakgrunnen for dette prosjektet Kunnskapsdepartementets ønske om å få belyst hvordan styringen fra departementsnivå kan legge til rette for og bidra til at aktørene i kommunene kan samarbeide godt innen egen sektor og hvordan utdanningssektoren kan være en lagspiller i tverrsektorielt samarbeid.

Digitaliseringsdirektoratet har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, gjort en kartlegging av hva som er god statlig styring, basert på gjennomgang av forskning og eksempler fra Kunnskapsdepartementets fagområder. Et hovedfunn i rapporten er at de ulike styringsvirkemidlene – juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske – bør suppleres med mer dialog og mer samhandling. Involvering og dialog er viktig både for å utvikle offentlige tiltak som svarer på reelle behov, og for at de skal bli iverksatt på en effektiv måte (Difi, 2019). Danielsen m.fl. (2020) istemmer, idet de oppfatter at det gjøres:

«få forsøk på å redusere avstanden mellom de statlige fagbyråkatiene som utformer virkemidlene og de lokale kontekstene de skal komme til anvendelse i.» (Danielsen m.fl., 2020, s. 44).

Vi oppfatter det slik at departementets ønske om mer innsikt gjennom dialogmøter i dette prosjektet reflekterer at denne avstanden er følbart i departementet.

Denne opplevelsen er gjensidig. Som et speilbilde, er inntrykket fra samlingene i prosjektet er at kommunene opplever at det er lang administrativ avstand til Kunnskapsdepartementet. Avstanden bidrar i sin tur til å skape et utydelig aktørbilde – noe som for eksempel kommer til uttrykk ved at informantene i liten grad sonderer mellom direktorat og departement – det henvises som regel til «statlige» styringssignaler. Denne avstanden og utydeligheten kommer også til uttrykk ved at det blir litt uklart kommunisert fra informantenes side hva departementet konkret kan gjøre for å bistå og tilrettelegge for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid.

På tampen av en av samlingene våre foreslo et par av deltakerne å organisere fokusgrupper eller «brukertesting» av nye virkemidler blant et knippe kommuner. En form for testing eller høring av nye virkemidler i et «kommuneforum» vil gi statlige aktører verdifull innsikt som gjør virkemidlene mest mulig relevante og aktuelle å ta i bruk. Vi mener dette er en ide som bør utforskes nærmere.

Et slikt forum bør i tillegg være et forum for tverrsektoriell samordning. Vi oppfatter at en slik dialog både kan redusere den «vertikale» avstanden mellom departementene og kommunene og den horisontale avstanden mellom sektorene – på alle administrative nivåer, herunder statsforvaltningen på det regionale nivået.

Arbeidsverkstedene som ble arrangert i dette prosjektet kan anses som en pilotering av et slikt samarbeidsforum mellom departementene og kommunesektoren. Erfaringen er imidlertid at en *ad hoc*-organisering av et slikt forum er svært arbeidskrevende. En eventuell etablering av et «kommuneforum» bør være på permanent basis, gjerne forankret både i departementenes nylig etablerte kjernegruppe og i statens konsultasjonsordning med KS, og på en måte som legger til rette for et mer forpliktende samarbeid med utvalgte kommuner. Et slikt forum bør bygge på eksisterende kunnskap, det bør være handlingsrettet, og det bør arbeide med konkrete utviklings- og samordningsoppgaver. Eksempler på arbeidsoppgaver kunne være gjennomgang av handlingsplanutkast, lovutkast og andre planlagte tiltak som kan ha tverrsektorielle implikasjoner.

Forumet kunne også være en arena for erfaringsutveksling mellom kommuner som har tatt i bruk ulike samordningsmodeller. Behovet for en slik funksjon er beskrevet i Danielsen m.fl. (2020).

En utfordring med et samarbeidsforum er at det vil kunne omfatte svært mange aktører, noe som kan gjøre det både kostnads- og ressurskrevende å drifte og lite effektivt i oppgaveløsningen. I utformingen må hensynene til representasjon og effektivitet veies mot hverandre. Det er også en rekke andre design-spørsmål som må greies ut og avklares, slik som ledelse, møtehyppighet og behov for sekretariats- og/eller støttefunksjoner.

Et velkjent utfordringsbilde

Utfordringsbildet som tegnes opp i denne rapporten, er på mange måter både velkjent og veldokumentert, og sammenfaller i høy grad med hovedfunn i og/eller forutsetninger for arbeider som Hansen m.fl. (2020), Danielsen m.fl. (2020), «Varige strukturer»-rapporten fra 0–24-samarbeidet (0–24-samarbeidet, 2020)¹² og «Hvor skal man begynne»-rapporten fra Helsedirektoratet (Hdir, 2019). I korthet handler det om at sektoransvar på alle nivåer i praksis fungerer som en silo-organisering som er til hinder for effektiv oppgaveløsning i form av tjenestetilbud som oppleves som helhetlige og sammenhengende sett fra både et styrings-, tjeneste- og brukerperspektiv.

Noen utvalgte anbefalinger fra eksisterende litteratur

Siden problemene som beskrives i annen litteratur er sammenfallende med våre funn, så mener vi at våre funn bidrar til å underbygge anbefalingene som framsettes i disse kildene. Noen tiltak er allerede iverksatt – spesielt tenker vi på departementenes kjernegruppe, som springer ut av anbefalinger fra «Varige strukturer»-rapporten fra 0–24-samarbeidet, men også fra den fellesdepartementale strategien «Gode hver for oss. Best sammen». Den nylig innførte samarbeidsplikten i velferdstjenestelovgivningen¹³ ble foreslått blant annet i Danielsen m.fl. (2020). Vi slutter oss spesielt til følgende forslag og konklusjoner.

I Helsedirektoratets rapport «Hvor skal man begynne?» (Hdir, 2019) trekkes tre hovedkonklusjoner som vi mener har gyldighet også i opplæringssektoren: Barn, unge og deres familier trenger 1) et helhetlig tilbud tilpasset den enkeltes behov, 2) kontinuitet i oppfølgingen gjennom ulike livsfasen og livshendelser, og 3) tilgjengelig, god, forståelig og tidlig informasjon tilpasset den enkeltes behov. Vi tror det er viktig at Kunnskapsdepartementet har dette brukerfokus i styring av egen sektor – noe som i sin tur forutsetter samordning med andre sektorer.

Danielsen m.fl. (2020) understreker viktigheten av at tiltak er *samkjørt*. Her heter det at samordningsstrukturene på statlig nivå må fremstå som en kollektiv aktør utad og især i møtet med de berørte (fylkes-)kommunale tjenestene.

Viktige anbefalinger i «Varige strukturer»-rapporten i tilknytning til kjernegruppa er for det første at departementene må sørge for godt samordnet og konsistent styring av direktoratene. Videre foreslås det å redusere vertikal avstand gjennom jevnlig fagmøter og fagseminarer mellom involverte direktorater og departementer, med representasjon på både saksbehandler- og ledernivå.

Et tredje forslag her er å sette i gang kompetansehevingstiltak med tanke på å styrke samordningskompetanse, samordningskultur og samordningsledelse. Våre informanter etterlyste nettopp slike tiltak innrettet mot kommunene.

¹² Jens Plahte og Gro Malene Vestøl fra Proba deltok som innleide konsulenter i prosjektgruppa som utarbeidet «Varige strukturer»-rapporten. Plahte er prosjektleder for herværende rapport, og Vestøl er prosjektmedarbeider.

¹³ Prop. 100 L (2020–2021) og Prop. 102 L (2020–2021).

Litteratur

0–24-samarbeidet. (2020). Varige strukturer: Tverrsektoriell samordning på statlig nivå. Et forslag til hvordan et mer varig samordningsarbeid om utsatte barn og unge og deres familier kan innrettes, etter 0-24-programmet avslutning. Anbefalinger fra 0-24-programmet den 15. desember 2020. 0–24-samarbeidet. URL: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2021/04/Sluttrapport-Varige-strukturer-151220-002.pdf>.

0–24-samarbeidet. (2021a). Bedre tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Funn og anbefalinger om statens bruk av pedagogiske virkemidler. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk). https://0-24-samarbeidet.no/wp-content/uploads/2021/04/Oversendelsesdokument-for-BTS-prosjektet_23.03.21.pdf.

0–24-samarbeidet. (2021b). Samarbeid om utsatte barn og unge og deres familier. Fremmer regional kompetansestøtte det tverrsektorielle samarbeidet i kommunene? Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk).

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), s. 1-11.

Danielsen, O.A., Gotaas, N. og Myrvold, T.M. (2020). Styring gjennom støtte og veiledning: lokale effekter av pedagogiske virkemidler for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Oslo Metropolitan University. Storbyuniversitetet. NIBR-rapport 2020:22.

Departementene. (2021). Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025. Strategi.

Difi. (2014). Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Direktoratet for forvaltning og IKT. https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf.

Difi. (2015) Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015. Difi-rapport 2015:19. Oslo, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi. (2019). Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Hentet fra https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf

Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. og Fløtten, T. (2020). Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Oslo: Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/trobbel-i-grenseflatene>.

Hdir. (2019). Hvor skal man begynne? Et utfordringsbilde blant familier med barn og unge som behøver sammensatte offentlige tjenester. Oslo: Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/hvor-skal-man-begynne-et-utfordringsbilde-blant-familier-med-barn-og-unge-som-behøver-sammensatte-offentlige-tjenester>.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

KD. (2021). Handlingsplan. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, 2021–2024. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bf09aa64a96c4d5e8a69abd4c723f8e9/no/pdfs/f-4464-frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeres.pdf>.

KMD. (2012). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/veileder_statlig_styring_web.pdf

Meld. St. 6. (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 30. (2019-2020). En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>.

Nordahl, T. m.fl. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget.

<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/215/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>.

Prop. 100 L. (2020-2021). Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 102 L. (2020-2021). Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Rittel, H. W. J. og Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.