



OsloMet - storbyuniversitetet

**Kathrine Haarstad**

---

# **Samordning av samfunnsoppdrag når barn er utsatt for vold og overgrep**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo Desember 2019**

## Forord

Denne oppgaven avslutter noen interessante år med studier, og det skal bli godt å vende tilbake til det normale livet.

I prosessen med å skrive denne oppgaven har temaet ført til masse spørsmål og undring fra min datter på 8 år. Det er kanskje ikke så rart ettersom mye av litteraturen som har ligget fremme har omhandlet vold og overgrep mot barn. Samtalene med Live og refleksjonene jeg har gjort meg i ettertid har nok gitt meg en nærhet til temaet.

Tusen tusen takk Live som har vært tålmodig og snill og latt mammaen sin få mulighet til å skrive denne oppgaven. En dag gav hun meg et ark med sine tanker om vårt ansvar for barn som utsettes for vold. Kloke ord som vi voksne må forholde oss til:

*Vi må behandle barna som våre egne.  
Det er ikke rettferdig at barn skal bli slått.  
Vi må hjelpe barna.*

En ekstra takk til alle de som ikke har latt meg gi opp, men oppmuntret og heiet på meg.

Oslo 1. Desember 2019

Kathrine Haarstad

## **Sammendrag**

Formålet med denne studien har vært å undersøke hvorfor det er utfordrende for barnevern og politi å samarbeide med hverandre, og med barn i saker hvor det er oppdaget at barnet er utsatt for vold og overgrep. Studien tar utgangspunkt i en kvalitativ dokumentanalyse.

Oppgaven har hatt tre sentrale perspektiver. Det første har vært å undersøke hvilke teoretiske forståelser som kan belyse hvordan den offentlige styringen definerer og påvirker måloppnåelsen, når tverretatlige og tverrfaglige sektorer må samordne sine oppgaver. Det andre har vært hvordan disse overordnede føringene skal operasjonaliseres i en praktisk kontekst. Det tredje aspektet omhandler hvordan disse perspektivene og forståelsene kan forenes med erfarings-basert kunnskap fra barn som har levd i og med vold.

Studien analyseres ved å undersøke og kartlegge hvilke områder og hva som bidrar og skaper utfordringer i denne samhandlingen og samarbeidet. Denne analysen viser at det i tverrfaglig samordning vil foreligge utfordringer, men at det finnes mulige løsninger som kan bidra til et gjensidig samarbeid. Felles for disse løsningene er hvordan forståelsen av barnets beste og barnets rett til å bli hørt kan bli implementert i den faglige forståelsen til barnevernet og politiet. I tillegg synliggjøres en viktig forutsetning om at aktørene har god kjennskap og kunnskap til hverandres samfunnsoppdrag og måloppnåelse.

## **Abstract**

The purpose of this study has been to analyze why it is challenging for the municipal child welfare service and the police to cooperate, and also how they cooperate with children who have been exposed to violence and abuse in close relationships. This is a qualitative study which has used document analysis to explore the difficulties in this cooperation.

The study is based on three central perspectives. The first has been to research the theoretical understanding that can show how the public governance define and affect the achievement of objectives. Especially when interdepartmental and interdisciplinary public sectors have to coordinate their assignment. The second has been how these guidelines can be operationalized in a practical context. The third aspect involves how this perspectives and understandings can be united to the children`s own knowledge based on their experience growing up with domestic violence.

The study has been analyzes in the context of what and which factors and elements than can contribute and create challenges and difficulties in this collaboration. This analyze shows that when interdisciplinary areas has to coordinate their assignment there will always exist difficulties. But there is possible to find solutions that can contribute to a mutual cooperation.

The common solutions revolves around how public officials can include the important aspect of the child best wellbeing, and the children rights to be heard and listen to. In addition it is important that the participants have knowledge and awareness of each other`s achievement of objectives.

## **Innhold**

Forord .....	1
Sammendrag .....	2
Abstract .....	3
1 Innledning .....	6
1.1 Valg av tema.....	6
1.2 En empirisk kontekst .....	7
1.2.1 Statlige føringer .....	7
1.2.2 Kommunale føringer .....	8
1.2.3 Perspektiver fra barn .....	10
1.3 Oppgavens formål.....	11
1.4 Problemstilling og avgrensning.....	11
1.4.1 Oppgavens avgrensning .....	12
1.5 Oppgavens oppbygning.....	13
2 Teoretisk grunnlag.....	14
2.1 Redegjørelse for betydningen og bruken av begrepene.....	14
2.2 I skillet mellom tradisjonell styring og samstyring av politiske mål.....	16
2.2.1 Organisering av den offentlige forvaltningen.....	16
2.2.2 Behovet for økt samstyring .....	19
2.3 Gjenstridige problemer i samordningen av oppgaver.....	20
2.3.1 Nyanser av kategorisering som økt forståelse .....	21
2.3.2 Aktørenes institusjonelle forståelse .....	22
3 Metodisk tilnærming og datamaterialet .....	25
3.1 Valg av forskningsdesign.....	25
3.2 Innhenting og tolkning av teori .....	26
3.3 Innhenting og tolkning av empiri .....	27
3.3.1 Nærheten til feltet og etiske betraktninger .....	27

3.4	Analyse og tolkningsbegrensninger.....	28
3.4	Oppgavens troverdighet og overførbarhet .....	29
4	Hva er utfordringer i samhandlingen? .....	30
4.1	Hvorfor skal barnevern og politi samarbeide og hva er utfordringen?.....	30
4.2	Hvorfor samarbeide med barn? .....	32
	Barns perspektiver og erfaringer .....	33
5	Mulighet for samordning av tverrfaglige forståelser .....	34
5.1	Muligheter til å dele informasjon .....	35
5.1.1.	Avvergingsplikten.....	36
5.1.2.	Taushetsplikt.....	37
5.1.3	Opplysningsplikt.....	38
5.1.4	Utfordringer med å dele informasjon.....	38
5.2	Hvordan kan ulike aktører utvikle felles problemforståelse?.....	38
5.2.1	Aktørene og fagfeltenes forståelse av problemet.....	39
5.3	Unngå å svekke hverandres måloppnåelse.....	40
5.3.1	Aktørenes samfunnsoppdrag og mandat .....	41
5.3.2	Hva er målet til aktørene? .....	41
5.3.4	Utvikle felles plan, retningslinjer og rutiner.....	43
6	Utarbeidelse av forslag til samhandlingsrutine i Oslo kommune.....	44
6.1	Samhandling i praksis .....	44
6.2	Eksempler på områder som utfordrer utviklingen av en felles praksis.....	46
6.2.1	Ingen ting om meg, uten meg .....	46
6.2.2	Anmelde eller ikke anmelde .....	47
6.2.3.	Snakk med meg, ikke om meg.....	49
7	Oppsummerende kommentarer .....	51
8	Litteraturliste .....	52

# 1 Innledning

Denne oppgaven omhandler hvordan tverrsektorielle områder bør samhandle og koordinere sine oppgaver, både på statlig og kommunalt nivå, for å forhindre og bekjempe vold og overgrep mot barn. De sentrale aktørene og sektorene som vil bli omfattet er barn, barnevern og politi. Oppgaven vil fokusere og synliggjøre de utfordringene som kan oppstå når politiske retningslinjer og føringer skal operasjonaliseres i konkrete rutiner på et kommunalt nivå. Formålet er å tilnærme seg en forståelse av hvilke utfordringer som kan oppstå når politiske mål skal samordnes og forankres i offentlig forvaltning og i byråkratiske styringsnivåer. Spesielt hvor aktørene har ulik sektortilhørighet, faglig bakgrunn og forståelse. I tillegg skal barn medvirke og at deres perspektiver skal inkluderes i utarbeidelsen av dette arbeidet (Prop. 12 S:14). Oppgaven vil beskrive hvilke samarbeidsutfordringer som kan oppstå, og muligheter for hvordan disse kan imøtekommes og håndteres. Dette vil eksemplifiseres ved å vise til Oslo kommune sine rutiner for samhandling mellom barnevern og politi (Samhandlingsrutine 2019).

## 1.1 Valg av tema

Å bekjempe vold og overgrep særlig mot barn og unge er et samfunnsansvar. I Prop. 12 S (2016-2017) «Opptappingsplan mot vold og overgrep» synliggjøres at arbeidet med å bekjempe vold og overgrep skal prioriteres høyt og at samfunnets viktigste oppgave er å beskytte sine borgere. Barnevoldsutvalget ble opprettet av regjeringen i 2015 i forbindelse med lanseringen av Regjeringens tiltaksplan ” En god barndom varer livet ut”. Deres oppdrag var blant annet å undersøke alvorlige saker av vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn og om forholdene kunne ha vært forebygget eller avdekket av tjenesteapparatet tidligere. Deres oppdrag resulterte i NOU 2017:12, Svikt og svik. Barnevoldsutvalget fant flere områder som synliggjorde at tjenester som skal hjelpe disse barn og unge samarbeider for dårlig. NOUen fremmet også forslag for bedre samarbeid og samordning at: *«kartlegge spesifikke utfordringer knyttet til samarbeid mellom barnevern, politi, helse og skole og løse disse gjennom forpliktende retningslinjer. (2017:12 s.88)»*.

Oppgaven vil se nærmere på hva disse utfordringene innebærer og hvordan barns perspektiv og forståelse kan inkluderes i et slikt samarbeid. Barns opplevelser og erfaringer kan bidra med innfallsvinkler til hvordan hjelpen best skal kunne være en hjelp for de som trenger det.

## 1.2 En empirisk kontekst

Som et rammeverk for oppgaven vil jeg presentere det som danner det empiriske grunnlaget. I forkant av ”Svikt og Svik har det vært utarbeidet lovproposisjoner, offentlige utredninger, handlingsplaner og tiltaksplaner som omhandler det offentliges ansvar for barn som blir utsatt for vold og omsorgssvikt. Forskjellige departement og direktorat har deltatt i utarbeidelsene og det er formulert felles mål og forslag til tiltak for hvordan vold og overgrep mot barn både skal bekjempes og forhindres. Dette indikerer at temaet, vold mot barn og bekjempelse av dette, har vært og er et tverrpolitisk fokusområde. Tverrdepartementalt samarbeid synliggjør at for at dette målet skal nås kreves det innsats fra flere ulike sektorer på ulike nivåer (Difi 2014). I denne oppgaven synliggjøres det gjennom de føringer og oppdrag som gis på statlig og kommunalt nivå. Dette innebærer inkludering av sektorer og aktører med ulike ansvarsområder, forskjellig faglig bakgrunn, kunnskap og problemforståelse. Behovet for utarbeidelse av nasjonale retningslinjer indikerer at dette samarbeidet må gis tydelige føringer gjennom styringslinje, fra departement til direktorat og videre til kommunene og politidistriktene.

”Svikt og svik” synliggjorde hvordan barns helse og fremtidsmuligheter var blitt alvorlig skadelidende på grunn av destruktive oppvekstvilkår. Den beskriver at et fremtredende svikt var at tjenesteapparatet unnlot å snakke med barna selv for å undersøke mulig mishandling (ibid:11). De overordnede funnene til barnevoldsutvalget er at:

- flere av tilfellene de undersøkte viste brudd på den lovpålagte melde- og avvergingsplikten
- at det overordnede prinsippet om «barnets beste» i for liten grad er integrert i hjelpeapparatet som helhet
- at det råder stor usikkerhet i tjenestene når det gjelder tolkning og den praktiske anvendelsen av reglene som omhandler taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og avvergeplikt

### 1.2.1 Statlige føringer

I tildelingsbrevet fra 2014 fra daværende Barne- og likestillings departement (BLD) var et av de nye oppdragene til Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) å iverksette tiltakene fra dokumentet *Barndommen kommer ikke i reprise, Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og unge (2014-2017)*. Direktoratet skulle samarbeide med andre aktører om dette oppdraget (regjeringen.no). Bufdir skulle i samarbeid med Politidirektoratet (POD)



utarbeide nasjonale retningslinjer på samarbeidet mellom politi og barnevernet. Dette skulle være et forsøk på å standardisere, samt samordne slik at dette samarbeidet ble mer forpliktende. Blant annet basert på at det var store geografiske variasjoner i graden av samarbeidet og kommunikasjonen mellom etatene (Prop. 12S). I utgangspunktet skulle retningslinjene være ferdigstilt høsten 2016, og skulle ha blitt implementert fra 2017 (Prop.12S: 27). I stedet ble forslag til nasjonale retningslinjer sendt på høring juni 2018, med svarfrist oktober 2018. I starten av november 2019 er det kun deler av de ferdigstilte nasjonale retningslinjene som er publisert (Bufdir.no), og i siste del av november er de publiserte elementene trukket tilbake. I forslaget som ble sendt på høring ble det formulert at det måtte utarbeides kommunale samarbeidsavtaler tilpasset den enkelte kommune.

#### *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*

Bufdir er et statlig forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedepartementet (BFD). Direktoratet ble etter en lovendring 1. januar 2014 et fagorgan for hele barnevernet, som innebærer både det kommunale og det statlige og er faglig rådgiver og kompetanseorgan på områder for sektoren. Hovedoppgavene er innenfor områdene barnevern, oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner (bufdir.no).

#### *Politidirektoratet (POD)*

POD er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging, og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet. Det er 12 politidistrikt hvor hvert distrikt ledes av en politimester som har ansvaret for tjenester, budsjett og resultat (politiet.no).

### *1.2.2 Kommunale føringer*

Oslo kommune har hatt kommunale rutiner siden 2004 for hvordan politi og barneverntjeneste skal samhandle og samarbeide i saker hvor det er mistanke om at barn blir utsatt for vold eller overgrep. I oktober 2017 fikk Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune i oppdrag fra daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester å evaluere og revidere den gjeldende samhandlingsrutinen mellom Oslo politidistrikt og barneverntjenestene i Oslo. I revideringsarbeidet ble det lagt føringer på hvilke instanser som skulle medvirke. Det inkluderte politiet i Oslo politidistrikt, samt Statens barnehus Oslo (SBO), bydelene ved

barneverntjenestene, fagkonsulent barnevern ved politistasjonene. Dette er ansatte i barneverntjenesten, men som har tilhørighet til de ulike politistasjonene i Oslo. Deres hovedformål er å fremme barnevernfaglige perspektiver og forståelser i politisaker som omhandler barn og unge. Det ble også særlig presisert at barn og unge med relevant erfaring skulle medvirke i arbeidet. Det ble i tillegg lagt føringer på at verdiene fra utviklingsarbeidet Mitt Liv (Forandringsfabrikken), forsvarlig barnevernpraksis, det pågående utviklingsarbeidet i Barnehjernevernet og aktuell forskning skulle bli lagt til grunn for arbeidet. Rutinen skulle se til de nasjonale retningslinjene som da opprinnelig skulle ha vært publisert (internt oppdragsbrev).

#### *Oslo kommune og Oslo politidistrikt*

Eksempelet på hvordan de nasjonale retningslinjene kunne tilpasses kommunalt nivå vil bli hentet fra Oslo. Oslo kommune er den eneste kommunen som kombinerer et parlamentarisk styringssystem med bydelsordning, og som også er den eneste kommunen med fylkeskommunale oppgaver. Oslo består av 15 bydeler hvor det i hver bydel er et direkte valgt bydelsutvalg og en bydelsadministrasjon som ledes av en bydelsdirektør. For barnevernsfeltet er det byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap (OVK) som har det overordnede ansvaret, mens bydelene har ansvaret for oppgaveporteføljene til det kommunale barnevernet. Hver barneverntjeneste har en barnevernleder som rapporterer til bydelsdirektøren. Barne- og familieetaten (BFE) er en fagetat direkte underlagt byrådsavdelingen ([oslo.kommune.no](http://oslo.kommune.no)). BFE styres gjennom tildelingsbrev og på konkrete oppdrag fra OVK. Denne styringsmodellen medfører at OVK gir oppdrag til BFE. Dette innebærer blant annet å være en rådgiver, faglig premissleverandør og utreder for byrådsavdelingen (tildelingsbrev). OVK kan gi oppdrag til BFE som vil omhandle blant annet å samarbeide med bydelene for å finne frem til gode felles løsninger og føringer. Samtidig medfører styringsmodellen at bydelsbarnevernet har selvbestemmelse for hvordan det er mest hensiktsmessig for dem å organisere arbeidet. Denne organiseringen av barnevernet i Oslo innebærer at det ikke er en felles leder for det kommunale barneverntjenestene, men at hver av bydelsdirektørene har rapporteringsplikt til byrådet.

Oslo politidistrikt ledes av en Politimester og er delt inn i 11 enheter, hvorav tre av enhetene er operative driftsenheter, Enhet øst, Enhet vest og Enhet sentrum, i tillegg er det blant annet

enheter for påtale, etterforskning og forebygging (Politiets organisasjonskart). Lov om politiet fra 01.10. 1995 (Politi-loven) regulerer både utdanning, organisering og myndighetsområde.

Det innebærer at til forskjell fra andre kommuner i Norge, som eksempelvis Tromsø, hvor det er en kommunal barneverntjeneste og en politistasjon som skal utarbeide felles rutiner. I Oslo er det i Oslo 15 barneverntjenester med 5 politistasjoner fordelt på tre enheter som skal utarbeide konkrete rutiner for arbeidet. Det medfører at en politistasjon må samarbeide med flere barneverntjenester.

### *Politirådet*

Politirådet i Oslo ble etablert i 2007 og har som formål å utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av betydning for de prioriteringer og beslutninger som foretas i den enkelte sektor. Deltakere i politirådet er politisk og administrativ ledelse i Oslo kommune og ledelsen i Oslo politidistrikt (politirådet). Politirådet er forankret i St.prp. nr. 1 (2006-2007) der politidistriktene pålegges å etablere politiråd som et formalisert samarbeid med kommunene. Et særskilt fokusområde er forebygge og avdekke vold og seksuelle overgrep. Forslag til samhandlingsrutine for vold og seksuelle overgrep mot barn er tatt til orientering i politirådet. Det er presisert at god tverretattlig og tverrfaglig samhandling, med god medvirkning fra barn og unge selv, er et viktig bidrag til at vold og overgrep mot barn opphører. Barna skal få god og virksom hjelp og barnets rettssikkerhet skal ivaretas (politirådet 2019). Formalisering av samarbeidet gir forankring på ledelsesnivå.

### *1.2.3 Perspektiver fra barn*

I Opptrappingsplanen mot vold og overgrep (Prop. 12 S) var et viktig poeng for regjeringen å inkludere barns rett til deltakelse og medvirkning. For å fremme barns perspektiver ble det iverksatt blant annet to prosjekter. Det ene var Barneombudet som fikk i oppdrag å opprette en ekspertgruppe der barn som har opplevd vold fikk muligheten til å bidra med synspunkter og erfaringer. Dette resulterte blant annet i rapporten «Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes.» I tillegg fikk Forandringsfabrikken midler til prosjektet «Rett og sikkert for oss» som skulle innhente barnas egne erfaringer. De skulle også gi råd for hvordan tjenestene som møter barn som er utsatt for vold og overgrep kan oppleves tryggere for barna. Disse to rapportene brukes for å fremme sentrale perspektiver fra barn og unge.

### **1.3 Oppgavens formål**

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan teoretisk forståelse for styring og samhandling kan gi økt forståelse for overføringsverdien og operasjonalisering til en praktisk kontekst. Dette omhandler hvilke fellestrekk og læringspunkter som kan være aktuelle generelle forutsetninger som bør etableres i fremtidige samhandlingsprosjekter. Særsilt med fokus på hvordan det kan bidra med innsikt og forslag for hvordan reell medvirkning med barn, kan bidra til å fremme barnets beste og deres oppvekst- og utviklingsvilkår.

Oppgaven vil redegjøre og analysere følgende tre hovedområder. Det ene er å undersøke, samt synliggjøre hvilke bakenforliggende forklaringer og hvilke teoretiske forståelser som kan økt forklaring og kunnskap til utfordringer knyttet til tverretatlig samarbeid. Dette innebærer blant annet å tydeliggjøre hva som er de ulike sektorenes faglige og juridiske føringer, samfunnsoppdrag og mandat. Det andre er hvordan det konkret gjøres når føringer og oppdrag fra statlig nivå skal operasjonaliseres og tilpasses til kommunalt nivå. Dette inkluderer forforståelse for de ulike feltene sin kunnskap, samt muligheten til å øke den felles faglige forståelsen og gjensidige anerkjennelsen mellom instansene Det tredje er knyttet til forståelse av hvorfor og hvordan erfarings-basert kunnskap fra barn skal tillegges vekt, tydeliggjøring av deres perspektiver og fremheve barnets beste. Barnets rett til medvirkning og tydeliggjøring av reell brukermedvirkning er også en sentral faktor, blant annet hvordan dette er særlig fremhevet gjennom lov og forskrifter.

### **1.4 Problemstilling og avgrensning**

Oppgaven vil undersøke hvordan regjeringens mål om at ansvaret for å forebygge og bekjempe vold og overgrep, med særlig fokus på barn og unge, skal være fastsatt, tydelig og lederforankret på alle forvaltningsnivåer. Dette arbeidet skal samordnes på tvers av tjenester og sektorer (Prop.12 S). Kan utarbeidelse av nasjonale retningslinjer og kommunale rutiner føre til en reell endring, eller er det andre faktorer som kan hindre god samhandling i slike saker? Barn som utsettes for vold og overgrep kan bli alvorlig skadelidende og det kan medføre alvorlige for deres muligheter til optimal utvikling. Det kan derfor fremstå som underlig at de sektorene som skal ivareta disse barna og deres rettssikkerhet, strever med å få til et godt samarbeid som både vil kunne minske belastningen for barnet.

Oppgaven tar utgangspunkt i det som kan være utfordrende i både et tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid, og undersøke hvordan barns medvirkning påvirker sektorenes forståelse. Hovedproblemstillingen i oppgaven er:

***Hvorfor er det utfordrende for barnevern og politi å samarbeide med hverandre og med barn i saker hvor det er oppdaget at barnet er utsatt for vold eller overgrep?***

For å gå i dybden, samt avgrense problemstillingen har jeg utarbeidet noen forskningsspørsmål.

- Hvordan kan organiseringen og styringen av den offentlige forvaltningen påvirke muligheten til måloppnåelse?
- Hvordan kan komplekse tverretatlige politikkområder kontekstualiseres?
- Hva kan være utfordrende faktorer i samhandlingen mellom ulike aktører?
- Hvordan kan tverrfaglig samarbeid samordnes?

Det innebærer at oppgaven vil forsøke å tilegne en mer grundig forståelse og analyse av de faktorene som utfordrer samordning mellom aktørene. Oppgaven vil analysere disse elementene etter en teoretisk forståelse av hvordan arbeidsdelingen til instansene påvirker og utfordrer behovet for samordning i den praktiske utførelsen av oppgavene. Samordningsstigen (Difi 2014) vil danne rammeverket for analysen og som synliggjør hvilke forutsetninger som kan være bidragsytende for å legge nødvendige premisser for tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid. Spesielt når kommunen selv gir oppdrag som setter sitt særpreg på arbeidet.

#### *1.4.1 Oppgavens avgrensning*

Det er flere aspekter når det offentlige skal bekjempe og forhindre at barn blir utsatt for vold og overgrep. Oppgaven tar utgangspunkt i de situasjoner hvor barnet selv har fortalt at de har vært utsatt for eller vært vitne til vold og/eller overgrep. Dette har medført at barna har kommet i kontakt med barnevernet. Avgrensningen gir mulighet til å analysere nærmere hva som oppstår av samhandling mellom barn, barneverntjeneste og politi.

Dette gir mulighet til å fremheve barns perspektiver på hva som er viktig for dem i slike saker. Barns forståelse kan kanskje oppleves som motsetningsfylt for den profesjonelle

faglige forståelsen, samtidig som det kan bidra med å gi en økt forståelse for hvordan faglige vurderinger bør ivareta individuelle hensyn. Bakgrunnen for dette er at det har fremkommet i ulike undersøkelser at når et barn forteller at de blir utsatt for vold har de ofte levd med dette i flere år. I tillegg har ikke barna hatt nok informasjon eller visst at det de har blitt utsatt for er ulovlig. Barnas perspektiver vedrørende dette vil kunne bidra andre innfallsvinkler til samarbeid. Denne avgrensningen utelukker derfor de tilfellene hvor gjerne mindre barn utsettes for vold og hvor andre instanser som helsestasjon, barnehage og skole har mistanke om dette, og hvilke avveininger de foretar seg før de kontakter barnevern eller politi. Fokuset i denne oppgaven er hvilke oppgaver og problemforståelser som synliggjøres når ulike aktører skal utføre sine oppgaver etter at volden er avdekket. Det innebærer hva som skjer når barnevern og politi skal ivareta ulike hensyn i sitt praktiske arbeid i møte med barn som har vært utsatt for vold og/eller overgrep. Oppgaven vil eksemplifisere hvordan dette kan gjøres ved bruk av utvalgte temaer i samhandlingsrutinen.

### **1.5 Oppgavens oppbygning**

I kapittel 2 presenteres oppgavens teoretiske grunnlag og presisering av begreper. Teori delen danner grunnlaget for analysen av empirien. Metodisk tilnærming og valg av forskningsdesign beskrives i kapittel 3. I kapittel 4 tydeliggjøres utfordringer knyttet til samhandling og samarbeid mellom aktørene. Forslag til hvordan samarbeid kan samordnes belyses og analyseres ved bruk av samordningsstigen i kapittel 5. De praktiske implikasjonene og utfordringene vedrørende hvordan en samhandling mellom barn, barnevern og politi kan utformes analyseres i kapittel 6. I avslutningskapittelet oppsummerer jeg funnene og hvilken sammenheng de har i den teoretiske konteksten.

## 2 Teoretisk grunnlag

I denne delen vil jeg undersøke hvordan det teoretiske rammeverket kan belyse, samt gi en forståelse for hvordan utfordringer som oppstår kan forklares. Det innebærer en tilnærming for å forklare hva som skjer når etater og ulike fagretninger skal samarbeide for å løse samfunnsmessige utfordringer. Det tvinger frem ulike grader og nivåer av hvordan det er hensiktsmessig å samhandle, og hvordan samordningen best bør organiseres slik at samfunnsoppdragene løses. Det sentrale er hvordan samhandlingen kan gi fordeler som sikrer at de tjenestene tilbudt til barn og unge som utsettes for vold blir bedre (Repstad 2004).

Det er flere sentrale elementer som kan gi økt forståelse og tilnærming til hvorfor det oppstår utfordringer i samarbeidet mellom ulike instanser. Prop. 12 S beskriver at det som er avgjørende for å bekjempe vold og overgrep er at tjenester og sektor samordnes på tvers. I stedet fremstår tjenestene som fragmentert, lite samordnede, sektororienterte og at det mangler formaliserte rutiner for samarbeid og tverrsektorielle løsninger. Svikt og Svik, rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi 2014) og rapporten *Vold mot barn og systemsvikt* (Backe-Hansen mfl.2017) påpeker at det er mangelfull styring, samhandling, samordning og samarbeid når det offentlige tjenesteapparatet møter barn som er utsatt for vold og overgrep. Det fremheves at områder som omfatter flere sektorer, med egne styringslinjer og faglig ansvar og hvor problemene ikke nødvendigvis kan deles inn i avgrensede ansvarsområder, kan utvikle seg til såkalte *wicked problems* eller gjenstridige problemer. Det innebærer at den tradisjonelle inndelingen det byråkratiske systemet har med vertikal organisering utfordrer muligheten til å løse problemer som krever horisontal samordning (Backe-Hansen mfl.2017). Utarbeidelsen av de nasjonale retningslinjene for samhandling og de kommunale rutinene er et forsøk på å samordne oppgavene slik at ulike aktører, med ulik sektortilhørighet må utføre eller gjøre noe sammen for å oppnå en måloppnåelse definert av regjering og storting. For det er kanskje her den største utfordringen foreligger, når noe er bestemt på et overordnet styringsnivå hvordan det faktisk kan utføres og operasjonaliseres i en praktisk hverdag.

### 2.1 Redegjørelse for betydningen og bruken av begrepene.

De offentlige dokumentene benytter seg av begrepene samordning eller koordinering, samarbeid og samhandling når de skal beskrive hvilke faktorer som kan bidra til mangler og

utfordringer i arbeidet som skal utføres mellom de ulike sektorene. Betydningen av begrepene innebærer en forståelse av at behovet for å samordne og koordinere samfunnsoppgaver er tillagt ulike styringsnivå, og ulik grad av forpliktelse. Å få til hensiktsmessig samhandling er derfor mer enn en metode og strategi, men operasjonalisert og strukturert forventning til hvordan barnevern og politi skal utføre sine oppgaver. I denne oppgaven defineres og brukes begrepene slik:

*Styring* beskriver Røiseland og Vabo (2012) som en kjerneoppgave i all politisk virksomhet, og omhandler hvordan politiske beslutninger skal gjennomføres i praksis.

*Samstyring* er en ikke-hierarkisk og målrettet prosess og aktivitet hvor deltakerne er gjensidig avhengig av hverandre. Avgjørelsene er basert på konsensus etter forutgående diskusjon og eventuelle forhandlinger som medfører at aktørenes ressurser koordineres og gis felles retning og mening (Røiseland og Vabo 2012).

*Samhandling* forklares som ”enhver situasjon hvor aktører utfører oppgaver på kryss av organisatoriske grenser mot og for et positivt utfall” og er det som beskriver hva som skjer når aktørene samarbeider. (Huxham og Vangen 2005:4).

*Samarbeid* defineres som interaksjon mellom aktører med evner til å oppnå organisasjonelle mål, men som velger å jobbe sammen innenfor de eksisterende strukturene og politiske føringer for å ivareta individuelle interesser (McNamara 2012:175).

*Samordning* defineres av Difi (2014:14) som en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter og ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.

Samordning forutsetter en felles innsats av politikkinnhold på et overordnet nivå som vil kunne gi føringer på det operative arbeidet etter en forutsetning av avveining av interesser og hensyn. Samarbeidet innebærer at det skjer en samhandling mellom formelt sideordnede aktører, uten at det er lovpålagt eller forpliktende. Samarbeid fordrer dermed en gjensidighet mellom aktørene om at hvis de samarbeider kan de lettere oppnå måloppnåelse. Det gir også rom for at de ulike aktørene utfører sine oppgaver, men med fokus på det overordnede målet. Både samordning og samarbeid forutsetter at aktørene finner frem til hensiktsmessig avveining av interesser og hensyn (Backe-Hansen mfl 2017, Difi 2014). Betydningen av disse begrepene indikerer også at det er vekselvirkninger, blant annet ved at og at det kan oppstå krysspress mellom de ulike sektorene og aktørene. Begrepene som benyttes kan også gi indikasjoner på formelle versus uformelle føringer, om det er hierarkiske eller vertikale



styringslinjer, og om det er frivillige eller pålagte oppgaver. I dagligtalen er det begrepet samarbeid som benyttes oftest, men i offentlig forvaltning forutsetter bruken av dette begrepet at aktørene forholder seg til de overordnede styringsmålene, samordning og tilrettelegging av oppgaver.

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) § 3-2 fastsetter at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver definert i loven. Dette viser hvordan kommunene har ansvar for å etablere et tverretatlig samarbeid, men samtidig beskrives det ikke hvordan dette samarbeidet skal utføres (NOU 2017:12) Tilsvarende, men ikke fullt så tydelig beskrives det i Politiloven § 2 punkt 6 at politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt. Implikasjonene for samarbeid er beskrevet i juridiske føringer for sektorene. Disse sektorene opererer på henholdsvis statlig og kommunalt nivå, og utfordringen er at det i liten grad er utarbeidet formaliserte samarbeidsrutiner mellom disse forvaltningsnivåene.

## **2.2 I skillet mellom tradisjonell styring og samstyring av politiske mål**

Gjennom Prop. 12 S synliggjør regjeringen sine mål for hvordan forebygging og bekjemping av vold og overgrep skulle ivaretas og forankres i alle forvaltningsnivåer. Det omfatter ulike politikkområder og flere departementers ansvarsområder. Etableringen av tverrdepartementalt samarbeid kan sikre samhandling, og ansvars- og rollefordeling. Iverksetting av disse politiske målene ble delegert til departementenes direktorater og ytre etater. Difi (2014) sin vurdering av det tverrfaglige samarbeidet på statlig forvaltning var at departementene er sektororienterte og at det stilles få krav til tverrsektorielle løsninger. Denne forståelsen av hvordan offentlig sektor er organisert kommer i krysningspunkt med hvordan det politisk hold legges føringer og premisser for hvordan offentlig sektor skal løse sine oppgaver i samarbeid med hverandre. Ett av disse tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidsområdene er barnevern og politi.

### *2.2.1 Organisering av den offentlige forvaltningen*

Den tradisjonelle, hierarkiske og sektorinndelte organiseringen av statlige departement og direktorat kan gi utfordringer når de må samordne sine oppgaver. Det synliggjøres ikke minst gjennom førende fagtradisjoner og forståelse av sektorspesifikke oppgaver. For å få en

overordnet forståelse for hvilke rammer og styringslinjer direktoratene må forholde seg til og hvordan det kan påvirke utførelsen av oppgavene aktualiseres når de skal samordne oppgaver.

For det første innebærer styring at politikerne utformer politiske mål og angir retning på fokusområder. For å kunne forstå hvilke implikasjoner politiske mål medfører, vil det ha betydning for hvordan den offentlige forvaltningen eller byråkratiet er organisert. Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet, og de skal nå fastsatte mål (Christensen mfl.2015). I denne oppgaven blir det aktualisert gjennom styring på statlig nivå. Barne- og familiedepartementet, BFD, (tidligere Barne- og likestillingsdepartementet BLD) gir føringer gjennom tildelings- og oppdragsbrev hvilke tiltak og mål direktoratet skal gjennomføre, på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Basert på Oslo kommune sin organisering kommer tildelingsbrev og oppdrag fra Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap (OVK) til underliggende etater som blant annet Barne- og familieetaten (BFE). Styringen kan dermed forstås som de sektor overgripende føringene. Utarbeidelsen av retningslinjer og rutiner på både statlig og kommunalt nivå er oppdrag som er politisk besluttet.

Den strukturelle organiseringen av departement og direktorat kan sees i sammenheng med den byråkratiske modellen, og viser hvor sentral posisjon byråkratiet har for den politiske utformingen og implementeringen av oppgaver. Istedenfor at byråkratiet definerer noe spesielt viser byråkratisering til en måte å organisere på. De spesifikke kjennetegnene er hvordan forvaltningen er dominert av lover, regler og hvor det er et fokus på administrerende sett av regler og retningslinjer. En ytterligere forståelse av den strukturelle organiseringen er ved å se det i samsvar med Max Weber (2000) sin teori om det ideelle byråkratiet.

Byråkratibegrepet er en felles betegnelse på administrativ struktur og en form for organisering som er teoretisk konstruert. Det som ifølge Weber (2000:126) kjennetegner byråkrati er nøyaktighet, hurtighet, dokumentkunnskap kontinuitet, entydighet, diskresjon, enhetlighet, streng underordning, mindre saksomkostninger og bestå av faglig skolerte embetsmenn.

Organiseringen av departementene og direktoratene er eksempler på dette, og antyder hva som kan være utfordringer når hierarkiske organisasjoner, med en vertikal spesialisering skal utføre oppgaver som krever horisontal samordning på ulike nivåer. I tildelingsbrevet fra OVK til BFE var det i 2019 en presisering at BFE skulle utvikle seg for å bli en fagetat for oppveksttjenester og særskilt bygge opp under barneverntjenesten arbeid i Oslo. Dette innebar

også å være en faglig premissleverandør og rådgiver (tildelingsbrev 2019). Dette kan vise også hvordan etater som utfører oppdrag og mål fra politisk ledelse og deres styringssignaler kan sees i sammenheng med byråkratisk organisering.

Denne organiseringen skal bidra til å forhindre vilkårlighet i arbeidet og dette var en sentral begrunnelse for å utarbeide felles nasjonale retningslinjer. Styringen i dette perspektivet vil skje dels ved hvordan organisasjonsstrukturen er utformet, forholdet til omgivelsene, og dels ved de formålsrasjonelle handlingene som gjøres innen gitte rammer (Christensen mfl. 2015). Strukturell organisering synliggjør at de politiske og administrative systemene nå står ovenfor mer sammensatte og komplekse utfordringer. Det krever at flere sektormyndigheter og nivåer samordner sine oppgaver for å nå de politiske målene.

Den formen for tradisjonell organisering av forvaltningen kan inneha noen uønskede virkninger. Disse kan synliggjøre noen av utfordringene med å implementere politikktutforming eller overordnede nasjonale retningslinjer i kommuner og i praksisfeltet.

Bauman (1997) påpeker at de spesielle kjennetegnene for det moderne samfunn, er hvordan det gjennom byråkratisering har oppstått en økt arbeidsdeling og avstand fra de som foretar beslutninger til de som skal utføre dem. En mulig forklaring på hvorfor politiske føringer som er utformet i et departement eller direktorat er utfordrende å operasjonalisere, er at det for stor avstand mellom det som fattes av beslutninger til hva som er mulig å gjennomføre i praksis. Det omhandler kjennskap og forståelse for hvilke implikasjoner og hvilke forutsetninger som må foreligge for at det skal være mulig å omsette styringsmål i praksis. På en måte kan det handle om en form for fremmedgjøring av de ansattes forståelse av sitt arbeid og sine arbeidsoppgaver, eller at annen kunnskap og forståelse av en problematikk tolkes forskjellig avhengig av kontekstforståelsen? På denne måten kan det bli vanskelig å komme til enighet om hva som er sentralt og hva som vil være riktig hjelp. Arbeidet med samhandlingsrutinen innebar å innhente kunnskap og erfaring fra ansatte i de ulike tjenestene som gjennom sitt arbeid hadde kjennskap og nærhet til feltet. Denne måte å organisere en samordningsprosess kan bidra med økt kontekstforståelse. Fordelen og for å motvirke en potensiell avstand kan være ved at ansatte som skal bruke rutinen i gjennomføring av oppgaver lettere kan få eierskap til den hvis de har vært med på utarbeidelsen.

### *2.2.2 Behovet for økt samstyring*

Samfunnsstrukturen har endret seg, og styringssystemene har endret seg fra det mer tradisjonelle og mot en nyere organisering. Samfunnsutviklingen og politikkkutformingene har medført at stadige flere områder som skal løses er komplekse. Det har medført at det har blitt nødvendig med inter-organisatorisk samarbeid for å koordinere, samt løse disse utfordringene. Et supplement til styringsregime som vokste frem basert på dette behovet var samstyring, New Public Government eller på norsk ny offentlig styring og samstyring (Osborne, 2006, Johnsen og Johnsen, 2011 og Røiseland og Vabo 2012). Den fokuserer i stor grad på den nødvendige samhandling mellom organisasjonene og styringsprosessen for å ha fokus på effektiviteten og utfallet. På bakgrunn av kompleksiteten og koordineringsbehovet til oppgavene som skal løses viser helhetlig styring hvordan horisontal koordinering og integrert tjenesteproduksjon mellom styringsnivåene, kan unngå situasjoner hvor politikken på ulike områder underminerer hverandre (Røiseland og Vabo 2012:21).

For å få til denne samstyringen innebærer det at flere aktører som er avhengig av hverandre for å oppnå mål på sine områder må gjennom en mangfoldig prosess hvor de involveres i politikkkutformingene. Forutsetningene for dette innebærer dermed tillit mellom aktørene. Det handler om å bygge sosial kapital, ansvar, kreativitet, innovasjon og legitimitet hos borgerne (Øgård 2014:102). Fokuset skal være på for hvem det offentlige tilbyr tjenester og at innbyggerne eller borgernes aspekter og synspunkter blir sentrale. Det igjen fordrer et samarbeid knytte opp mot en felles gjensidig avhengighet av de offentlige tjenestene (Denhardt og Denhardt 2000) og at implementeringen av tjenester for på den måten å oppnå det mest optimale for borgerne. Dette kan sees i sammenheng med føringene i Prop. 12 S om at barns synspunkter var sentrale. Endring av samfunnsmessig forståelse innebærer også økt fokus på at de som skal motta offentlige tjenester, skal oppleve dem som relevante, nyttige og i denne oppgaven som ivaretagende og trygghetsskapende.

Et departement eller direktorat kan ikke fremlegge forslag til løsninger alene, men det må utarbeides sammen med andre som har overlappende eller tilstøtende oppgaver. En gevinst av dette innebærer også en mulighet for at sektorene forankrer disse oppgavene i sine områder, og at det kan utarbeides en felles forståelse. Både oppdraget fra regjeringen om at Bufdir skulle utarbeide retningslinjer i samarbeid med POD, samt at kommunale rutiner skulle ha et tverrfaglig fokus i utarbeidelsen er eksempler på dette. I praksis synliggjøres samstyringen

som organiserte aktiviteter, som ulike former for organisert samhandling, og hvor det kreves mer eller mindre formelle rammer, regler og rutiner (Røisland og Vabo 2012).

Utformingen av retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern (bufdir.no) er den som er mest grenseoverskridende form for samstyring ved at aktører fra ulike nivåer, både hierarkiske og vertikale, og sektorer samhandler (Axelsson og Axelsson 2009).

### **2.3 Gjenstridige problemer i samordningen av oppgaver**

Gjennom økt samstyring av komplekse politikkområder, som et formelt samarbeid mellom barn, barnevern og politi kan være utfordrende å etablere. I utviklingen av felles problemforståelse og samordning av oppgaver for å unngå svekkelse av måloppnåelse på tvers av fagfelt og administrative inndelinger kan det også utvikle seg til såkalte «wicked problems» eller gjenstridige problemer. Det omhandler når problemer eller oppdrag innehar en økt kompleksitet, og ulikhet i instansene basert på systemtenkning, samarbeid og koordinering (Head og Alford 2015). Sentrale kjennetegn er at de involverer flere sektorer, og at det er vanskelig å dele problemene/oppgavene inn i avgrensede ansvarsområder (Difi 2014). Dette viser hvor viktig en felles grunnleggende problemforståelse er, ettersom det en sektor foretar seg, kan påvirke og ha direkte effekt på en annens sektors utførelse av sine oppgaver og dermed påvirke måloppnåelsen.

Gjenstridige problemer kan bli sett på som ubegripelige og motstandsdyktige mot løsning. Samtidig som hvis man deler inn disse i mer nyanserte kategorier, kan det bidra med forståelse for de bakenforliggende styringsmekanismer som gjør disse problemene ekstra utfordrende for det offentlig å håndtere (Head og Alford 2015). En innfallsvinkel eller tilnærming til å nyansere kategoriene kan en mulighet for å håndtere slike gjenstridige problemer være å benytte «samordningsstigen» (Difi, 2014: 16). Den viser hvordan det underveis i prosessen vil være ulike nivåer som bidrar til samordning. Den gir grunnlag for systematisk å dele oppgaver og forståelser inn i mer håndterlige deler, samtidig som den tydeliggjør ulikhetene mellom aktørene og tilkjenner de forskjellene som er tilstede.

Head og Alford (2015) beskriver hvordan offentlige aktører ved å kontekstualisere sektorovergrepene oppgaver kan de fremstå mer håndterlige og åpner opp for mulighet til å finne felles løsninger. For det første kan ikke samfunnsutfordringer eller problemer løses alene, de bør derfor sees i en systematisk sammenheng. Det andre er å forstå hvilke verdiperspektiver som er aktuelle for de forskjellige aktørene for å løse større problemer. Det

er ikke tilstrekkelig med teknisk rasjonalitet, men det må undersøkes hvilke profesjonelle normer og praktisk kunnskap som er styrende for de aktørene som møter individuelle klienter med faktiske problemer. Rasjonelle løsninger dekker heller ikke opplevelsen til de klientene/innbyggerne som skal oppleve å få hjelp, eller hvilke ønsker, behov og verdier som respekt, mulighet, ressurser, egenkapital og at hjelpen skal være tilstrekkelig. Det tredje er at offentlig politikks problemer er gjenstridige i det moderne samfunnet fordi de må forstås i en større sammenheng, og løses i fellesskap. Det som karakteriserer et gjenstridig problem er at det ikke er en konkret definisjon på hva det er eller kan være. Det har heller ikke en definitiv og endelig løsning, og de mulig løsningene vil enten være gode eller dårlige. Det er ikke en rask eller ultimat test for å finne en løsning på gjenstridige problemer. Gjenstridige problemer er unike og kan sees som symptom på et annet problem, og årsaken kan forklares på mange ulike måter (ibid).

### *2.3.1 Nyanser av kategorisering som økt forståelse*

Samhandling mellom barnevern og politi innebærer elementer av gjenstridige problemer ved at de aktuelle sektorene har fått i oppdrag å systematisk tilrettelegge for samarbeid. I tillegg er viktigheten av å utvikle en felles problemforståelse gjennom anerkjennelse og forståelse av hva som er de ulike aktørenes styrende oppgaver og samfunnsmandat. Det innebærer et aktørene må være åpne for gjensidig læring og diskusjon for å finne frem til løsninger. Ved å inkludere barn og unge, samt deres perspektiv ivaretas også noen av aspektene for at den hjelpen eller de tiltakene som iverksettes fremstår som hjelp og støtte for barna. Det offentlige er tydelige på at vold skal bekjempes, men at det er utfordringen med å finne frem til gode, helhetlige løsninger som er utfordrende. De nasjonale retningslinjene innebar et overordnet forsøk på dette, samtidig som når det skal operasjonaliseres og tilpasses det kommunale systemet fremkom det ytterligere behov for konkret tilpasning.

En utfordring innenfor denne tematikken er å forsøke og finne løsninger på et gjenstridig problem. En forutsetning er at det må det foreligge mer enn samarbeidsprosesser mellom aktørene. Det må tilrettelegges for mulighet til diskusjon og forhandling av grunnleggende forståelser, samt dele meninger vedørende problemet og alternativer til hvordan problemet kan løses. Utfordringen til det offentlig kan være hvordan det bør etableres fora hvor dette kan håndteres, diskuteres og avgjøres. En del er kompleksiteten og omfanget av slike problemer, men også hvordan den offentlige sektoren samlet sett har en tendens til å komplisere slike løsninger. Blant annet at de tradisjonelle hierarkiske styringsformene, hvor spesialisering og

indoktrinering av ansatte er med på å skape silotenkning, som kan være med på å hindre evnen til å ta andre sektorers perspektiver (Backe-Hansen mfl. 2017, Difi 2014, Head og Alford 2015, McNamara 2012).

En annen forutsetning for å finne alternative løsningsmuligheter innebærer en gjensidig forståelse for hva som bør være grunnleggende for et funksjonelt samarbeid. Schon og Rein (Alford og Head 2015) angir at et alternativ er å ta et meta-perspektiv for å konstruere et rammeverk som bygger på de konfliktfylte områdene. Aktørene må undersøke og kartlegge hva motstanden er for på den måten kunne implisere hva som kan være eller forespeile mulige løsninger. Det innebærer at aktørene får ansvar for å forsøke å finne frem til felles løsninger og nærmest oppfordrer dem til å ta et mer helhetlig og interaktiv tilnærming til hva som er årsak og hvilke virkninger eller effekter det medfører. Det andre er hvordan samarbeid og koordinering av oppgavene kan forbedre forståelsen, samt adressere den når det er flere aktører med ulike perspektiver, kunnskap, interesser og verdier. På denne måten kan ulike interessehensyn og motsetninger ivaretas i forkant eller underveis, i stedet for når løsningen er presentert.

Ved å dele opp de gjenstridige problemene i mindre deler, kan det gjennom økt forståelse og kartlegging utgjøre at aktørene ser ulike fordeler. Samarbeidsfordeler er blant annet at det øker muligheten til å forstå utfordringen og de underliggende faktorene bedre, som kan gi en delt forståelse av problemet. Det andre er også at samarbeid øker muligheten for provisoriske løsninger som aktørene kan forenes rundt, og hva som kan gjøres (Huxham og Vangen 2005). Dette vil også gi implementeringen av løsningen fordeler, ved at det gjennom utarbeidelsen har foreligget et samarbeid hvor aktørene har fremmet hensiktsmessige bidrag, handlingene er koordinert og det er foretatt gjensidige tilpasninger til den praktiske utøvelsen (Head og Alford 2015).

### *2.3.2 Aktørenes institusjonelle forståelse*

Dette innebærer også å finne hvilke nøkkelpersoner (McNamara 2012) som kan ha ansvar for å implementere og tilrettelegge for samarbeid. For at et samarbeid skal virke er det en kritisk faktor at det er de «riktige» personene og aktørene som deltar, på denne måten vil det være lettere å nå målet. Disse aktørene vil også kunne bidra med sentral og avgjørende informasjon som vil gi økt bidrag og nødvendig innspill og faglig forståelse inn i arbeidet. Samtidig som

alle aktørene har en tilhørighet til sine fagfelt, kan den institusjonelle forståelsen være nødvendig å synliggjøre for å bedre forstå konteksten samarbeidet skal utføres i.

For å få til en felles problemforståelse innebærer det at de kjenner til og forstår hverandres virkelighetsforståelse. Det kan forklares ved at fagfeltene barnevern og politi utvikler sin egen institusjonelle logikk som viser til de samfunnsmessige, konstruerte, historiske mønstrene av praksis, antakelser, verdier, oppfatninger og regler som gir mening til virksomheten i et felt (Andreassen og Fossetøl 2014). Dette medfører at de ansatte i barnevern eller politi formes av de institusjonelle rammene som omgir organisasjonen. Det institusjonelle viser hvordan organisasjonene har utviklet egne verdier, regler og normer og hvilken handlingslogikk de ansatte har innarbeidet (Christensen mfl. 2015:14). Utdanning til spesifikke profesjoner og fagkunnskap som både barnevern og politi har påvirkning på deres tilpasning til arbeidsoppgavene.

Når profesjoner og fagfelts forståelser skal inkludere barn og unges erfaringskunnskap kan det oppstå problemstillinger som kan hemme samarbeidet. En tilnærming for å forstå de ulike feltenes problemforståelse er å undersøke hva som kjennetegner barnevern og politiet sin profesjonsidentitet, og ikke minst barnas forståelse. Bourdieu (1997) sitt begrep *habitus* innebærer hva som skjer når barnevern og politiet utvikler sin egen identitet som omhandler en innlæring eller internalisere en gitt fagdisiplin. Habitus er system av varige disposisjoner, som er strukturerende strukturer som hjelper oss til å handle, tenke og orientere oss i den sosiale verden. Bourdieu (1997) tydeliggjør viktigheten av at vi forstår hva som er grunnleggende antakelser og profesjonsbakgrunn for å forstå hvilke logikker som er førende i den samfunnsmessige og sosiale konteksten vi befinner oss i. Det er dette som er med på å gi de ansatte en tilhørighet, en felles forståelse for hvordan og hvorfor deres samfunnsoppgaver skal løses. I utarbeidelsen av både de nasjonale og de kommunale føringene bidro fagfeltene med sine forståelser. Dette viser hvordan den enkeltes habitus settes i en større kontekst.

I tillegg til å undersøke og forstå hva som er gjeldende praksis i det enkelte fagfelt, må dette settes i en større sammenheng hvor virkningene og effektene av det en aktør foretar seg, får innvirkning og påvirkning på de andre som opererer i den samme konteksten. Et fagfelt er et nettverk av objektive relasjoner mellom posisjoner, og et felt rommer alltid flere posisjoner, og hvor det finner sted en spesifikk menneskelig aktivitet eller praksis. Disse posisjonene kan forstås komparativt eller differensielt som et system av forskjeller. For å kunne analysere et utsnitt av en virkelighet som et felt må det både eksistere grupper som konkurrerer om en



spesifikk praksis, men også at disse gruppene er definert av systematiske forskjeller, likheter eller motsetninger som på en eller annen måte relaterer aktørene til hverandre. Disse forskjellene eller ulikhetene kan igjen forstås som kapital eller tilgang til gitte ressurser, som økonomiske, kulturelle eller symbolsk kapital (Prieur og Sestoft 2006).

### **3 Metodisk tilnærming og datamaterialet**

Det er mange tilnæringsmåter og metoder som kan brukes for å innhente empirisk materiale. Det store skillet går mellom kvalitative eller kvantitative metoder. Kort forklart består forskjellen mellom disse to i at de kvalitative metoder søker etter å gå i dybden, og vektlegger betydningen, mens kvantitative vektlegger utbredelse og antall (Thagaard 2002:16). På den måten vil også de kvantitative undersøkelser ta for seg store utvalg, mens kvalitative metoder gir større mulighet for å få mye informasjon om få enheter (ibid). De kvalitative metodetilnærmingene søker etter å gi en forståelse av sosiale fenomener. Det handler om hvordan ulike prosesser tolkes i lys av den konteksten de inngår i og hvordan dette kan bidra med å gi en økt forståelse og mening til hvordan fenomener i samfunnet kan forstås (ibid).

#### **3.1 Valg av forskningsdesign**

I denne oppgaven har jeg valgt kvalitativ metode og dokumentanalyse for å belyse problemstillingen. Dokument- eller tekstanalyse innebærer at dokumentene som danner grunnlaget for analysen både er ferdig utformet og at innholdet i dokumentene foreligger før innsamlingen av data begynner. Et annet viktig aspekt er å være bevisst på at dokumentene kan opprinnelig være skrevet for et annet formål enn det jeg skal bruke dem til (Thagaard 2002). Dokumentanalyse som metode innebærer å få frem meningsinnholdet i teksten, for å analysere det i en teoretisk kontekst (Johannessen mfl.2011). Formålet med innsamlingen av dokumentene er at de skal kunne belyse tema og problemstilling for å bidra med økt forståelse eller ny innsikt.

Dokumentene som er grunnlaget for analysen kan deles inn i skriftlige primær- og sekundærkilder. Primærkildene i denne oppgaven er de ulike dokumentene utarbeidet av regjering og departement, fortrinnsvis i form av lover, proposisjoner, offentlige utredninger, strategier og tiltaksplaner. Sekundærkildene omfatter forskningsartikler, rapporter utarbeidet av Barneombudet og Forandringsfabrikken Kunnskapssenter, og samhandlingsrutine for Oslo kommune. Samlet gir disse dokumentene mulighet til å analysere ulike perspektiver ved den teoretiske fremstillingen. Samtidig som det kildekritiske til rapporter skrevet av organisasjoner som skal fremheve brukernes eller barnas perspektiver også må forstås i den konteksten.

Bakgrunnen for valget av dokumentanalyse var basert på en vurdering om at tilgjengelige dokumentene kunne bidra med ulike innfallsvinkler og forståelser som kunne belyse problemstillingen. Samtidig som det gav meg mulighet til å undersøke nærmere de politiske målsettingene og føringene, samt hvordan disse perspektivene kunne sees i forbindelse med rapporter basert på erfaringer fra barn. Oppgaven omhandler utfordringer i tverrfaglig samarbeid med flere aktører. Et kvalitativt forskningsintervju ville ha kunne synliggjort enkeltaktørers perspektiv fra de forskjellige feltene, samtidig som dette også ville ha vært et begrenset tverrsnitt av deres subjektive forståelse. I stedet er oppgaven ute etter å vise på et strukturelt nivå hvordan statlige føringar kan gi konkrete implikasjoner i det daglige arbeidet. Læringsutbytte ved bruk en teoretisk dokumentanalyse vil kunne bidra til en overordnet forståelse for hvilke avklaringer, gjensidig forståelse og behov som bør dekkes for at ulike aktører skal kunne forenes i en felles forståelse, som igjen bidrar til praktiske konsekvenser i det daglige arbeidet.

### **3.2 Innhenting og tolkning av teori**

Ettersom tema for oppgaven er hvordan offentlige sektorer samhandler og samarbeider med barn og unge benyttet jeg meg av teori som jeg har tilegnet meg gjennom studiet. Samtidig som jeg benyttet meg av søkemotoren Google Scholar for å undersøke, samt se omfanget av tilgjengelig teori. Dette ledet meg inn mot teori knyttet til wicked problems. I tillegg synliggjorde denne søkingen et differensiert treff knyttet til andre områder hvor utfordringer knyttet til samhandling var belyst. En ytterligere belysning av teorien, og for å synliggjøre ulike perspektiver var institusjonelle logikker som ble sett i sammenheng med viktigheten av å forstå aktørenes habitus og tilhørighet til sosiale felt. Dette viser at for å forstå omfanget av hva som skjer når ulike fagfelt skal samarbeide, er det sentralt å belyse aktørenes posisjoner og faglig tilhørighet i samfunnet.

En begrensning ved innsamlingen av informasjon og teori er hvordan min forforståelse har påvirket søket etter litteratur og dokumenter. Jeg har ønsket å analysere, samt skape en økt forståelse for samfunnsmessige mekanismer som påvirker behovet og danner styringsrammene på et overordnet nivå. Deretter for å undersøke hvordan dette påvirker og tilrettelegger for samarbeidsprosjekter på andre nivåer i den offentlige forvaltningen. Bakgrunnen til dette er for å danne et forståelsesgrunnlag for hva som kan være hensiktsmessig å ha med seg av kunnskap i prosjekter som omhandler samarbeid og samordning av tjenester.

Utfordringen ble å finne et mangfold i det teoretiske grunnlaget, særlig for å unngå at jeg har søkt på litteratur og dokumenter som vil være med på å underbygge min forforståelse. Et annet viktig aspekt er også at teorien jeg benytter ikke er skrevet med det formål å undersøke utfordringer knyttet til utarbeidelse av en samhandlingsrutine. De sammenligningene og analysene som jeg foretar er derfor mine egne.

### **3.3 Innhenting og tolkning av empiri**

Dokumentene som er retningslinjer og rutiner er skrevet for et praktisk formål og hvor intensjonen er at de skal avhjelpe, samt legge føringer på ønsket praksis. Rapportene basert på innhentede erfaringer fra Barneombudet og Forandringsfabrikken er med på å vise konkrete eksempler på hvordan barn og unge som har erfaringer med denne samhandlingen. Disse kildene er vurdert i forhold til den konteksten de er utformet i, men i denne oppgaven bidrar de med innblikk og perspektiv på barns opplevelse. Av den grunn har jeg ikke tolket det som fremkommer som barns perspektiv, men forsøkt å la det få stå som eksempler på erfaring. I stedet har jeg forsøkt å vise hvilke sammenhenger og forståelser som kan bidra med økt kunnskap. I kapittel 6, Utarbeidelse av forslag til samhandlingsrutine i Oslo kommune, vises det til oppdraget som ble tildelt BFE, samt en beskrivelse av fremdriften til arbeidsgruppen. Dette er basert på interne dokumenter, og egne notat og møtereferat. Disse er derfor uten henvisning.

#### *3.3.1 Nærheten til feltet og etiske betraktninger*

Bakgrunnen for valg av tema var at jeg som ansatt i BFE fikk i oppdrag å lede evaluerings- og revideringsarbeidet av den kommunale samhandlingsrutinen. Dette innebar å tilrettelegge for samarbeidsmøter mellom barn, unge, barnevern og politi hvor ulike faglige hensyn, perspektiver og forståelser ble fremmet. I tillegg som jeg som ansatt i en kommunal etat var forpliktet til å løse oppgaven etter de gitte føringene i oppdragsbrevet. Denne nærheten til temaet kan nesten sammenlignes som en form for ustrukturert feltobservasjon, samtidig som det var en del av mine arbeidsoppgaver. Deltakelsen, diskusjonene og drøftingene som var en del av utarbeidelsen av samhandlingsrutinen gav meg først og fremst innblikk at dette var et komplekst felt, hvor det ikke var noe rett eller galt, men avveining av ulike hensyn. Det er ikke min forståelse eller mine observasjoner som grunnlaget for empirien, men denne tilgangen til å få være med på et slik prosjekt gav meg en økt nysgjerrighet for å analysere samarbeid mellom barn, barnevern og politi i en større kontekst. Jeg har forsøkt å være ytterst

oppmerksom på dette i oppgaven. Samtidig som dette gav meg en mulighet til å se hvordan den teoretiske kunnskapen jeg har tilegnet meg i løpet av studiet kan overføres i det praktiske arbeidet.

### **3.4 Analyse og tolkningsbegrensninger**

Ingen mennesker fungerer uten sin kontekst og forforståelse, og det gjør heller ikke jeg. Det innebærer at valg av teori, analysen av empirien vil være basert på min teoretiske, faglige og praksisbaserte bakgrunn. Oppgaven bærer dermed preg av en vitenskapsteoretisk forståelse hvor symbolsk interaksjonisme er sentral, ettersom den omhandler hvordan mennesker samhandler, og hvordan samhandlingen foregår. Det innebærer å finne frem til den symbolske meningen som handlinger har for de som samhandler med hverandre. Formålet med dette er forstå omverden slik som de som er involvert, opplever og forstår den, og ikke minst hvilken mening og forståelse den som analyser temaet innehar (Thagaard 2002). Overføringsverdien til denne oppgaven innebærer muligheten til å forstå mer grunnleggende hvordan de ulike aktørene selv oppfattet og forstod konteksten for samarbeidet basert på de offentlige dokumentene.

Tema, formål og problemstilling for oppgaven, og fremgangsmåten innebærer at jeg ikke vil få tak i de ulike innfallsvinklene og tilnæringsmåter til temaet som er tilgjengelig. Det vil i stedet basere seg på hvordan jeg tolker teorien og empirien i oppgaven i forhold til problemstillingen og avgrensningene. Av den grunn er ikke oppgaven ute etter å generalisere eller gi en forståelse av at dette er utfordringer i samhandlingen eller i hvert enkelt praksistilfelle. Men, oppgaven vil belyse noen utfordringer knyttet til hvordan tverrfaglige og tverretatlige samhandling skal etableres hvor det er ulike hensyn, faglig forståelse, institusjonell forankring og erfaringskunnskap som skal forenes.

Ved å benytte meg av dokumentanalyse vil jeg kun ha skrevne dokumenter som vil gi en innfallsvinkel. Det innebærer at den subjektive opplevelsen og forståelsen som intervju med ansatte i barnevernet og politiet ville ha gitt, vil være en tilnærming og forståelse som uteblir i denne oppgaven. Samtidig som forslag til rutine for Oslo er utarbeidet i tett samarbeidet med representanter for disse feltene.

### **3.4 Oppgavens troverdighet og overførbarhet**

Dataene i denne oppgaven vil være sentrale for om de inneholder en forståelse av de fenomenene som undersøkes. Vurdering av kvaliteten på denne oppgaven vil avhenge av troverdigheten og overførbarheten til av de innsamlede dataene. I denne oppgaven omhandler troverdigheten om det er sammenheng mellom det som undersøkes og dataene som er samlet inn (Johannessen mfl. 2006, 2011, Thagaard 2002). Det innebærer hvordan jeg har samlet inn teori og empiri, hvilke refleksjoner og vurderinger jeg har foretatt meg, og hvor pålitelig innhenting av teori og empiri har vært foretatt. Det vil være mulig å finne de dokumentene jeg har brukt for å belyse teori og empiri, og som kan kvalitetssikre at jeg har behandlet dataene hensynsfullt og i samsvar med formålet. Oppgavens overførbarhet (Johannessen mfl. 2006, 2011, Thagaard 2002) innebærer at den ikke har hatt som utgangspunkt å gi svar på hvordan samhandlings- og samordningsprosesser skal foregå. I stedet har jeg vist hvordan dette kan brukes for å analysere dette temaet. Samtidig vil det være mulig å bruke elementer fra denne oppgaven som grunnlag for hva som kan være en hensiktsmessig forforståelse for å få ulike aktører til å samhandle.

## **4 Hva er utfordringer i samhandlingen?**

En utfordring for å få til samhandling er at ulike aktører og fagfelt må jobbe sammen. McNamara (2012:175) definerer samhandling som en interaksjon mellom aktører som jobber sammen for å forfølge/løse komplekse mål basert på delte interesser og et kollektivt ansvar for at oppgaver som er forbundet med hverandre ikke kan løses alene. Samarbeid mellom barnevern og politi er i tillegg til at samhandlingen kan være utfordrende, den mest komplekse form for grenseoverskridende samarbeid fordi to forskjellige profesjoner skal utvikle gode samarbeidsformer (Axelsson og Axelsson 2009:104).

På et mer strukturelt nivå presiseres årsaken for dette at den offentlige forvaltningen både på statlig og kommunalt nivå har hatt en utvikling i retninga av mer sektorisering og spesialisering. Samtidig som kunnskapen og forståelsen til hver sektor og fagfelt har hatt en økning i kunnskap og faglig forståelse, har dette også bidratt til en silotenkning i forvaltningen. Disse fellestrekkene for svikt i samarbeidet ble fremmet i Svikt og svik (NOU 2017:12). I hovedsak synliggjør dette hvorfor det er viktig at barnevern og politi har etablert gode samhandlingsrutiner for hvordan, og ikke minst hvorfor de skal samarbeide.

### **4.1 Hvorfor skal barnevern og politi samarbeide og hva er utfordringen?**

Når tjenester som barnevern og politi ikke klarer å samarbeide kan det få alvorlige konsekvenser for barn og unge. I hovedsak omhandler dette hvordan viktig informasjon ikke har blitt formidlet til rett instans, og at barn og unge dermed ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for tidlig nok. Disse fagfeltene har også hatt ulike forventninger til hva de ulike tjenestene faktisk kan og skal bidra med, og at det har foreligget mangler på rutiner for samarbeid. Tjenestene ikke har hatt ressurser eller mulighet til å delta i samarbeidsmøter. En faktor er også at det foreligger manglende kjennskap til hverandres tjenester, arbeid, rolle og lovverk.

Fagfeltene bør se fordelene ved hva et samarbeid kan bidra med, og hvordan tjenestene i stedet for å konkurrere kan etablere en forståelse for hvordan de basert på sitt mandat kan utfylle hverandre. Huxham og Vangen (2005) beskriver noen fordeler med samarbeid som inkluderer blant annet tilgang til ressurser, mer effektivitet, koordinering av oppgaver oppleves mer helhetlig for mottakeren, det kan være et læringsutbytte, og kanskje viktigst i

denne sammenheng; at for at barnevern og politi skal kunne ivareta sine oppgaver må de samarbeide for å få det til. Gjennom et mer markant fokus på barn og unges medvirkning har gevinsten vært å få tilgang på deres erfaring og kunnskap. Denne ressursen og involveringen av hvordan et samarbeid mellom barnevern og politi kan oppleves som trygt for et barn, og samtidig forhindre at et barn utsettes for vold vil være det viktigste utfallet.

Fordelene ved å samordne dette samarbeidet er mange, men for å få til dette vil det kreve et minimum av felles verdier og forståelse, aktiviteter må forenes og koordineres og det er et ressurs spørsmål. Jacobsen (2004) beskriver at hvis aktørene frivillig ser nytten av å koordinere innsatsen gjennom et samarbeid vil det øke måloppnåelsen. Men, at en av utfordringene kan være at når offentlige beslutninger skal iverksettes i praksis vil samarbeidet tuftet på frivillighet mellom aktørene medføre at nytteverdien eller hensikten ikke blir tilstrekkelig synliggjort. Det igjen medføre at et frivillig samarbeid vil kreve mer tvungen koordinering gjennom regler og rutiner (Jacobsen 2004, Torjesen og Vabo 2014). Det innebærer behovet for en tydeliggjøring og en konkret arbeidsdeling med felles forståelse og anerkjennelse av de ulike aktørene ville ha kunne bidratt til økt effektivitet og ivaretagelse av barn og unges rettssikkerhet. Slik det kan fremstå er i stedet at arbeidsdelingen mellom barnevern og politi i stedet bidrar til å motvirke og i verste fall forhindre at de ulike aktørene oppfyller sine samfunnsoppdrag. Dette synliggjør behovet for samordning av sektorenes oppgaver og krever også at det fremkommer en avveining av interesser og hensyn. Disse prosessene som innebærer at ulike organisasjoner skal samordnes kan bli kompliserte ettersom de ikke rommer faglige uenigheter som bruk av virkemidler, men også ulike interesse motsetninger og målkonflikter. Dette kan medføre at det vil være nødvendig med beslutninger på et overordnet nivå (Difi: 2014:14). Fordelen med utarbeidelsen av nasjonale retningslinjer og kommunale rutiner er forankret tverrdepartementalt og gir tydelige føringer både vertikalt i sine organisasjoner gjennom politiske føringer. Det avgjørende er her er også at det horisontale perspektivet er ivaretatt.

Samhandlingen og samarbeidet innebærer at de oppgavene de ulike aktørene utfører også krever at de gjennom koordinering av oppgavene, og ikke minst for å løse dem blir nødt til å samarbeide. Det som skiller samhandling fra samarbeid er at samhandling i større grad er underlagt noen formelle rammer, regler og rutiner som legger føringer på hvordan samarbeidet mellom aktørene skal foregå. samhandling innebærer det at samarbeidet ikke er frivillig valgt, men pålagt for at aktørene skal kunne løse et samfunnsproblem i fellesskap.



Samhandlingen og samarbeidet synliggjøres i størst grad når erfaringskunnskap fra barn skal medvirke ulike instanser skal jobbe sammen for å løse en felles utfordring,

#### **4.2 Hvorfor samarbeide med barn?**

Det andre aspektet er hva det innebærer at barn skal medvirke i dette samarbeidet. I Prop. 12 s (s14) tydeliggjøres det at «regjeringen vil fortsette å fremme barns deltakelse og påvirkningsmuligheter i alle deler av arbeidet mot vold og overgrep.» For mange har det vært og er en holdningsendring fra at barn skal sees, men ikke høres, til at de nå skal lyttes til. Fra et faglig perspektiv kan det innebære en opplevelse at den faglige forankringen og forståelsen som man har tilegnet seg gjennom studier og praksis settes på prøve.

Barnets beste og barnets rett til å bli hørt er inkorporert i norsk lov. Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven), har inkorporert FNs konvensjon om barnets rettigheter, og generelle kommentarer nr. 14 (2013), nr. 12 (2009) og nr. 8 (2006) (barnekonvensjonen). Det innebærer at disse prinsippene har forrang over det mer konkrete lovgrunnlaget som barnevern og politiet jobber etter.

Felles og overordnet for dette er at prinsippet om barnets beste og barnets rett til å bli hørt er lovfestet i Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3,12 og 19. I Grunnloven § 104 står det at «Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn har rett til vern om sin personlige integritet.» Videre lovfester Grunnloven § 104, Barnekonvensjonen artikkel 12 og Barnevernloven § 1-6 at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører dem. Barnet har rett til å få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og til å få muligheten til å formidle sine behov og synspunkter. Særlig innenfor barnevernlovgivningen står denne rettigheten sterkt (innst. 151L). Lovverket som regulerer arbeidet som politiet foretar seg har ikke den samme tydelige føringen. Likevel er Grunnloven gitt forrang, og det innebærer at prinsippet om barnets beste og barnets rett til å bli hørt er like sentralt for dem. Utfordringen omhandler kanskje mer hvilken faglig tolkning og forståelse politiet gir denne lovføringen.

Denne rettigheten innebærer at barnets rett til å bli hørt medfører at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger ut i fra barnets alder og modenhet. Det innebærer at de som er i kontakt med barnet må tilpasse måten informasjon blir gitt på og legge forholdene til rette for

at barnets synspunkter kommer frem i alle fasene av saken. Dette viser at det både er formelle styrings- og retningslinjer på hvordan barn skal medvirke, samt delta i utarbeidelsen i dette arbeidet.

### *Barns perspektiver og erfaringer*

En forutsetning for arbeidet var at barn med relevant erfaring skulle medvirke i arbeidet. Barn og unges perspektiv har således ikke dette formelle samfunnsoppdraget, men de seneste årene har det vært en økning og tendens til å få frem kunnskap fra barn og unge. Dette ettersom de kan bidra med viktige perspektiver fra sine opplevelser og erfaringer, det omhandler å belyse sakene og den faglige forståelsen i tråd med hvordan det kan ha vært opplevd for enkelte barn. Dette legger også et formelt grunnlag for hvilke muligheter som samarbeid som kan og bør etableres.

## 5 Mulighet for samordning av tverrfaglige forståelser

Samordningsstigen angir et forløp til hvordan prosesser som innebærer samhandling og samarbeid kan følge. Denne struktureringen av prosessen kan bistå med å nyansere de ulike kategoriene, samt dele opp de utfordrende områdene. Den kan ivareta hvordan samordning innebærer at aktørene må se oppgavene i en systematisk sammenheng, og at det vil være hensiktsmessig at de løses i fellesskap. Det vil bidra med en form for forslag til hvordan gjenstridige problemer i samordningsoppgaver håndteres. Denne tilnærmingen til samarbeidsprosjekter kan ha overføringsverdi til prosjekter hvor tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid skal utføres, i tillegg viser denne tilnærmingen også et eksempel på hvordan barn kan inkluderes.



Det første nivået omhandler hvordan aktørene kan dele nødvendig informasjon. I det praktiske arbeidet særlig mellom barnevern og politi er nivået dele informasjon en av de store utfordringene. Her synliggjøres hvordan lovgivning kan hindre og hemme et nødvendig samarbeid. Denne muligheten innebærer forståelse for de juridiske rammebetingelser, og omfatter noen av de utfordringene som ble fremhevet i Svikt og svik. I tillegg har barn og unge sine perspektiver på hvilke hensyn som bør ivaretas når informasjon deles og formidles.

Nivå to er hvordan aktørene kan utvikle en felles problemforståelse. Dette kan fremstå delvis todelt. På den ene siden er det felles forankring og forståelse i alle styringsledd at barn ikke skal utsettes for vold og overgrep og at dette må bekjempes. På den andre siden derimot omhandler denne felles problemforståelsen i større grad hvordan de ulike aktørene sine felt eller sektorer for skal utføre sine gitte oppgaver, eller fremme viktige perspektiver. Hvordan forstår de ulike aktørene hva som er det reelle problemet? Nivå tre innebærer å forstå hva og

hvordan de forskjellige sektorenes måloppnåelse skal ivaretas, og hvordan problemforståelsen kan ta hensyn til de differensierte oppgavene og perspektivene mellom barn, unge, barnevern og politi. Hvilke innfallsvinkler og hvordan kan dette løses. Svaret på det finnes i nivå fire hvor det er blitt utviklet felles nasjonale retningslinjer og kommunale rutiner.

### **5.1 Muligheter til å dele informasjon**

Samhandling og samordning innebærer at instansene finner frem til hensiktsmessig former for samarbeid og informasjonsutveksling. Manglende informasjonsdeling er et sentralt punkt som danner grunnlaget for den videre samhandlingen. På et overordnet forvaltningsnivå omfatter det mulighetene for informasjonsutveksling. I NOU «Det du gjør, gjør det helt» (2009), Prop. 12 S, og Svikt og svik (2017) antydes det at regelverket som omfatter muligheten for å utveksle informasjon er uklart, og at det bør utredes videre for hensiktsmessige avklaringer. I en praktisk kontekst handler det først og fremst og hvem som har gitt informasjon og hvordan denne formidles videre. De samme overordnede føringene er fortsatt gjeldende, men i tillegg kommer perspektivet til barn og unge. Det første som blir sentralt er hva slags informasjon som skal deles, hvorfor skal den deles og hvilken hensikt har det. Det innebærer at det for de ulike aktørene og fagfeltene er det forskjellig hensyn som må ivaretas.

De forskjellige aktørene har ulikt behov og forståelse for hva og hvordan informasjon skal deles. Hvilke fora og muligheter for å dele informasjon er tilgjengelige? For de offentlige instansene er det lovregulert i hvilken grad og hvilket omfang informasjon kan deles i slike saker. Særlig er reglene om taushetsplikt, opplysningsrett, opplysningsplikt og avvergeplikten sentralt her også fordi de bygger på avveininger av ulike hensyn. Disse hensynene kan i tråd med faglige vurderinger også til dels være motstridende (Prop. 169 L). Det er derfor avgjørende at aktørene finner hensiktsmessige former for samhandling og informasjonsutveksling slik at barnets beste blir ivaretatt. Muligheten for forståelsen av informasjonsdeling kan også være utfordrende for de ansatte innenfor en byråkratisk organisasjon. Weber (2000) og Bauman (1997) gir en forståelse av hvordan de ansattes sektortilhørighet og lojalitet kan være avgjørende. De handlinger som de utføres skjer på bakgrunn av avgjørelser fattet på andre nivåer og som de skal følge. Muligheten for å gi tilbakemeldinger oppover anses som vanskelig spesielt i forhold til trofastheten arbeiderne har til de som styrer. De har en nøyaktighet og lydighet som kan bli sett på som hvor disiplinerte

de er, samtidig som Weber (2000:146) forklarer det er det innad i byråkratiet er taushetsplikten så absolutt at det er vanskelig å gjøre noe med den.

Denne lojaliteten synliggjøres blant annet i hvor hierarkisk barnevern og politi er organisert, og hvilke muligheter de ansatte på et operativt nivå faktisk har. Ettersom mye av arbeidet innebærer faglige vurderinger og skjønn vil dette også kunne ha innvirkning på hvordan de ansatte i praksis utøver retningslinjene som er lagt for arbeidet. Lipsky (1980) omtaler dette som gatebyråkrater, samtidig som den ansatte er underlagt den offentlige sektor og har klientkontakt forvalter de også konkrete politiske føringer. I tillegg er de også på grunn av sin beslutningsmyndighet selvstendige og autonome gatebyråkrater hvor det legitime grunnlaget åpner opp for den enkeltes individuelle skjønnsbruk. Det synliggjør en form for krysspress og at det vil være individuelle forskjeller som avgjøre graden av og opplevelsen av samarbeidet.

Det sentrale er at uten hensiktsmessig informasjonsdeling i tråd med lovverket, kan dette medføre at barn og unge blir skadelidende i større omfang. Først og fremst omhandler det hvilken avvergingsplikt de ulike tjenestene har. Deretter følger hvilke muligheter instansene har for å dele informasjon som reguleres av reglene til taushetsplikt og tilslutt hvilke plikter til å gi opplysninger som foreligger.

### *5.1.1. Avvergingsplikten*

Avvergingsplikten innebærer at alle har en plikt etter Lov om straff (straffeloven) § 196 i til å anmelde eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikten. Plikten til å avverge eller stanse pågående straffbare handlinger gjelder for alle som har denne kunnskapen, og er begrenset til å gjelde alvorlige pågående straffbare handlinger som innebærer vold og overgrep mot barn. Barnevernet har den samme plikten som alle andre for å anmelde eller på annen måte avverge alvorlige forbrytelser. Det innebærer at barnevernets plikt til å anmelde til politiet først inntre dersom barneverntjenesten ikke på annen måte, ved å igangsette egne tiltak, kan avverge alvorlige forbrytelser mot barnet (Saksbehandlingsrundskrivet 2017).

Her tydeliggjøres noe av det krysspresset ansatte i barnevernet kan oppleve. På den ene siden kan ikke politiet etterforske, uten at en hendelse er anmeldt, samtidig som barnevernet kan

iverksette tiltak som kan avverge at barnet ikke blir utsatt for vold eller overgrep. Noen tiltak for dette kan være at barnet akutt plasseres eller at voldsutøver tas ut av husstanden. I tillegg er disse tiltakene basert på faglig skjønn. Dette åpner også for, og som ble påpekt i Svikt og svik er hvordan barnevernet kan forsikre seg om at de tiltakene de iverksetter vil kunne avverge at barnet ikke utsettes for gjentatt vold eller overgrep.

### *5.1.2. Taushetsplikt*

Taushetsplikten er regulert av generelle regler i forvaltningsloven §§13-13f, barnevernloven § 6-7 og politiregisterloven §§ 23-35. Disse omfatter hva slags informasjon og opplysninger som kan deles og gis mellom ulike forvaltningsorganer. Barnevernet må foreta konkrete vurderinger om deling av opplysninger i enkeltsaker basert på om det er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver, eller forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Barneverntjenesten kan anmelde vold og overgrep mot barn uten hinder av taushetsplikten (Saksbehandlingsrundskrivet 2017). Informasjon som er egnet til å belyse spørsmål om straffeskyld er ikke underlagt taushetsplikt når barneverntjenesten har valgt å anmelde forholdet (Saksbehandlingsrundskrivet). Ved mistanke om at barnet er utsatt for vold eller overgrep av foreldrene, vil opplysninger til politiet kunne bidra til å få klarhet i hva barnet faktisk har opplevd og dermed fremme barneverntjenestens arbeid. For politiet vil taushetsplikten ikke være til hinder for å utlevere opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd.

Dette innebærer barnevernet må i hvert enkelt tilfelle der de har mottatt informasjon om at et barn er utsatt for vold eller overgrep vurdere og ta standpunkt til om formidling av informasjon til politiet er nødvendig for å fremme egne oppgaver, eller for å forebygge (Rundskriv Q-24, 2005).

Vurdering av overholdelse av taushetsplikten og hvilke informasjon som det er nødvendig å videreformidle må foretas av den enkelte ansatte i barnevernet, ofte i samråd med leder. Dette viser hvor viktig det er med god kompetanse og faglighet for å kunne foreta gode vurderinger. I tillegg kan dette vise noen av de utfordringene som ansatte kan oppleve, ved at de blir ansvarlige for om tiltak som iverksettes er tilstrekkelig. Samtidig er det mulig for barnevernet å drøfte mottatt informasjon med politiet, samt innhente mer informasjon som kan gi barnevernet ytterligere grunnlag for å vurdere anmeldelse.

### *5.1.3 Opplysningsplikt*

Opplysningsplikt innebærer en plikt til å gi opplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Etter barnevernloven § 6-4 skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt, melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold. Politiets har opplysningsplikt etter bvl. § 6-4, og den vil inntre på nytt ved fortsatt eller ny bekymring. Opplysninger politiet utleverer må være forholdsmessige i den konkrete situasjonen (Politiregisterloven § 27) og de kan utleveres hvis det er i andre organers interesse og fremmer deres oppgaver etter lov (Politiregisterloven §§ 27 og 30).

### *5.1.4 Utfordringer med å dele informasjon*

For å få nå nivå fire er det nærmest et premiss at nivå en er oppfylt, og til tross for eller kanskje hvordan lovbestemmelsene blir håndtert i praksis viste Svikt og Svik at dette er en de store utfordringene. Samtidig som dette er grunnlaget ved at koordineringen av arbeidet mellom barnevern og politi er avhengig av gjensidig informasjons- og kunnskapsdeling. I den kommunale rutinen er det gitt føringer og presisering på når i prosessen informasjonsutveksling er viktig, og hva slags informasjon de ulike sektorene er avhengig av i de forskjellige fasene (Samhandlingsrutinen 2019). Kontrastene mellom nytteverdien og nødvendigheten av å formidle eller dele informasjon kan også medføre en distanse til hvem som er involverte. Perspektivet på hvordan barnets beste skal fremmes, når de offentlige aktørene forholder seg til regelverket kan medføre at barnet blir til et saksnummer, en hendelse som må håndteres. I en hektisk hverdag kan en slik distanse også medføre at barnets mulighet eller ønske til å gi informasjon kan forringes. Disse vekselvirkningene mellom den overordnede forståelsen av hva lovverket gir hjemmel for og behovet for å beskytte barnet i en her- og nå kontekst viser noen av de utfordringene som kan oppstå når ulike forvaltningsnivåer utarbeider retningslinjer. Det kan være en nødvendig og distansert avstand, men som kan oppleves som lite helhetlig og hensynsfullt for de barna det gjelder.

## **5.2 Hvordan kan ulike aktører utvikle felles problemforståelse?**

En viktig forutsetning for å kunne utvikle en felles problemforståelse er å forstå konteksten til aktørene og de institusjonelle rammebetingelsene, som inkluderer økonomiske hensyn, administrative vilkår og juridiske rammeverk. Barn, barnevern og politi vil også ha ulik problemforståelse, basert på sektortilhørighet og sektorenes forvaltningsnivåene. Det innebærer at når direktoratene på statlige forvaltningsnivå, Bufdir og POD, utvikler

retningslinjer må samordningen og innretningen av disse ivareta både den vertikale og horisontale samordningen. Her kan den vertikale forstås som styringslinjen for utførelse av oppgaver i den enkelte sektoren, mens den horisontale ivaretar hva som faktisk utføres av samhandling. Her blir også organiseringen og tilhørigheten til den enkelte sektor sentral. Samtidig som den må finne en hensiktsmessig måte å balansere og avveie sine forståelser inn til en felles overordnet problemforståelse. Politiet er underlagt statlig styring, og er hierarkisk organisert. Det innebærer at i tråd med politiloven utføres arbeidet etter gjeldende og felles føringer. Barnevernet er organisert på kommunalt nivå, og i Oslo også inndelt i bydeler med hver sin organisering. Selv om ansatte i barnevernet forvalter barnevernloven vil vurderingene i hver enkelt sak være individuelle og skjønnsmessige. Barnevernet blir på denne måten både hierarkisk og horisontal organisert, og uten at det er en felles overordnet ledelse. I tillegg til at ulike sektorer skal samarbeide, skal det også gjøres med tilhørighet på delvis forskjellig styrings- og forvaltningsnivå.

#### *5.2.1 Aktørene og fagfeltenes forståelse av problemet*

De ansatte formes av sine handlinger og forståelser og hvordan de evner å ytre føringer blir håndtert og internalisert i egen forståelse. Dette igjen legger føringer og gir retning til hva som oppleves og forstås som legitime, viktige og relevant for den enkelte organisasjons beslutningspremisser og motiver. Profesjonsutdannelsen innebærer at hver enkelt sektor har sitt sett av teoretisk bakgrunn og forståelse som danner selve kunnskapsgrunnlaget for utførelsen av arbeidet. Det andre er de byråkratiske elementene som gir de ytre rammene for organisering og faglig retning.

Blant annet omhandler dette begrepsbruk og den betydning og forståelse dette gis avhengig av sektortilhørighet. Det innebærer blant annet hvilket handlingsrom aktørene har i samarbeidet, en ting kan være ønsket om å få det til, og tilrettelegging for hensiktsmessig samarbeid, mens det samtidig vil være konkrete juridiske og faglige føringer på hva og hvordan arbeidet skal utføres. Den største forskjellen mellom barnevern og politi er hvordan en voldshandling blir forstått, og hvilke reaksjoner og handlinger det medfører. Generelt kan dette beskrives som at barnevernet først og fremst forstår volden som omsorgssvikt, og at barnet ikke har trygge oppvekstvilkår, mens det for politiet betyr at barnet kan ha vært utsatt for en straffbar handling, som må etterforskes og muligens straffefølges.



Barnets egen forståelse av hva de har vært utsatt for er sentralt. Det har fremkommet når Barneombudet (2018), Forandringsfabrikken (2019) og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2019) har samlet inn erfaringer og foretatt undersøkelser at mange barn og unge ikke vet at det de utsettes for er galt eller ulovlig. I tillegg viser funn at de barna som selv forteller om vold, ofte har levd med eller i vold i mange år. Når disse tre aspektene skal forenes til en felles forståelse viser det hvor viktig det er at det offentlig har en samordnet forståelse for nødvendig avveining av de ulike hensynene. Dette viser også hvordan slike problemer kan oppleves som gjenstridige og komplekse for offentlige ansatte.

I arbeidet med å samordne de oppgavene som barnevern og politi utfører når et barn er utsatt for vold eller overgrep inneholder det alle disse aspektene. Fra et samfunnsperspektiv og politiske føringer gir indikasjoner på at når det er oppdaget at barn er utsatt for vold må det offentlige agere. Utfordringen for problemforståelsen og samarbeidet er hva de ulike aktørene faktisk foretar basert på faglig forståelse og vurdering.

For at barnevern og politi skal kunne utvikle en felles problemforståelse bør de både ha innsikt og forståelse for hvilke premisser de har internalisert og hvilke institusjonelle logikker som gjelder for dem. Samtidig som de på denne måten vil de lettere kunne anerkjenne og forstå hvorfor andre sektorer og felt reagerer eller håndterer en hendelse forskjellig. En felles og omforent problemforståelse vil kunne gi andre hjelpemidler og innfallsvinkler til hvordan sektorene kan imøtekomme hverandres måloppnåelse.

### **5.3 Unngå å svekke hverandres måloppnåelse**

Den felles måloppnåelsen er definert gjennom oppdrag og politiske føringer. I Barndommen kommer ikke i reprise (BLD 2013) formuleres det slik: «*Det skal være nulltoleranse for vold og seksuelle overgrep mot barn i det norske samfunnet.*» Målet er at alle barn skal oppleve gode og trygge oppvekstvilkår, og det skal forhindres at barn og ungdom utsettes for vold, seksuelle overgrep eller andre krenkelser (ibid). Formålet med felles retningslinjer er at når likevel barn blir utsatt for vold, skal de få kompetent og relevant hjelp. Barnevern og politi kan bidra med dette basert på det som er beskrevet som deres samfunnsoppdrag og mandat for sine sektorer. Disse beskriver hva som er formålet og oppgavene de skal forvalte i samfunnet.

### *5.3.1 Aktørenes samfunnsoppdrag og mandat*

Barnevernets rolle og mandat er definert i formålsparagrafen i barnevernloven.

Barnevernloven § 1 sier at «barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår». Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet skal kartlegge risiko- og beskyttelsesfaktorer og omsorgsbetingelser for barnet. Det grunnleggende hensyn i alle vurderinger barneverntjenesten foretar er barnets beste, basert på faglig, skjønnsmessig vurdering og mildeste inngreps prinsipp.

Politis mandat og hovedoppgaver er definert i politiloven §§ 1 og 2. er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare forhold, beskytte borgerne samt å etterforske lovbrudd. Politiet skal utføre disse oppgavene på en slik måte at de ivaretar borgernes rettssikkerhet. Politiets aktivitet er regulert av flere lovverk, instruksjer og rundskriv. De regulerer de oppgavene politiet skal utføre. I tillegg er utdanning, ansettelsesforhold og organisering regulert av politiloven. Det innebærer at det for polititjenestemenn en felles regulering på hvordan de skal utføre sitt arbeid. I situasjoner hvor det fremkommer informasjon til politiet enten ved anmeldelse, eller at politiet selv har tatt ut påtale om en mulig straffesak må det etterforskes. Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og skal tjene som forberedelse for sakens videre behandling ved retten. Det innebærer at etterforskningen politiet foretar skal klargjøre om det har vært begått et straffbart forhold, avklare omstendighetene rundt forholdene som en påtaleavgjørelse forutsetter og eventuelt forberede saken for behandling i retten.

### *5.3.2 Hva er målet til aktørene?*

Målet til barn er at volden skal stoppe, og at foreldrene skal få nødvendig hjelp. Det er ikke et uttalt mål at foreldrene skal straffes for det de har gjort. I tillegg ønsker barna å få tilpasset og tilstrekkelig informasjon i hele prosessen. Barna fremhever også behovet for at de får snakket om sine opplevelser gjentatte ganger. Kanskje det viktigste målet for barna er at de skal oppleve, samt følge seg trygge i hele prosessen (Barneombudet 2018, Forandringsfabrikken 2019).

Dette trinnet er det som utfordrer sektorene gjennom sine samfunnsoppdrag og deres samfunnsmandat, blant annet ved at de gjennom forhandlinger kan bli enige om felles grunnlag. Både barnevernet og politiet er pliktig til å utføre sine oppgaver, samtidig som det i slike saker er hensiktsmessig at det foreligger en arbeidsdeling av oppgavene. Dette både for hvordan sektorene kan utfylle og bidra til måloppnåelse, slik at tilretteleggingen for samhandlingen ivaretar de barn og unge som er utsatt for vold. Gjensidig forståelse for hverandres sosiale felt og institusjonelle logikker kan påvirke hvordan aktørene kan unngå å svekke hverandres måloppnåelse. Retningslinjer og føringer for samordning av oppgaver kan og bør ivareta ulike strategier, forståelser og målsettinger. (Andreassen og Fossestøl 2014). Dette vil kunne synliggjøre fordelene ved en samordning. Ved at de riktige aktørene er aktivisert, felles forståelse av formålet og hvordan de sammen kan bidra til felles måloppnåelse. Forutsetningen blir at ulikhetene som kan skape utfordringer er synliggjort og kommunisert (Huxham og Vangen 2005).

Den vanligste måten et samarbeid mellom barnevern og politi oppstår er ved at barnevernet har mottatt informasjon eller at det blir sendt en bekymringsmelding fra offentlig eller privat melder. Barnevernet må deretter undersøke meldingen og vurdere om den skal gå videre til undersøkelse eller henlegges. I meldinger hvor det fremkommer mistanke eller informasjon om vold kan barnevernet drøfte saken med politiet, og eller vurdere om de skal anmelde saken til politiet. Denne fremgangsmåten innebærer at barnevernet først og fremst er avhengig av at de får informasjon, og ofte ved at barnet selv har fortalt om vold. Deretter er det de som vurderer hvorvidt de skal kontakte politiet. For politiet sin del innebærer det at de ikke kan vurdere om de skal iverksette etterforskning før de har mottatt en anmeldelse.

Denne saksgangen viser et omriss av hvorfor det i forkant av en situasjon er samordnet forståelse for muligheten til deling av informasjon, at barnevern og politi har felles problemforståelse, og at de er omforent om hva som skal til for å unngå å svekke hverandres måloppnåelse. Silotenkning og sektorinndeling vil ikke bidra til økt samhandling, og kan forringe aktørenes måloppnåelse. Fokuset på at barn og unge skulle delta og medvirke i utarbeidelsene kan også ha som formål å balansere måloppnåelsen. For det handler ikke om for dem at det nødvendigvis iverksettes tiltak i barnevernet, at de må flytte hjemmeifra, eller at politiet kan etterforske et mulig straffbart forhold, for dem handler det om livene deres, om mulighetene til en trygg oppvekst hvor utviklingsmulighetene optimaliseres. Igjen

synliggjøres det komplekse i samordning og samarbeid mellom barn, barnevern og politi. Nyansene og mulighetene for hvilken samhandling som kan opprettes for å forene perspektiver, problemforståelse og måloppnåelse er utfordrende, men samtidig mulig.

#### *5.3.4 Utvikle felles plan, retningslinjer og rutiner*

Oppdraget BFE fikk fra OVK om å revidere den gjeldende samhandlingsrutinen er et forsøk og et forslag til hvordan det er mulig å kombinere, samt ivareta ulike perspektiver, faglige hensyn og komplekse problemstillinger. Samhandlingsrutinen for Oslo er et eksempel og forslag på hvordan utfordringer i samarbeidet kan operasjonaliseres til en konkret rutine som er forankret i styringsnivå.

## **6 Utarbeidelse av forslag til samhandlingsrutine i Oslo kommune**

BFE fikk et konkret oppdrag fra byrådsavdelingen om å revidere den eksisterende rutinen. Selv om eller til tross for at BFE ikke har styringsmandat ovenfor bydelsbarnevernet eller politiet i Oslo, ble likevel et byomfattende og sektorovergripende oppdrag tildelt dem. I tillegg ble det presisert og forutsatt at bydelene og politiet skulle være med i samarbeidet. Utfordringen med å lage et forslag til samhandlingsrutine som inkluderte aktuelle aktører, og med særskilt vekt på medvirkning fra barn og unge var annerledes enn den opprinnelige rutinen. Slike oppdrag viser hvordan de formelle styringslinjene og politiske mål fra byråd, til byrådsavdeling og videre til underliggende etat skal iverksettes. Samtidig som antall deltakere med ulik faglig og sektoriell tilhørighet skulle finne en måte å koordinere samarbeidet mellom seg. BFE har således ingen direkte påvirkning i det daglige praktiske arbeidet, med unntak av utarbeidelse og gjennomføring av oppdrag. I april 2019 ble forslag til ny samhandlingsrutine for barnevern og politi oversendt byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Den ble godkjent av politisk ledelse 27.11.19 og skal videre til orientering i politirådet.

Formålet med den kommunale rutinen er å styrke det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet i krysningspunktet mellom barneverntjenestenes og politiets arbeid og oppgaver. Det overordnede felles målet var at vold og overgrep mot barn skulle opphøre og at rettssikkerheten ble ivaretatt. I tillegg skulle barnets beste ivaretas gjennom en gjensidig forståelse og tillit av sektorenes mandat og oppgaver. Målet var å få barnevernet og politiet til en hensiktsmessig samhandling og koordinering av oppgavene på en slik måte at alle hensynene ble ivaretatt. Et viktig element som rutinen også skulle ivareta var verdiene om at aktørene skulle bygge på åpenhet, ydmykhet, kjærlighet og medbestemmelse, og at barnevern og politiet skulle gjennom rutinen ha større fokus på å legge til rette for aktivt og godt samarbeid med barna (Samhandlingsrutinen 2019).

### **6.1 Samhandling i praksis**

Arbeidet med å forene to fagfelt i kombinasjon med barns erfaringer og perspektiver, hvor det endelige resultatet skulle være å utarbeide en felles rutine, var i praksis å hoppe mellom de ulike nivåene i samordningsstigen. Gjennom dette arbeidet ble det både synlig og tydelig hvilke utfordringer som kan hindre samhandling mellom forskjellige instanser. En forutsetning for at aktørene kunne dele nødvendig informasjon var at det ble etablert en felles

forståelse som begge instansene kunne godta, og som kunne fremme dette samarbeidet. Det ble dermed et praktisk eksempel på Schon og Rein i Head og Alford (2015) sitt alternativ til å løse gjenstridige problemer. Hvert tema eller fase for arbeidet ble satt i et overordnet perspektiv, og det ble konstruert et rammeverk rundt hvor de ulike aktørene fikk fremme sine perspektiver, faglige forståelser og samfunnsoppdrag (Samhandlingsrutinen 2019). Tydeliggjøringen av hva dette bestod av gjorde det lettere å undersøke, samt kartlegge hva som kunne være motsetningsfylt for de ulike aktørene. Tilslutt ble det fremmet mulige løsninger, hvor de ulike aspektene var inkludert (Head og Alford 2015).

Det ble tydelig at når samhandling og samarbeid skal gjøres i en hektisk praksishverdag er det flere elementer og faktorer som påvirker hvordan instansene kan utføre sine samfunnsoppdrag. Samhandlingsrutinen (2019) har forsøkt å konkretisere disse situasjonene ved å etablere en forståelse for hvilke oppgaver de ulike instansene er pliktig til å utføre, samtidig som perspektivet til hvordan barns behov kan ivaretas. Gjennom å tilrettelegge for kunnskapsdeling, basert på innhentet kunnskap og konkrete beskrivelser av arbeidsoppgaver, gav samarbeidet aktørene en mulighet til anerkjennelse og forståelse for hverandres felt. Denne måten å organisere et tverrfaglig samarbeid med komplekse og gjenstridige problemer viser at ved å la aktørene diskutere seg frem til en forståelse vil det øke muligheten for å håndtere utfordringene (Head og Alford, 2015, Backe-Hansen mfl. 2017). Dette kan også gi samhandlingsfordeler ved å øke kunnskapen til aktørene om de andre sektorene og fagfeltene.

En antakelse er at ansatte i barnevern og politiet utfører sine oppgaver etter forståelse om hva som vil være til det beste for disse barna. Dette er form som kan forstås som institusjonell forståelse og profesjonsidentitet, og hvordan fagfeltene har utarbeidet sine logikker for hvordan de best kan utføre sine oppgaver. Det interessante ved å inkludere perspektiver og erfaringer fra barn var hvordan deres opplevelse ikke nødvendigvis var i samsvar med den profesjonelle forståelsen. Dette medførte at aspektene for hva som var viktig for barn utfordret de profesjonelle antakelsene. Kunnskap fra barn kan også bidra til at de offentlige ansatte møter barn med en mer helhetlig forståelse, samtidig som den tverrsektorielle avhengigheten kan gi bedre tjenester.

## **6.2 Eksempler på områder som utfordrer utviklingen av en felles praksis**

Tre områder i rutinen vil brukes som eksempler på hvordan det kan være utfordrende for ulike aktører å forenes om en felles forståelse, og forslag til hvordan de kan håndteres eller avhjelpe. Det ene var informasjonsflyten mellom aktørene ettersom deling av informasjon vil være aktuell i alle fasene. Det andre var vurderinger knyttet til anmeldelse eller ikke anmeldelse, og det tredje var hva og hvordan snakke med barn. For å tydeliggjøre barns perspektiv ble det i den kommunale rutinen synliggjort som eget punkt i hver del av rutinen.

### *6.2.1 Ingen ting om meg, uten meg*

Innhentet kunnskap og erfaringer fra Barneombudet og Forandringsfabrikken viser at barn som selv har fortalt om at de er eller har vært utsatt for vold og overgrep har vært det i mange år, noen mesteparten av livet. Barna forklarer det med at de trodde det var normalt å leve med vold og overgrep. Felles erfaring er også at når disse barna til slutt valgte å fortelle til en voksen de stolte på, og var trygg på om hva de ble utsatt for, har barna dårlige erfaringer med hvordan denne informasjonen ble mottatt, håndtert og fulgt opp (Barneombudet 2018:10, Forandringsfabrikken 2019:17). En av årsakene til hvorfor barna ikke fortalte om volden, var at de var redde for hva som ville skje. Det som gjør dette vanskelig er at mange av barna informerer om at de tross alt er glade i foreldrene sine, og at de ikke ønsker at foreldrene skal straffes. Flere av barnet har også en opplevelse av at når den informasjonen de har gitt blir formidlet til barnevernet, har barna varierende erfaringer med hva som skjedde videre. En av faktorene som barn og unge har fremhevet er at det offentlige når de mottar informasjon om at barn har blitt utsatt for vold og overgrep ofte har en form for aksjonstilnærming. Mens det for barna som har levd med dette, haster det ikke noe mer i morgen enn det det gjorde dagen før.

Dette er viktige perspektiver som kan utfordre det arbeidet de offentlige aktørene er pålagt og pliktige til å utføre. På den måten kan de ansatte bli utsatt for et krysspess mellom hva de skal foreta seg, etter egne lov-føringer, og hva som er til det beste for barnet, og barnets rett til å bli hørt. Barnet har en rett til å få tilstrekkelig informasjon (Barnekonvensjonen art.12). Deling av informasjon mellom barnevern og politi er lovregulert, men for at tverretattlig samarbeid skal inneha en mer helhetlig samordning bør det foreligge en gjensidighet for hva slags informasjon som faktisk kan deles. En interessant funn er hvordan informasjonsflyten og oppfølgingen av barn og unge ivaretas. Barn og unge sine opplevelser om at det er ingen som har hovedansvaret samsvarer med de ulike oppdragene de offentlige har. Barnevern med

sine frister og faglige kunnskap og forståelse, politiet med sine kan medføre at viktig informasjon og oppfølging av barna blir fragmentert. Det gjøres og utføres stykkevis og delt, uten at sammenhengene eller helheten til barnets behov blir ivaretatt.

For barnet omhandler det å ha tilstrekkelig med informasjon som bidrar til økt trygghet, for barnevernet omhandler det hvordan de skal gi god hjelp, og for politiet om de skal etterforske et straffbart forhold. En annen antakelse er også hvordan det er utfordrende for ansatte med faglig og teoretisk bakgrunn blir utfordret av barn kunnskap. Vet de voksne best? Og kan man hjelpe barn og unge uten at de blir involvert? En forståelse av dette kan være at barnevernet og politiet har internalisert en faglig forståelse, basert på profesjonsutdanning og tilhørigheten til fagfeltet, som omhandler hva det innebærer å beskytte og skjerme barna. Det som derimot fremgår i rapporten fra Forandringsfabrikken (2019) er at barns erfaringer er at de gjennomgående i slike saker får for lite informasjon, og at barns opplevelse er at kjennes som om de voksne ikke ønsket å samarbeide med dem. Barna påpeker også at for lite informasjon kan gjøre barna mer utrygge på hva som vil skje i prosessen.

I Samhandlingsrutinen (2019) er det basert på kunnskapsdeling mellom aktørene hvordan barnets rett til informasjon skal og bør være gjennomgående for hele prosessen. Det fremheves i de ulike fasene at de offentlige aktørene skal gi barna tilpasset informasjon etter alder og modenhet og vurderinger som gjøres skal formidles på en ivaretagende og hensynsfull måte. Fokuset er å fremheve hvordan barnets behov for trygghet avhenger av hvilken og hvordan de får informasjon. Disse momentene er en form for å synliggjøre hvordan aktørene kan oppfylle barns rettigheter som er hjemlet i Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen art.3 og art.12.

### *6.2.2 Anmelde eller ikke anmelde*

Avveiningen mellom å anmelde eller ikke anmelde veksler mellom nivåene i samordningsstigen og inneholder utfordringene i tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. I rapportene fra Barneombudet (2018) og Forandringsfabrikken (2019) fremkommer det at for mange barn var det ikke deres ønske å anmelde, og heller ikke at de hadde tilstrekkelig informasjon om hva en anmeldelse ville innebære. Gjennomgående perspektiv for barna var at de bare ønsket at volden skulle stoppe og ikke at mammaen eller pappaen skulle bli straffet. Det barna ber om er at deres behov for trygghet og beskyttelse må veie tyngre enn samfunnets behov for å straffe (Forandringsfabrikken 2019:26). Det er i dette feltet at mye av diskusjonen og utfordringene for det videre samarbeidet foreligger, og går kanskje til kjernen av hva som



gjør at dette samarbeidet blir et gjenstridig problem. Skal all vold anmeldes? Hva skjer når den blir anmeldt og hva er til barnets beste? Politiets holdning er at all vold skal anmeldes, og at det er i samsvar med avvergingsplikten. Barnevernet har ulike muligheter til å iverksette tiltak som bidrar til å avverge at barnet utsettes for mer vold. Samtidig er barnevernet er pliktig til å samarbeide med barnet. Hvilke avveininger, vurderinger og informasjonsutveksling kan barnevernet foreta hvis barnet ikke ønsker at det skal anmeldes? Eller hvordan skal politiet kunne etterforske eller straffe handlinger hvis saken ikke blir anmeldt? Dilemmaene i avveiningene og hensynene som må foretas ved vurdering av anmeldelse er ikke nødvendigvis motsetningsfylte. Det handler kanskje vel så mye om hvordan barnevernet samarbeider med og informerer barnet i forkant og i etterkant av en anmeldelse. Barnas behov for informasjon forsvinner ikke i etterkant av en anmeldelse.

På et overordnet nivå er jurisdiksjonen mellom disse to fagfeltene likestilte, mens barnets rett til å bli hørt, og barnets beste er overordnede prinsipper for begge sektorene. Det medfører at det er flere elementer og faktorer som må sammenstilles for at alle aktørene skal utvikle felles problemforståelse, samt egen og felles måloppnåelse. Begrepsbruken som benyttes viser også hvordan det offentlig kan bidra til en distansering av problemet. Barn som er utsatt for vold blir til en sak som skal behandles, undersøkes eller etterforskes. Dette viser også hvordan samfunnsmessige problemer skifter kontekst fra å være et nærmest privat anliggende, til å bli et offentlig problem.

Dilemmaene og krysspresset som de ansatte kan oppleve i slike vurderinger viser hvilke utfordringer «gatebyråkrater» kan stå i. Siden også vurderingene barnevernet foretar er faglige, basert på individuelle og skjønnsmessige vurderinger vil det ikke være mulig for de ansatte å foreta seg det samme i ulike saker. Mye av fremgangsmåten for hvordan de skal forholde seg bekymringsmeldinger som omhandler vold inkluderer hvordan den enkelte barneverntjeneste har etablert egne institusjonelle logikker, og hvordan overordnede politiske føringer og styringssignaler implementeres i det daglige arbeidet.

Utarbeidelsen av de nasjonale og kommunale føringene kan sees i sammenheng med at sektorenes ulike logikker skulle forenes. Denne koblingen mellom faglige perspektiver og institusjonelle logikker kan både sees i sammenheng med utfordringer knyttet til samstyring som ledd i måloppnåelsen. Ved at det involverte aktører og fagfelt på tvers som skulle fremskaffe praktiske løsninger på komplekse samfunnsproblemer som krysser ulike sektorer.

Blant annet at aktørene skaper en felles forståelse om formålet, både gjennom forpliktelse og hvordan de kan bidra til måloppnåelse. Det innebærer riktig involvering på riktig beslutningsnivå for å etablere en forpliktelse og at de ulike hensynene integreres.

For å imøtekomme og ivareta disse dilemmaene ble det i Samhandlingsrutinen (2019) fremmet at i saker hvor barnevernet vurderer anmeldelse skal barnet få informasjon om hva anmeldelse innebærer og hva som er de voksnes bekymring og vurdering for anmeldelse. Barnets synspunkter skal også dokumenteres. Videre skal barnet få informasjon om den videre prosessen. Det legges føringer på hvordan barnevern og politi skal ivareta barnet i etterkant av en anmeldelse.

### *6.2.3. Snakk med meg, ikke om meg*

I rapporten «Barn i krise» (Vorland og Skjørten 2017) brukes betegnelsen at barna er «ferdig snakket» som er politiets tilnærming og forståelse for hvorfor barn ikke ønsker å fortelle om volden i en avhørssituasjon. For politiet er hovedformålet med samtaler eller avhør av barn å få frem konkrete detaljer rundt en hendelse for å kunne etterforske forholdet og fremskaffe nok bevis for en eventuell domfellelse. Barnevernet sitt hovedformål med å snakke med barn er det for å etablere en trygg og god kontakt, som gjør det mulig for barnet å snakke om sine følelser og opplevelser rundt egen omsorgssituasjon. Barnets behov er at de trenger å fortsette snakke om det vonde for å kunne bearbeide opplevelsene. I motsetning til at de er «ferdig snakket» er det ifølge barna (Forandringsfabrikken 2019) mer det at de ikke har snakket nok, og at det tar tid å kjenne på følelsene som medfølger når de skal fortelle om volden de har vært utsatt for.

Dette viser at formålet med samtaler med barn er differensiert, og at alle aktørene har ulike behov som skal dekkes. Barna har behov for hjelp til å bearbeide sine opplevelser, barnevernet skal undersøke omsorgen og politiet skal etterforske straffbare forhold. Kan disse behovene rangeres, eller hvem sin måloppnåelse blir mest sentral? Barna har kanskje løsningen når innhentet kunnskap indikerer at barnas opplevelse er at hvis de får snakket nok i forkant av et avhør kan de gi mer detaljerte beskrivelser av hva som faktisk har skjedd (Forandringsfabrikken 2019).

Ved å etablere felles forståelse for hva samtale med barn innebærer, for barnet, barnevernet og politiet, kan det i stedet for at det fremstår som utfordringer eller hindrer måloppnåelse

bidra til at alle aktørene får oppfylt sine behov, og oppgaver. Barnet kan gjennom å fortsette å snakke få bearbeidet sine opplevelser, barnevernet kan bistå med den emosjonelle bearbeidingen, samt ivareta vurderingen av omsorgsbehovet. Når politiet skal avhøre barnet kan denne bearbeidingen bidra til at barnet forteller mer konkret hva og hvordan volden er utført.

Dette viser at når det tilrettelegges for at de ulike aktørene får mulighet til å fremlegge sine perspektiv og forståelser øker det sjansen for at de finner løsninger som ivaretar alle perspektivene og måloppnåelsene.

## 7 Oppsummerende kommentarer

I denne oppgaven har jeg vist hvilke utfordringer som foreligger når barnevern og politi skal samordne sine oppgaver i samarbeid med barn og unge. Formålet er at ved å etablere premisser for samordning og samarbeid, vil det kunne bidra til å bekjempe og forebygge at barn som blir utsatt for vold og overgrep ikke blir sviktet av det offentlige tjenesteapparatet. Oppgaven har vist at det kan være hensiktsmessig å ha kunnskap og forståelse for hvordan styringsform og organisering av forvaltningen påvirker mulighetene og legger premissene for samordning. Samtidig som dette er et felt med motsetninger og høy grad av kompleksitet vil kjennskap og forståelse for hvordan hvert fagfelt og aktør påvirker hverandres mulighet for måloppnåelse bidra til viktigheten av å etablere et godt samarbeid.

Oppgaven har vist at det vil knyttes utfordringer til hvordan barnets beste som prinsipp kan implementeres som en overordnet forståelse i offentlig sektor. Samtidig som det er en økende forståelse for hva barns perspektiver kan bidra med, vil det også kunne gi kunnskap og samarbeidsfordeler til hvordan det offentlig best kan imøtekomme barnas behov. Gjennom kartlegging og redegjørelse for hvilke forutsetninger og utfordringer som er tilstede i et komplekst samordningsfelt, har oppgaven vist hvordan det kan løses i praksis. Samhandlingsrutinen for Oslo er et eksempel på hvordan de ulike perspektivene og avveiningen kan forenes i en felles rutine.

Likevel har oppgaven vist at gjennom den samfunnsmessige endringen kreves det mer tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Det vil medføre at det vil være utfordringer i alle slike settinger, men at med de rette forutsetningene vil det være mulig å finne løsninger som forener de ulike hensynene. Det innebærer at en mulighet er å danne hensiktsmessige rammeverk, konkrete føringer på hvordan de ulike perspektivene skal vektes, samt tilrettelegge for at aktørene kan møtes og diskutere ulike aspekter. Dette avhenger at hensynene blir balansert, og at det er en felles forståelse for nødvendigheten av samordning. Det handler ikke bare om at det offentlige skal utføre sine oppgaver, men at de må gjøre det i samsvar med befolkningens behov. På denne måten vil det kunne etableres et godt samarbeid som vil i denne settingen komme barn og unge til gode.

## 8 Litteraturliste

Andreassen, T., og Fossetøl, K. (2014): «*Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV*». Tidsskrift for samfunnsforskning. Vol 55 (2).

Axelsson, S.B., og Axelsson, R (2009): Altruisme i tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse. I E. Willumsen (red). *Tverrprofesjonelt samarbeid*. Oslo. Universitetsforlaget

Backe-Hansen, E., Smette, I., Vislie, C. (2017): *Kunnskapsoppsummering, Vold mot barn og systemsvikt*. Oslo. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 4/2017

Barnekonvensjonen: FNs konvensjon om barnets rettigheter

Barneombudet (2018): «*Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes*». Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep-2018. Rapport fra Barneombudet. Hentet fra: [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/03/Barn\\_og\\_unge\\_vold\\_og\\_overgrep.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/03/Barn_og_unge_vold_og_overgrep.pdf)

*Barnevernloven*: Lov om barneverntjenester av 17. juli. Nr. 100 1992

Bauman, Zygmunt (1997): *Moderniteten og holocaust*. Oslo. Vidarforlaget A/S

Bourdieu, Pierre (1997): "Socialt rum og symbolsk rum". I: *Af praktiske grunde: omkring teorien om menneskelig handelen*. København: Hans Reitzels forlag

BFE Barne-og familieetaten: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/barne-og-familieetaten/#gref>

BLD: Tildelingsbrev til bufdir 2014: Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/bufdir.pdf>

Bufdir: Hentet fra: [https://www.bufdir.no/Kontakt/Om\\_Bufdir\\_og\\_Bufetat/Om\\_Bufdir/](https://www.bufdir.no/Kontakt/Om_Bufdir_og_Bufetat/Om_Bufdir/)

Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Roness, P., Røvik, K.A. (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3 utgave. Oslo. Universitetsforlaget

Denhardt, R. Og Denhardt J. (2000): The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6).

Difi (2014): Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Oslo. Difi rapport 2014.07 Hentet fra: [https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf)

Forandringsfabrikken (2019): Rett og sikkert. Om anmeldelse, avhør i barnehus og rettssak. Fra unge som har opplevd vold eller overgrep. Oslo. Forandringsfabrikken Kunnskapscenter. Hentet fra: [https://www.forandringsfabrikken.no/files/RettsikkerhetforBARN\\_lagepdfav-kopi-2.pdf](https://www.forandringsfabrikken.no/files/RettsikkerhetforBARN_lagepdfav-kopi-2.pdf)

Forvaltningsloven: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Grunnloven: Kongerikets Norges grunnlov

Hafstad, G.S, og Augusti, E-M (2019): *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten*. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12-16 år. Rapport nr. 4 2019 Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress.

Head, B.W., og Alford, J. (2015): *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*. Vol.47 (6). Sage.

Huxham, Chris and Siv Vangen. 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Innst. 151 L (2017-2018) Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-151l.pdf>

Jacobsen, D. (2004): Hvorfor er samarbeid så vanskelig? I: Pål Repstad (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker- tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo. Universitetsforlaget

Johnsen, Å., Johnsen, H.C. (2011): Fra endringsledelse til innovasjonsledelse. I: Tor Busch, Jan Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red). *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. 3.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Johannessen, A, Tufte, P.A og Kristoffersen, L. (2006): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utgave. Oslo. Abstrakt forlag

Johannessen, A., Christoffersen, L., Tufte, P.A. (2011): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utgave. Oslo. Abstrakt forlag

Lipsky, Michael (1980): *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York. Russell Sage Foundation

McNamara, Madeleine. 2012. "Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers". *International Journal of Public Management*, Vol. 35: 389-401.

NOU 2017:12: *Svikt og svik* Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a44ef6e251cd443396588483e97402ab/no/pdfs/nou201720170012000dddpdfs.pdf>

Osborne, S. (2006): The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3)

Oslo kommune, tildelingsbrev: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13314441-1550646324/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev%202019/Tildelingsbrev%202019%20BFE.pdf>

Politi loven (1995): Lov om politi 01.10.95

Politiregisterloven: Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten

Politiet.no: Organisasjonskart for Oslo politidistrikt. Hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/organisering/organisasjonskart-oslo-politidistrikt>

Politirådet: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/byradet/byradslederen/politiradet/#gref>

Politirådet (2019): [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13330321-1561017159/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Byr%C3%A5dslederens%20kontor/Politir%C3%A5det/Politir%C3%A5d2019\\_tjenestetilbud.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13330321-1561017159/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Byr%C3%A5dslederens%20kontor/Politir%C3%A5det/Politir%C3%A5d2019_tjenestetilbud.pdf)

Prieur, A., og Sestoft, C. (2006): *Pierre Bourdieu- en introduksjon*. København: Hans Reitzels Forlag

Prop. 12 S (2016-2017): *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)* Oslo: Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f53d8d6717d84613b9f0fc87deab516f/no/pdfs/prp201620170012000dddpdfs.pdf>

Prop. 169 L (2016-2017): *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*. Oslo. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/23e2789a4faf47a4b32ea0867ad3a111/no/pdfs/prp201620170169000dddpdfs.pdf>

Regjeringen.no: Tildelingsbrev til Bufdir 2014 (lest. 05.05.19).

Repstad, P. (2004): *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo. Universitetsforlaget

Rundskriv Q-24/2005: *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*. Barne- og familiedepartementet

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Saksbehandlingsrundskrivet (2017): *Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Samhandlingsrutine (2019): *Vold og seksuelle overgrep mot barn*. Barneverntjenesten, Barnevernvakten og Politiet i Oslo. Tilgjengelig på [oslo.kommune.no](http://oslo.kommune.no)

Straffeloven: Lov om straff

Strategidokument BLD (2013): *Barndommen kommer ikke i reprise. Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017)*. Oslo. Regjeringen. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/strategi\\_overgrep\\_m.bokmerker\\_revidert.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/strategi_overgrep_m.bokmerker_revidert.pdf)

Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Bergen. Fagbokforlaget

Torjesen, D., Vabo, S.I (2014): «Samhandlingsreformen- virkemidler og koordinering» I Vabø, M., og Vabo S.I. (red). *Velferdens organisering*. Oslo. Universitetsforlaget.

Vorland, N., Skjørten, K. (2017): *Barn i krise- Samarbeidet mellom barnevern og politi*. Rapport nr. 4. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati, essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal Norsk Forlag A/S

Øgård, M. (2014): *New Public Management- fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? I Det kommunale laboratorium*. 3. utg. I Red: Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose. Bergen. Fagbokforlaget

Elektronisk arkiv Oslo kommune: Oppdrag til Barne- og familieetaten fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester- Arkivkode 321. Datert: 31.10.17