

Ledelse for kunnskapsbasert, samordnet og brukerrettet praksis

Innspill fra arbeidsgruppe 3

Delrapport til strategiprosessen BarnUnge21



Om Norges forskningsråd

Norges forskningsråd er et nasjonalt forskningsstrategisk og forskningsfinansierende organ. Forskningsrådet fordeler årlig vel ni milliarder kroner til forskningsformål. Forskningsrådet er den viktigste forskningspolitiske rådgiveren for regjeringen, departementene og andre sentrale institusjoner og miljøer med tilknytning til forskning og innovasjon. Vi har et spesielt ansvar for å følge opp regjeringens langtidsplan for forskning. Forskningsrådet setter i verk nasjonale forskningspolitiske vedtak gjennom en rekke finansieringsordninger. I samspill med forskningsmiljøene, næringslivet og den offentlige forvaltningen arbeider Forskningsrådet for å gi norsk forskning et økonomisk og kvalitetsmessig løft og fremme innovasjon og kunnskap. Forskningsrådet arbeider for større internasjonalt samarbeid og økt deltakelse i EUs forsknings- og innovasjonsprogram. Andre viktige oppgaver er å skape møteplasser for og dialog mellom forskere, brukere av forskning og aktører som finansierer forskning.



Innhold

1 Innledning	4
1.1 Sammendrag.....	4
2 utfordringer og kunnskapsgrunnlag	5
2.1 0-24 samarbeidet.....	5
2.2 Ledelse for en mer samordnet og brukerrettet praksis.....	6
3 To hovedutfordringer.....	6
3.1 Ledelse for samordnet og brukerrettet praksis.....	6
3.2 Tilgang til og bruk av ny kunnskap og forskning.....	7
4 Mål og tiltak.....	8
4.1 Nasjonalt nivå.....	8
4.1.1 Juridiske rammer og politiske og administrative virkemidler.....	8
4.1.2 Forsknings- og utdanningspolitikk, samt kunnskapsformidlende strukturer.....	8
4.2 Kommunalt nivå og virksomhetsledelse.....	9
4.2.1 Administrativ og faglig koordinering.....	9
4.2.2 Kunnskap og kompetanseutvikling i tjenestene.....	10
4.3 Tjenesteytingsnivå.....	10
4.3.1 Fagledelse av tverrfaglig tjenesteyting.....	12
4.3.2 Kunnskapsbasert fagledelse.....	12
5 Anbefalinger	14
5.1 Utvikle nye styringsprinsipper og ferdigheter for helhetlig ledelse.....	14
5.2 Styrke arbeidet med innovasjon og organisasjonsutvikling.....	14
5.3 Innføre en lovfestet samarbeidsplikt.....	14
6 Litteratur og referanser.....	15

1 Innledning

I mål- og rammedokumentet til BarnUnge21-prosessen, er det stilt følgende overordnede spørsmål:

- Vurder og foreslå tiltak og virkemidler som kan bidra til at kunnskap tas i bruk i forebygging, utdanningene, tjenestene og virkemiddelapparatet.
- Pek på muligheter og hindringer for samarbeid og nettverk mellom tjenester, forskningsmiljøer, brukere, myndigheter, frivillig sektor og interessegrupper for kunnskapsutvikling.

Videre skal arbeidsgruppen **Ledelse for kunnskapsbasert, samordnet og brukerrettet praksis**, besvare følgende:

- Foreslå tiltak som gjør at de ansvarlige lederne av tjenestene fremmer kunnskapsbasert praksis og helhetlig innsats for utsatte barn og unge.
- Hvordan få kommunene til å bruke kunnskap og hvordan blir dette vektlagt fra administrasjon og ledelse?
- Hva skal til for at ledelsen av tjenester understøtter god, kunnskapsbasert praksis og helhetlig innsats?
- Hvilken bistand eller hjelp kan man få til å manøvrere i eksisterende kunnskap?

1.1 SAMMENDRAG

Arbeidsgruppen har valgt å jobbe langs to dimensjoner; 1) ledelse for samordnet og brukerrettet praksis og 2) kunnskapsbasert ledelse og praksis. Gode, effektive og tilpassede tjenester til utsatte barn og ungdom; deres foresatte, familie og nærmiljø, er endemålet for alle tiltak vi foreslår. Vi har sett på dagens utfordringsbilde i lys av tidligere utredninger, og beskrevet noen problemområder som er til hinder for godt samarbeid og helhetlig innsats. Videre ser vi på utfordringer knyttet til tilgang og innhenting av ny kunnskap og forskning, og hvordan denne tas i bruk og implementeres i form av en mer kunnskapsbasert praksis.

For å fremme en ledelse for en samordnet, kunnskapsbasert og brukerrettet praksis, må innsatsen foregå på flere nivåer. Vi har forsøkt å strukturere mål og tiltak i kapittel 4 ved å ta for oss de to hoveddimensjonene etter organisatoriske nivåer. På nasjonalt nivå foreslår vi tiltak som retter seg mot juridiske rammer og administrative virkemidler, forsknings- og utdanningspolitikk og kunnskapsformidlende strukturer. På kommunalt nivå og på virksomhetsledelsesnivå foreslår vi tiltak som retter seg mot administrativ og faglig koordinering og mot kunnskaps- og kompetanseutvikling i tjenestene. På tjenesteytingsnivå foreslår vi tiltak knyttet til fagledelse av tverrfaglig tjenesteyting og kunnskapsbasert fagledelse. Brukermedvirkning og anvendelse av brukerkunnskap/erfaringer, er også en del av de tiltakene vi foreslår.

I kapittel 5 trekker vi ut noen hovedmomenter fra gjennomgangen i kapittel 4 som kan stå som våre overordnede anbefalinger. Her trekker vi fram følgende områder:

1. styringsprinsipper og lederferdigheter
2. innovasjon og organisasjonsutvikling
3. lovfestet plikt til samarbeid

Arbeidsgruppen har drøftet flere mulige definisjoner av ”utsatte barn og unge”. Den definisjonen som ligger tettest opp mot vår problemforståelse, er definisjonen til Flatø-utvalget:

”Barn og unge med sammensatte vansker og problemer, som over tid kan ha behov for tjenester og tilbud fra minst to instanser som er nevnt i mandatet. I dette ligger det at utsatte barn og unge kan ha en svært forskjellig bakgrunn og også høyst ulike behov. Utsatte barn og unge er i utvalget definert til mellom 0-18 år og kan dermed være personer med lærevansker, med atferdsproblemer, med psykiske vansker, med psykiske eller fysiske funksjonsnedsettelse, med rusproblematikk, og barn og unge som har vært utsatt for omsorgssvikt eller vold m.m.”
(NOU 2009:22)

Flatø-utvalgets definisjon legger i all hovedsak vekt på individuelle kjennetegn ved sårbare eller utsatte barn og unge. Vi vil i tillegg minne om at det også kan være sosiale forhold, betingelser eller situasjoner som gjør barn og unge ekstra utsatte – slik som fattigdom og sosial ulikhet, flukt og migrasjon og lignende.

BarnUnge21 har samme målgruppe som 0–24-samarbeidet, dvs. utsatte barn og unge fra 0–24 år.

2 utfordringer og kunnskapsgrunnlag

Et godt hjelpetilbud til utsatte barn og unge forutsetter i de fleste tilfeller samarbeid og koordinering av ulike tjenester og fagmiljøer. Det finnes imidlertid en mengde utredninger og forskningsrapporter som peker på utfordringer knyttet til nettopp dette. Dette utfordringsbildet synes å ha vedvart over tid til tross for foreslåtte tiltak, anbefalinger og mange positive lokale initiativ og prosjekter.

Flatø-utvalget, som ble nedsatt i 2009, hadde som oppdrag å utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget skulle blant annet se på hvordan tjenestene kunne innrettes slik at barn og foreldre opplevde "en dør inn" til de aktuelle tjenestene, og hvordan koordinering på tvers kunne styrkes og forankres. Utvalget ble også bedt om å vurdere det juridiske rammeverket både med tanke på å lovfeste en plikt til å samarbeide og å se på muligheten for en harmonisering av de ulike lovene på feltet. Flere av de utfordringene utvalget pekte på i rapporten [Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge](#) (NOU 2009:22), finner vi igjen i senere års beskrivelser av samhandlingsutfordringer knyttet til utsatte barn og unge:

- tjenestene er for fragmenterte og det mangler et tydelig koordineringsansvar
- det oppstår glippsoner i overgangene mellom tjenestene mellom stat og kommune (for eksempel skole-arbeidsliv (NAV))
- kvaliteten på tjenestene varierer for mye; variasjon i saksbehandling og informasjonsflyt (kan skyldes mangel på kompetanse, og "personavhengige" tjenester)
- lovverk og finansiering understøtter i alt for liten grad samhandling på tvers
- verktøy som skal fremme samhandling, slik som Individuell plan (IP), Koordinerende enhet, Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og lignende, fungerer ikke optimalt og det er stor variasjon i bruk i kommunene

Fafo viser i sin rapport [Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#) (2020), hvordan organisatoriske strukturer også i dag hemmer samarbeid, og peker på hvordan dette kan løses ved bedre kunnskap om hverandres tjenester, etablering av strukturer og reguleringer som understøtter informasjonsutvikling, samarbeid og samordning, samt økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser (2020:106).

2.1 0–24-SAMARBEIDET

0–24-samarbeidet som ble etablert i 2015, har som mål å samordne, forme og innrette de statlige virkemidlene med tanke på behovet hos kommuner, barn og unge og deres familier. 0–24-samarbeidet består av Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet og sekretariatet for konfliktrådene.

Justissektoren kom med i samarbeidet i fjor. Dette er en sektor som i stor grad forholder seg til utsatte unge og har flere virkemidler rettet mot denne målgruppen, slik som konfliktrådene, kriminalomsorgen, vergeinstituttet og politiets øvrige kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette arbeidet skjer i tett samarbeid med øvrige velferdssektorer. 0–24-samarbeidet har bestått av flere underutvalg som har foretatt grundige kartlegginger og kunnskapsoppsummeringer. Disse har kommet med anbefalinger som kan styrke samhandlingen på alle nivåer. En egen regelverksgruppe har sett på hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves. De finner blant annet at regelverket ikke er tilstrekkelig eller ikke virker etter sin hensikt. Videre pekes det på at rolle- og ansvarsfordelingen er uklart. Regelverksgruppa i 0–24-samarbeidet anbefaler at det utarbeides en ny felles lov eller forskrift, og at man videre vurderer muligheten for å samle flere bestemmelser i en ny "samarbeidslov". Dette innebærer at det gjøres justeringer i sektorlovene slik at disse i større grad er harmonisert med en evt. samarbeidslov. Videre anbefales det å lovfeste en plikt til å samarbeide på systemnivå, noe som også ble vurdert av Flatø-utvalget i 2009. Om samarbeidet på individnivå mener regelverksgruppa at dagens regelverk om oppmerksomhetsansvar og veiledningsplikt er fragmentert og uklart, og anbefaler tydeligere bestemmelser som gir barn og unge en rett til helhetlig og koordinerte tjenester; rett hjelp til rett tid og samarbeidsplikt i tjenestene. Det anbefales også mer opplæring i tjenestene om regelverk og praktiske ferdigheter for å ivareta barns rettigheter.

Andre undergrupper i 0–24-samarbeidet anbefaler bedre samordning av statens tilskuddsordninger rettet mot barn og unge. En gruppe har sett nærmere på samhandling rundt barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres foresatte. Her anbefales et tverrsektorielt tjenestetilbud og bedre utnyttelse av digitale løsninger. Kommunenes behov for statistikk og styringsdata er også kartlagt. Dette følges opp av en tverrdirektorial gruppe ledet av FHI, som er i ferd med å utarbeide oppvekstprofiler for bruk i kommunene.

3 To hovedutfordringer

2.2 LEDELSE FOR EN MER SAMORDNET OG BRUKERRETTET PRAKSIS

FAFO (2018) har utarbeidet en kunnskapsoppsummering for 0–24-samarbeidet. Oppsummeringen har identifisert følgende syv forhold som anses som avgjørende for å få til bedre samordning; ledelsesforankring, tid og ressurser, struktur og rutiner, en koordinator, respekt for ulik kompetanse, geografisk nærhet/samløkalisering og brukermedvirkning.

0–24-samarbeidet har bidratt til økt samarbeid på tvers av statlige myndigheter. Det er etablert møteplasser både på departements- og direktoratsnivå som også involverer ledere. Dette vil kunne bidra til at den nasjonale politikktutviklingen på barn og unge-feltet blir mer samordnet og koordinert. Det vil også kunne bidra til at det i større grad brukes et omforent begrepssett i styringsdokumenter og i veiledere. I hvilken grad dette vil påvirke utfordringsbilde og samhandlingsrommet ute i tjenestene, gjenstår å se.

Med en sterkt sektorisert statsforvaltning og med et fokus på den enkelte statsråds konstitusjonelle ansvar, er det erfaringsmessig krevende å få til en koordinert politikktutvikling og politikkgjennomføring. Det berører således utforming og krav til de ulike lederroller i departementene, både politisk og administrativt. Embetsverkets lederutviklingstiltak bør derfor i større grad ta sikte på å utvikle ferdigheter i nettverksledelse som kan supplere ferdigheter i linjeledelsen. Som en del av dette er det også ønskelig å vurdere gode kvalitetsstandarder for nettverksledelse som kan tydeliggjøre samlet lederansvar og kriterier for lederevaluering. 0–24-samarbeidet er i denne sammenheng et meget verdifullt tiltak som fortjener en tydeligere samlet ledelse og samhandlingsstruktur på departementsnivå.

KS gjennomfører per i dag en kunnskapsbasert satsing for å styrke ledelse i kommunen. Her vektlegges blant annet ansattes mestringsevne og kompetanse, samt styring gjennom nettverk og i samarbeid med andre. Dette er styringsprinsipper som kan bidra til å styrke den helhetlige innsatsen; redusere glippsoner og gi et mer koordinert tjenestetilbud. Ifølge KS handler ledelse om å vise gjennomføringskraft, mestre styring, være tydelig i rollen som leder og legge til rette for mestring og motivasjon hos medarbeidere. I tillegg er det viktig å bygge en kultur for nyskaping og læring, godt arbeidsmiljø og høy etisk bevissthet (les mer på www.ks.no).

3.1 LEDELSE FOR SAMORDNET OG BRUKERRETTET PRAKSIS

Lederrollen defineres av fullmakter og ansvarsbeskrivelser som igjen er et produkt av legale bestemmelser og organisatoriske strukturer. Disse følger en sektor- og forvaltningsinndeling som på mange måter både er effektivt og hensiktsmessig. Myndighet delegeres i linje til rett nivå og man har mulighet til å bygge faglig spisskompetanse innenfor de ulike områdene. Samtidig medfører dette økt kompleksitet og barrierer for en mer helhetlig og samordnet innsats. Dette har særlige konsekvenser når organisasjonen eller tjenestene blir stilt overfor komplekse problemstillinger – eller brukere som har omfattende og sammensatte behov. I kommunene er det utviklet ulike metoder og verktøy som skal bidra til koordinerte, tverrfaglige og helhetlige tjenester. For eksempel Individuell Plan (IP), Koordinerende enhet, Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og lignende.

Barrierer for samarbeid og tverrfaglighet ser ut til å være tett knyttet til det juridiske og økonomiske rammeverket. En ledelseskultur med sterkt fokus på mål- og resultatstyring, er mest effektiv i tradisjonell linjestyring. En oppmykning av en slik styringsform, med økende vekt på nettverk- og mestringsledelse, vil kunne skape et bedre klima for samordning og helhetlig styring, samtidig som de økonomiske og juridiske rammebetingelsene videreutvikles.

For at ledere i større grad skal kunne utvikle de mer relasjonelle sidene ved sitt lederskap, bør det etableres arenaer hvor ledere kan trene på en ny og mer hensiktsmessig praksis. For mange ledere kan det å ta større ansvar for helheten og å jobbe systematisk for økt samhandling og koordinering, oppleves som mer tid- og ressurskrevende. Det må derfor utvikles en praksis i utøvende ledelse og styring som er formålstjenlig, og hvor ansvar og myndighet både horisontalt og vertikalt, er tydeliggjort. Leder må ta et helhetlig ansvar for å sørge for en omforent forståelse av hva samhandling skal innbefatte og hvordan det skal utøves. I tillegg må leder identifisere og legge til rette for en mer helhetlig tilnærming der det dette er hensiktsmessig.

En mer helhetlig og samordnet styring vil gi et mer treffsikkert og brukerrettet tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres foresatte. Nettverkbasert ledelse vil kunne åpne for mer brukerinvolvering og medbestemmelse. Dette er en ledelsesform som får stadig mer oppmerksomhet og er en motsats til tradisjonell "top-down"-styrer. Lederrollen fungerer her mer som en katalysator og fasilitator for kollektiv handling. Toppleders rolle er å utvikle en tillitskultur og et rom for delegering og ansvars plassering (OECD, 2017). Ledelse for et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud har også vist seg å bidra til økt brukerorientering (Fafø, 2020).

3.2 TILGANG TIL OG BRUK AV NY KUNNSKAP OG FORSKNING

Det er viktig at nyere forskning presenteres for forvaltningen og praksisfeltet på en slik måte at dette lett kan tas i bruk. Dette gjelder både i det strategiske planarbeidet, og i metode- og tjenesteutvikling. I dag er forskningen fragmentert, og i for liten grad systematisert og gjort tilgjengelig. Det kan være utfordrende for en leder å trekke ut policyrelevansen fra en forskningsartikkel som først og fremst skrives med tanke på akademisk publisering.

Det at vi har en svært heterogen kommunestruktur, med store forskjeller i størrelse og demografi, gjør at ny kunnskap og forskning må formidles med utgangspunkt i den konteksten den skal implementeres i.

På den andre siden opplever enkelte kommuner stor pågang av forskere som vil bruke kommunens tjenester som case. Utfordringen her er at ledere i kommunen i for liten grad får delta i utformingen av forskningsspørsmål- og design. Kommunene kan derfor oppleve forskningen som lite relevant, og av og til i veien for egen tjenesteutføring. Forskerne er heller ikke alltid like flinke til å gi tilbakemelding eller presentere resultater fra undersøkelsene kommunen har tatt del i. Det er behov for støttesystemer som kan styrke leders bestillekompetanse og rollen som agendasetter i møte med FOU-miljøene. Det er også behov for støtte og kompetanse for at ledere skal lykkes med god implementering av ny kunnskap.

Det er også nødvendig å se nærmere på kommunens egen statistikkproduksjon, både med tanke på egenbruk men også for å gjøre denne type data mer tilgjengelig for forskning. Ledere bør ha god oversikt over sitt nedslagsfelt, de største problemene i sine målgrupper, og jevnlig spørre seg: møter vi de "riktige" brukerne? Har vi kompetansen som skal til for å hjelpe dem? Dette kan også sikres ved å innarbeide systemer for regelmessig feedback fra både brukere og tjenesteutøvere.

Ulike sektorer og miljøer som jobber mot utsatte barn og unge vil ofte være bærere av ulike kunnskapstradisjoner og paradigmer. Ledere kan derfor, i sin tilnærming til forskningsfeltet, lete etter studier som bekrefter og sementerer rådende praksis og virkelighetsforståelse. I dag er leders etterspørsel og evne til å ta i bruk ny kunnskap i altfor stor grad avhengig av personlig motivasjon og engasjement. Det behov for formaliserte støttestrukturer rundt den enkelte leder som sikrer kunnskapsbasert styring og organisasjonsutvikling og systematisk bruk av kunnskap i beslutningsprosesser.

Det er behov for en type strukturell **kunnskapsstøtte** som kan fungere som et bindeledd mellom fag og forvaltning. Hvor forskning "oversettes" til anvendbar kunnskap, og hvor man oppsummerer beste praksis fra feltet. Et eksempel på en slik enhet er "What works"-sentrene i England. Disse sentrene dekker ulike politikkområder – og skal gi råd til myndighetene med kunnskapsgrunnlag for policyutvikling. Sentrene er delvis finansiert via det offentlige og delvis privat (se: <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network#more-information-on-what-works>). Det bør vurderes om vi kan etablere fora etter denne modellen også i Norge.

4 Mål og tiltak

Utfordringsbildet som er presentert i kapittel 3 er sammensatt og har vist seg som seige strukturer i forvaltningen og i tjenestene. Komplekse problemstillinger krever tiltak på flere nivåer og innsatser rettet mot hele årsakskjeden. For å strukturere dette kapitlet har vi latt oss inspirere av nivåene for innovasjon som Fafo presenterer i rapporten *Trøbbel i grenseflatene* (2020:107). Vi tar utgangspunkt i de to dimensjonene samordnet og kunnskapsbasert ledelse, og presenterer en rekke tiltak som kan være med på å fremme dette i ulike deler av forvaltningen; nasjonalt/statlig nivå, kommunalt/virksomhetsnivå og i de brukerrettede tjenestene. Dette kan framstilles skjematisk på måten i tabell 1.

Innholdet i matrisen gir overordnede stikkord for å beskrive generelle utfordringer på de ulike nivåene. Tiltak på alle nivåer forutsetter brukermedvirkning. I det følgende presenterer arbeidsgruppen detaljerte forslag til mål og tiltak.

4.1 NASJONALT NIVÅ

4.1.1 Juridiske rammer og politiske og administrative virkemidler

En vedvarende utfordring på dette området har vært et fragmentert oppvekstfelt hvor den nasjonale oppvekstpolitikken har manglet en overordnet koordinering og tydelig ansvarsplassering. Dette er utfordringer som 0–24-samarbeidet har beskrevet godt og forsøkt å ta tak i. Fafo (2020) mener dette samarbeidet har bidratt til større anerkjennelse og aksept for behovet for samordning og samarbeid. Problemforståelsen er utvidet, noe som har resultert i en bredere tilnærming i samarbeidet. Tiltak som fremmer en mer helhetlig oppvekstpolitikk vil sikre ledere på alle nivåer et rammeverk og en støttestruktur for bedre samordning.

Som vist i kapittel 2, har 0–24-samarbeidet lansert flere tiltak for å knytte barne- og ungdomsfeltet tettere sammen på nasjonalt nivå. Dette er forslag som er godt begrunnet og vil kunne bidra til en mer koordinert innsats nasjonalt. Blant annet er det foreslått en egen barnelov; en lovfestet plikt til å samarbeide samt andre regulatoriske og økonomiske tiltak. Flatø-utvalget foreslo noe av det samme i 2009.

I forslag til strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025 (13.3.21) har en arbeidsgruppe anbefalt som ett av tre prioriterte målområder «Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk». Dette innebærer et ønske om flerfaglig samarbeid og bedre forankring på tvers av berørte departementer for blant annet å sikre kraft i gjennomføringen av tverrsektorielle tiltak. Blant annet foreslås det etablering av nye tverrdepartementale arbeidsformer for å løse «gjenstridige problemer» med bl.a. etablering av et begrenset antall høyt forankrede kjernegrupper. Arbeidet med politikktutvikling og politikkgjennomføring knyttet til utsatte barn og unge trekkes fram som et område der dette kan være aktuelt. Arbeidsgruppen fremhever: «På dette feltet trengs det langvarig, vedvarende og bred samordning for å sikre helhetlig oppfølging av den enkelte, og for å forebygge inflasjon i innsatser som svekker kraften i samarbeidet.» For å sikre dette foreslås det en ytterligere formalisering av 0–24-samarbeidet på departementsnivå med bl.a. mekanismer for håndtering av uenighet.

4.1.2 Forsknings- og utdanningspolitikk, samt kunnskapsformidlende strukturer

For å bedre arbeidet med utsatte barn og unge, er en satsing på økt bruk av kunnskap- og forskningsbasert praksis avgjørende. Ved utforming av en helhetlig strategi på dette feltet er det sentralt at det utvikles klare kriterier og beslutningssystemer for hvilken kunnskap som skal settes

TABELL 1

		To hovedutfordringer	
Organisatoriske nivåer		Ledelse for samordnet og brukerrettet praksis	Kunnskapsbasert ledelse og praksis
	Nasjonalt nivå	Juridiske rammer og politiske og administrative virkemidler	Forsknings- og utdanningspolitikk, kunnskapsformidlende strukturer
	Kommunalt nivå og virksomhetsledelsesnivå	Administrativ og faglig koordinering	Kunnskaps- og kompetanseutvikling i tjenestene
	Tjenesteytingsnivå	Fagledelse av tverrfaglig tjenesteyting	Kunnskapsbasert fagledelse

ut i praksis. For å lykkes bedre, bør det utvikles en strategi for å skape en samordnet, systematisk og langsiktig nasjonal satsning på virksomme tiltak. Samordningen bør skje på tvers av forvaltningsnivåer (justissektoren, barnevern, helsesektoren), og ha form av veldefinerte tiltakskjeder. Forskningsbasert evaluering bør være en integrert del av en slik strategi, både for å kunne si noe om nytten av tiltakene men også for å kunne identifisere sider av tiltaket som kan forbedres.

Tiltak som kan sikre en mer omforent begrepsbruk er for eksempel en "ordliste" over sentrale/relevante begreper. En slik liste kan inneholde synonymer, hva disse ordene betyr, valg av ett dekkende begrep som man er omforent om. Det vil sikre tilstrekkelig kompetanse om ulike begreper; gi en felles kunnskap om definisjonene av "evaluering", "effekt", "forebygging", "intervensjon".

En tydeligere og mer konsistent bruk av sentrale begreper vil kunne bidra til felles problemforståelse. Et konkret grep for å oppnå dette er at man utformer felles kunnskapsbaserte veiledere og retningslinjer på tvers av sektorer/direktorater/departement. Det finnes allerede gode eksempler på dette, men det er et potensiale for flere tverrsektorielle produkter.

For å bygge en mer varig kultur for samarbeid har 0–24-samarbeidet forslått en langsiktig og tverrsektoriell kompetansestrategi som anbefaler følgende kompetanseområder/temaer:

- kompetanse om de ulike sektorenes:
 - regelverk og samfunnsmandat (fortolkning og praktisering)
 - ansvarsområder og roller
 - profesjonskulturer
 - begrepsforståelse og begrepsbruk
- grenseflater mellom sektorene og betydning for helhetlig og samordnet tjenestetilbud
- kompetanse om barn og unges behov som krever tverrsektoriell samhandling
- prosesskompetanse – prosessledelse/støtte/endringsledelse
- verdigrunnlag og holdninger – kultur for samarbeid, syn på barn og unge
- oppfølging av det helhetlige tjenestetilbudet til målgruppen
- organisasjonslæring og organisasjonsutvikling (Notat, Satsingsforslag 5-A1, 0–24-samarbeidet 2015).

Mange tiltak som settes i verk er som oftest preget av svake implementeringsstrategier og manglende kvalitetssikring. Dette kan medføre at potensielt virksomme tiltak ikke har forventet effekt, at effekten avtar over tid og/eller at tiltakene ikke lar seg opprettholde over tid. Det finnes flere kompetansetilbud i Norge som har høy kompetanse på implementeringsteori og gjennomføring, slik som NKVTS og RBUP. Det bør imidlertid forskes mer på selve implementeringsprosesser og effekt av implementering. Under kommer noen tiltak som kan bidra til en god implementering av tiltak:

- a. sterk grad av ledelsesforankring både i vertsorganisasjoner (som implementerer metodene) og i ulike forvaltningsnivåer, herunder ledelse i departement og direktorat
- b. en klar implementeringsstrategi under ledelse av et sterkt fagmiljø/kompetansesenter med ansvar for og kompetanse til å gi implementeringsstøtte.
- c. utviklingen av løpende utviklings- og kvalitetssikringssystemer
- d. tett samarbeid og problemløsning mellom ulike instanser som er involvert i implementeringene, bl.a. forskning- og kompetansesentre, myndigheter og metodeutviklere
- e. investering i sterke fagmiljøer med høy kompetanse på behandling, forebygging og evalueringsforskning
- f. nasjonal forskning på metodene, og internasjonalt forskningssamarbeid

4.2 KOMMUNALT NIVÅ OG VIRKSOMHETSLEDELSE

4.2.1 Administrativ og faglig koordinering

Det helhetlige ansvaret for å koordinere og samordne tjenester til utsatte barn og unge må være tydelig plassert. Jo mer komplekse strukturer, jo viktigere er det å ha plassert et tydelig ansvar for helheten. For eksempel vil det være slik at det overordnede ledernivået i kommunen skal sikre helhetlige løsninger for barn og unge, på tvers av lovhjemler, fag og forvaltningsnivå. Å lede helhetlig i et komplekst fag og tjenestelandskap trenger en egen form for kompetanse og ferdigheter. Vi foreslår derfor at det etableres arenaer for øvelse og læring for ledere som er tiltenkt denne rollen.

Organisering med barnet i sentrum – Alle som leder arbeid med utsatte barn og unge skal vektlegge koordinert innsats og ta hensyn til helheten i tilbudet

God ledelsesforankring er viktig for å få på plass tverrfaglige team, kompetanseteam eller samarbeidsgrupper. Hensiktsmessige strukturer med tydelig ledelse av samarbeidet, og gode relasjoner mellom samarbeidspartnere er vesentlig for å sikre kvalitet. Ledelse og leders rolle trekkes gjennomgående frem som avgjørende for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid (Moe, 2015; Winsvold, 2011; Vangen & Huxham, 2009; NOU 22: 2009). God ledelse innebærer å kunne veksle mellom ulike perspektiv ut fra behovet i ulike situasjoner knyttet til struktur, relasjon, kulturbygging og forhandlinger (Moe & Iversen, 2017). Ansvarsfordelingen må tydeliggjøres mellom det primærforebyggende og det universelle, og med målrettede tiltak mot risikogrupper.

Aktuelle tiltak vil være å

- tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom det primærforebyggende og universelle, - og målrettede tiltak mot risikogrupper
- tydeliggjøre mandatet for tjenester rettet mot barn og unge og sikring av forsvarlige rammer for å lede og yte tjenester med barnet i sentrum

- forankre det forebyggende arbeidet på universelt, selektert og indikert nivå i gjeldende lovverk og innenfor ledelse både i stat og kommune
- satse på arbeidsmåter, programmer og metoder som har et økologisk perspektiv på barnet/den unge. Det vil si en metode som involverer barnet, ungdommen og familien, og baserer seg på en treffsikker og pålitelig kartlegging av barnet/den unge, dens familie og andre viktige aktører i barnets/familiens omgivelser (som skole, venner, fritidsaktiviteter og nabolag).

Ledere skal ikke oppleve uklarheter i sine ansvarsforhold, og de må ha en plan for «glippsoner» mellom tjenestene.

Den nasjonale faglige retningslinjen *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* utarbeidet av Helsedirektoratet 2019, gir sterke anbefalinger for hvordan kommunens ledelse kan ivareta sitt ansvar for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge, gjennom bedre kunnskap, rutiner og samhandling. Her står det blant annet: *Kommunens ledelse bør sikre at det er etablert avtaler om samarbeid mellom virksomheter involvert i oppfølgingen av barn og unge det er knyttet bekymring til.* (Helsedirektoratet, 2019:9)

Det varierer i hvor stor grad ledere er kjent med veiledere for samhandling som er utviklet av for eksempel kunnskapssentre og direktorat, som igjen kan bidra til å lage mer kunnskapsbaserte tiltak for samhandlingen. Lederne bør ha lett tilgang på veiledere, som igjen kan sikre en felles kunnskapsbase når planer for samhandling innad i kommunene og mellom sektorer skal avklares.

Videre finnes en rekke oppsummeringer av forskning på hva som kjennetegner effektive ledergrupper (Henning Bang, 2019, Katzenbach & Smith, 2011). Ifølge Bang er kjennetegnet på disse gruppene at de bla innehar klare mål, fokusert innsats, effektiv arbeidsmåte, god forskjellighetsutnyttelse og evne til egen refleksjon og justering. Innenfor teamteori finnes det også en rekke andre modeller for hvordan best samarbeide med andre, for eksempel 5R (Katzenbach og Smith, 2011), men det er liten systematisk bruk av slike verktøy. Ledere bør bli bedt om å rapportere på i hvilken grad det jobbes systematisk med teamutvikling, og på hvilke nivåer man bruker slike verktøy.

Det finnes også en rekke veiledere som er laget for å bedre samhandlingen som i ulik grad er implementert i kommunen. (<http://handling.forebygging.no/Global/taushetsplikt---veiledere-ks.pdf>, <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/samarbeid-mellom-barneverntjenester-og-psykiske-helsetjenester-til-barnets-beste/>, https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kunnskapssammenstilling_om_faktorer_som_pavirker_samhandling_mellom_velferdssektorene.pdf).

I en evaluering av i hvilken grad rundskriv om samhandling mellom spesialisthelsetjenester og barneverntjenester var implementert, skrev Lauritzen og medarbeidere (<https://psykologisk.no/sp/2017/11/e14/>) at samhandling var preget av manglende tillit mellom tjenestene, ulik problemforståelse

og gjensidig skepsis. En grunn til at veiledere og andre kunnskapsbaserte, nasjonale råd ikke er implementert, er at lovpålagte oppgaver prioriteres og opptar all bruk av tid. Det finnes dermed lite systematisk bruk av verktøy for å forbedre samhandling. En utfordring som går igjen når samhandling diskuteres, er at det ofte oppstår «glippsoner» mellom tjenestesteder og nivåer, som fører til mindre kontinuitet og koordinert hjelp for brukerne.

Aktuelle tiltak vil være å

- Lage et nettbasert «torg» hvor relevante veiledere for samhandling er lagret, og «torget» benyttes for å forankre tiltak mellom ledere.
- Tilby ledere verktøy for systematisk å jobbe med effektiviteten i beslutningsteam, basert på kunnskapsoppsummeringer av hva som kjennetegner gode team.

Tiltak på alle nivåene over må basere seg på oppdatert og solid forskning og kunnskap. Et eksempel på kunnskapsbaserte handlingsrettede råd, er den nasjonalfaglige retningslinjen for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge, referert til tidligere.

Lederdialog og lederrekruttering

Det å lede for en mer kunnskapsbasert praksis bør bakes inn som et element i lederrekruttering, i lederdialogen og i det systematiske kvalitetsforbedringsarbeidet. For å styrke kunnskapselementet, bør det utvikles tversgående veiledere for lederdialog og lederrekruttering. Disse kan blant annet bygge på Helsedirektoratets nasjonalfaglige retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og ungdom (2019), som blant annet foreslår et felles rapporteringssystem/verktøy som viser måloppnåelse på tvers av lovverk og sektorer.

Lederdialogen må videre understøtte en tillitsbasert og nettverksorientert ledelse, hvor det gis rom for prøving og feiling for å fremme læring og innovasjon. En veileder for lederrekruttering bør vektlegge samhandlingskompetanse, planmessighet, forbedringsmetodikk, kjernekomponenter i implementeringsteori og forpliktelse om å lede kunnskapsbasert (dvs. at tjenesten utvikles på grunnlag av lovverk, forskning, ansattes erfaringer og kunnskap fra barn og foreldre og brukerorganisasjoner).

4.2.2 Kunnskap og kompetanseutvikling i tjenestene

For å sikre en bedre kobling mellom forskning, ledelse og praksis bør man vurdere å etablere en egen «arena» mellom kunnskapsmiljøene og tjenesteyter for «kunnskapsmediering» – for dialog rundt behov (behov i tjenestene på ulike nivå, samfunnsbehov, kunnskapsvake områder og «hull» i kunnskapsgrunnlaget), ønsker, forutsetninger og prioriteringer i kunnskapsarbeidet, jfr. tidligere henvisning til "What works"-modellen i England.

Det er viktig at ledere tilegner seg kunnskap om hvilke intervensjoner/programmer/metoder som er godt eller dårlig dokumentert. Ledere bør forpliktes til å bruke godt dokumenterte metoder, og avvike de som ikke er det. For

metoder/tiltak uten god dokumentasjon må det forskes på parallelt, før det spres til andre. Gode tiltak kan være å øke synligheten, kunnskapen om og bruk av nettstedet som for eksempel Ungsinn.no, der kunnskapsgrunnlaget for ulike metoder for barn og unge er vurdert og rangert.

Vi må sikre et bedre samarbeid og dialog mellom tjenesteytere og forskningsmiljøer slik at tjenesteytere kan bli bedre brukere av forskning, og at forskning og kunnskapsarbeid kan rettes mot kunnskapsbehov som oppleves hos tjenesteytere og brukere.

Det bør opprettes lokale fora, for dialog om behov, ønsker, forutsetninger og prioriteringer i kunnskapsarbeid – mellom tjenesteytere og de ulike forskningsmiljøene fra UH- og instituttsektoren. Disse kan f.eks. skje i regi av de større kommunene, og mindre, omliggende kommuner kan inviteres med. Det kan her ses til rapporten fra Kommunenes strategiske forskningsorgan (KSF), som skisserer et svar på HelseOmsorg21-strategiens prioriterte område: Kunnskapsløft for kommunene. Rapporten anbefaler at kommunene i FoU-arbeidet organiserer seg i klynger rundt én stor kommune («motorkommune») med mer ressurser. (Mål 1 og 2)

- g. Det etableres i dette organet en mekanisme for å prioritere aktuelle forskningsspørsmål, basert på kriteriene som er nedfelt i «Blankholmutvalgets» NOU om prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester. Det bør utføres litteratursøk, spesielt etter oppsummert forskning – for å se hvilken eksisterende forskningslitteratur en kan vurdere i tjenesteutvikling, og hvor det er behov for ny kunnskap (Mål 1).
- h. I større kommuner («motorkommuner») bør det være en FoU-rådgiver som kan drive, være med eller rådgive i en slik prosess. Denne rådgiveren bør sitte på nivå 1 – tett på kommunaldirektør/rådmann/enhetsleder, og fungere som en lederstøtte – både for å hjelpe leder med ressurser og virkemidler i kunnskapsarbeidet, og for å gjøre slik arbeid til en integrert del av driften.
- i. Det etableres en «lavterskel» portal eller ressurside for oppslag og orientering i tilgjengelig oppdatert og oppsummert forskningsbasert kunnskap, som alle tjenesteytere kan benytte seg av. Portalen vil fungere som en lederstøtte, og en ressurside i planlegging og utvikling av tjenestetilbud.
- j. Det er behov for bedre tilgang på styringsdata – ikke bare fra helseregistre, men også oppdaterte «produksjonsdata» fra fagsystemer i tjenestene. Slike data kan gi et bedre kunnskapsgrunnlag både for forskning og styring i tjenestene, og kan med bedre eksportmuligheter styres **av kommunene selv ut fra egne behov**. Mer innføring og bruk av «back-end»-systemer vil også gjøre det lettere å ta i bruk eksisterende data, snarere enn å belaste brukere og ansatte i tjenestene. En løsning for dette må ta hensyn til personvern. Her kan det f.eks. være aktuelt å etablere samarbeid med E-helsedirektoratets helseanalyseplattform, eller med NSD som har utviklet teknologier for dataanonymisering.

k. Det har vært utstrakt fokus på identifisering av risikofaktorer blant utsatte barn og unge. Både individfaktorer og faktorer knyttet til foreldre, oppdragelse, sosioøkonomiske forhold og nettverk (for eksempel venner, skole og nabolag) er viet mye oppmerksomhet i forskningslitteraturen. Beskyttende faktorer er imidlertid mindre kjent, og spesielt hvordan disse faktorene beskytter under forskjellige kontekstuelle forhold og i forskjellige forløp (Kazemian, Farrington, & Piquero, 2019). Det som peker seg ut som et behov innenfor forskningen på dette området er altså å identifisere beskyttelsesfaktorer, identifisere hvordan de virker i samspill med risikofaktorer og hvordan dette kan benyttes i behandling (Farrington, Kazemian, & Piquero, 2019).

- En kunnskapsbasert ledelse kan videre bygges gjennom
- kunnskap og forskningsstøtte hvor kan leder kan finne og etterspørre, relevant og god forskning
 - implementeringsstøtte, slik som implementeringskunnskap i beslutningsprosesser, for tiltak og for mer generell kunnskapsbasert praksis i egen organisasjon
 - en velutviklet bestillerkompetanse
 - rekruttering av ledere som vil understøtte kunnskapsbasert praksis i tjenesten
 - å styrke leders ferdigheter i å gi veiledning i kunnskapsbasert praksis til sine ansatte

Ledere skal kunne måle kvaliteten på sine tjenester basert på egne tjenestedata

En av utfordringene når man skal innhente kunnskap om kvaliteten på en kommunes tjenester, er at det finnes lite datagrunnlag å hente ut informasjon fra. Dette er blant annet fordi de ulike datasystemene i kommunene ikke «snakker» sammen eller er på en delt plattform. I tillegg finnes det lite systematisk innhenting av tilbakemeldinger fra brukerne av tjenestene. Dermed er det utfordrende for lederne å vurdere hva ved tjenestene som bør utvikles, og hvilke mål man skal sette for tjenesten. Det er i varierende grad systematisk arbeid med tjenestedesign eller andre modeller for kontinuerlig kvalitetsforbedring (<https://www.helsebiblioteket.no/kvalitetsforbedring/metoder-og-verktoy/modell-for-kvalitetsforbedring>)

Aktuelle tiltak kan være at det etableres

- egnede verktøy til å måle effekten av tjenestene. Verktøyene må forankres i en overordnet plan for kvalitetsarbeid.
- eksempler på verktøy som kan være nettbaserte spørreskjemaer til brukerne før og etter mottak av tjenestene som inneholder tilbakemelding om nytten av tiltaket, om hjelpen førte til endring/var virksom, grad av tillitt, opplevelse av medvirkning og opplevelse av kunnskap hos hjelperne
- et tilbakemeldingssystem som sikrer at representative brukererfaringer formidles oppover i organisasjonen og som gjør at slike data kan genereres på flere nivåer rutiner for hvordan man kan hente inn data fra allerede eksisterende datakilder, slik som brukerjournaler, konvertering av aktivitetsregistrering fra Outlook eller andre kalendersystemer

- en samling av innhentede data i en datapool som det igjen kan forskes på

Det bør lønne seg å bruke kunnskap

Flere ledere opplever å måtte lete flere steder og på ulike nettsteder etter ny og anvendbar kunnskap og forskning. En eller noen få "metasteder" kunne løst denne utfordringen. Utgangspunktet her er en digital kunnskapsbank hvor utvalgte og/eller prioriterte evidens-/kunnskapsbaserte tiltak legges tilgjengelig for alle kommunene. Kommunene kan da med utgangspunkt i sine utfordringer velge de tiltakene de ønsker å ta i bruk i egen kommune. Det er mange utfordringer i kommune-Norge som er kommune-uavhengige og som derfor vil kunne løses av de samme tiltakene.

Det kan være hensiktsmessig å utvikle en finansieringsstruktur som belønner kommuner som utvikler en kunnskapsbasert praksis og iverksetter tiltak med dokumentert effekt. I dag er det krav om kommunal egenandel i innovasjonsprosjekter, noe som kan bety at flere oppgaver tillegges allerede eksisterende stillinger og oppgaver. Her bør en innvilge full dekning med rapporteringskrav på at kommunen ikke benytter eksisterende stillinger. I denne typen tiltak bør det være et krav til innvilgelse av søknad at FoU er en del av prosjektet. Dette vil trolig gi kommunene økt motivasjon og vilje til å gå inn arbeidet med å utvikle kunnskapsbaserte tiltak sammen med forskningsfeltet.

Aktuelle tiltak kan være:

- statlig fullfinansiering av de kunnskaps/evidensbaserte tiltakene kommunene setter i gang
- statlige finansieringer som stimulerer kommunene til å utvikle flere kunnskapsbaserte tiltak
- skille drift og forskning gjennom å etablere forskning og utviklingsmiljøer i kommunene (jfr. tidligere forslag om egen fora for FoU og praksisfeltet)

4.3 TJENESTEYTINGSNIVÅ

4.3.1 Fagledelse av tverrfaglig tjenesteyting

Tjenesteleder må legge til rette for at ansatte i tjenestene er bedre i stand til å frigjøre seg fra og ta i bruk brukerens egne ressurser og de ressurser som finnes rundt barnet eller ungdommen.

Det er et mål at barn og unge i størst mulig grad involveres i saker som angår dem. Dette er nedfelt i FN's barnekonvensjon og utdypes nærmere i de mange tilhørende retningslinjer (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>). I mange tilfeller vil også familien ha ressurser og kunnskap det er hensiktsmessig å legge til rette for og ta i bruk.

Ved behov for flere tjenester skal det utpekes en kontaktperson med tilstrekkelig myndighet til å fordele arbeidsoppgaver og ansvar slik at tjenestetilbudet er målrettet og i tråd med brukers behov.

Helsedirektoratets retningslinjer om tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge gir sterke anbefalinger om samtaler med barn og unge man har bekymringer for. Dette handler både om kompetanse og rutiner (2019: 13–17).

For å utvikle tjenester som er treffsikre og brukertilpasset, vil det være nyttig å ansette unge med erfaringskompetanse i tjenesteapparatet og å bruke denne kompetansen i tjenesteutviklingen i kommunen. Dette bør inngå som del av en del av leders ordinære rekrutterings- og kompetanseplan.

Helhetlig og overordnet ansvar for forvaltningen av barnevernet

Kommunens øverste politiske og administrative ledelse har det overordnede ansvaret for at barneverntjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk og at tjenestene er forsvarlige. Siktemålet er at vansker løses på lavest mulig nivå, og at barnevernets mandat tydeliggjøres mer i retning av å prioritere forebyggende arbeid i saker som ellers vil kunne utvikle seg mer alvorlig. Lykkes man i det forebyggende arbeidet, vil bekymringsmeldinger bli mer presise, og «de riktige» sakene blir meldt til rett tid.

Det skal i løpet av våren 2020 fremmes et forslag om å innføre krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret. Formålet er at den politiske ledelsen skal få god kunnskap om tilstanden i egen barnevernstjeneste og kvaliteten i arbeidet som gjøres. Det blir viktig å sikre at denne rapporteringen både holder en viss faglig standard, og blir fulgt opp av den enkelte kommune.

4.3.2 Kunnskapsbasert fagledelse

Tjenesteledere må sikres nødvendig kompetanse og ferdigheter, samt en verktøykasse som understøtter kunnskapsbasert, samordnet og brukerrettet praksis

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen. BTI bidrar til tidlig innsats, samordning og medvirkning. Modellen gir en oversikt over handlingsforløp, og kan bidra til å rette opp svikt i samhandling mellom tjenester både på lokalt, regionalt og statlig nivå. BTI er etablert i mange kommuner i Norge med stort hell. Nøkkelkommuner er Færder og Haugesund. Kompetansesentrene for rusfaget (Ko-Rus) er sentral i implementeringen av modellen.

Kjennskap til hverandres fagområder og en felles faglig plattform har stor betydning for utvikling av samhandling. Gjensidighet og felles målforståelse for samarbeidet, er en forutsetning for å få i gang til et godt samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpetjenester (Breimo et al. 2019, Moe & Gotvassli, 2020). Tverrfaglige tilnærminger vil gi faglige synergier og bidra til utvikling av en mer kunnskapsbasert praksis.

Aktuelle tiltak vil være:

- kunnskapsoverføring- og en type formativ evaluering. Et tiltak/innsats, som bygger på en systematisk oversikt, for så å bli videreutviklet og skreddersydd gjennom et samarbeid mellom ledere og ansatte i og brukere av tjenesten og forskere.
- kontinuerlig kvalitetsforbedringsarbeid (KK), som innebærer det å identifisere, beskrive og analysere styrker og svakheter/ problemer for så å teste, implementere, lære fra erfaringer og revidere løsninger. (National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement, 2005). KK er betinget av en organisasjonskultur som er proaktiv og som støtter opp under kontinuerlig læring. KK hviler på organisasjonens overordnede formål, visjon og verdier og er avhengig av en aktiv inkludering og deltagelse av ansatte på alle nivåer, brukere av tjenestene og deres familier og andre interessenter.
- møteplasser for veiledning og fagutvikling. Hensikten er å bringe opp aktuelle tema som er allmenne og lett gjenkjennelig for mange ledere. På denne måten kan man gjennom disse veiledningsgruppene bidra til økt forståelse, refleksjon og konkrete løsningsforslag til aktuelle lederproblemstillinger. Ved å danne nettverk for lederne vil en også kunne bidra til at lederjobben ikke blir «ensom».
- at tverrsektorielle perspektiver i større grad inngår som en del av lederutdanningen for de som skal lede tjenester rettet mot barn og unge
- at det vurderes en egen lederopplæring med fokus på nettverksledelse. Forskningsmiljøene må være tett på utviklingen av innholdet. Det er videre viktig med en tverrfaglig/tverrsektoriell rekruttering til denne utdanninga.
- å gi lederne av tjenestene nødvendig støtte og veiledning. Etablere veiledningsteam bestående av 4-6 ledere som får veiledning fra en erfaren leder (kanskje 2).
- lederskole-/utdanning – for ledere av tjenester som retter seg mot utsatte barn og unge. Målsettinga må være å utvikle lederskap for å bli tryggere i lederrollen, og kunne legge til rette for en mer helhetlig tilnærming.
- økt fokus på likeverdige tjenester som svarer på de reelle behovene hos barn og unge. Dette kan gjøres ved å i større grad spørre hvilken konkret tjeneste barn og unge får i en kommune på ulike områder.
- at det benyttes tjenestereiser som verktøy i tjenesteutvikling og organisering

5 anbefalinger

Basert på mål og tiltak presentert i kapittel 4, ønsker vi her å samle oss om noen sentrale anbefalinger:

5.1 UTVIKLE NYE STYRINGSPRINSIPPER OG FERDIGHETER FOR HELHETLIG LEDELSE

Tiltak: Med utgangpunkt i forskning og empiri bør det utvikles nye prinsipper for ledelse og styring som legger vekt på samhandling, sektorovergrepene og nettverksbaserte tilnærminger

Det bør utvikles styringsprinsipper for en mer nettverksbasert ledelse ("network governance"), som supplerer den tradisjonelle linjebaserte modellen. Det bør utvikles ledelsesprinsipper som er relevante for ledere av tjenester som bør samvirke om tjenester for utsatte barn og unge. Nettverksbasert ledelse krever bred kunnskapstilegnelse og ferdighetstrening som gjøre det mulig å utvise godt lederskap i en kompleksitet av mål, organisatoriske rammer og virkemidler. Nettverksbasert ledelse krever god og tilpasset rolleforståelse slik at det utvikles hensiktsmessige samhandlingspraksiser både horisontalt og vertikalt.

Å lede gjennom nettverk går utover samhandling mellom offentlige aktører. Også frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører vil være viktige samarbeidspartnere. I kommunene vil det å mobilisere lokale ressurser både kunne berike og avlaste tjenestene.

I Fafo-rapporten *Trøbbel i grenseflatene* oppgir flere kommuner at manglende kjennskap i tjenesten om hva andre aktører/tjenester i kommunen kan bidra med, er et av de største hindrene for tidlig identifisering av barn og unge med behov for oppfølging (2020:65).

Nettverksbasert ledelse bør være gjenstand for utprøving og forskning, som både vektlegger styring og organisering. Det er behov for mer kunnskap om hvilke styringsprinsipper innenfor nettverksbasert ledelse, som vil gi nødvendig effekt i form av felles problemforståelse og helhetlige strategier rettet mot utsatte barn og unge.

5.2 STYRKE ARBEIDET MED INNOVASJON OG ORGANISASJONSUTVIKLING

Tiltak: Satsingen på innovasjon og organisasjonsutvikling må videreføres og styrkes. Godt dokumenterte tiltak, metoder og nyere tiltaksforskning må gjøres lettere tilgjengelig for ledere.

Det er allerede gjort grundig rede for innovasjonsbehov og nytenkning rundt hvordan tjenester rettet mot utsatte barn og unge best kan organiseres og utøves – ikke minst i 0–24-samarbeidet. Også det tidligere omtalte departementsfellesskapet har et mål om å styrke flerfaglig samarbeid og bedre forankring på tvers av berørte departementer for å sikre god gjennomføring og implementering av tverrsektorielle tiltak.

Foruten behovet for økt samhandlingskompetanse, peker Fafo (2020) på strukturelle grep for å sikre bedre samhandling – slik som strukturer for informasjonsutveksling, samarbeid og samordning, regulering av samarbeid og samhandling, samt økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser. Videre gis det eksempler på kommuner som har utviklet nye og effektive måter å levere helhetlige tjenester til sine innbyggere – slik som Asker velferdsrab. Gode eksempler på innovasjon i tjenestene, relevant forskning og evalueringer bør samles og tilgjengeliggjøres for kommuner på en slik måte at kommunene opplever det som nyttig. Vi har tidligere nevnt "What Works"-sentrene i England som sammenstiller relevant kunnskap og levere disse i form av strategi- og policyråd til lokale og nasjonale myndigheter. Dette er en tilnærming det kan være verdt å se nærmere på.

Det er viktig at innovasjons- og utviklingsarbeid underlegges løpende evaluering, for å sikre utviklingen av bærekraftige tjenester, organisasjons- og arbeidsformer.

5.3 INNFØRE EN LOVFESTET SAMARBEIDSPLIKT

Tiltak: Det bør utredes en lovfestet plikt til å samarbeide

Det er utviklet en rekke verktøy og arbeidsmetoder som skal sikre et forpliktende samarbeid mellom ulike aktører som har befatning med utsatte barn og unge. Allikevel er det mye som tyder på at jo nærmere man kommer det utøvende ledd, jo vanskeligere blir det å fordele ansvar og plikter.

0–24-samarbeidet har, i likhet med Flatø-utvalget i 2009, tidligere foreslått en lovfestet samarbeidsplikt. Utgangspunktet for forslaget var blant annet funn presentert i rapporten *Samlet innsats – for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familier* (Rapport, 2019) som viste at Individuell Plan (IP) ikke fungere godt nok, deriblant koordinatorrollen.

Vi foreslår at dette lovforslaget vurderes på nytt. Samarbeidsplikten vil kunne bidra til nødvendig lederoppmerksomhet og en mer systematisk samhandlingspraksis.

6 Litteratur og referanser

- Bang, H. og Midelfart, T. (2019): Effektive ledergrupper. Gyldendal.
- Breimo et al. (2019): Mål og mening med samarbeid – en analyse av barnevernets formaliserte samarbeidsnettverk. *Fontene forskning*, 12(2)
- Early Intervention Foundation: <https://www.eif.org.uk/files/pdf/eif-strategy-2018-2023.pdf>
- Farrington D., Kazemian L., & Piquero, A. ed. (2019): *The Oxford handbook of Developmental and Life-Course Criminology*. Oxford Handbooks online. www.oxford-handbooks.com
- Gotvassli, K. og Moe, T. (2020). Pedagogiske ledere og godt faglig skjønn. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 14[1], 39–55.
- Hansen I., Jensen, R. og Fløtten, T. (2018): 0–24 samarbeidet. Et kunnskapsgrunnlag. Notater til presentasjon.
- Hansen I., Jensen, R. og Fløtten, T. (2020): "Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge", *Fafo-rapport 2020:20*
- Helsedirektoratet (2019): *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*. Nasjonal faglig retningslinje.
- Huxham, C., Vangen, S., og Willumsen, E. red. (2009). *En teoretisk forståelse av samarbeidssynergi*. Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning (Cross-professional collaboration in practice and education).
- Iversen, K. og Moe, T. (2017): *Et lag rundt eleven, læreren og skolen*. Didaktisk praksis 5. –10.trinn.
- Katzenbach, J. and Smith, D. (2001): *The Discipline of Teams*. A Mindbook-Workbook for Delivering Small Group Performance. John, Wiley & Sons, Inc.
- Moe, T. (2015): *Når ledelse gjør forskjell – Ledelse som virkemiddel for å styrke samarbeidet mellom barnevern og barnehage for implementering av tidlig intervensjon*. *Tidsskriftet Norsk Barnevern* 01/2015, volum 92
- NOU 2009: 22: *Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet. "Flatø-utvalget".
- NOU 2018:16 *Det viktigste først*. Prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og for offentlig finansierte tannhelsetjenester. "Blankholmutvalget".
- OECD (2017): *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews.
- Regjeringen.no (2014): *HelseOmsorg21*. Et kunnskapssystem for bedre folkehelse.
- Regjeringen.no (2020): *Gode hver for oss*. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025. Høringsnotat fra arbeidsgruppe, 13.3.2020
- Winsvold, A. (2011): *Evaluering av prosjektet "Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge"*. NOVA Rapport 18/2011
- 0–24-samarbeidet (2015): *Satsingsforslag 5-A1*. Notat.
- 0–24-samarbeidet (2019): *Bedre informasjon og mer samordnede og koordinerte tjenester for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familie*. Rapport fra arbeidsgruppe i 0–24-samarbeidet.

Norges forskningsråd

© Norges forskningsråd 2020
Sekretariatet for strategiprosessen BarnUnge21 er lagt til Forskningsrådet

Norges forskningsråd
Postboks 564
1327 Lysaker
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles og lastes ned fra
www.forskningsradet.no/publikasjoner
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Design: BCW Oslo
Trykk: 07 Media AS
Opplag: 107
Dato: 25. juni 2020

ISBN 978-82-12-03864-6 (Trykksak/papirutgave)
ISBN 978-82-12-03865-3 (PDF)

