

ARBEIDSNOTAT

Formaliserte samarbeids- nettverk rundt barn og unge i sårbare livssituasjoner

Praksis og erfaring fra Nordland fylke

Janne Paulsen Breimo
Johans Tveit Sandvin
Cecilie Høj Anvik
Christian Lo

Nord universitet
Arbeidsnotat nr. 5
Bodø 2019

Formaliserte samarbeidsnettverk rundt barn og unge i sårbare livssituasjoner

Praksis og erfaring fra Nordland fylke

Janne Paulsen Breimo
Johans Tveit Sandvin
Cecilie Høy Anvik
Christian Lo

Nord universitet
Arbeidsnotat nr. 5
ISBN 82-7456-811-2
ISSN 2535-3543
Bodø 2019



Tittel: Formaliserte samarbeidsnettverk rundt barn og unge i sårbare livssituasjoner. Praksis og erfaring fra Nordland fylke.	Offentlig tilgjengelig: Ja	Publikasjonsnr. 5
	ISBN 82-7456-811-2	ISSN 2535-3543
	Antall sider og bilag: 34	Dato: 08.07.2019
Forfatter(e) / redaktør(er): Janne Paulsen Breimo Johans Tveit Sandvin Cecilie Høy Anvik Christian Lo	Prosjektansvarlig (sign). <i>Janne Breimo</i>	
	Dekan (sign). <i>TRUDE HEMMESEN</i>	
Prosjekt: Making collaboration work; promoting innovative networking initiatives in local and regional child protection and welfare services. Finansiert av Regionale Forskningsfond Nord- Norge. Prosjekt nr. 257032	Oppdragsgiver(e) Finansiert av Regionale Forskningsfond Nord- Norge. Prosjekt nr. 257032	
	Oppdragsgivers referanse	
Sammendrag: Bakgrunnen for forskningsprosjektet var et ønske om å finne ut av i hvilken grad og på hvilke måter barnevernet formelt samarbeidet med andre aktører på lokalt nivå, samt hvordan disse formaliserte samarbeidene eventuelt fungerte. Forskningsprosjektet hadde som formål å kartlegge innovative formaliserte samarbeidsformer rundt barn og unge i Nordland fylke, samt å undersøke hva som fungerer og ikke fungerer og hva som eventuelt kan gjøres for å forbedre praksis. Studien har vist at det finnes mye formalisert samarbeid rundt barn og unge i sårbare livssituasjoner, men at nettverkene ofte ikke sees i sammenheng. Aktørene etterlyser en sterkere føring på hvilke samarbeid som skal prioriteres og en mer	Emneord: Barnevern, barn og unge, nettverk, formaliserte samarbeid, innovasjon.	

helhetlig plan omkring hvordan samarbeidet kan styrkes.	
Summary:	Keywords:

Innhold

Innledning.....	8
Fremgangsmåte	9
Om formalisert samarbeid	12
Om innovasjon	13
Kartlegging av formaliserte samarbeidsnettverk i Nordland fylke	15
Samarbeidspraksiser- og erfaringer – sett fra barnevernsledernes side.....	17
Å skape koblinger.....	17
Å skape beredskap.....	18
Å skape tillit	19
Samarbeidspraksiser- og erfaringer – sett fra samarbeidspartnerne side	20
Betingelser for/formål med samarbeid	21
Begrunnelser for samarbeid.....	21
Barrierer og utfordringer i samarbeid.....	24
Tidligere samkjørt innsats og synlig barnevern som forebygging- to eksempler.....	27
Tverrprofesjonelle samarbeidspraksiser.....	29
Mangel på helhet og plan i samarbeidsforsøkene.....	32
Diskusjon og avsluttende kommentar	35
Litteratur:.....	38

Innledning

Dette prosjektet har vært et samarbeid mellom forskere ved Nord universitet, Nordlandsforskning, Universitetet i Kassel, Tyskland og Universitetet i Montreal, Canada. I tillegg har Fylkesmannen i Nordland vært partner i prosjektet som er finansiert av Regionale forskningsfond, Nord- Norge, prosjektnummer 257032. Bakgrunnen for studien var et ønske om å finne ut av i hvilken grad og på hvilke måter barnevernet formelt samarbeidet med andre aktører på lokalt nivå, samt hvordan disse formaliserte samarbeidene eventuelt fungerte. Tidligere forskning har vist at samarbeid mellom barnevernet og enkeltinstanser kan være utfordrende (Baklien 2009, Fossum 2015, Aamodt 2012, Moe 2015, Oterholm, 2015). I tillegg har det blitt hevdet at et av problemene med samarbeid med barnevernet er en manglende formalisering av samarbeidet, det vil si at samarbeidet har vært preget av ad hoc-samarbeid rundt enkeltsaker, for eksempel i ansvarsgrupper (Willumsen, 2006, 2008). Som forskere hadde vi imidlertid i tidligere prosjekter sett at det de senere år har blitt etablert en rekke formaliserte nettverk i og rundt barnevernet på ulike steder av landet (Firbank, Breimo og Sandvin, 2016). Vi ønsket derfor å finne ut av om hvorvidt mangel på formaliserte samarbeid fremdeles var hovedproblemet, eller om det kunne være andre forklaringer på hvorfor samarbeidet er så vanskelig

Barnevernet har vært under sterkt press de siste årene. Tjenesten har fått betydelig kritikk, bl.a. for sin mangel på åpenhet og samarbeid med andre tjenester (Stang, 2013), noe en mener også har hindret en effektiv forebygging (Pösö, Skivenes & Hestbæk, 2014). Allerede i 2004 lanserte Bufdir en kommunikasjonsstrategi kalt *Et åpnere barnevern*, en strategi som ble revidert og relansert i 2008. «Barnevernet er avhengig av å ha tillit og legitimitet i befolkningen», heter det i strategien. Barnevernet må derfor «forsterke arbeidet for mer åpenhet om sine tjenester, både i media og i lokalsamfunnet. Folk må bli bedre kjent med den viktige kompetansen barnevernet tilbyr. Barnevernet må bli en synlig samarbeidspartner også for andre etater, barn selv og de som er bekymret for barnets oppvekst» (Bufdir, 2008, s 2). Kritikken har imidlertid vedvart og i 2017 lanserte regjeringen en *barnevernsreform* som bl.a. skulle styrke kommunenes ansvar for barnevernet og tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom kommuner og stat. I en kronikk om barnevernsreformen publisert i Stavanger Aftenblad 31. mars 2017, skriver daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne at mange får hjelp for seint og at mange barn ikke blir fanget opp, bl.a. fordi hjelpen er for dårlig samordnet. Målet med barnevernsreformen, sier hun, er derfor «at vi skal forebygge mer, bruke familie og nettverk

mer, styrke kompetansen i barnevernet, øke samarbeidet mellom tjenestene i kommunene og at kommunene skal få mer ansvar og større valgfrihet».

I studien som ligger til grunn for vårt forskningsprosjekt ble Nordland fylke ble valgt ut som case. Nordland fylke har noen særtrekk som gjør det til et interessant case for å se nærmere på hvordan samarbeid mellom kommunale barnevernstjenester og andre lokale aktører organiseres. Dette er et langstrakt fylke, det lengste i Norge, med sine 500 km i luftlinje fra nord til sør. Det er det fylket med flest kommuner (44) i landet, og halvparten av disse kommunene har under 2000 innbyggere. Mange av kommunene inngår i interkommunale samarbeid innenfor barnevern, med de fordeler og ulemper dette medfører. I tillegg mottar 42 av hvert 1000 barn i Nordland fylke tiltak fra barnevernet, mot 36 av 1000 på landsbasis. Nordland er altså blant de fylkene i landet hvor flest barn mottar tiltak fra barnevernet.

Prosjektets problemstillinger:

1. Hvilke innovative formaliserte nettverk finnes det i Nordland fylke rettet mot risikoutsatte barn og unge?
2. Hvilke erfaringer har man gjort seg når det gjelder å etablere og opprettholde slike formaliserte nettverk rundt barn og unge?
3. Hvordan kan identifiserte barrierer i de formaliserte nettverkene overkommes?

Fremgangsmåte

Studien som presenteres i denne rapporten har hatt som formål å kartlegge, studere og fasilitere samarbeid mellom tjenester rettet mot barn og unge i Nordland fylke. Det kan tenkes at både graden av og formen på barnevernets samarbeid er annerledes i andre norske fylker enn i Nordland, selv om oppfatningen av dette samarbeidet som mangelfullt, og oppfordringen om å styrke dette samarbeidet gjelder for landet som helhet. Det er imidlertid ikke samarbeidsnettverkens utbredelse og form som har vært det primære temaet i dette prosjektet. Derimot har vi vært særlig ute etter å identifisere mønster i måten barnevernlederne og samarbeidspartnerne lokalt omtaler og begrunner dette samarbeidet på. Det er tolkningen av disse mønstrene vi mener kan være interessant for de som er opptatt av lignende samarbeid andre steder. Om vi ved det forsøker å generalisere, så er det ved å «resonere om det uobserverte på grunnlag av det observerte (Schwandt 1997, s. 57). Vi påstår ingenting om hvordan virkeligheten er andre steder, men vi antyder, for å uttrykke det med Søndergaard (2006: 63) at

våre tolkninger «vil kunne give mening i og skabe interessante forståelser af fænomener inden for andre (...) kontekster».

Det empiriske materialet som denne rapporten bygger på ble innhentet gjennom tre delstudier. Den første delstudien var en telefonintervjuundersøkelse som hadde som hovedformål å kartlegge formaliserte samarbeidsnettverk som de lokale barnevernstjenestene i Nordlandskommunene deltok i. Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av delvis strukturerte telefonintervjuer gjennomført av prosjektmedarbeiderne. Disse inneholdt en serie faste spørsmålsformuleringer som hadde til formål å gi en rigid kartlegging av hvilke typer formelle samarbeidsnettverk som finnes, hvordan de jobber, og hvilke instanser som er involvert. Som tidligere omtalt, ble formaliserte samarbeidsnettverk her forstått som navngitte samarbeidsformer, hvor to eller flere tjenester kommer sammen i faste og regelmessige møter. I tillegg inneholdt intervjuguiden en serie spørsmål som omhandlet barnevernets erfaringer fra disse samarbeidsnettverkene, og det generelle samarbeidsklimaet rundt tjenestene rettet mot barn og unge i kommunen. I motsetning til hva som ville vært mulig gjennom en skriftlig surveystudie, hadde bruken av delvis strukturerte telefonintervjuer den fordel at det også gav anledning til å stille nyanserende og eksplorerende oppfølgingsspørsmål. I vår studie ble oppfølgingsspørsmål særlig benyttet til å identifisere ulike forhold som var av betydning for nettverkene og samarbeidet i kommunen generelt.

Intervjuforespørsler ble sendt til samtlige ledere av de lokale barnevernstjenestene i Nordland fylke, via epost. Årsaken til at vi valgte ledere av barnevernstjenestene som informanter var at vi regnet med at de hadde størst oversikt over hvilke formaliserte samarbeid deres tjeneste deltok i. I noen få tilfeller måtte lederne delegere intervjuet til andre ansatte i barnevernstjenesten. I intervjuforespørslene ble det også informert om telefonintervjuenes kartleggingsformål. Dette gav informantene anledning til å forberede seg på å beskrive samarbeidene i forkant av intervjuene.

Totalt dekker intervjuene representanter for 22 av de 25 barnevernstjenestene i Nordland fylke. 16 av barnevernstjenestene er egne kommunale barnevernstjenester, mens de resterende er interkommunale tjenester, hvor to eller flere kommuner samarbeider. Åtte av de kartlagte barnevernstjenestene er altså interkommunale, og betjener mellom to og fem kommuner hver. De 22 kartlagte barnevernstjenestene dekker totalt 41 av de 44 Nordlandskommunene. Intervjumaterialet består derved av 22 intervjuer, med varighet mellom 20 og 60 minutter. Med barnevernledernes samtykke ble det gjort opptak av intervjuene, som ble transkribert til tekst i etterkant.

I intervjuforespørselene vi sendte ut annonserte vi at intervjuene ville vare i underkant av en halv time. Vi erfarte imidlertid at de fleste barnevernlederne kunne rapportere om at de deltok i veldig *mange* formaliserte samarbeid, og bare det å beskrive disse samarbeidene tok gjerne opp mot en halv time. I tillegg svarte de fleste informantene fyldigere enn forventet på våre spørsmål om formål og erfaringer med samarbeidet. Mange hadde tanker og refleksjoner omkring de ulike nettverkene og om samarbeid mellom barnevernet og andre instanser generelt. Vi anså dette som verdifullt for vår studie og intervjuene varte derfor ofte mellom 40 og 60 minutter. Svarene på disse spørsmålene gir et interessant bilde av hvordan barnevernet betrakter behovet for og utfordringene knyttet til samarbeid. Dette danner et kvalitativt datagrunnlag for analysen og for diskusjonen senere i rapporten. Det er likevel noen metodiske begrensninger knyttet til kartleggingsstudien. For eksempel vet vi ikke om ledernes opplevelser og erfaringer med samarbeidet samsvarer med andre ansattes opplevelser¹. Det kan også tenkes at noen informanter ikke hadde oversikt over alle formaliserte samarbeid som deres tjenester inngikk i.

Den andre delstudien bestod av casestudier gjort i to kommuner i Nordland fylke. Utvelgelsen av case var basert på ovennevnte kartlegging av formaliserte samarbeidsnettverk. De to kommunene ble valgt ut fordi de i kartleggingen rapporterte om omfattende samarbeid mellom barnevern og andre instanser. Tilsammen i de to kommunene ble 16 personer intervjuet. Vi gikk bredt ut for å rekruttere informanter til denne delstudien. Informantene ble rekruttert ved at lederne for barnevernstjenester oppga kandidater blant de tjenestene de samarbeidet mest med. Ettersom det var noen ulikheter i hvilke typer tjenesteytende instanser barnevernet i de to kommunene samarbeidet mest med, førte dette til at det er et ganske ulikt sett av instanser som er intervjuet i de to kommunene: de totalt 16 ulike personene som er intervjuet i de to kommunene kommer fra 15 ulike tjenesteytende instanser. Med andre ord er det et ganske ulikt sett av tjenesteytende instanser som er intervjuet om sitt samarbeid med barnevernet i de to kommunene. Om dette skyldes at barnevernet i den ene kommunen samarbeider mer med én type tjenesteytende instanser enn den andre er vanskelig å si noe om. Informantene ble imidlertid rekruttert ved at lederen for barnevernstjenesten nevnte hvilke tjenester de samarbeidet mest med. For denne studien betyr dette at det ikke er mulig å gjøre en komparativ analyse av samarbeidsrelasjonene i de to kommunene, noe som heller ikke har vært et formål. Formålet med studien har derimot vært å sammenlikne ulike tjenesteytende instansers erfaringer med å samarbeide med barnevernet. Av den grunn anser vi det som nyttig at vi har stor variasjon i hvilke typer tjenesteytende instanser vi har rekruttert våre informanter fra.

¹ Det var imidlertid vanlig at lederne var representert i de formaliserte nettverkene.

Informantene i studien jobber ved Nav, krisesenter, familievernkantor, politiet, helsesøstertjeneste, flyktningetjeneste, BUP, PPT, barneskole, ungdomsskole, barnehage, familietjeneste, utekontakt, fritidsavdeling og som foreldrestøttekoordinator. Intervjuene hadde en varighet på mellom en til to timer og ble stort sett gjennomført på kontoret til tjenesteyterne, eller på møterom på deres arbeidssted. Ett intervju ble foretatt per telefon av praktiske hensyn.

Den tredje delstudien besto av to workshops som var delt i to deler, hvor den første besto av en presentasjon av foreløpige funn og den andre av et gruppeintervju. Disse ble gjennomført i de to samme kommunene hvor vi gjennomførte casestudien (delstudie to). Noen av deltakerne var de samme personene som vi hadde gjennomført individuelle intervjuer med, mens andre ikke hadde blitt intervjuet tidligere. Informantene hadde en god spredning når det gjaldt profesjonsbakgrunn og arbeidssted. Gruppeintervjuene hadde en varighet på mellom tre og fire timer. I første del av workshopen presenterte vi foreløpige funn fra prosjektet så langt. Vi hadde laget en powerpoint-presentasjon som oppsummerte det vi anså som de mest interessante resultatene så langt. Formålet med dette var å validere våre foreløpige konklusjoner, for å få sjekket om det kunne være noe vi hadde misforstått eller om de hadde noe å tilføye som kunne bringe våre analyser videre. Ideen bak dette var å knytte praksisfeltet og forskningen tettere sammen ved at informantene fikk være med på å kommentere funn underveis. Jevnt over kjente informantene seg igjen i det bildet som ble tegnet, men hadde også synspunkter og interessante momenter som bidro til å nyansere vår analyse. I del to av workshopen gjennomførte vi et gruppeintervju hvor følgende spørsmål ble presentert for informantene:

- Hvordan kjenner dere dere igjen i det vi har presentert?
- Hva er de største utfordringene i N.N. kommune når det gjelder samarbeid rundt barn og unge?
- Hvordan kan samarbeidet rundt barn og unge i kommunen forbedres?
- Har dere noen ideer eller kreative løsninger – som er realistisk å gjennomføre?
- Hvordan kan vi bidra i forbindelse med dette?

Formålet var delvis å få svar på hva de anså som de største utfordringene, men også å legge opp til en debatt om hva som kunne vært gjort og om det var noe vi som forskere kunne bidra med i så måte. Det ble gjort opptak av intervjuene og de ble transkribert i etterkant.

Om formalisert samarbeid

Samarbeid kan sies å være et positivt verdiladet ord og få ville antyde at det å samarbeide ikke er et gode. Lauvås og Lauvås (2004: 21) problematiserer imidlertid det at *samarbeid* ofte oppfattes som et moralsk anliggende, altså at man må være positiv, vennlig og hyggelig for at

et samarbeid skal fungere. Begrepet samarbeid er imidlertid beslektet med ord som samhandling og samordning eller koordinering. Ness (2016) skriver at begrepene samarbeid og samhandling begge betyr 'å arbeide sammen', men mens det førstnevnte handler om det som gjøres når man løser en konkret oppgave, handler det sistnevnte mer om den gjensidige relasjonelle deltakelsen mellom aktørene. Søker man på ordet 'samarbeid' på nettstedet regjeringen.no får man 19323 treff. Man kan hevde at det de siste tiår har vært et politisk trykk på ønsket om bedre samarbeid, samhandling eller samordning innenfor offentlige tjenester generelt og helse- og velferdstjenester spesielt. Pressman og Wildawsky (1984: 133) beskrev i sin klassiske bok om implementering hvordan samarbeid og samordning til stadighet er å finne på den politiske dagsorden: "...no phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does "lack of coordination". No suggestion for reform is more common than "what we need is more coordination"". Samordning eller koordinering kommer ofte til uttrykk i ulike måter å formalisere samarbeid på. I denne rapporten er det slikt formalisert samarbeid som er i fokus, og nærmere bestemt det vi kaller *velferdsnettverk*. Med det mener vi samarbeidsformer hvor to eller flere tjenester kommer sammen i faste og regelmessige møter, i fora som gjerne har et navn. Ansvarsgrupper og andre former for ad-hoc pregede samarbeid fra sak til sak er dermed *ikke* et tema for denne studien, og heller ikke det spontane, uformelle samarbeidet som det ifølge våre informanter finnes en hel del av i de mange små kommunene i fylket.

Om innovasjon

Innovasjon som begrep og som virksomhet er slett ikke et nytt fenomen. Likevel er det relativt nytt at det blir sett på som et udiskutabelt gode. Godin og Vinck (2017, s.1) viser til Everett Rogers som kalte dette for 'the pro- innovation bias', og skriver at 'innovation is good, always good'. Videre skriver de at det ikke alltid har vært slik, og at før det 20. århundre var innovasjon snarere et ord med negative konnotasjoner, som ble brukt av konservative samfunnsaktører for å advare mot samfunnsendring (ibid, s. 4). Selve begrepet stammer fra det latinske ordet *innovare* som betyr å fornye (Hellqvist, 1980). Andersen, Gårseth- Nesbakk og Bondas (2015) trekker fram fire dimensjoner ved innovasjonsbegrepet. Den første handler om at en innovasjon handler om en endring, eller som Osborne (1998) hevder, et *brudd* med tidligere praksis. Den andre dimensjonen handler om hvor radikal endringen er, den tredje handler om hvor unik endringen er, mens den fjerde handler om hvorvidt endringen kan vurderes som en forbedring av tidligere praksis eller tvert imot anses som en forverring.

Schumpeter (1934) definerte innovasjon som en prosess som har til hensikt å produsere kommersielle verdier. For offentlig sektor blir dermed denne forståelsen av innovasjon fremmed og ikke spesielt hensiktsmessig, og Bason (2007) hevder for eksempel at offentlig sektor ikke er innrettet for å fremme innovasjon. Både i politiske dokumenter og i forskning har vi likevel sett et sterkere fokus på innovasjon som teoretisk begrep, praksis og ikke minst løsning på framtidige utfordringer også innenfor offentlig sektor (Ringholm og Holmen, 2019). Både i politiske dokumenter og i forskning ser man et sterkere fokus på innovasjon som teoretisk begrep, praksis og ikke minst løsning på framtidige utfordringer (ibid.). Forskere har dermed lett etter nye måter å forstå innovasjon og innovasjonsprosesser innenfor offentlig sektor på, samt å utforme definisjoner som er mer kontekstuavhengige. En definisjon som er ført i penn av Sørensen og Torfing (2011, s. 849) lyder som følger: *‘en intendert og proaktiv prosess som involverer utvikling, praktisk gjennomføring og spredning av nye og kreative ideer som har til hensikt å oppnå en kvalitativ forbedring i en gitt kontekst’*. Det er en slik forståelse av innovasjonsprosesser som er anvendt i vår studie, hvor vi ser på hvordan etableringen av ulike former for formelle samarbeidsnettverk fungerer som innovative virkemiddel for å oppnå en kvalitativ forbedring i arbeidet med barn og unge.

Brown (2010) påpeker at innovasjoner og nye måter å organisere velferdstjenester på er særlig risikable fordi det handler om mennesker og menneskeforandrende praksiser, som gjerne omhandler mennesker i en sårbar livssituasjon. Risikoen går for det første på at man kan gjøre livet vanskeligere i stedet for enklere for mennesker som blir berørt av innovasjonen. For det andre kan endringen koste mer økonomisk enn det man får igjen. For det tredje kan effekten av tiltaket utebli, eller implementeringen av endringen får uintenderte negative konsekvenser (ibid.). Brown (ibid.) mener at manglende fokus på risikoen som tas fører til at det oppstår et gap mellom myndighetenes fokus på innovasjon i offentlig sektor og tjenesteytende sektors evne til å implementere dem. Brown og Osborne (2013) hevder at risiko ved innovasjoner kan manifesteres på tre ulike nivåer: individnivå (tjenestemottakere), organisasjonsnivå (tjenesteytere) og samfunnsnivå (samfunnet og befolkningen som helhet). Følgelig har det vært viktig i vår studie å ikke anta at etableringen av formelt samarbeid nødvendigvis fører til forbedringer i tjenesteytingen. Snarere har vi i de kvalitative analysene valgt å vektlegge informantenes erfaringer fra samarbeidene, og deres vurderinger av hvorvidt samarbeidene bidrar til å oppfylle de (til dels ulike) intensjonene om kvalitative forbedringer som ligger til grunn.

Kartlegging av formaliserte samarbeidsnettverk i Nordland fylke

I vår kartlegging lokaliserte vi i alt 86 formaliserte nettverk, fordelt på de 22 barnevernstjenestene som inngår i studien. Dette gir et snitt på 3,9 nettverk pr. barnevernstjeneste. Hvert nettverk består i snitt av 4,5 ulike instanser, inkludert barnevernet. Som nevnt snakker vi her om formaliserte, navngitte samarbeidsnettverk som møtes regelmessig. Ansvarsgrupper og andre former for ad-hoc- pregede samarbeid fra sak til sak er dermed *ikke* med her, og heller ikke det spontane, uformelle samarbeidet (som det ifølge våre informanter finnes en hel del av). Vi snakker med andre ord om et ganske omfattende samarbeid. Mange av samarbeidsnettverkene har også en relativt lang historie. Kun én tjeneste oppga at de ikke deltok i noen formaliserte samarbeid rundt barn og unge.

De nettverkene som hyppigst forekommer er såkalte skoleteam og barnehageteam. Noen ganger kalles disse også for 'basisteam'. Andre team som ofte går igjen er såkalte 'forebyggende team', 'tverrfaglige team' og 'ressursteam'. Det mest vanlige er at nettverkene møtes en gang i kvartalet, men mange møtes månedlig og noen også ukentlig. Noen har faste møtedatoer, fastsatt for et halvt eller ett år fram i tid, mens andre har mer ujevn møtefrekvens avhengig av behov. Ofte har en person ansvar for å kalle inn til møtene. De kommunene som har en koordinatorstilling, for eksempel en foreldrestøttekoordinator, MOT- koordinator, eller liknende, bruker gjerne disse til å kalle inn og koordinere møter. I noen av nettverkene diskuteres enkeltsaker anonymt, mens i andre henter man inn samtykke fra foresatte, for å kunne diskutere konkrete saker. Møtene kan i noen tilfeller fungere som rene veiledningsmøter i vanskelige saker, eller møter hvor man jobber med spesifikke enkeltsaker for å komme fram til konkrete løsninger i fellesskap. Andre nettverk er mer systemorienterte, hvor temaene som drøftes er knyttet til koordinering av innsats eller felles tiltak av forebyggende art. I de aller fleste tilfeller er nettverkene initiert 'nedenfra'. Det vil si at det er enkelttjenester som har tatt initiativ til å opprette nettverkene. Det er sjelden at nettverkene er pålagt fra kommuneledelsens side eller besluttet politisk.

Hvem er det så som hyppigst inngår i faste samarbeid med barnevernet? En utfordring med å kartlegge deltagerne i disse nettverkene er at kommunene organiserer sine tjenester ulikt og til dels under ulike organisatoriske betegnelser. Ut fra en kategorisering basert på tjenestetype har vi imidlertid utarbeidet en oversikt (fig. 1) som viser hovedtrekkene i deltakelsesmønsteret i dette samarbeidet. Oversikten viser de ulike kategoriens prosentvise andel av det totale antallet samarbeidende instanser.

Figur 1

Fig. 1: Prosentvis fordeling av instansene (eks. barnevernet) i de identifiserte nettverkene (N=298). I kategorien «kommunale helsetjenester» inngår helsestasjon, helsepersoner, skolehelsetjeneste, leger og fysioterapeuter. Kategorien «skole» inneholder både grunnskole og videregående skole. I kategorien «andre» har vi inkludert instanser som bare inngår i 4 eller færre av de 86 identifiserte nettverkene.

Som figuren over viser er det helsetjenesten som utgjør den klart største kategorien av samarbeidsinstanser. Hele 22 prosent av instansene vi har identifisert i nettverkene rundt barnevernstjenestene sorterer under kommunale helsetjenester. I tillegg kommer psykiatri/rus som kunne vært definert som en del av den kommunale helsetjenesten, samt BUP som er en del av den statlige helsetjenesten. Nest etter kommunale helsetjenester er det skole og barnehage som oftest deltar i samarbeidsnettverk med barnevernet. 12 prosent av instansene er tilknyttet skole og 9 prosent er barnehager. Det bør i denne sammenheng presiseres at der hvor samarbeidene involverer aktører fra flere ulike skoler eller barnehager så er disse talt som en instans. Dersom vi hadde talt det reelle antallet aktører fra skoler og barnehager ville altså disse vært noe høyere. Tendensen til at det er disse tre aktørene barnevernet samarbeider mest med gjennom formelle nettverk er imidlertid klar. Til sammenligning sorterer kun 4 prosent av aktørene under NAV og tilsvarende 4 prosent under politi. De pedagogisk-psykologiske tjenestene (PPT) og Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikkene (BUP) utgjør hver om lag 8 prosent av instansene i de identifiserte nettverkene. Når en sentral instans som SLT-koordinatorer (samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet) kun utgjør 2 prosent av de identifiserte instansene i nettverkene, kan dette ha sammenheng med at funksjonen er utbygd i kun om lag en fjerdedel av de kommunene vi har undersøkt.

Figuren over viser altså hvordan det totale antallet samarbeidende instanser fordeler seg mellom ulike kategorier. Dette bildet farges imidlertid av at noen instanser (f.eks. helsesykepleier) tenderer å inngå i flere samarbeidsnettverk med samme barnevernstjeneste (og telles dermed flere ganger). Bildet jevner seg noe ut dersom en i stedet ser på hvilke instanser de ulike barnevernstjenestene har (ett eller flere) samarbeid med, slik det fremgår av fig 2:

Figur 2

Som figur 2 viser, inngår 86 prosent av barnevernstjenestene i ett eller flere formelle nettverk med de kommunale helsetjenestene. 82 prosent av barnevernstjenestene inngår i formelle nettverk med skoler, og 73 prosent med barnehager. Halvparten av barnevernstjenestene vi har kartlagt har ett eller flere nettverkssamarbeid med henholdsvis NAV og politiet.

Selv om bildet altså jevner seg noe ut, ser vi likevel en tydelig tendens: Barnevernets samarbeidsrelasjoner domineres av helsetjenester og av skole og barnehage. Dette forsterkes også av et ganske hyppig samarbeid med psykiatri/rus og med BUP, som kan defineres som helsetjenester, og med PPT som knyttes til skole og barnehage. I tillegg er det verdt å merke seg at Nav som vi har sett at barnevernet særlig oppfordres til å utvikle et formalisert samarbeide med, sjeldnere inngår i slike samarbeidsnettverk.

[Samarbeidspraksiser- og erfaringer – sett fra barnevernsledernes side](#)

I tillegg til å kartlegge hvilke formaliserte samarbeid barnevernet deltok i, ble barnevernlederne også spurt om formålet med dette samarbeidet, hva de samarbeidet om og hvilke erfaringer de hadde med samarbeidet. Når det gjelder det første – formålet med samarbeid, eller hvorfor dette samarbeidet var viktig – kom det fram ganske mange og til dels ulike begrunnelser for samarbeid. Det ble derfor interessant å gå litt systematisk gjennom intervjuene på jakt etter disse begrunnelsene. Selv om begrunnelsene uttrykkes på litt forskjellige måter kunne vi identifisere tre hovedtyper av begrunnelser, som hver hadde litt ulike varianter. De tre hovedtypene har vi kalt å *skape koblinger*, å *styrke beredskapen*, samt å *skape tillit*.

[Å skape koblinger](#)

En del av begrunnelsene handlet om å skape det vi har valgt å kalle *koblinger*, det vil si å knytte sammen elementer fra flere organisasjoner eller tjenester på en måte som utvidet den enkelte tjenestenes handlingsrom. Det fantes fire typer av slike koblinger som barnevernlederne begrunnet betydningen av samarbeid gjennom. Det ene var kobling av ressurser. Samarbeid med andre organisasjoner eller tjenester gav barnevernet tilgang til flere ressurser enn dem de disponerte alene, både i form av penger og personell, noe som ifølge barnevernlederne ville styrke tilbudet.

En litt annen variant av dette, og som var noe mer spesifikt, gjaldt *kobling av virkemidler*. Barnevernet er i en viss grad begrenset av sitt eget mandat og regelverk, mens andre tjenester har andre relasjoner til barn og foreldre og besitter andre virkemidler for å støtte barn eller familier som sliter. En barnevernleder etterlyser for eksempel «en felles tiltaksbank».

Samarbeid innebærer på denne måten en mulighet for å koble virkemidler og innsatser som kan skape bedre løsninger.

En tredje kobling som trekkes fram er kobling av kompetanse. Det er flere barnevernledere som forteller om betydningen av å kunne drøfte ting med andre fagpersoner i kommunen som har annen kompetanse, som pedagoger og helsearbeidere. En barnevernleder sier: «Også det å gjøre hverandre god tenker jeg; at vi får litt kompetanse fra dem og de får litt kompetanse fra oss». Andre forteller om fagdager som arrangeres av samarbeidsnettverk for å løfte kompetansen i fellesskap.

Endelig er det noen som snakker om det vi kan kalle *kobling av informasjon* – at det å delta i formaliserte samarbeid gir tilgang til informasjon som en selv ikke har, ikke nødvendigvis om enkeltsaker, hvor taushetsplikten setter bestemte grenser, men like mye om situasjonen for barn og unge i kommunen; «sånn gjensidig informasjon om problemområdene og, ja på gruppenivå egentlig», som en av barnevernlederne uttrykte det. Det er av stor verdi å få bedre oversikt og innsikt i hva som rører seg, om problemskapende sider ved visse miljøer osv. I tillegg kan en koble informasjon om nasjonale programmer og finansieringsmuligheter for lokale samarbeidsprosjekt, noe mange nettverk har gjort seg nytte av.

Å skape beredskap

Å skape koblinger, enten det gjelder ressurser, virkemidler eller kompetanse, har selvsagt som formål å styrke tjenesten på en eller annen måte, men fremsettes ganske generelt. Noen begrunnelser er imidlertid mer operative og rettet mot å kunne koordinere innsats for å styrke beredskapen rettet mot bestemte mål. En av barnevernlederne begrunner et samarbeidsteam med behovet for «å drøfte hvilke utfordringer vi står i og om det er noen saker som man har felles som det er viktig å få drøftet – også det å gjøre hverandre gode». På spørsmål om hvilke utfordringer det er snakk om, svarer vedkommende: «Nei, jeg tenker for eksempel hvis det er et stort rusmiljø blant ungdom eller vi ser at det er mer vold i en del av kommunen, hvordan kan vi jobbe mer ... sånne type utfordringer». Det handler om å samle de instanser som arbeider med f.eks. unge til felles innsats.

En annen variant av det samme, er å skape allianser med spesifikke aktører som er viktige for å få ting gjort. Her er det særlig to aktører som fremstår som særlig viktige for barnevernet, nemlig politi og helsestasjon. En barnevernleder sier det er viktig for dem å ha tett kontakt med politiet «for de sitter også på mye kompetanse som vi trenger (...) Det er spesielt i forhold til lovverk og hvordan man skal tenke og hvordan det fungerer når man har en sak

osv.». Det handler om å ha en link inn, og kunne ta kontakt, gjerne der og da, når det er behov for det. Det er litt på samme måte med helsestasjon. Det handler om å utvikle strategiske allianser for å kunne være i beredskap. En av barnevernlederne sier: «Kanskje enda tettere med helsestasjonen, opp mot dette med spedbarn og sånn tenker jeg, for vi er så opptatt av å komme oss tidlig inn».

Endelig handler det om å samordne strategier, på et mer formelt plan, mot felles mål. En barnevernleder fortalte om etablering av fagdag, som i andre kommuner var et virkemiddel for kompetanseheving, men som her hadde et litt annet formål. Hun sier: «Denne fagdagen er en arena for at vi skal få en felles forståelse i kommunen for hvordan vi skal jobbe». Andre klaget over vanskelighetene med å få instanser med på strategisk samarbeid. En barnevernsleder klaget over at bistanden ofte er for dårlig koordinert: «vi jobber ofte med mange i samme familie i konfliktsaker for eksempel, og hvordan kan vi samarbeide slik (...) at vi i hvert fall drar i samme retning. En annen sier: «Det er for lite oversikt opplever jeg, så jeg har lyst å finne ut hva vi kan gjøre for å dra sammen sånn at de her familiene som trenger hjelp ikke må springe fra kontor til kontor, men får mer samordnet bistand».

Å skape tillit

Det er en ganske generell oppfatning blant barnevernlederne at barnevernet mangler tillit, både hos andre tjenesteytere i kommunen (inklusive samarbeidspartnere) og i befolkningen. En begrunnelse som mange gir for å delta i formaliserte samarbeid er at slikt samarbeid kan bidra til å skape større tillit. Mange gir uttrykk for en tro på at det å bli kjent med hverandre og med hverandres oppgaver og ansvar, vil kunne styrke tilliten. Tillit er også en viktig forutsetning for å få til annet samarbeid, enten det gjelder å skape gunstige koblinger eller å skape en mer operativ beredskap.

En variant av dette tillitsskapende arbeidet, som i realiteten er det samme, er å *reduere frykten* for barnevernet. Da er det befolkningen mer enn samarbeidspartene det er snakk om. Flere barnevernledere forteller om konkrete prosjekter, som er kommet i stand på grunn av formaliserte samarbeid, hvor barnevernet regelmessig besøker skoler, barnehager eller flyktningmottak, hvor hensikten er å gi informasjon og dermed bidra til alminneliggjøring og mindre frykt.

En annen måte å formulere denne tillitsskapende betydningen av samarbeid på, er at det bidrar til å *fjerne myter*. Flere av barnevernlederne sier at det verserer mange myter om

barnevernet. En av barnevernlederne sier at de som behøver å samarbeide «ofte misforstår hverandre, altså at man har urealistiske forventninger til andre samarbeidsparter». En annen uttrykte det mer direkte: «Så jeg tror vi er litt sagnomsust på et vis. Eller myteomspunnet er det vel det heter. Etter å ha jobbet i 20 år så tenker jeg det, og at det handler litt om at vi som sagt er 'the secret service' som er ute og går». Flere hevder at de får dette bekreftet av samarbeidsparter og som mener samarbeidet har bidratt til å avlive forestillinger de har hatt. Det å fjerne myter er også en viktig begrunnelse for de regelmessige besøkene på arenaer hvor de treffer foreldre eller barn som kan ha behov for hjelp.

[Samarbeidspraksiser- og erfaringer – sett fra samarbeidspartnerens side](#)

Som vi tidligere har beskrevet, blir det i ulike sammenhenger framholdt at det etterspørres større grad av samarbeid rundt barn og familier i komplekse og vanskelige situasjoner innenfor kommunale velferdstjenesteområder. Det som gjerne løftes fram er et ganske generelt postulat om at det er for lite samarbeid, uten nødvendigvis verken å forklare hvorfor det er viktig med mer samarbeid, eller hva et godt samarbeid egentlig ses å bestå av. Forskningsprosjektet som denne rapporten bygger på hadde, som vist innledningsvis, blant annet sitt utgangspunkt i oppfatninger om at barnevernet er en isolert og lukket tjeneste som ikke ønsker å samarbeide, at samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester kan være vanskelig, og at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i stor grad foregår ad hoc. Mer konkrete forhold som trekkes fram er ulike forståelser, ulik ressurstilgang, uklarhet rundt rolleavklaring og ansvars- og arbeidsdeling, taushetsplikt, samt ulike forståelser av samarbeidets mål og mandat (Baklien 2009, Nilsen, 2017 85). Barnevernstjenesten, og andre lokale velferdstjenester, forholder seg ofte til omgivelser som er komplekse. Målgruppene de er satt til å yte bistand til har ofte sammensatte behov for hjelp, som fordrer koordinert og helhetlig bistand fra flere tjenesteområder, samtidig (Lo, Olsen og Anvik, 2016, Anvik og Gustavsen 2012, Anvik og Waldahl 2016).

I intervjumaterialet med lokale samarbeidspartnere av barnevernet finner vi også beskrivelser av ulike typer av utfordringer knyttet til forskjellige former for samarbeid. Vi finner samtidig at det foregår stor grad av samarbeid. Dette ser vi både av kartleggingen basert på intervju med lederne for de kommunale barnevernstjenestene i Nordland, og også i intervjumaterialet med aktørene som samarbeider med barnevernet lokalt. Flere av de vi har intervjuet fra andre tjenester, har også tidligere erfaring med å jobbe i barnevernet, enkelte har også delt stilling mellom barnevernstjenesten og annen lokal velferdstjeneste.

Betingelser for/formål med samarbeid

Selv om representantene for de lokale tjenesteyterne snakker om ulike typer av formaliserte samarbeid, med ulike formål sett fra deres side, er det flere kjennetegn som løftes fram på tvers, både når det gjelder betingelsene for å få til et godt samarbeid og også formålet med samarbeidet. Her er det flere forhold som gjør seg gjeldende. *Skape koblinger*: Vi finner ulike beskrivelser av hvordan aktørene opplever at de gjennom samarbeid kan styrke tilbudet til tjenestemottakerne gjennom å koble sammen ressurser som de ulike tjenestene besitter. Gjennom å samle virkemidler opplever de å få i stand bedre løsninger rundt brukerne. Ved å knytte sammen kompetansen som de ulike aktørene sitter med, oppnår de også større og bredere forankret faglighet: *Jo flere øyne det er, desto bedre er det, at man kan se sammen*. Gjennom informasjonskobling, det vil si flyt av informasjon mellom tjenestene, opplever de også å få bedre oversikt over og innsikt i de ulike saksforholdene. *Skape tillit*: Manglende tillit til barnevernet er trukket fram som en barriere for samarbeid i ulike sammenhenger. Derfor ser samarbeidsaktører det å skape tillit som et viktig formål med samarbeidet med barnevernet. Dette fører også til redusert frykt for represalier, frykt for å fatte beslutninger på feil grunnlag, og representerer også en trygghet ved å ha flere faglige instanser i ryggen i arbeidet hver enkelt tjeneste gjør ut mot brukerne. Samarbeid bidrar også til å fjerne myter om barnevernet og måten de jobber på og deres beslutningsgrunnlag i behandling av ulike saker: «man har tanker om hverandre som hindrer samarbeid veldig... når man får jobbet sammen, så snur de tingene litt». En aktør snakket om viktigheten av trygghet i den sammenheng: ... «trygge på hva gjør barnevernet når de får en melding fra oss? Det går litt på hvordan man løser ting faglig... å vite hvordan jobber barnevernet her, hva er det de gjør, hva slags tiltak har de, annet enn å ta folk ut fra hjemmet, hva slags register spiller de på?»

Skape beredskap: Gjennom samarbeid opplever partene at de skaper et større (og sterkere) fellesskap. Slike fellesskap, eller allianser, oppleves om gode og betryggende å ha i ryggen når det trengs og når det omhandler sammensatte og kompliserte saker. Samarbeidet muliggjør ifølge flere også en bedre samordning av felles strategier rettet mot felles mål.

Begrunnelser for samarbeid

Som nevnt innledningsvis løftes samarbeid fram i forskjellige sammenhenger som nyttig og viktig for tjenestene som har en relasjon til barnevernet. Dette uttrykkes på ulike måter. En aktør snakker om samarbeid som en gjensidig forpliktelse: «hva er situasjonen, hvordan møter vi situasjonen, hvem gjør hva, hvordan gjør vi det? ...Det har blitt en sånn gjensidig

forpliktelse». En annen trekker fram at samarbeid minsker avstanden mellom aktørene når de skal samhandle: «Kort avstand, veldig kort kommunikasjon, veldig lett å få tak i hverandre på en god og fornuftig måte». En tredje beskriver hvordan samarbeid gir et mer helhetlig bilde av en sak, at det ikke verserer ulike historier som gjør at etaten agerer på ulike måter: «det er den samlede kunnskapen man har som egentlig gir det riktige bildet». Komplexiteten rundt og situasjonen for målgruppen til tjenestene, ofte familier, løftes fram som en viktig begrunnelse for mer samarbeid på tvers av tjenestene, og også med dem de gjelder: «Når man har samlet alle på et felles møte så har man felles forståelse om hva som skjer på et område og foreldrene stiller opp og gjør sin del av jobben sammen. Får du alle til å dra i samme retning, alle vet at her er det en utfordring».

Enkelte trekker også fram at når de jobber sammen om en sak, får vedkommende faglig støtte i et fellesskap hvor man selv ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse: «En person klarer aldri å vurdere godt nok eller bedre enn alle tjenestene til sammen. For det sitter forskjellige kompetanser». Dette gjør også at hver enkelt ikke trenger å bruke unødvendig tid og ressurser på noe de i utgangspunktet ikke føler seg faglig nok trygg på, men kan støtte seg på andres faglighet: «ok, jeg trenger ikke å kunne alt det». Felles fagdager for de ansatte som jobber ute i tjenestene og på tvers av tjenesteområdene trekkes i slike sammenhenger fram som viktig, fordi det da blir: «mye enklere hvis man har litt samme forståelse for alle som jobber ut mot (målgruppen)». Ulike formaliserte nettverksmøter, hvor tjenestene kommer sammen på systemnivå, løftes også fram som viktige fordi de da: «prater veldig samme språk, Hvis det er ting som skjer, hvordan kan man være med å avhjelpe med sin profesjon. Så man får en sånn, kall det en sånn 360 graders synsvinkel inn i kommunen». En begrunner samarbeid som viktige for å få en felles plattform å jobbe etter: «Har vi klare og tydelige mål» (her peker vedkommende på:) «Hva skal vi løse, hva er samfunnsoppgaven vår og hva må man tørre å prioritere som tvinger oss til å jobbe sammen... Vi tvinger oss til å jobbe mer likt (på tvers av avdelingene)». Gjennom å systematisere samarbeidet kan de løse utfordringer som ellers kan oppleves som for stort og uhåndterlig for enkelttjenesten, når det i det daglige arbeidet er vanskelig å samkjøre alle instansene.

En aktør snakker om samarbeidsnettverk som lagspill: «For å få et godt kommunalt tjenestetilbud så er vi avhengig av å ha noen lagspillere...». Å bruke samarbeidsnettverk til å dele felles utfordringer og derved oppnå felles forståelse er noe som går igjen i datamaterialet:

Vi får en felles forståelse i alle fall, alle involverte. Altså foreldrene, skolen og barnevern og helsesøster. De får en felles forståelse om hva det er som er problemene. Ofte har det problemet, de er bekymret for ofte snakket med helsøster allerede eller foreldrene er bekymret, men vet ikke helt hvordan de skal gripe

an situasjonen. De får en felles forståelse om hva det er vi ser og hva ser dere. Så blir vi enige om en felles vei videre og det er ikke alltid at veien er en oppmelding til ppt eller videre samarbeid med barnevernet. Det kan være at vi legger en plan på det møtet, hva gjør vi nå fremover også holder vi oss til den planen også blir det en bedring i situasjonen.

Komplekse problemfelt ses å må løses gjennom samarbeid mellom de ulike «eierne». Representanter for de lokale tjenesteyterne opplever at de gjennom samarbeid blir i stand til å utvikle felles forståelse, både av situasjonsbeskrivelse og av hvilken type og omfang av tiltak som behøves for å løse felles delte utfordringer, det vil si å legge felles planer for innsatsen, både konkret ut mot familien eller barnet/ungdommen og for de ulike tjenestenes tiltak og handlinger

En annen begrunnelse for samarbeid som vi finner er at samarbeid gjør innsatsen mer systematisert, profesjonalisert og håndterbar. Aktørene opplever at formaliserte samarbeidsnettverk hjelper dem til å: «Sette ting i system, gode rammer og strategier, faste møtepunkt, felles rutiner for samarbeidet». Den ene kommunen vi har besøkt er en mindre, oversiktlig, og gjennomskiktig, kommune. Flere trekker her fram at gjennom formalisert samarbeid blir fokuset lagt på sak og profesjon, ikke person, som en sier: «Ikke personifisert, holde seg til det saken gjelder, trygghet på at det ligger der uavhengig av personene». En annen uttrykker det slik: «Det skal være noen rammer som ligger der uansett hvem og hvilke personer som har de rollene. Så å få det formalisert, det tror jeg er viktig. Det skal ikke være avhengig av noe kjemi mellom lederne for å få det til. Så for å få det satt i system og få det gjennomført av hvem som har de funksjonene».

Samtidig er det flere som trekker fram nytten av at de kjenner hverandre. Uformelle og personlige relasjoner påpekes å føre til raskere og mer sømløst samarbeid: «et fjes på de jeg skal ta kontakt med gjør det lettere...Det er alltid mye lettere å ta en telefon eller samarbeide og være positiv til noen når du vet hvem de er...vi har sett på hva slags fellesnevner er det vi har, hva slags utfordringer som vi ser er viktige..». En aktør beskriver at vedkommende har: «lav terskel til å ta noen telefoner». En annen sier de, i samarbeidsnettverket, har brukt mye tid på å bli kjent med hverandre og hva de jobber med, utvekslet informasjon og: «har hatt egentlig veldig mye glede av bare å bli kjent på personnivå».

At samarbeid er basert på personkjennskap beskrives også å føre til at samarbeidet kommer raskt i gang og kan være mer fleksibelt; «når en er litt ukjent for andre så har de en tendens til å bli litt opptatt av hvilke mandat de ulike instansene har og hvem sin rolle, eller hvem det er som har det og det ansvaret». Det går raskere og mer sømløst når folk vet hvem de skal samarbeide med i de andre tjenestene enn når de skal kontakte noen de ikke kjenner; «da tar det

mye lengre tid og jeg opplever av og til at man er opptatt av å gjøre sin del av jobben og så får de andre holde på med de andre delene....».

De formaliserte møtene gjør at de blir bedre kjent med hverandre og hvilke faglige områder de ulike aktørene har, både i et systemrettet samarbeid, men også i den daglige praksis.

Barrierer og utfordringer i samarbeid

Ovenfor har vi beskrevet formål og begrunnelse for hvorfor samarbeid kommer til og fungerer. Samtidig trekkes det på ulike måter fram utfordringer i å få til gode samarbeid. Her er det blant annet snakk om *hvordan*. En sier: «Alle kjenner på hvor viktig det er med samarbeid. Utfordringen er **hvordan** vi skal få det til». En representant for en kommunal tjeneste snakker om tildelingsbrev og instruksjoner som de får ovenfra: «de sier at vi skal komme tidlig inn, men de sier ikke hvordan vi skal få det til».

I ulike situasjoner bunner vansker med samarbeid i tillegg i at de ulike aktørene har forskjellig forståelse av «problemet»:

Når jeg opplever en konflikt i systemet så er det ofte det grenseland, at hvordan skal en forstå det en ungdom eller familie strever med. Det er klart, er det barnevern eller er det (noe annet), og i mitt hode så er det et tulle spørsmål å stille seg fordi at for meg er det begge deler, men av og til så kan man oppleve at det sitter i de diskusjonene som er litt meningsløse og igjen veldig lite hjelp for familiene. For familien er ikke så grådig opptatt av hvor hjelpen kommer fra, så lenge de får hjelp.

Hvordan de kan klare å være uenige, men likevel klare å samarbeide er utfordringer som gjerne oppstår når samarbeidspartnerne ikke forstår problemkomplekset på samme måte. Å samarbeide om felles tematikk, når man er litt ukjent for hverandre, fører ifølge en aktør gjerne til at de da har en tendens til å bli litt opptatt av: «hvilke mandat de ulike instansene har og hvem sin rolle, eller hvem det er som har det og det ansvaret». Man blir opptatt av å: «gjøre sin del...og så får de andre holde på med de andre delene».

En aktør mener det er den samlede kunnskapen, basert på barnet eller ungdommen selv, som er viktig. De ulike tjenestene sitter med hvert sitt bilde og forståelse av situasjonen, derfor mener vedkommende: «det er fryktelig mye enklere hvis man har litt samme forståelse for alle som jobber ut mot ungdom».

En annen trekker fram at for lite samarbeid med barnevernstjenesten gjør at man har liten informasjon eller forståelse av de ulike rammene og lovverket som regulerer de ulike praksisene: «Jo mindre treffpunkter og samarbeid man har, så tåles det lite». I reelle samarbeid oppleves

det krevende at det er så ulike lover og praksiser: «vi er hemmet av vårt lovverk for å kunne gjøre det», og at det kan oppstå misforståelser på grunn av dette.

En aktør konkretiserer en utfordring i samarbeidet mellom egen tjeneste og barnevernet med manglende forståelse for hva som regulerer den enkelte tjenestes arbeidspraksis, her når det gjelder:

...at man er forskjellig og har forskjellig tempo. Barnevernet er veldig tydelig rammet inn av lovverket... Vi jobber sakte for vi jobber med veiledning, barnevernet må jobbe litt raskt for det skjer ting, det blir gjort avgjørelser. Da er det ikke helt forståelse i mellom... jeg tenker vi har en vei å gå med å få litt klare retningslinjer om hva er det vi kan gjøre og ikke gjøre.

De ulike tjenestenes forskjellige lovgiving og retningslinjer legger derved føringer for og regulerer samarbeidet. Barnevernstjenesten har en egen sterk juridisk føring, med blant annet omfattende dokumentasjonskrav som premiss for samarbeid (kan bli fylkesnemdsak), mens andre lokale tjenester: «går inn i materien på en helt annen måte... Vi er mer runde i kantene. Vi ser ikke det samme... vi vil også se noe ulikt».

Et av de sentrale områdene som det både samarbeides mye, men der også løftes fram et behov for bedre samarbeid rundt, er i meldesaker, altså rundt bekymringsmeldinger. For en del av tjenestene som har latt seg intervjuer er det å melde inn bekymringer rundt et barn/ungdom eller families situasjon trukket fram som et område som de opplever kan være vanskelig å håndtere. Det kan dreie seg om usikkerhet rundt egen faglig vurdering av situasjonen som er bakgrunn for meldingen, det handler også om usikkerhet knyttet til hva som skjer med saken når den er meldt inn til barnevernet, og i den sammenheng, spesielt hvordan de skal forholde seg til den det gjelder, altså barnet/ungdommen og familien i påvente av at saken utredes. I ulike sammenhenger trekker aktører fram at de savner mer informasjon fra barnevernet. Et tettere og bedre samarbeid med barnevernet er derfor ønskelig: «Vi har vært veldig tydelig i hva det er vi ønsker å samarbeide, vi ønsker det tettere, vi ønsker å få mer informasjon tilbake og vi ønsker å komme nærmere på brukerne så de får tidligere hjelp». En annen sier, at samarbeidspartene: «trenger det å trygge hverandre litt med å forstå hvordan vi jobber. De må vite hvordan vi jobber og vi må vite hvordan de jobber».

Barnevernet mottar årlig en stor mengde bekymringsmeldinger fra ulike tjenesteytende instanser, og antallet har økt kraftig de senere år. Fra 2008 til 2017 økte antall meldinger med 57 prosent (Bufdir, 2019). I Norge har yrkesutøvere i ulike tjenester for barn en lovpålagt plikt til uanmodet å gi opplysninger til barneverntjenesten når de opplever alvorlige bekymringer for et barn, jf barnevernsloven § 6-4 (2). I Nordland fylke er det mottatt melding for 5,2 prosent av barna, mot 4,5 prosent på landsbasis (Bufdir 2016). Spørsmålet om hvorfor det sendes flere

bekymringsmeldinger nå enn tidligere har nok ikke et enkelt svar, men Kojan mfl (2016) peker på enkelte forklaringsvariabler. De mener at det nå er økt kunnskap om barn og deres behov og rettigheter både blant profesjonelle og andre. Det medfører igjen at det er flere forhold ved deres livssituasjon som kan begrunne reaksjoner, samt et økende fokus på en sosial investering i barn. I tillegg kan det være at tjenesteytere opplever seg som mer kvalifisert til å melde nå enn tidligere; for eksempel som en følge av en profesjonalisering av ansatte i barnehager. Det kan også tenkes at flere nå har behov for bistand, for eksempel på grunn av mindre støtte fra familie og venner, samt økt migrasjon. Det er heller ikke usannsynlig at økt mediefokus og økte ressurser til barnevernet kan være av betydning i denne sammenhengen (Kojan mfl 2016).

I tillegg til statistikken illustrert ovenfor viser også forskning at barnehager for eksempel sender færre bekymringsmeldinger enn hva man normalt kunne forvente av en tjenesteytende instans med nær daglig kontakt med barn (Backe-Hansen, 2009). Det er i tillegg en stor forskjell når det gjelder hvorvidt barnehagene er kommunalt eid eller privateid; omtrent dobbelt så mange kommunalt eide barnehager oppgir å ha sendt bekymringsmeldinger til barnevernet enn tilfellet er for privat eide barnehager. Backe- Hansen (2009) konkluderer ut fra dette at private barnehager kan ha behov for ekstra oppfølging når det gjelder kunnskap om og etablering av kontakt med barnevernstjenesten. Det sies imidlertid ingenting om hvorvidt det er sosiokulturelle forskjeller når det gjelder barn i private barnehager versus kommunale, som igjen kan ha betydning for behov for å sende bekymringsmeldinger. Ifølge Kojan, Marthinsen og Christiansen (2016) finnes det lite kunnskap om hvor mye tid barnevernet bruker på førmeldingsarbeid, da dette ikke registreres. Arbeid i ulike konsultasjonsteam gjør likevel at barnevernet har noe innflytelse på hvilke bekymringer som blir til meldinger.

Informantene i vår studie kom alle inn på ulike utfordringer som handlet om det å sende bekymringsmeldinger. Barnevernsliderne var på sin side opptatt av å få inn flest mulig bekymringsmeldinger, mens de andre tjenesteyterne vi intervjuet hadde ulike synspunkter på dette og ulike strategier når det gjaldt hvordan de skulle forholde seg til det. Mens noen hevdet at de var 'uten filter' når det gjaldt å sende bekymringsmeldinger, var det andre som var mer reservert og som gjerne helst så at noen andre instanser sendte den meldingen eller at familien selv kontaktet barnevernet. Dette gjaldt særlig tjenesteytere som hadde en nær kontakt med familien det gjaldt, for eksempel ansatte i barnehager eller ansatte i flyktningetjenesten. Uansett ble det tydelig gjennom intervjuene at bekymringsmeldingen som 'objekt' spilte en rolle når det gjaldt samarbeidsrelasjonene mellom barnevernet og andre tjenesteytende instanser. Problemene informantene rapporterte om handlet ofte om forhold knyttet til det å sende en

bekymringsmelding, det at det *ikke* ble sendt bekymringsmeldinger, og hva som skjedde i etterkant av at en bekymringsmelding var sendt. Noen fortalte til og med at de noen ganger sendte bekymringsmeldinger til barnevernet for å få samarbeidet i gang.

Vi har ovenfor sett på hvordan samarbeidsaktørene i de lokale tjenestene rundt barnevernstjenesten beskriver formålet med og vurderer og begrunner både behovet for og praksisen rundt samarbeid. Vi har også trukket fram noen utfordringer som aktørene ser, både i å få til et godt samarbeid, og også i selve samarbeidsnettverket. Vi skal nå beskrive to eksempler fra datamaterialet, hvor samarbeid ses som formålstjenlig og godt, av de ulike aktørene. Det ene eksemplet, fra den større kommunen, er et samarbeid om et lavterskeltilbud i kommunen for barn/unge og/eller familier som opplever bekymring rundt egen situasjon, og hvor mange av tjenestene er representert. Det andre eksemplet er et initiativ tatt av den lokale barnevernslederen i den mindre kommunen, om å koble barnevernstjenesten tettere inn i samarbeid mot grunnskolen. Begge eksemplene er beskrivelser av samarbeid som aktørene selv drar fram i beskrivelsen av hvordan de samarbeider med barnevernstjenesten og beskriver det de selv anser som gode samarbeid, og hvorfor de er gode.

Tidligere samkjørt innsats og synlig barnevern som forebygging- to eksempler

Det første eksemplet er, som sagt, faste samarbeidsmøter rundt enkeltbarn/familier som den større kommunen etablerte for noe år siden. Så å si alle aktørene som samarbeider med barnevernet, og som vi har intervjuet, løfter fram dette samarbeidet, her kalt *tidlig samkjørt innsats*, når de beskriver gode samarbeid. De ulike deltakerne beskriver også samarbeidet mye på samme måten, både hva formålet med tiltaket er og hvordan de samarbeider rundt det. Flere av aktørene beskriver dette møtet som en sentral samhandlingsarena de har hvor barnevernstjenesten er med.

Tiltaket er, kort beskrevet, et lavterskeltilbud hvor barn/unge og/eller deres familier selv kan henvise en bekymring rundt sin situasjon. Det innkalles så til et møte hvor de selv stiller, gjerne har med seg noen om de ønsker, og de ulike tjenestene som ses som aktuelle i den enkelte sak. På møtet presenterer så familien utfordringen og den diskuteres rundt bordet i fellesskap, før man kommer til enighet om en løsning både for hvordan familien skal kunne gå videre, og også hvordan de ulike tjenestene skal innrette sin innsats.

En aktør beskriver at på disse møtene: «kan familier komme til hvis de tar kontakt med en koordinator... Det eneste kriteriet er at de er bekymret for et eller annet». Alle tjenestene møtes på samme sted og familien kan fortelle om sin bekymring til alle samtidig, slik at: «de slipper

snakke rundt». Familien får så et tilbud om hjelp og veien videre: «Sånn at de vet om de skal til PPT eller til BUP, eller andre, eller eventuelt alt på en gang». Da er det hva familiene trenger som er i fokus, mer enn: «dette skal ikke vi holde på med, eller dette skal de holde på med». Representanten her mener at på disse møtene opplever familiene seg: *hørt og forstått*.

En annen aktør beskriver denne innsatsen slik: «foreldrene selv tar kontakt og presenterer en utfordring... Hovedintensjonen er at man tar en samtale ut ifra foreldrenes presentasjon av utfordringene...når familiene selv har fått snakket fram selv om hva de har behov for, for da blir de motivert for å gå i gang med noe sånt». En annen aktør beskriver hvordan familiene i disse møtene får: «komme med det som sitt, de får skrive sin egen henvisning, også samarbeidet vi... Vi sitter bare og lytter, hører på. Så på et vis reflekterer vi over det vi har hørt og eventuelt stiller spørsmål, også blir det tilbake til familien og de får utdype mer. Og når de går ut derfra skal de ha fått tilbud om hjelp, kanskje forskjellig hjelp». Alle aktørene legger vekt på at det er viktig at premissene blir lagt på en slik måte at: «Det er sånn at familien skal ønske det, det er de som skal ville det, det skal være deres».

De ulike tjenestene som inngår i dette møtet er opptatt av at samarbeidet er viktig også fordi det gjør at de som instanser kommer tidlig inn. Dette beskrives av de ulike aktørene som: «det kan være mye å hente på å veilede tidlig.... Det er lav terskel for å ta kontakt... det er kjempemye lettere å løse et lite problem, enn hvis det har fått grodd seg stort...»

...det handler om at foreldrene skal komme selv og beskrive sin situasjon og lage sin egen bestilling. Tanken er at da kommer man raskere i gang med jobben. Når de har forklart hva de ønsker seg så har man allerede fått en posisjon på et vis. Så sitter (alle instansene) i dette rommet sammen og vurderer hvor denne saken skal.

Tiltaket skal, slik det beskrives av de ulike tjenestene, være et lavterskeltilbud, det skal lede til at det etableres en felles forståelse og en felles innsats basert på familiens egen situasjonsbeskrivelse, og tiltaket beskrives som en forebyggende innsats.

Et annet tiltak, som også ses som en forebyggende innsats, er hentet fra den mindre kommunen. Dette tiltaket kom, som nevnt, på banen etter initiativ fra den kommunale barnevernslederen, her kalt *barnevern i skolen*. Denne innsatsen består av flere elementer som har det til felles at de skal gjøre barneverntjenesten mer synlig inn i skolen, både for elevene, lærerne og foreldrene. Det skal ufarliggjøre barnevernstjenesten og bidra til at terskelen for å ta kontakt med barnevernet skal bli lavere, og det skal bedre samarbeidet mellom de ulike instansene og også overfor sårbare barn/unge og familier.

Et element i innsatsen er informasjon. Barnevernstjenesten er inne og informerer på foreldremøter når elevene er i starten av både barneskolen og ungdomsskolen. En skoleleder beskriver det slik: «Da kommer de til foreldremøtene og forteller foreldrene om hva de gjør og hva jobben deres består i. Det er et ledd i å prøve å myke opp det bildet av barnevernstjenesten som den store stygge ulven som ikke gjør noe annet enn å ta ungene fra foreldrene».

Også skolen selv informerer elevene om barnevernstjenesten. Som en annen skoleleder sier: «Vi har vært inne i klasser og forklart hva barnevernet er, at det er en del av støtteapparatet til en skole og forklarte at når man snakker med dem så kommer man ikke og blir hentet på døren dagen etterpå, men det er en del av hjelpeapparatet». Ufarliggjøring av barnevernet er noe begge skolelederne er opptatt av:

... hvis vi snakker om barnevernet, så er det for å for å ufarliggjøre det både for foreldre og elever. Å si at dette er et hjelpeapparat, det for å hjelpe dere som foreldre og for dere som elever. Vise at dette er en samarbeidspartner som vi har på lik linje som helsesøster². Så forklarer vi litt om rollene, om hva det er. Hva slags roller har en helsesøster, hva slags rolle har barnevernet, hva slags rolle har ledelsen på skolen.

Begge skolelederne er opptatt av at denne innsatsen skal gi et bedre grunnlag for og forståelse i samarbeidet med barnevernet, både for familiene og skolen. En av skolelederne sier: «Jeg tror at sånne ting, både det med foreldremøter, at de er til stede i skolen, at de er deltakere i skolen sine team, det gjør på sikt forhåpentligvis kan man se på barnevernstjenesten som en samarbeidspartner». En annen skoleleder sier at det er en viktig oppgave for skolen: «å *presentere dem (barnevernstjenesten) som en samarbeidspartner som kan hjelpe, ikke noe som fører til noen forferdelige saker*».

Barnevernstjenesten har i tillegg jevnlig en fast kontordag ved skolen. Formålet er å gjøre barnevernet synlig, kjent, en kompetanse som skolen kan dra nytte av, og som lærere, elever og foreldre kan diskutere vanskelige situasjoner med.

Tverrprofesjonelle samarbeidspraksiser

Vi har ovenfor presentert funn fra en intervjuundersøkelse blant de ansvarlige for de sentrale kommunalt etablerte velferdstjenestene i en mindre og en større kommune i Nordland. Vi har vært opptatt av å få nærmere kunnskap om hvorfor og hvordan de inngår i formalisert samarbeid der barnevernstjenesten er representert, altså hvordan de begrunner og i praksis også opplever å samarbeide. Vi har også belyst utfordringer de ser i samarbeidene. Problemfeltene som tjenesteyterne er satt til å forvalte er komplekse, og består ofte av ulike problemer som går på

² Datainnsamlingen ble gjennomført før tittelen 'helsesøster' ble endret til 'helsesykepleier'

tvers av disse. Gjennom samarbeid ses slike floker lettere å kunne løses mellom de ulike «eierne».

Kort oppsummert kan vi si at godt samarbeid her kan sies å handle om tre forhold: – bedre helhetlig innsats mot en delt målgruppe, - mer formaliserte og systematiske relasjoner mellom tjenestene, og – forebygging. Når det gjelder det første punktet, så erfarer aktørene som inngår i de ulike samarbeidsnettverkene at å jobbe mer helhetlig sammen rundt målgrupper med sammensatte behov, her barn/unge og familier i vanskelige livssituasjoner, gjennom et lavterskeltilbud, gir flere gevinster. De har erfaring med at å koble ressurser fra de ulike tjenestene sammen og med utgangspunkt i enkeltindividers (brukeres) situasjon, gjør at de raskere kan rette en innsats som avhjelper i den enkeltes situasjon. Å dra veksler på hverandres faglighet og derved også få til et tverrprofesjonelt samarbeid, med flere øyne som ser, løftes også fram som viktig. Her er den større kommunens tiltak rundt tidlig samkjørt innsats et eksempel å vise til. Også når det gjelder det andre forholdet, det systemrettede arbeidet mellom tjenestene, løftes det tverrfaglige og -profesjonelle blikket fram som viktig, denne 360 graders vinkelen inn i kommunen, som en av aktørene uttrykte seg. De blir bedre kjent med hverandres systemer, innsatser og også personer, som de også kan dra nytte av også i enkeltsaker i den daglige praksisen. De opplever også at samarbeid på systemnivå skaper større tillit og faglig trygghet. Samtidig kan man si at de gjennom dette også deler risiko, spesielt i vanskelige saker som kan få dramatiske utfall (for eksempel omsorgsoverdragelse). Det tredje forholdet som vi vil løfte fram er forebygging, og det henger sammen med de to ovenfor nevnte forholdene. Gjennom bedre og mer systematisk samarbeid, både ut mot enkeltbrukere og også på systemnivå, blir forebygging også sentralt. Begge eksemplene på innsatser i den større og den mindre kommunen viser ulike aspekter ved forebygging. Gjennom samarbeid opplever de å få tatt tak i problemene tidlig, som en uttrykte seg; før de får grodd seg fast, og gjennom å ha rutiner og systematikk i samarbeidet er det også lettere og raskt fange opp problemer og i fellesskap forsøke å løse dem på tvers.

Samtidig ser vi noen utfordringer som beskrives på ulike måter. Blant dem at problemforståelsen og innsatsen likevel forblir innenfor egne profesjongrensener og ansvarsområder, da enten gjennom at de selv blir sittende, som en sa; litt på egen tue med saken, eller at de mer eller mindre fraskriver seg ansvaret og legger det over på en annen parts bord. Et annet forhold vi også ser er at flere etterlyser grep og metoder for *hvordan* de skal samarbeide. Samarbeid og også forebygging er begge innsatser som mer overordnet og i generelle vendinger trekkes fram som sentrale grep for å få til bedre og mer koordinerte tjenester. Det er stor

konsensus, både fra politisk hold og ute i den utøvende tjenesten, at samarbeid og forebygging anses som både en viktig og riktig. Flere savner samtidig mer kunnskap om *hvordan* man kan få det til på best mulig måte.

At samarbeid på tvers av sektor- og profesjongrenser oppleves som viktig eller nødvendig, men samtidig vanskelig, er ikke særegent for dette feltet, altså samarbeid mellom den kommunale barnevernstjenesten og andre lokale tjenesteytere. Mekanismene som beskrives å slå inn, er velkjent også fra andre studier av tverrprofesjonelt samarbeid. For å forstå slike mekanismer, og også for å kunne identifisere noen momenter ses som forutsetninger for å få til gode samarbeid, kan vi gjøre bruk av teori som belyser hva som skjer i grensekryssninger mellom ulike felt (se bl.a. Star, Akkerman og Bakker mfl). Når vi her ser på tverrprofesjonelle samarbeid som en form for grensekryssing, er vi opptatt av hva som skjer i møter mellom ulike samarbeidspartnere. Akkerman og Bakker (2011) viser til fire momenter som kjennetegner grensekryssing. Det første handler om *identifisering*, og oppstår når tidligere grenser blir uklare eller destabiliserte. Identifisering er en prosess som handler om å redefinere de ulike praksisene som inngår i feltet. I tverrprofesjonelle samarbeid mellom ulike velferdstjenester handler det om å, i konkrete møter, bli kjent med de ulike aktørenes «hjemmepraksiser», deres ståsted og perspektiv, og se sin egen praksis i lys av dette, for så å se hvordan de i utgangspunktet sameksisterer, eller eventuelt også står mot hverandre. Neste moment er *koordinering*, og handler om hvordan oppgaver og ansvar flyter, distribueres, mellom partene som inngår i samarbeidet. Dette skjer gjerne gjennom etablering av felles rutiner og system, som gjør at koordineringen blir automatisert. Det tredje momentet er *refleksjon*, hvor de ulike aktørene blir klar over og i stand til å tydeliggjøre grensene mellom egen praksis og andres, og gjennom det bli i stand til å lære om og forstå både egne og andres praksiser på nye måter. I motsetning til koordinering finner *transformasjon* sted når de ulike partene som inngår i samarbeidet kontinuerlig søker å initiere en felles samarbeidspraksis, som overskrider hver enkeltes profesjongrense og -blikk, til å skape en: «new, in-between practice» (Akkerman og Bakker 2011: 146). Denne nye-imellomrommet-praksisen representerer da noe annet, og nytt, som et resultat av at de ulike profesjonenes perspektiv er blitt løftet sammen til et nytt felles blikk og innsats. Et viktig element her, til slutt, er at for at samarbeidet, og dette nye som er skapt i samarbeidet, skal få reelle konsekvenser, må det tas tilbake til og omsettes til og gjøres relevant for egen praksis.

Et problem som ofte oppstår fra starten av et samarbeid, og spesielt i samarbeid som er kommet i gang rundt et område der det er stor konsensus om at det er viktig å samarbeide (her,

eksempelvis samarbeid om komplekse problem og forebygging), er at partene ikke bruker nok tid i starten på å anerkjenne hverandres profesjons- og sektorgrenser. Man tar gjerne dette for gitt, og bruker lite tid og fokus på å identifisere de ulike spenningene som i utgangspunktet kan oppleves å ligge i de enkelte praksisene og grensene mellom dem som noe som kan komme til nytte. Snarere trekker man seg gjerne tilbake, innenfor egne, kjente profesjongrenser (Anvik og Waldahl, 2018).

Mangel på helhet og plan i samarbeidsforsøkene

Som nevnt tidligere handlet prosjektets del 3, workshopene, om at informantene skulle få validere funn underveis i prosjektet. I tillegg til å formidle at de kjente seg igjen i de konklusjoner vi allerede hadde presentert, dreide også diskusjonen seg over på enkelte tema som ikke hadde kommet fram i de individuelle intervjuene. På den måten brakte gruppeintervjuene fram andre og nye funn til analysen. Ett slikt tema er det vi kan kalle ‘mangel på helhet og plan i samarbeidsforsøkene’. Informantene etterlyste at kommunens ledelse burde «*sette tilbudene i sammenheng og satt samarbeidet mer i system*». En av informantene sier:

Jeg savner at vi blir satt til å planlegge sammen. Det [som skjer] er ikke ut fra noen plan. Det synes jeg faktisk gir seg utslag i samarbeid. For samarbeid og samarbeid som vi babler om, hva er det? Jo, det er samarbeid rundt familier, men det er også samarbeid for å kunne samarbeide. Hvordan er det vi skal få til det her samarbeidet som er på en måte litt sånn overordnet. Det synes jeg er for lite diskutert. Vi får til å samarbeide her i XX kommune rundt familier. Det tror jeg ikke det er noen tvil om. Vi kan selvfølgelig blir bedre, men vi får det sånn høvelig godt til. Jo mer alvorlig det er i forhold til alvorgrad i barnefamilier, jo bedre får vi til å samarbeide. For da er det også helt tydelig hva folk skal gjøre, da vet helsesøstertjenesten hva de skal gjøre.

En annen informant sier:

‘Vi har masse prosjekter, men de er litt sånn det er ett prosjekt her og ett her. Det er kanskje ikke like mye tid til å tenke hvordan henger disse prosjektene sammen, hvordan skal vi se at dette er et bilde av noe som sitter sammen og ikke bare løse fragmenter. Jeg tror tidsperspektivet påvirker også litt hvor mye vi klarer å få til den biten, mens på enkeltsaker gjør vi det for da møtes de som jobber rundt det barnet. Men jeg tenker også å ta den erfaringen i de enkeltsakene og løfte dem opp og si hvordan kan du bruke dette på flere områder. Jeg tror det foregår mye bra på enkeltsaker, men klarer vi å utnytte det i andre saker, eller blir det bare en kunnskap som de her som har jobbet med den saken sitter med? Klarer vi å dele det ut på resten av kommunen? Der tror jeg vi har noen utfordringer’.

Informantene i gruppeintervjuene uttrykker frustrasjon over kommunens ledelse når det gjelder stadige forsøk på nye måter å gjøre ting på. En sier for eksempel:

Vi var også med å prøve å finne ut sammen med en forskningsinstitusjon om dette ... vi skulle være så innovativ og skulle finne ut av hvordan hjelper vi de foreldrene som har størst problemer og de barna som har størst problemer. Det kom ikke noen løsning ut av det, så vi leter fortsatt og prøver på våre måter [...]

Denne frustrasjonen handler mye at nye prosjekt gjerne oppstår som en følge av ulike utlysninger av midler fra statlig hold.

Så er det dette jeg snakket om prosjekter som kommer og går. Der kommer det noen tog og vi må gripe de togene som går på forskjellige områder, og det er forskjellige togtider der alle de her midlene kommer. Plutselig er det det som er fokuset fra staten eller fra noen, at nå blir det gitt midler til det og da skal vi prøve å kalle inn, så blir det litt ... men så er det å prøve så godt i kan, og lar vi vær og gjør det så får vi ingenting. Vi prøver også får vi prøve å integrere det så godt vi kan i det vi har.

En annen sier for eksempel:

Det spretter opp litt her og der, det er prosjekter og det er det nye samarbeidsformen som vi skal i gang med. Så har vi kanskje ikke redet grunn godt nok i forhold til er det dette vi trenger og hvordan kan vi se det sammen og med resten.

En annen nevnte at nye satsningsområder i kommunene ofte kommer nedenfra og opp, det vil si at noen brenner for et område som de ønsker det skal satses mer på og at det framstår som litt tilfeldig:

Jeg vet ikke om det er så gjennomtenkt, samarbeid gjerne kommer litt nedenfra og opp. Det er noen som brenner for et område eller for skoleproblematikk, ett eller annet. Så bygges det opp et samarbeid som kommer opp også tenker jeg noen ganger så skulle det også vært litt annerledes. At vi på en måte blir litt enige om hva skal vi prioritere. Hva er det vi ønsker, hva er utfordringen i kommunen, hva er det området vi bør samarbeide på. Der vi bør se ting i sammenheng for den ene tjenesten prioriterer de små barna og den andre prioriterer de store barna. Altså vi finner ikke helt sammenheng i hvordan man prioriterer i de ulike tjenestene. Jeg tenker at der tror jeg vi har noe potensiale.

Flere nevnte at de var glade for at det var en 'samarbeidskultur i kommunen', men etterlyste likevel en mer tydelig plan for hvilket samarbeid som burde prioriteres og hvordan ulike samarbeidsbestrebelsers- og forsøk skulle 'tas ned'. Langsiktige mål for samarbeidet var også noe som ble etterlyst:

Jeg mener at dette med det systemarbeidet rundt er kjempeviktig. Vi har masse planer [...] jeg er ganske sikker på at 70% av alle de planene som eksisterer det kjenner ikke jeg innholdet i. Jeg aner ikke hva som står der, jeg aner ikke hvor de kommer fra, hvor lenge de har eksistert og hva som er målet med dem. Så det å få samlet dette tror jeg er viktig.

Spesielt når det gjelder satsningen på 'tidlig innsats' rapporteres det om utlysninger av midler til ulike prosjekter. Noen av disse midlene har kommunene klart å 'ta ned' og etablere varige tiltak ut av, mens andre har stoppet opp etter at prosjektmidlene har tatt slutt. Ifølge informantene handler utfordringene mye om at samarbeidsprosjektene ikke 'forankres fra

øverst til nederst'. Noen av informantene sier at når de forsøker å legge fram disse utfordringene til kommunens ledelse blir de møtt med idealistiske formuleringer om hvordan de mener dette bør løses. En nevnte for eksempel «*spesielt dette med samskaping, det har vært et sånt ord som jeg stadig hører at det er det vi skal satse på*». De etterlyste også arenaer hvor de kunne formidle til ledelsen hva de syntes var viktig at kommunen som helhet satset på, som igjen kunne gi noen signaler nedover om hva som burde prioriteres:

Det er det å få alle de her løse trådene til å få det draget i samme retning og finne fellesnevnerne som gjør at vi synes det er motiverende, vi tenker at det er dette som er viktig, dette er det vi skal arbeide med. For vi har så mange prioriterte oppgaver i ulike instanser som sluker oss i hverdagen. Så tenker jeg også litt sånn at vi er oss selv nærmest.

Denne mangelen på en helhetlig plan var det mange som etterlyste:

Jeg tenker at det vi kanskje savner er en sånn helhetlig plan fra de blir født, begynner i barnehagen og går på skolen og sånt. Barnehagene har sine planer og skolen har sine, så er det overganger mellom der. Alt det fungerer egentlig ganske bra og alle de planene er sikkert kjempegodt på de ulike aktørene, men man mangler kanskje en sånn rød tråd fra de blir født. Hva skal de ha til tilbud. Om det er skolegang eller det er fritidsaktivitet, ta vare på hele mennesket og psyken [...] som gjennomsyrrer hele organisasjonen. Selv om vi egentlig mener at vi har alt for mye planer, vi hadde vel 16 forskjellige til slutt på ungdomsskolen. Det er miljø, uteområdet og det er dit og datt. Og alt med trafikkikkerhet, alle som jobber med sitt, føler at det er det viktigste selvfølgelig og alt skal inn i skolen. Men jeg savner kanskje en sånn rød tråd gjennom.

Underveis i gruppeintervjuet spurte vi om det var slik at de ulike nettverkene trengte en større grad av styring. En av deltakerne svarte slik:

Om det er dette med at vi trenger å bli styrt og få beskjeder eller om det er andre ting.... Min opplevelse av det er at tjenestene rundt omkring i XX kommune er gitt både veldig mye tillit og ansvar og handlingsrom. Vi har handlingsrom til å gjøre ting, vi har handlingsrom til hva vi skal prioritere, hva vi skal ha fokus på til enhver tid. Men man har faktisk et visst behov for å bli styrt i en retning. Sauer trenger å bli gjetet, hunder trenger å vite hvor i hierarkiet de er for at det skal fungere på en viss måte. Så er jeg litt opptatt av at vi er de som har ansvar for å gi informasjon om hvordan ting er og gjerne få beskjed om at sånn og sånn skal dere gjøre det. Ikke nødvendigvis for at man blir mer motivert av det, men ting har en tendens til å gå veldig mye raskere når du har blitt styrt i en retning. Jeg tenker at det er ikke negativt, det er bare bra at noen tar grep. Man legger alt til sides, så får man det unna. Da skjer det ting istedenfor at nei det er bare dere å finne ut av hvordan, dere har et felles mål her over en 4 års periode. Da blir det mye surr.

Vi spurte informantene i gruppeintervjuene om de mente at alt samarbeid var et gode eller om det kunne bli for mye formalisert samarbeid. Til det gav informantene uttrykk for at lederne av instansene nok ofte kunne synes at de brukte for mye tid på å delta i ulike samarbeidsnettverk.

En sier for eksempel: «Jeg tror det er en sånn dobbelthet i det. At nå når det brenner som verst og vi er så travel og skal vurdere en akuttsak og politiet er her, så begynner man at nå skulle du vært på det der tverrfaglige møtet». For tjenesteyterne derimot, var det mer et erkjent behov for å delta på flere slike samarbeidsarenaer. De kunne ofte tenke seg å møte tjenesteytere fra andre instanser oftere, men føler ikke at de har tid til å prioritere det.

På spørsmål om hvordan de ville konstruere og organisere eventuelle nye nettverk var det en som svarte: «Jeg synes egentlig at vi er ganske godt forspent med nettverk. Så handler det litt om at etter hvert så er man så mye med på ting at man skal også ha en hverdag i det her. Man skal ikke alltid være på møter eller på hotellet. Man skal faktisk være der brukerne er». En annen sier det på denne måten: «Ja, men jeg tenker alt til sin tid, for man har liksom ikke mulighet til å sitte i alle disse fordi at det er faktisk det der at man har en jobb på kontoret også, ihvertfall for min egen del». Diskusjonen i gruppeintervjuene tyder med andre ord på en viss ambivalens når det gjelder formalisering av samarbeid og utbredelsen av ulike samarbeidsfora. På den ene siden er de opptatte av en viss selvråderett og et behov for autonomi med tanke på hva som skal prioriteres og med tanke på hvem som har kunnskap om 'hvor skoen trykker'. På den andre siden var det veldig mange som etterlyste mer styring av samarbeidene, en mer helhetlig plan med tanke på hvilke samarbeid det skulle satses mest på, og mer helhetlige og sammenhengende planer for hvordan man kunne sikre gode oppvekstvilkår i kommunene.

Diskusjon og avsluttende kommentar

Bakgrunnen for dette prosjektet var som nevnt innledningsvis en undring over hva som gjør samarbeidet rundt barn og unge i sårbare livssituasjoner vanskelig. Tidligere forskning har vist at samarbeid mellom barnevernet og enkeltinstanser kan være utfordrende (Baklien 2009, Fossum 2015, Aamodt 2012, Moe 2015, Oterholm, 2015). I tillegg har det blitt hevdet at et av problemene med samarbeid med barnevernet er en manglende formalisering av samarbeidet, det vil si at samarbeidet har vært preget av ad hoc preget samarbeid rundt enkeltsaker, for eksempel i ansvarsgrupper (Willumsen, 2006, 2008). Vi ønsket derfor å finne ut om dette bildet stemte fremdeles, eller om det kanskje kunne finnes andre årsaker til at samarbeid rundt barn og unge fremdeles ble opplevd som vanskelig. Kartleggingen vi gjorde innledningsvis i prosjektet viser tydelig at det ikke er mangel på formaliserte samarbeid som er hovedproblemet lenger. Sannsynligvis har det skjedd mye på de årene som er gått siden Willumsen gjorde sin undersøkelse på begynnelsen av 2000- tallet. Statlige føringer og utlysninger av midler har ført

til at en rekke formaliserte samarbeid har blitt etablert, og i mange Nordlands- kommuner finnes det ulike nettverk for ulike innsatsområder i kommunene som 'tidlig innsats', 'frafall i skole', 'barnefattigdom', 'barn som pårørende' osv. På samme tid ser vi også at det fremdeles etterlyses en sterkere styring av samarbeidet i kommunene. Mange av informantene mente at utlysninger av midler på ulike innsatsområder gjorde at det 'poppet opp' nettverk uten noen plan, noe som gjorde helhetlig innsats og satsning vanskelig. De etterlyste en mer helhetlig styring av dette fra kommunens ledelse, fordi de mente at man ikke kan 'satse på alt' på samme tid.

Ett av formålene med forskningsprosjektet var å identifisere 'innovative' samarbeidsformer i fylket. Med dette mente vi nye former for formaliserte samarbeid, inspirert av tidligere nevnte definisjon av innovasjon som handler om et brudd med tidligere praksis (Osborne, 1998), samt det som gjøres for å skape *nye og kreative ideer som har til hensikt å oppnå en kvalitativ forbedring i en gitt kontekst* (Sørensen og Torfing, 2011, s. 849). Selv om vi fant få eksempler på nettverk som vi kan definere som 'brudd med tidligere praksis', fant vi likevel enkelte tilfeller av slike. Det vi så var at disse eksemplene også spredte seg til nabokommunene, slik at det er eksempler på spredning av innovasjon over kommunegrensene. Ofte var informantene usikre på hvor ideene først hadde kommet fra og hvor det hadde startet, og nettverkene hadde i noen tilfeller ulike navn, men det var tydelig at det var samme idé eller ideologi som lå bak. Likevel ga informantene uttrykk for at innovasjonsiveren som lå bak opprettelsen av mange av nettverkene kunne føre til at det ikke ble noen helhetlig strategi bak arbeidet med å legge til rette for godt samarbeid rundt barn og unge.

Et annet formål med prosjektet var å identifisere utfordringer med samarbeidet innad i nettverkene. Her ble blant annet ulike problemforståelser tematisert. Et annet problem som kunne oppstå var at det ble diskusjon om hva som var hvem sitt ansvar og at ulike aktører var styrt av hvert sitt lovverk. Betydningen av tillit – både mangel på sådan og forestillinger av mangel på tillit – ble tematisert av de fleste informantene. Relatert til dette er 'bekymringsmeldingen', noe som var et tema som ble tematisert av de fleste og som ble oppfattet som et problem i mange saker. Spesielt de aktørene som befant seg nærmest familiene syntes det var vanskelig å sende bekymringsmeldinger, og hadde ulike begrunnelser for hvorfor de sendte bekymringsmeldinger eller eventuelt vegret seg for å sende dem. Barnevernslederne på sin side var tydelige på at en av de viktigste årsakene til at de etablerte og deltok i formaliserte samarbeid var at de ønsket å gjøre terskelen for å sende inn bekymringsmeldinger lavere.

Det siste formålet med prosjektet var å utforske hvordan disse barrierene og utfordringene kunne overkommes. Dette var blant annet temaet for de workshopene vi

arrangerte som en siste del av prosjektets datainnsamling. Informantene i disse workshopene var tydelige på at en sterkere styring av nettverkene og samarbeidsbestrebelsene fra den kommunale ledelsens side var en faktor som kunne løse de identifiserte problemene. Videre ga de uttrykk for at *mer* samarbeid eller mer formalisering av samarbeidet ikke nødvendigvis ble oppfattet som et behov. Det var heller behov for å se samarbeidene mer i sammenheng og for at kommunens ledelse kunne gi mer tydelige signaler på hva som skulle prioriteres og hvordan de skulle styrke sine innsatser for å trygge oppvekstvilkårene for barn og unge i sårbare livssituasjoner.

Litteratur:

Akkerman, S. F., & Bakker, A. (2011). Boundary crossing and boundary objects. *Review of Educational Research*, 81(2), 132–169

Andersen, O.J., Gårseth-Nesbakk, L. og Bondas, T. (2015). Innovasjoner i offentlig tjenesteyting – begrepsavklaring, vilkår og forskningsmuligheter. I: Andersen, O.J., Gårseth-Nesbakk, L. og Bondas, T. (red). *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte*. Bergen: Fagbokforlaget.

Anvik, C.H. & Waldahl, R.H. 2018: "Conditions for Collaboration to Support Vulnerable Youth: Mental Health Support Teams in Upper Secondary School." I: *Social Inclusion*, vol 6, Issue 3.

Bason, C. (2007). *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsen Offentlig.

Brown, L. (2010). Balancing Risk and Innovation to improve Social Work Practice. *British Journal of Social Work*. 40, 1211-1228.

Brown, L. og Osborne, S.P. (2013). Risk and innovation. Towards a framework for Risk Governance in Public Services. *Public Management Review*. 15 (2), 186- 208.

Godin, B. og Vinck, D. (2017). Introduction – from the forbidden to a cliché. In: Godin, B. og Vinck, D. *Critical Studies of Innovation. Alternative Strategies to the Pro- Innovation Bias*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hellqvist, E. (1980). *Svensk etymologisk ordbok*. Lund: Gleerups.

Lo, Christian; Terje Olsen og Cecilie Høj Anvik (2016): *Mellom Linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester*. Arbeidsnotat nr. 1011/2016. Bodø: Nordlandsforskning.

Ness, Ottar (2016). Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell? <https://www.napha.no/content/14929/Samarbeid-eller-samhandling-Er-det-noen-forskjell>

Nilsen, Ann Christin E. "Tverrprofesjonelt samarbeid i lokal tjenesteyting. Noen sosiologiske refleksjoner." *Tidsskrift for Professionsstudier* 13.25 (2017): 84-95

Osborne, S. (1998). Naming the Beasts: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy. *Human Relations*, 51 (9), 1133-1153.

Pressman, Jeffrey L. og Wildawsky, Aaron (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland...* Berkley, California: California University Press.

Ringholm, T. og Holmen, A.K.T. (2019). Innovasjon i møtet mellom idé og institusjon. I: Holmen, A.K.T. og Ringholm, T. *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Star, S.L. & Griesemer, J.R. (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3), 387-420.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.