

Inger Lise Skog Hansen,
Ragnhild Steen Jensen og
Tone Fløtten

0-24-samarbeidet

Et kunnskapsgrunnlag

Inger Lise Skog Hansen, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten

0-24-samarbeidet

Et kunnskapsgrunnlag



Notater til presentasjon

Fafo-notat 2019:21

Kontekst og oppdrag

Presentasjonen er utviklet av Fafo i samarbeid med reklamebyrået Mvh.

- Oppdrag fra 0–24-samarbeidet
 - Kunnskapsgrunnlaget skal «informere, motivere, veilede og støtte kommunene i arbeidet med å heve kvaliteten på det tverrsektorielle arbeidet».
 - Inngå i en verktøykasse for fylkesmannsembetenes arbeid med 0-24-oppdraget overfor kommunene.
- Ved bruk av presentasjonen
 - De som skal bruke kunnskapsgrunnlaget velger hvilke bilder de vil anvende, setter de sammen slik at det passer inn i deres sammenheng. Egne eksempler eller eksemplene bak i presentasjonen legges inn der det passer. De enkelte bildene i selve presentasjonen kan ikke endres.
 - Det følger med et notat med hjelpetekster til hver enkelt av bildene i presentasjonen.
 - Det ligger et bilde bakerst uten Fafo-logo som kan anvendes til å legge inn egne eksempler, statistikk eller annet.
- Fafo-rapport
 - Det fullstendige kunnskapsgrunnlaget vil presenteres i en Fafo-rapport.



Denne powerpoint-presentasjonen formidler et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å heve kvaliteten på det tverrsektorielle arbeidet overfor utsatte barn og unge i kommunene. Kunnskapsgrunnlaget og presentasjonen er utviklet på oppdrag fra 0–24-samarbeidet, representert ved Utdanningsdirektoratet, og det skal inngå i en verktøykasse for fylkesmannsembetenes arbeid med 0–24-oppdraget. Dette betyr at presentasjonen er utviklet primært for at den skal kunne brukes av ansatte i fylkesmannsembetene, men også av ansatte i andre deler av forvaltningen, når de skal snakke om hvorfor det er viktig med samordnet innsats overfor utsatte barn og unge, hvorfor tverrsektorielt og tverretatlig samarbeid kan være vanskelig, og hva man kan gjøre for å fremme en mer helhetlig og samordnet innsats.

Presentasjonen kan leses og brukes som en sammenhengende presentasjon, men det er meningen at hver enkelt bruker plukker ut de delene eller enkeltbildene (slides) som passer i den sammenhengen hvor de skal holde innlegg. Det vil si at de gjør tilpasninger ut fra hvilken kommune de besøker, hvilket arrangement eller sammenheng de skal bruke den til. Man velger sammensetning av bilder og rekkefølge som man ønsker seg. Det finnes et blankt bilde bakerst i presentasjonen, som kan brukes til å formidle eget budskap, materiale, lokale eksempler, statistikk i samme layout som resten av presentasjonen, men uten Fafo-logo nederst på siden. De øvrige bildene i presentasjonen er låst og kan ikke redigeres. Noen av bildene er animerte. Man trykker bare på bildet for å sette animasjonen i gang.

I verktøykassen for fylkesmannsembetene skal det også komme egne presentasjoner av relevant regelverk, statistikk og indikatorer, utviklet i regi av 0–24-samarbeidet (se mer om 0–24-samarbeidet her: <https://0-24-samarbeidet.no/>), og det kan være aktuelt å inkludere bidrag fra dette i en presentasjon av kunnskapsgrunnlaget.

I dette notatet er det hjelpetekster til alle bildene i powerpointen. Her kan den som skal holde presentasjonen lese om bakgrunnen for de enkelte bildene. Det er også lagt inn kildehenvisninger, slik at man kan hente fram mer bakgrunnsstoff dersom det er ønskelig.

Det arbeides videre med kunnskapsgrunnlaget framover, og en mer utfyllende presentasjon vil inngå i en Fafo-rapport om bedre samordnede tjenester og mer helhetlig oppfølging av utsatte barn og unge. Den blir tilgjengelig i november 2019.

Vi vil presisere at dette kunnskapsgrunnlaget ikke gir et fullstendig bilde av situasjonen for utsatte barn og unge i Norge, ei heller en framstilling av alle aktører som kan være aktuelle for å få til en mer helhetlig og effektiv oppfølging av dem. I gjennomgangen av litteratur og offentlige dokumenter har vi sett spesielt på situasjonen i kommunene, og vi har hatt oppmerksomheten særlig rettet mot offentlige tjenester og etater. Det betyr for eksempel at vi ikke har sett på samarbeid mellom kommune og frivillig sektor, som også kan være et svært relevant bidrag til en samordnet innsats i kommunene.

Denne powerpoint-presentasjonen er utviklet av Fafo i samarbeid med reklamebyrået Alle gutta, nå Mvh. AS.

Fafo, september 2019

Inger Lise Skog Hansen, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten

Presentasjonens disposisjon

- Bakgrunn for 0-24 samarbeidet
- Utsatte barn og unge
- Gjenstridig problem
- Samordning og brukerorientering
- En brukerorientert modell
- Samordningstrapp
- Eksempler på samordning
- Eksempler på nettressurser



I dette bildet viser vi innholdet i powerpoint-presentasjonen.

Hva gjør vi i denne presentasjonen:

- Viser et sammendrag av kunnskapsgrunnlaget.
- Viser bakgrunnen for 0–24-samarbeidet.
- Viser at fellestrekk ved avgrensningen av utsatte barn og unge er 1) sammensatte behov, 2) at det er flere risikofaktorer samtidig og 3) at det er behov for innsats fra flere tjenestesteder.
- Viser at å sikre utsatte barn, unge og deres familier den støtte og hjelp de har behov for, kan beskrives som et gjenstridig problem, hvor kompleksiteten utfordrer velferdssystemet.
- Viser betydningen av samordning og av å sette den det gjelder i sentrum.
- Viser hvordan en brukerorientert modell tydeliggjør den enkeltes samlede livssituasjon, det fragmenterte velferdstilbudet og behovet for samordning.
- Viser barrierene for mer samordnet innsats og viktige faktorer for å få til samordnede og helhetlige tjenester rettet mot utsatte barn og unge og deres familier.
- Viser illustrert ved en samordningstrapp at bedre samordning kan ses som en prosess med ulike trinn; å dele informasjon for å utvikle felles kunnskap, å bringe involverte aktører sammen for å se de samme problemene, å få til bedre kjennskap og dialog mellom tjenestene for å kunne trekke i samme retning, og på øverste trinn å jobbe sammen for å lage felles planer, sammenhengende tiltak og skape kontinuitet i oppfølging av den enkelte.
- Viser noen eksempler på samordning.
- Viser noen ulike tilgjengelige nettressurser knyttet til å utvikle mer helhetlige tjenester.

Samordning et sviktområde

- Utsatte barn og unge har ofte sammensatte behov og følgelig behov for flere tjenester samtidig. Denne kompleksiteten utfordrer innretningen av et sektorisert velferdssystem.
- Flere tilsyn og offentlige utredninger har dokumentert at manglende samarbeid mellom tjenester har ført til at utsatte barn og unges behov ikke oppdages tidlig nok og at barn, unge og deres familier ikke får den oppfølgingen de trenger.
- Grenseflatene mellom tjenester, sektorer og forvaltningsnivåer kan bli glippsoner som åpner for ansvarsfraskrivelse, manglende kontinuitet i oppfølgingen og hvor overføring av informasjon kan svikte.
- Det er behov for sterkere brukerorientering i tjenestene og bedre samordning mellom tjenestene.
- Det mangler struktur, systematikk og kultur for samarbeid i velferdstjenestene.
- Å lykkes med samordning krever målrettet innsats, faktorer som har betydning for å lykkes er ledelsesforankring, brukermedvirkning, geografisk nærhet, anerkjennelse av ulike kompetanse, tid og ressurser, samt innarbeiding av samhandling i struktur og rutiner.



Dette bildet er et kort sammendrag av hovedinnholdet i kunnskapsgrunnlaget.

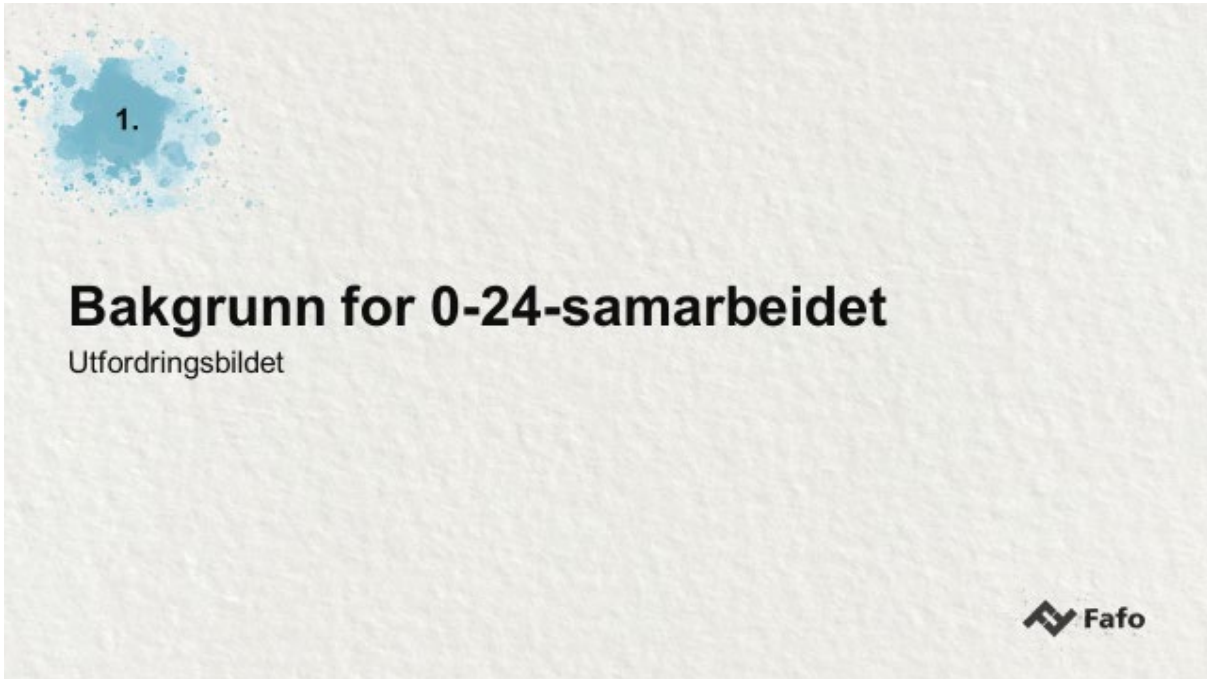
Det som ofte er et kjennetegn ved utsatte barn og unge, er at de har sammensatte behov og følgelig behov for flere tjenester samtidig. Denne kompleksiteten utfordrer et fragmentert tjenesteapparat.

Overskriften viser til hvorfor det er viktig å ha søkelys på bedre samordning. Flere tilsynsrapporter og offentlige utredninger de siste årene har vist at manglende samordning om oppfølging av utsatte barn og unge er et potensielt sårbart område. Flere tilsynsrapporter har synliggjort alvorlige konsekvenser av manglende samordning for enkelte barn, unge og familiers levekår og muligheter for å mestre eget liv. Et eksempel er rapporten *Svikt og svik* fra 2017, som viser at et fellestrekk i sakene hvor barn hadde vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, er at manglende samarbeid har ført til at nødvendig informasjon har gått tapt og barna har ikke fått den hjelpen de har behov for, tidlig nok.

Utfordringene knyttet til å hjelpe utsatte barn, unge og deres familier oppstår ofte i grenseflatene mellom ulike tjenester eller forvaltningsnivåer (som mellom barnevern og skole, eller mellom grunnskole og videregående skole) sine ansvarsområder. Når et barn, en ungdom og deres familie har behov for flere tjenester, kan det oppstå glippsoner i grenseflatene, hvor ansvaret skyves mellom tjenestene, informasjon glipper, ingen tar ansvar for helheten eller koordinering, og hvor saken i verste fall ikke blir fulgt opp fordi alle mener dette er noen andres hovedansvar.

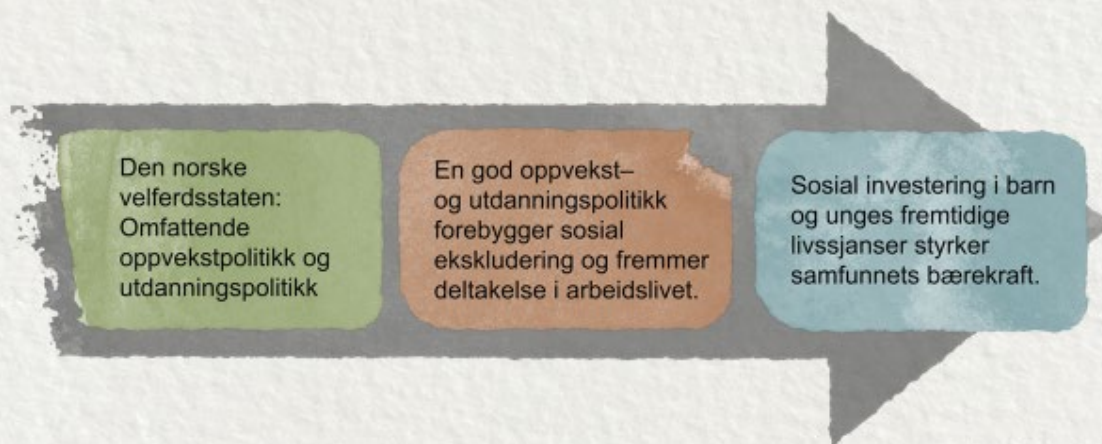
Kunnskapsgrunnlaget viser betydningen av en sterkere brukerorientering av tjenestene, at det bør gis tjenester med utgangspunkt i det enkelte barn, den unge og familiens helhetlige livssituasjon. Et slikt perspektiv gjør behovet for samordning tydeligere.

Kunnskapsgrunnlaget viser at selv om det allerede er mye samordning og samarbeid omkring utsatte barn og unge i kommunene, så er det en manglende struktur, systematikk og kultur for samarbeid innen velferdstjenestene. Å lykkes med bedre samordning krever målrettet arbeid. Kunnskapsgrunnlaget identifiserer flere faktorer som har betydning for å lykkes med dette.



I denne sekvensen går vi nærmere inn på utfordringene som danner bakgrunnen for 0–24-samarbeidet.

De fleste barn har gode oppvekstvilkår



Den norske velferdsstaten: Omfattende oppvekstpolitikk og utdanningspolitikk

En god oppvekst- og utdanningspolitikk forebygger sosial ekskludering og fremmer deltakelse i arbeidslivet.

Sosial investering i barn og unges fremtidige livssjanser styrker samfunnets bærekraft.

Fafø

De fleste barn i Norge har gode oppvekstvilkår. Velferdsstaten sørger for at alle barn har rett til den samme utdanningen og de samme helsetjenestene. Ulike velferdsordninger skal sørge for et rimelig inntektsnivå dersom familien ikke kan forsørges via arbeidsinntekter. Den materielle levestandarden er jevnt over god. Flere lover ivaretar barns rettigheter (blant annet barnekonvensjonen, som er implementert i norsk lov).

Flere internasjonale sammenlikninger viser at Norge og de andre nordiske landene skårer høyt når det gjelder barns levekår (OECD 2015, UNICEF 2016), og det generelle bildet er at forutsetningene for en god oppvekst er til stede for de fleste.

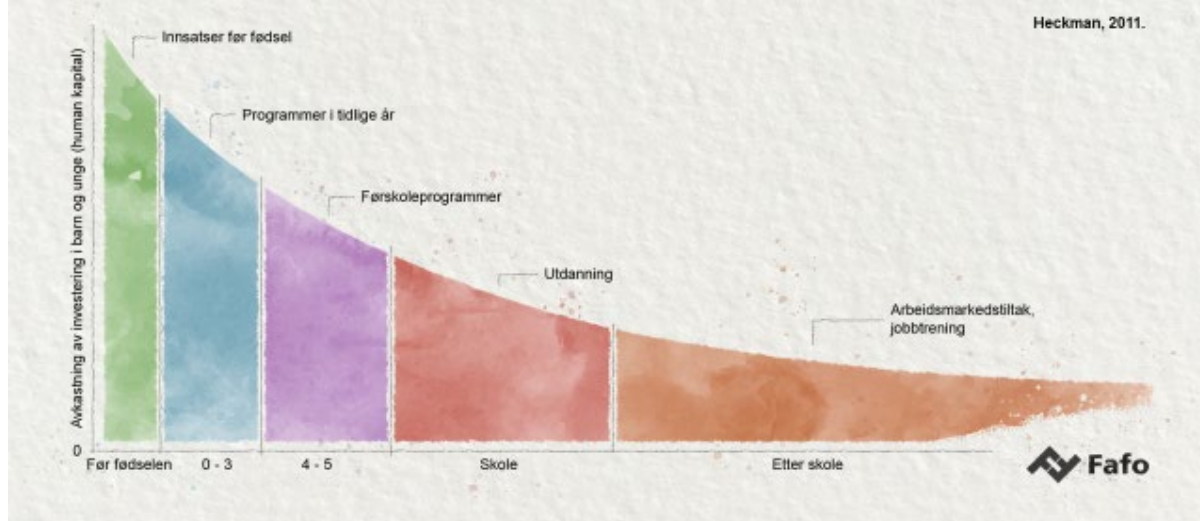
En god oppvekst- og utdanningspolitikk forebygger sosial ekskludering og fremmer deltakelse i arbeidslivet. Sosial investering som øker framtidige livssjanser har vært og er derfor en viktig del av den norske velferdsstaten. Gevinsten kan beskrives som et kindereg: Å gi barn og unge en god barndom er god investering i barns levekår her og nå, for deres framtidige sjanser i livet og for samfunnets bærekraft.

Kilder:

OECD (2015). How's life for children? In *How's Life? 2015: Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2015-8-en.

UNICEF Office of Research (2016). Fairness for Children: A league table of inequality in child well-being in rich countries. *Innocenti Report Card 13*, UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence.

Tidlig innsats = smart investering



Denne figuren, Heckman-kurven, er utarbeidet av den amerikanske professoren James Heckman (2000). Gjennom sin forskning har han vist betydningen av tidlig innsats for å styrke barns humankapital og forutsetninger for å få et godt liv, mestre og bidra i samfunnet. Humankapital er en felles betegnelse for den enkeltes ferdigheter, kompetanse og kunnskap for å mestre deltakelse på ulike arenaer i livet.

Å hjelpe barn og unge tidlig i livet er god investering i barns levekår her og nå, for deres framtidige sjanser i livet og for samfunnets bærekraft ved at flest mulig er rustet til å delta i arbeidslivet som voksen. Kurven på bildet illustrerer at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med tiltak tidlig i livet og med forebygging. Forebygging, det vil si innsats for å hindre utvikling av problemer og sykdom, å komme inn tidlig når noen møter utfordringer.

I norsk sammenheng kunne et eksempel på forebygging være implementering av programmet Tidlig Inn. Tidlig Inn er et opplæringstilbud til kommunene rettet mot alle som arbeider med gravide og småbarnsforeldre. Det gir kompetanse innen tidlig innsats ved vansker knyttet til psykisk helse, rusmidler og vold i nære relasjoner. Målsettingen er å gjøre ansatte i kommunene tryggere på å oppdage og gi tidlig hjelp. <http://tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/Tidlig-Inn/>

Modellen BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats – legger vekt på det samme; tidlig inn. Modellen skal sikre tidlig, helhetlig og koordinert innsats til gravide, barn, unge og foreldre som det er knyttet undring eller bekymring til. <http://tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/>

Utdanning for alle har vært grunnpilaren i den norske velferdsstaten. Jo bedre samfunnet lykkes med å legge til rette for at alle barn og unge får utvikle sitt potensial, mestrer deltakelse sammen med andre, i barnehage og skole, jo flere gjennomfører utdanning og lykkes i arbeidslivet. De siste årene har det vært økt oppmerksomhet på tidlig innsats også i barnehage og skole, noe som har vært medvirkende til innføringen av en ny bemannings- og pedagognorm for barnehagene, og en ny lærertetthetsnorm i skolen fra 2018.

Heckman-kurven er svært illustrerende når det gjelder betydningen – også økonomisk – av tidlig innsats og forebygging framfor kompenserende tiltak senere i livet. Dette er i tråd med et nylig utviklet verktøy av KS, Utenforregnskapet, som viser hvor mye samfunnet potensielt kan

spare på å forebygge framfor å reparere. Utenforregnskapet er en økonomisk beregningsmodell utviklet for kommuner, slik at de kan belyse gevinster av forebygging.

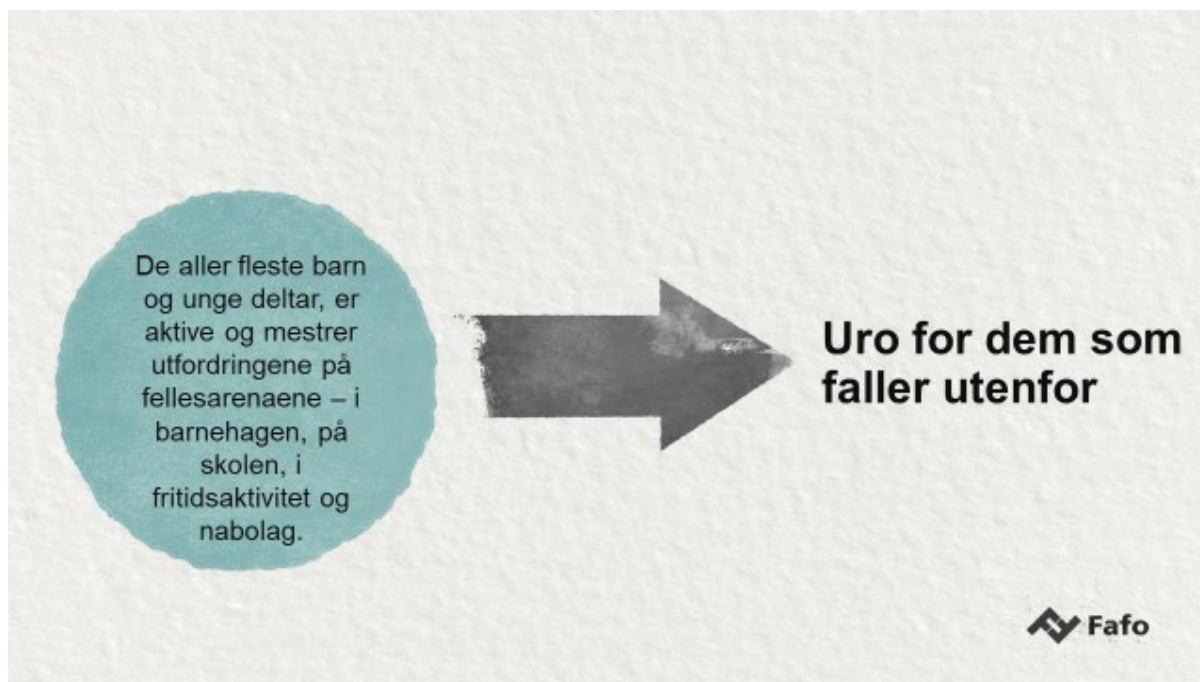
Kilder:

Heckman, J. (2000). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35, 31-47.

[https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1872119](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1872119)

Heckman nettside om tidlig innsats og lønnsomhet: <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>

KS, Utenforregnskapet: <https://www.ks.no/utenforregnskapet>



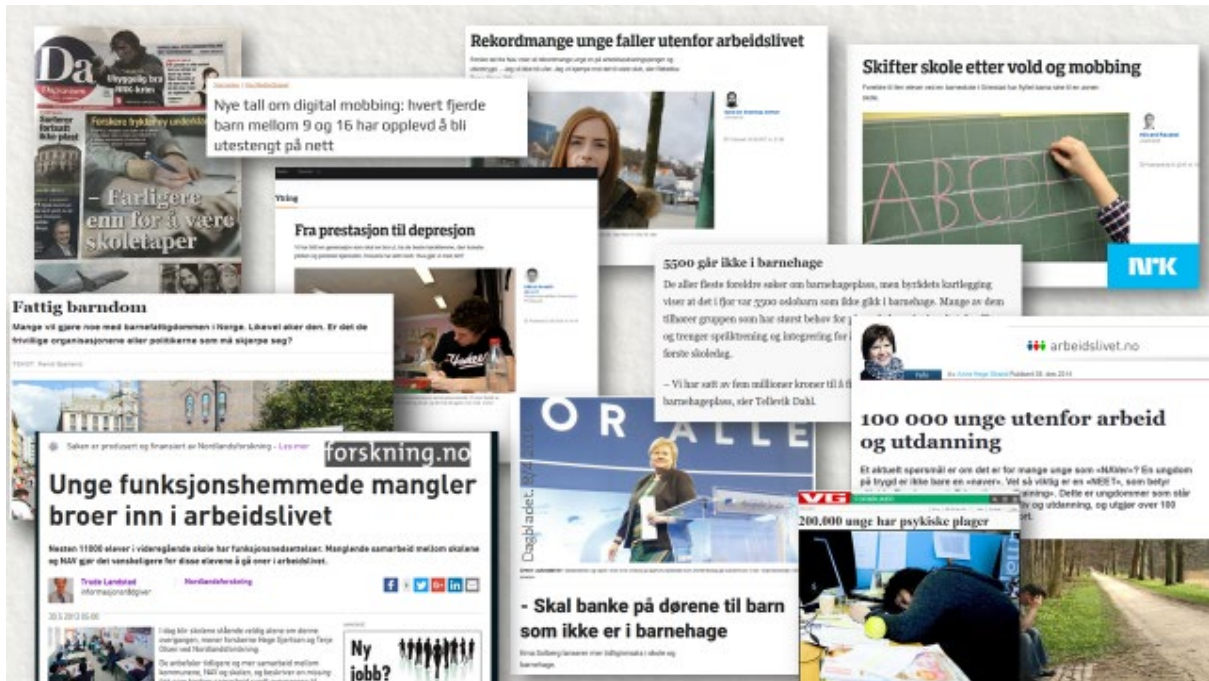
Den norske oppvekstpolitikken har på mange måter vært vellykket. Noen eksempler på dette er:

- I en Redd Barna-rapport fra 2017 rangeres Norge som det beste landet i verden for en trygg, sunn og sikker barndom (Redd Barna 2017).
- De årlige Ungdata-undersøkelsene og en egen Ungdata junior for barn mellom 10 og 12 år viser at de aller fleste barn og unge har det bra (Bakken 2018, Løvgren & Svagård 2019).
- Andelen barn i familier som har vedvarende lavinntekt er lavere i Norge enn i de fleste andre land (Fløtten 2019).
- I 2017 gikk over 91 prosent av alle barn i alderen 1–5 år i barnehage (SSB 2019).
- Det generelle utdanningsnivået i befolkningen i Norge er høyt og stigende, og de aller fleste elever trives godt i skolen (Ungdata 2018 a).
- Ni av ti barn har en fortrolig venn (Ungdata 2018 b).

Samtidig er det bekymring for at noen barn faller utenfor skole og/eller jevnalderfellesskap, og for at en del har dårlige levekår på ett eller flere områder.

Kilder:

- Bakken, A. (2018). *Ungdata 2018. Nasjonale resultater*. Nova-rapport 8/2018.
- Fløtten, T. (2019). Poverty and social inclusion. In: Malcolm Langford, Marit Skivenes & Karl Søvig (eds.) *Children's Rights in Norway. An Implementation Paradox?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Løvgren, M. & Svagård, V. (2019). *Ungdata junior 2017–2018. Resultater fra en spørreundersøkelse blant elever i alderen 10 til 12 år*. NOVA Rapport 7/19.
- Redd Barna (2017). Save the children (2017). *Stolen childhoods*. End of childhood-report 2017. Fairfield: Save the children federation.
- Ungdata (2018). <http://www.ungdata.no/Skole/Skoletrivsel>
- Ungdata (2018b). <http://www.ungdata.no/Venner/Fortrolig-venn>
- SSB 2019. Statistikk Barnehager. Oppdatert 13.3.2019: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager>



Selv om de fleste barn og unge har gode materielle og sosiale levekår, er det en økende bekymring for de som faller utenfor – en bekymring for et potensielt utenforskap. Det finnes flere eksempler på at mange i Norge har levekårsproblemer. Her er noen eksempler:

- Andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt har økt betydelig, fra 4 prosent i 2000 til nær 11 prosent i 2017 (Epland & Normann 2019).
- 10 prosent av alle barn i alderen 6–15 år har vært utsatt for mobbing (Barstad & Sandvik 2017(figur 30)).
- Nær en av ti ungdommer i alderen 13–15 år mangler en venn de kan snakke fortrolig med (Barstad & Sandvik 2017:82).
- Tre av ti unge i alderen 13–15 år har vært plaget av en følelse av ensomhet de siste 14 dagene (Barstad & Sandvik 2017:82).
- 10 prosent av barn i alderen 6–16 år har lærevansker (SSB statistikkbanken 2012)
- Rundt 5 prosent av barn og unge under 17 år blir hvert år behandlet i psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Blant jenter i alderen 15–17 år har andelen som får diagnose i BUP steget fra 5 til 7 prosent i perioden 2011–2016. De hyppigst forekommende diagnosene er depresjon, angstlidelser, tilpasningsforstyrrelser og spiseforstyrrelse (Reneflot mfl. 2018).
- Unge med nedsatt funksjonsevne opplever å ha langt dårligere livskvalitet enn jevnaldrende i befolkningen (Ramm & Otnes 2017).

Kilder:

Barstad, A. og L. Sandvik (2017). *Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet*. Rapport 2015/51. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Epland, J. og T. M. Normann (2019). *Flere barn med vedvarende lave husholdningsinntekter*. Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>

- Ramm, J. og Otnes, B. (2017). *Unge med nedsatt funksjonsevne har dårligere livskvalitet*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/unge-med-nedsatt-funksjonsevne-har-darligere-livskvalitet>
- Reneflot, A., L. E. Aare, H. Aase, T. Reichborn-Kjennerud, K. Tambs, S. Øverland (2018). *Psykisk helse i Norge*. Folkehelseinstituttet.
- SSB statistikkbanken, basert på Levekårsundersøkelse om helse, SSB 2012, <https://www.ssb.no/statbank/table/08627/tableViewLayout1/>

«Frafall i skolen kan ha store konsekvenser for både den det gjelder og samfunnet. Årsakene til frafall er sammensatte, de starter tidlig og ofte er det slik at de barna som trenger ekstra hjelp, trenger det fra flere instanser samtidig og over tid. Vi må legge til rette for et godt samarbeid uten byråkratiske hindringer. Det er dette vi jobber med i 0-24 samarbeidet. Vi skal bidra til at alle får den hjelpen de trenger for å få et så godt utgangspunkt som mulig til å mestre eget liv enten utfordringene er knyttet til skolerelaterte forhold eller andre forhold.»

Kunnskapsminister Sanner om 0-24 samarbeidet (regjeringen.no).



Aller størst bekymring er knyttet til barn/unge som faller fra i utdanningssystemet. Dette bildet viser et sitat fra kunnskapsminister Jan Tore Sanner om 0–24-samarbeidet. Sitatet peker på betydningen av frafall både for den enkelte og samfunnet, men kanskje viktigst vektlegger Sanner de sammensatte årsakene til frafall og behovet for bedre samarbeid for å forebygge frafall.

I Norge er grunnskole og videregående utdanning gratis, alle har en plikt og rett til grunnskoleopplæring og en lovfestet rett til videregående opplæring. Mens nesten alle starter i videregående skole, er det imidlertid bekymringsfullt at en betydelig andel ikke fullfører. Av de som startet på videregående opplæring i 2013, var det 24,7 prosent som ikke fullførte innen 5 år. Andelen som ikke fullfører har gått noe ned de siste årene (tallene i 2013–2018 er 0,3 prosentpoeng ned fra 2012–2017 og 6,9 prosentpoeng ned fra 1994–1999) (SSB 2019).

Uansett, frafall fra videregående opplæring korrelerer med levekårsulemper i voksen alder, som dårlig helse, lav inntekt, sosialhjelpsmottak og kriminalitet (Falch & Nyhus 2009). Særlig bekymring er knyttet til de unge som verken deltar i utdanning, arbeid eller opplæringstiltak, de såkalte NEET-erne (Not in Education, Employment or Training). I aldersgruppen 15-29 år er det 86 000 unge, nær 9 prosent, som havner i denne kategorien (OECD 2018).

Årsakene til utfordringer i skolen og frafall fra skolen er sammensatte, og forhold som kan føre til frafall, kan opptre tidlig i barns liv. Det er derfor mange som påpeker behovet for at instansene som jobber med barn og unge kommer tidlig inn og at de samarbeider, slik at frafall forhindres (se f.eks. Johannessen & Skotheim 2018, Reegård & Rogstad 2016).

Kilder:

- Falch, T. og O. H. Nyhus (2009). *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS
- Johannessen, B, og T. Skotheim (2018). *Barn og unge i midten. Tverrfaglig og tverretattlig arbeid i barn og unges oppvekst*.
- OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283671-en>
- Reegård, K. og Rogstad, J. (2016). *De frafalne. Hvem faller fra og hvorfor*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- SSB (2019). Gjennomføring i videregående opplæring. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen>
- SSB (2018). Statistikkbanken, data fra Arbeidskraftundersøkelsen. <https://www.ssb.no/statbank/table/09858/tableViewLayout1/>

2.

Utsatte barn og unge

Begrepet «utsatte barn og unge» brukes ofte, men begrepet kan ha ulik betydning i ulike sammenhenger, for eksempel i offentlige dokumenter.



Denne sekvensen dreier seg om begrepet «utsatte barn og unge».

Begrepet utsatte barn og unge er hyppig brukt i forvaltningen, forskningen og mediene. Ofte er det ikke tydelig definert hva som menes med begrepet. Det finnes få presise avgrensninger av hva som ligger i at noen er «utsatt», eller hva man er «utsatt» i relasjon til.

Den intuitive forståelsen er at man snakker om barn og unge som har såpass mange og/eller store problemer at de står i fare for å oppleve dårlige levekår her og nå, og at de kan dra med seg levekårsulemper inn i voksenlivet.

Hvordan man velger å avgrense begrepet får betydning for hvilke barn og unge man retter oppmerksomheten mot og hvilke problemer som anses som viktigst. Det har igjen betydning for hvilke instanser man mener har ansvaret for oppfølgingen av den det gjelder, og hvilke tiltak som settes inn.

Rettes oppmerksomheten mot risiko for frafall fra videregående skole, vil for eksempel skolesektoren, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten (OT) få en stor del av ansvaret. Legger man derimot vekt på livskvalitet og psykiske helseplager, vil helsesektoren og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) spille en større rolle. Er oppmerksomheten rettet mot levekår og fattigdom, vil søkelyset flyttes noe vekk fra selve barnet og i større grad over på forhold rundt barnet.

I det følgende skal vi gi noen eksempler på hvordan begrepet «utsatte barn og unge» kan avgrenses.

Flatøutvalgets definisjon

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

(NOU 2009:22, s. 10).



I dette bildet ser vi et utdrag fra Flatø-utvalget (NOU 2009: 22, *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*), hvor de definerer hva de legger i begrepet utsatte barn og unge.

Flatø-utvalget ble utnevnt av regjeringen den 20. september 2008 for å utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Mandatet for utvalget var å foreta «en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre». Mye har skjedd på dette området siden 2008, men rapporten er relevant å nevne, fordi den representerer starten på en periode hvor det blir stadig større oppmerksomhet rettet mot behovet for bedre samarbeid og samordning omkring utsatte barn og unge.

I bakgrunnen for mandatet beskrives det at: «Noen barn opplever å bli skjøvet fra tjeneste til tjeneste, der ingen tar ansvar. Andre får hjelp fra flere instanser, men hjelpen er ikke koordinert. Behovet for et helhetlig tilbud til barn og unge i kommunene er derfor stort» (ibid.:9).

Flatø-utvalget understreker at betegnelsen «utsatte barn og unge» kan forstås på ulike måter. De har valgt en avgrensning av begrepet som ligger nært opp til de føringer som ligger i utvalgets mandat, dvs. den sterke vektleggingen av samordning og samarbeid mellom tjenestene. Som en konsekvens av dette avgrenser de utsatte barn og unge til de som har **sammensatte vansker og problemer** og som derfor har behov **for tjenester fra minst to instanser**.

I tillegg legger utvalget vekt på at det er en rekke **personlige** egenskaper og/eller egenskaper ved barnets/ungdommens **omgivelser** som har betydning for om vedkommende er å regne som utsatt.

Kilder:

NOU 2009: 22. *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

0-24-samarbeidets definisjon

0-24 samarbeidet skal legge til rette for bedre samarbeid mellom sektorene som grunnlag for mer helhetlig innsats overfor utsatte barn og unge under 24 år. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseopptilrettelsette i skolen og framtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv.

<http://www.0-24-samarbeidet.no/om-0-24-samarbeidet/>



I dette bildet vises en beskrivelse av utsatte barn og unge hentet fra 0–24-samarbeidet.

I 0–24 avgrensens begrepet «utsatte barn og unge» ved å rette oppmerksomheten mot barnets/ungdommens framtidsutsikter. Utsatte barn og unge er de som har høy risiko for å utvikle problemer som får konsekvenser for skolegang og framtidig deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet.

I 0–24-samarbeidets strategi for 2017–2020 er det lagt inn en litt bredere tilnærming. I tillegg til å vektlegge om barn/unge står i fare for å utvikle problemer som leder til mangelfull grunnopplæring, er også utfordringer for deres helse inkludert.

Utsatte barn og unge forklares på følgende måte:

«Barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for framtidig marginalisering» (0–24-samarbeidet. Strategi 2017–2020:1)

I 0–24-samarbeidets strategi for 2017–2020 presenteres det også en visjon for arbeidet. Denne visjonen er mer rettet mot tilbudet og tjenestene til barn og unge her og nå:

«Alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for, slik at de kan mestre eget liv» (ibid.:2).

Kilder:

0-24 samarbeidet. Strategi for 2017-2020. https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/0-24-Samarbeidet_Strategi.pdf

Fellestrekk i definisjonene



Selv om definisjoner eller avgrensninger av begrepet «utsatte barn og unge» varierer, er det tre forhold som går igjen. Disse tre forholdene er: 1) sammensatte behov, 2) flere risikofaktorer, 3) flere tjenester må inn samtidig.

Begrepet brukes om barn og unge som er i en livssituasjon hvor de har utfordringer på flere områder samtidig, som fører til sammensatte behov. De har dermed behov for hjelp fra flere tjenester parallelt. De kan for eksempel ha behov både for bistand eller tilrettelegging i utdannings-situasjonen og for helsehjelp. Eller barnets familie kan ha behov for både økonomisk bistand og foreldreveiledning.

Et annet fellestrekk er at det ofte er mulig å identifisere flere risikofaktorer som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer i livet. Forhold som kan ses som risikofaktorer er for eksempel at den det gjelder har psykiske helseplager, sliter med lærevansker, ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter med jevnaldrende eller bor i en familie med innvandrerbakgrunn som har lav familieinntekt.

Risikofaktorer

Risikofaktorer er de faktorene, knyttet til barnet selv og/eller dets oppvekstmiljø, som kan assosieres med økt sannsynlighet for at barnet vil oppleve en eller flere problemer under oppveksten.



I dette bildet introduserer vi den delen av presentasjonen som omfatter risikofaktorer som kan ha betydning for om barn eller unge kan komme til å oppleve et eller flere problemer i oppveksten.

Risikofaktorer er det som, knyttet til barnet selv og/eller dets oppvekstmiljø, kan assosieres med økt sannsynlighet for at barnet vil oppleve et eller flere problemer under oppveksten.

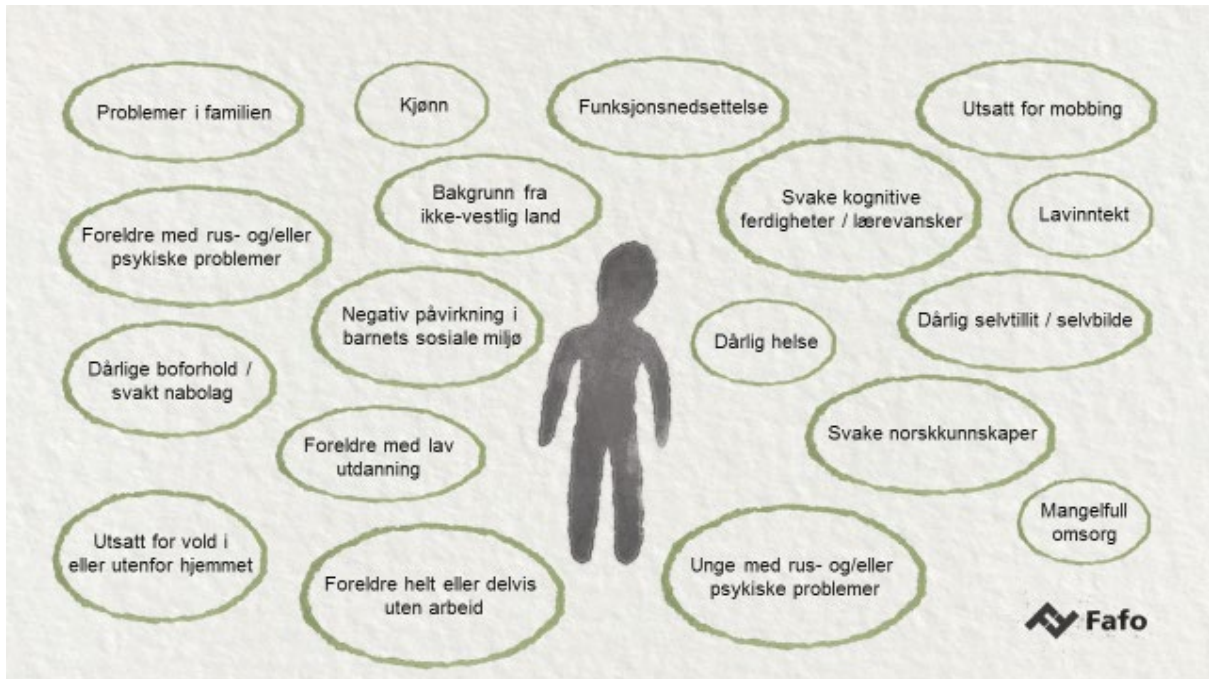
Problemer som kan oppstå er for eksempel svake skoleprestasjoner, frafall, problematferd, psykososiale problemer, rusproblemer eller manglende arbeidstilknytning.

Jo flere risikofaktorer som er til stede samtidig, jo større er sannsynligheten for at barnet **kan** oppleve problemer.

Kilder:

For mer om risikofaktorer se for eksempel nettstedet forebygging.no:

<http://www.forebygging.no/Ordbok/Q-A/Risikofaktorer/>



Dette bildet illustrerer noen mulige faktorer som kan gi økt risiko for at et barn eller en ungdom kan oppleve utfordringer i oppveksten.

Risikofaktorer: en rekke faktorer kan gi økt sannsynlighet for at barnet vil oppleve et eller flere problemer under oppveksten som kan lede til framtidig marginalisering fra utdanning og arbeidsliv. Jo flere risikofaktorer som er til stede samtidig, jo større er sannsynligheten for at barnet opplever problemer.

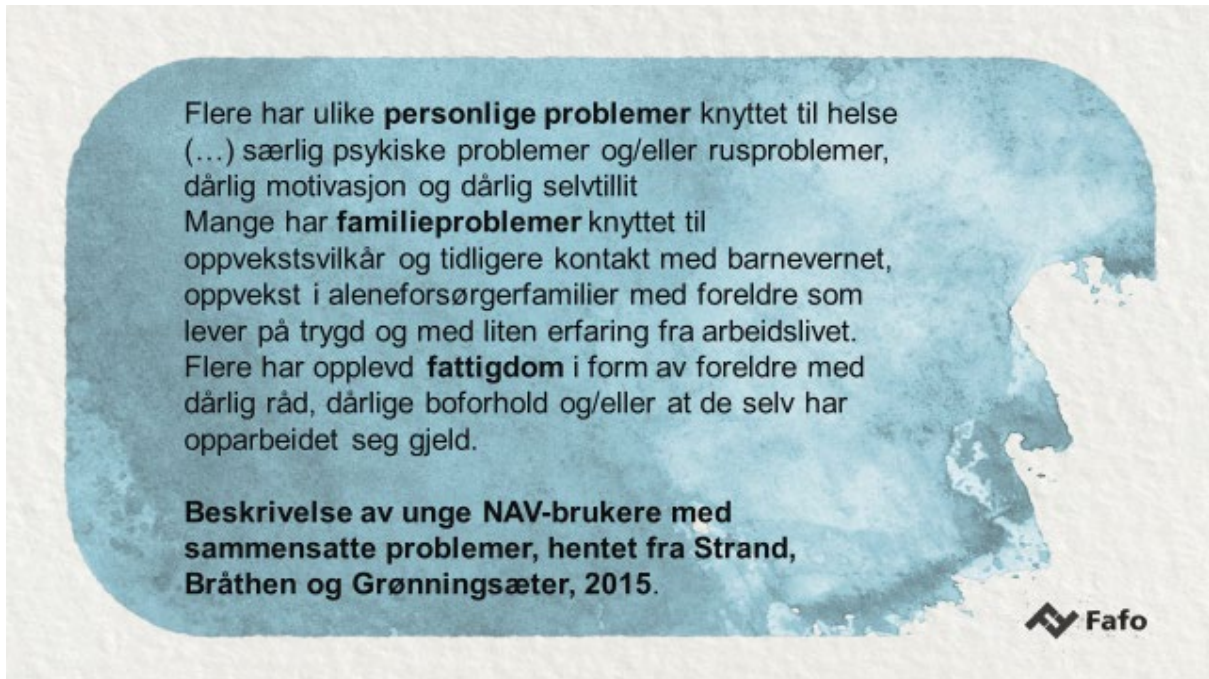
Noen eksempler på hva vi vet om risikofaktorer og problemer:

- **Kjønn:** Fra puberteten er det en overhyppighet av depresjon, angstlidelser, tilpasningsforstyrrelser og spiseforstyrrelser hos jenter (FHI 2018).
- **Kjønn:** Frafallet fra videregående opplæring er høyere blant gutter enn blant jenter. Fem år etter påbegynt videregående opplæring er det rundt 30 prosent av guttene og 20 prosent av jentene som ikke har fullført videregående opplæring (NOU 2019: 3).
- **Foreldres utdanningsnivå:** For elever på ungdomsskolen har foreldres utdanningsnivå stor betydning for skoleresultater. Elever som har foreldre med høyere utdanning har høyere karaktersnitt enn elever hvor foreldrene er ufaglærte (<https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/kargrs/aar>).
- **Ikke-vestlig bakgrunn:** Andelen innvandrerbarn som opplever vedvarende lavinntekt er nesten syv ganger så stor som andelen blant andre barn (Epland 2018).
- **Nedsatt funksjonsevne:** Andel unge med nedsatt funksjonsevne som strever med å komme inn i arbeidsmarkedet er betydelig høyere enn blant annen ungdom. Mens 83 prosent av unge i befolkningen er sysselsatt, gjelder dette kun 51 prosent av unge med nedsatt funksjonsevne (Ramm & Otnes 2017)

Kilder:

Epland, J. (2018). *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

- FHI, Folkehelse rapporten. Helsetilstanden i Norge 2018. Livskvalitet og psykiske lidelser hos barn og unge. <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/psykisk-helse-hos-barn-og-unge/>
- Forskning.no (22.8.2018) <https://forskning.no/skole-og-utdanning-ntb-utdanning/foreldrenes-utdanning-gir-store-utslag-i-ungdomsskolekarakterene/1221455>
- NOU 2019:3: *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- Ramm, J. og B. Otnes (2017). Unge med nedsatt funksjonsevne har dårligere livskvalitet. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/unge-med-nedsatt-funksjonsevne-har-darligere-livskvalitet>



Dette bildet inneholder et sitat fra Fafos studie av NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere fra 2015 (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015).

Sitatet illustrerer kompleksiteten i livssituasjonen til unge som de ansatte følger opp.

I rapporten vises det blant annet til at disse ungdommene kan ha droppet ut av skolen, ha sosiale vansker eller psykiske helseproblemer. Videre kan de ha manglende formell kompetanse, ulike helseutfordringer, inkludert psykiske lidelser og rusproblemer, ustabil familiebakgrunn, lese- og skrivevansker og det kan være unge med innvandrerbakgrunn og begrensede norskkunnskaper.

Dette sammensatte bildet finner vi også i flere andre studier av unge som faller ut av videregående skole og av unge utenfor arbeid, utdanning eller lære. Ofte kan det identifiseres **risikofaktorer tidlig i livet**, som har hatt betydning for deres oppvekstsituasjon. I sitatet peker de NAV-ansatte blant annet på at ungdommene kan ha vokst opp i familier med lavinntekt og dårlige boforhold.

Denne kompleksiteten i livssituasjonen til unge som møter ulike utfordringer er også et funn i evalueringen av forsøket med NAV-veileder i videregående skole (Schafft & Mamelund 2016).

Kilder:

Schafft, A. & Mamelund, S.E. (2016). *Forsøk med NAV veileder i videregående skole. En underviseevaluering.* AFI-rapport 2016:04.

Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere.* Fafos-rapport 2015:41. <https://www.fafos.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafos-rapporter/item/nav-kontorenes-oppfolging-av-unge-brukere>

Det *må* ikke gå galt.....

- Barnets ressurser
- Familiens ressurser
- Omgivelsenes ressurser

- Resiliens (mestringsstrategier / motstandskraft)



Det er to forhold som må understrekes når det gjelder sammenhengen mellom risikofaktorer og negative utfall:

Selv om forskning viser at det er en sammenheng mellom risikofaktorer og forskjellige typer problemer, er det viktig å understreke at forskningen sjelden konkluderer med direkte **årsaksammenhenger**. Dette gjelder for eksempel forskning som har vist at det å være utsatt for mobbing eller selv utøve mobbing som barn, er sterkt assosiert med å utvikle psykiske helseproblemer som voksen.

Det er heller ikke gitt at barn som har vært utsatt for en eller flere av risikofaktorene faktisk får problemer. Tilstedeværelsen av **beskyttelsesfaktorer** (dvs faktorer som bidrar til å fremme en positiv utvikling hos barnet, for eksempel omsorgsfulle foreldre, konsekvent oppdragelse, gode skoleprestasjoner eller velfungerende sosialt miljø, andre trygge omsorgspersoner, rollemodeller) kan motvirke risikofaktorene. Dessuten kan noen barn/unge ha **resiliens**, det vil si at de ikke utvikler seg i negativ retning til tross for at det er risikofaktorer til stede (Møller 2018).

Kilder:

Møller, G. (2018). *Kunnskapsgrunnlag - Metoder for tidlig identifisering av risiko hos barn og unge*. Helsedirektoratet. <https://www.korus-sor.no/wp-content/uploads/2018/03/Rapport-risiko-hos-barn-og-unge.pdf>

Eksempler på negative sammenhenger



Det er mye kunnskap om risikofaktorer og forhold som kan føre til at barn og unge har problemer med å mestre de utfordringer de møter for eksempel i barnehagen eller på skolen. Dette kan beskrives som negative sammenhenger.

Det er for eksempel mye kunnskap om at foreldres utdanning har stor betydning for hvordan barn klarer seg i skolen. Utdanningsnivået i befolkningen øker, men det norske utdanningssystemet lykkes ikke med å utjevne betydningen av sosial bakgrunn. Barn av foreldre med høy utdanning får i gjennomsnitt bedre skoleresultater enn de som har foreldre med lav utdanning (Ekren 2014).

Barnehage kan bidra til å bryte den negative sammenhenger mellom foreldres utdanningsbakgrunn og barnas mestring i skolen. Studier har vist at det å gå i barnehage virker gunstig på barns språklige og sosiale utvikling, og dette har betydning for hvordan de klarer seg i skolen. Særlig for barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt har det å gå i barnehage en positiv effekt (Mogstad & Rege 2009, Havnes & Mogstad 2009, Drange 2015).

Å vokse opp i en familie hvor én eller begge foreldrene ikke er i arbeid, er en annen faktor som kan ha negativ betydning for barns levekår (Nikolova & Nikolaev 2018) og for hvordan barn klarer seg i utdanningssystemet og etter hvert i arbeidslivet (Gregg, Jerrim, Mcmillian & Shure 2017).

En ikke like opplagt sammenheng er boforhold (klikk til neste lysbilde).

Kilder:

- Drange, N. (2015). Gratis barnehagetilbud – et vellykket forsøk. *Samfunnsspeilet* 2/2015
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/gratis-barnehagetid-et-vellykket-forsok>
- Ekren, R. (2014). Sosial reproduksjon av utdanning? *Samfunnsspeilet* 5/2014.
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/sosial-reproduksjon-av-utdanning>
- Gregg, P., J. Jerrim, L. Macmillian & N. Shure (2017). Children in jobless households across Europe: Evidence on the association with medium- and long-term outcomes. Department of Quantitative Social Science, UCL Institute of Education. Working paper No 17-05. London: University College London.

- Havenes, T. & Mongstad, M. (2009). Er barnehage bra for barna? *Økonomiske analyser* 4/2009.
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/er-barnehage-bra-for-barna>
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet. *Samfunnsøkonomen* nr. 5.09.
- Nicolova, M. & B.N. Nicolaev (2018). Family matters: The effects of parental unemployment in early childhood and adolescence on subjective well-being later in life. *Journal of Economic Behaviour & Organization*. Available online 26 May 2018.

Boforhold har betydning for oppvekstvilkår



- Boforhold er forbundet med skoleresultater og utenforskap (NEET).
- Boforhold har mer å si for samlede grunnskolepoeng enn boforhold har å si for resultater på nasjonale prøver på 5. og 8. trinn.
- Boforhold har større betydning for eldre enn yngre barn.



Flere studier har vist til betydningen av boforhold og nabolag for barn og unges oppvekstvilkår. På den ene siden kan de fysiske boforholdene i seg selv, som forhold ved altså selve boligen (for eksempel innemiljø og støy) og trangboddhet ha betydning. På den andre siden kan nabolag og kvaliteter ved tilbud i nabolaget, som skole og barnehage spille inn. Nabolagskvalitet kan påvirke barn og unges trygghet, deltakelse på ulike arenaer, muligheter for utvikling og læring i barnehagen og skolen, og tilgang til rollemodeller (se bl.a. Hansen & Lescher-Nuland 2011).

Simson og Umblijis (2019) har gjennomført en registerbasert studie av boforholdenes betydning på andre velferdsområder. De finner at kjennetegn ved boforhold er forbundet med utdanningssuksess, operasjonalisert som resultater av nasjonale prøver på 5. og 8. trinn, og skolepoeng etter avsluttet 10. klasse. I tillegg har de sett på sammenhengen mellom boforhold og tidlig arbeidsmarkedstilknytning, og mellom boforhold og det å være såkalt NEET (ungdom som ikke er i arbeid, utdanning eller lære).

Resultatene viser at det er flere aspekter ved boforhold som har sammenheng med skoleresultater og utenforskap. Disse forholdene har mer å si for grunnskolepoeng (sammenlegning av alle avsluttende karakterer etter 10. trinn), enn de har for resultater på de nasjonale prøvene på 5. og 8. trinn. Forskerne peker på at dette kan samsvare med tidligere forskning, som har vist at boforhold er viktigere for eldre enn for yngre barn. Boforhold kan som nevnt ha betydning for det å ha et rolig sted å gjøre lekser, eller for muligheten til å ha med venner hjem.

Simson og Umblijis' studie viser også at de som er særlig vanskeligstilt på boligmarkedet over tid, er personer med lav utdanning og ikke-vestlige innvandrere.

Kilder:

Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R (2011). *Bolig og oppvekst. En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafos-rapport 2011:16

Simson, K. v & Umblijis, J. (2019). *Boforhold og velferd*. ISF-rapport 2019:2.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/145a82e2cfc24937861e94b5a66954f4/institutt-for-samfunnsforskning---boforhold-og-velferd---rapport-2-2019.pdf>

3.

Gjenstridig problem



I denne sekvensen går vi nærmere inn på hvordan sammensatte utfordringer kan forstås som et såkalt gjenstridig problem. Dette er et begrep hentet fra den internasjonale litteraturen knyttet til planlegging og styring, og viser til samfunnsoppgaver som er komplekse og vanskelige å løse fordi de krever innsats som går på tvers av ulike samfunnsområder og forvaltningsgrenser (se for eksempel Rittel & Webber 1973). Vi benytter dette begrepet slik det er oversatt og anvendt av Difi i rapporten *Mot alle odds* fra 2014.

Kilder:

Difi (2014). *Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning*.

<https://www.difi.no/rapport/2014/11/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>

Rittel, H., & M. Webber (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. pp. 155–169, *Policy Sciences*, Vol. 4, Elsevier Scientific Publishing Company, Inc., Amsterdam, 1973.

Gjenstridig problem

- Å sikre utsatte barn og unge den støtte og hjelp de har behov for er et mulig gjenstridig problem.
- Komplekse utfordringer
- Ingen enkelt aktørs innsats eller tiltak er tilstrekkelig for å løse problemet.
- Mange etater og tjenester kan ha ansvar eller eierskap til utfordringene.
- Åpner for ansvarsfraskrivelse, at barn og unge faller mellom stoler og ikke får den bistand de har behov for.



For tjenesteapparatet kan oppgaven med å sikre at alle barn og unge og deres familier får den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv, vurderes som et **gjenstridig problem**. Målsetningen er ambisiøs og krevende å nå, fordi den **er kompleks og krever løsninger fra en rekke ulike politiske ansvarsområder**. Komplekse utfordringer betegnes som gjenstridige problemer (Difi 2014) eller umedgjørilige problemer (Ulfrstad 2011).

Sentrale kjennetegn ved gjenstridige problemer er at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. På oppvekstfeltet kan dette illustreres ved at problemene kan inkludere for eksempel både utdanning, familievern, barnevern, helse, sosial, arbeidsinkludering, kultur og bolig.

Lars Marius Ulfrstad (2011) har beskrevet umedgjørilige problemer slik: Problemene har sammensatte årsaker som påvirker hverandre gjensidig. Ansvar for å gjøre noe med problemet er fragmentert og det kan beskrives på mange ulike måter. Hvert fagområde ser og lager løsningsforsøk basert på basis av sin egen fortolkning (ibid.:161).

Vi kan beskrive det som at det å løse utfordringer knyttet til å hjelpe utsatte barn og unge og deres familier, kan bli sett som et problem med mange «eiere» (tjenester/sektorer/politikkområder), og hvor hver «eier» har sin egen forståelse av hva problemet er, mens ingen enkelt aktørs innsats eller løsning er tilstrekkelig for å løse problemet.

At mange er potensielle «eiere» av utfordringene, åpner også for ansvarsfraskrivelse; flere aktører kan vurdere at det er noen andre som har ansvaret for å følge opp. Konsekvensen kan bli at barn og unge ikke får den bistanden de har behov for.

Kilder:

Difi (2014). *Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning*.

<https://www.difi.no/rapport/2014/11/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>

Ulfrstad, L. M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.

Utfordringer i grenseflatene



Utfordringene knyttet til å hjelpe utsatte barn og unge kan oppstå i grenseflatene mellom ulike tjenester og aktørers definerte ansvarsområder. Det vil si i overgangene mellom ulike arenaer som for eksempel barnehage, grunnskole og videregående skole, og følgelig mellom ulike forvaltningsnivåer.

Barn, unge eller familiens utfordringer vil, slik det er beskrevet tidligere, ofte ha behov for løsninger som ligger i **skjæringspunktet** mellom ulike sektorer eller tjenester. Eller som noen kanskje vil beskrive det – i **grenseflatene** mellom ulike områder og tjenester.

I *Oppvekstrapporten 2017* utgitt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver Kåre Hagen artikkelen «En helhetlig oppvekstpolitikk og samordningens dilemma». Her beskriver han det sammensatte oppvekstfeltet slik: «Oppvekst foregår i **et veikryss**: her møtes arealplanlegging, samferdsel, familie-, helse-, skole-, kultur-, trygde- og arbeidsinkluderingspolitikken. Noen tiltak rettes direkte mot barna, andre er indirekte og skal påvirke foreldrenes levekår og lokalsamfunnets kvaliteter. Noen tiltak rettes mot særlig utsatte barn og risikogrupper, andre er av universell karakter. Noen tiltak skal påvirke det fysiske rommet, andre tiltak skal påvirke barn og ungdoms aktiviteter. Tre forvaltningsnivåer er involvert, mer eller mindre med tydelig avgrensede ansvarsområder».

Hagen skriver videre i artikkelen at levekårsproblemer i vår moderne velferdsstat kan skyldes **«grenseflateutfordringer»**. Tar vi dette ned på tjenestenivå, kan vi si at det blir grenseflateutfordringer fordi samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom ulike tjenester og aktører ikke fungerer.

Nettopp grenseflatene mellom ulike ansvarsområder gir rom for ansvarsfraskrivelse (klikk neste).

Kilder:

Hagen, K. (2017). En helhetlig oppvekstpolitikk og samordningens dilemma. I *Oppvekstrapporten 2017*. Bufdir https://www.bufdir.no/PageFiles/32639/Oppvekstrapporten_2017.pdf

Grenseflatene åpner for glippsoner



Grenseflatene mellom tjenestene, overgangen mellom ulike ansvarsområder, kan medføre at det oppstår potensielle glippsoner hvor ingen tar ansvar. Samarbeid er nødvendig for å unngå glippsonene.

Svikt i samarbeid kan skyldes mange forhold. Ikke alle tjenestene samarbeider godt med hverandre. Noen ganger kan hensyn til taushetsplikt stå i veien for inngående samarbeid og føre til glippsoner. Samarbeid kan hemmes av at det ikke er etablert systemer som sikrer kontinuitet og sammenheng i tjenestetilbudet til den enkelte. Andre ganger blir samarbeidet begrenset av de ulike tjenestenes manglende kjennskap til hverandres kompetanse og tilbud, eller det kan være faglig uenighet. Begrensede ressurser i tjenestene kan være en annen medvirkende årsak til at tjenestene er kritiske til å ta ansvar for oppgaver som ligger i grenseland for deres ansvarsområde, og til at de vurderer at ansvaret for å holde i utfordringene ligger hos noen andre.

Forskningsrapporten *Ikke slipp meg* (Anvik & Gustavsen 2012) om unge voksne med psykiske helseutfordringer utenfor arbeidslivet, viser at det ofte er i forbindelse med overganger at de unge faller igjennom. I overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole, i overgangen fra, psykisk helsehjelp til skole/arbeidsliv, mellom utdanning og arbeidsliv. Det er ikke slik at disse overgangene nødvendigvis er negative brudd, men de kan føre til at utfordringer hopper seg opp og at det ikke er kontinuitet i oppfølgingen. Rapporten peker på en påfallende mangel på tverrfaglighet, koordinering, relasjonell stabilitet, samhandling og lett tilgjengelige tjenester for de unge. I en kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester, viser Lo, Olsen og Anvik (2016) at det også kan oppstå dragkamp om ressurser og «dying» av ansvar mellom ulike aktører (ibid.: 9).

Kilder:

- Anvik, C. H. & Gustavsen, A. (2012). *Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid*. NF-rapport nr. 13/2012. Nordlandsforskning.
- Lo, C., Olsen, T. & Anvik, C.H. (2016). *Mellom linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester*. Arbeidsnotat nr. 1011/2016.

Åpning for ansvarsfraskrivelse

«Noen av de barn og unge jeg har møtt har store problemer på flere arenaer. Det er mange potensielle hjelpetjenester, men det gir også mulighet for tjenestene å definere hovedproblemet til å ligge utenfor sitt prioriterte område.»

**Per Håkan Brøndbo, RBKU Nord,
kronikk forebygging.no (2018)**



Utfordringen med et oppvekstfelt med mange tjenester, aktører, etater og sektorer, er at mange kan ha ansvar, men at det også åpner for ansvarsfraskrivelse. Tjenester med spesifikt mandat og ansvarsområde kan definere at akkurat denne saken eller dette behovet burde følges opp av noen andre.

Sitatet i dette bildet er hentet fra kronikken «Samhandling uten kasteballer» skrevet av Per Håkan Brøndbo, instituttleder ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord. I kronikken peker han nettopp på det at mange potensielle hjelpetjenester for barn og unge med sammensatte behov kan åpne for ansvarsfraskrivelse. Å hjelpe utsatte barn og unge og deres familier fordrer samarbeid. Når dette ikke fungerer, kan de det gjelder bli kasteballer mellom tjenester eller falle mellom stoler.

I kronikken beskriver han noen spesifikke barn og unge med sammensatte behov og viser hvordan hjelpetjenestene kan definere hovedproblemet til å ligge et annet sted enn hos dem og deres prioriterte område. Han skriver:

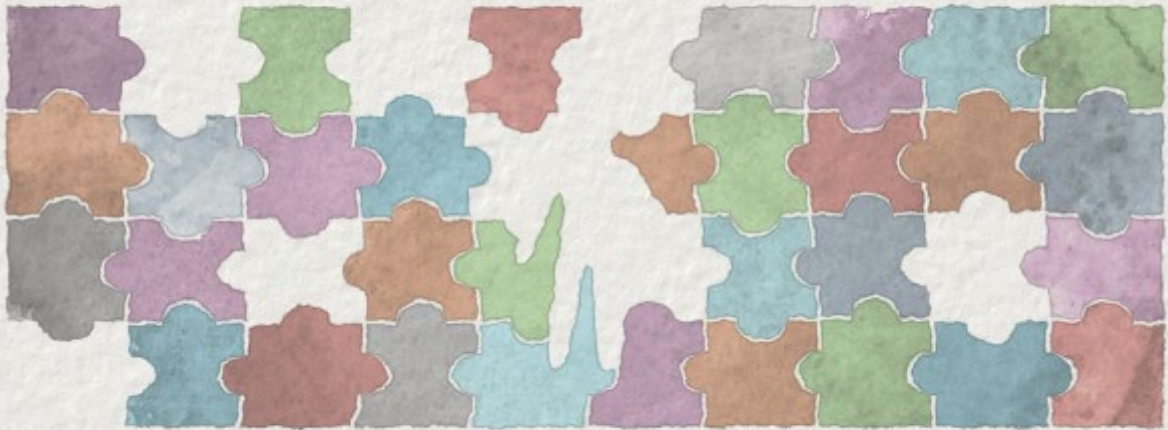
«Felles for Lisa, Lars og Ellen er at de har store problemer på flere arenaer. Det er mange potensielle hjelpetjenester, men det gir også mulighet for tjenestene å definere hovedproblemet til å ligge utenfor sitt prioriterte område. Alle hjelpetjenester må prioritere, og da kan det være fristende å prioritere de som trenger og ønsker hjelp, og som tjenesten med stor sannsynlighet klarer å hjelpe med egne metoder og ressurser. For Lisa, Lars og Ellen betyr det at de blir henvist fra den ene tjenesten til den andre».

Klikk neste bilde – som illustrerer at det er behov for samarbeid for å gi helhetlig oppfølging.

Kilder:

Brøndbo, P.H. (2018). Samhandling uten «kasteballer». Kronikk publisert på [forebygging.no](http://www.forebygging.no)
<http://www.forebygging.no/Kronikker/2018/Samhandling-uten-kasteballer1/>

Gjenstridig problem – behov for samarbeid



 Fafo

Å løse gjenstridige problemer krever samarbeid. Det er behov for samarbeid for å unngå at barn og unge med sammensatte behov havner i glippsonene mellom ulike tjenester og ansvarsområder, blir kasterboller mellom tjenester og ikke får den oppfølgingen de har behov for.

0–24-samarbeidet er et uttrykk for at det legges større vekt på bedre samordning og samarbeid på statlig nivå. I kommunene er det etter hvert stor oppmerksomhet omkring behovet for samarbeid.

Gjenstridig problem – behov for samarbeid



 Fafos logo, som består av et stilisert 'F' i et kvadrat.

Dette bildet er en illustrasjon av at samarbeid er nødvendig for å lykkes med helhetlig oppfølging. Alle brikkene må være på plass.

En undersøkelse gjennomført av Ipsos på oppdrag fra 0–24-samarbeidet viser at tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge i kommunene er utbredt (Ipsos 2018). Det ble gjort en kartlegging blant ledere i tjenester innenfor helsesektoren, utdanningssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen og barne- og familievernsektoren, samt blant fastleger. Så godt som alle lederne i disse tjenestene oppga at de samarbeidet med andre tjenester for å løse saker knyttet til barn, unge og familier (ibid.).

Likevel er det mye kunnskap om at det å få til godt samarbeid og samordning ikke alltid er enkelt. Ipsos' undersøkelse viste at tjenestene ofte søker samarbeid for å løse egne oppgaver, men at det kanskje er vanskelig å prioritere samarbeid når de ikke ser den umiddelbare effekten for sine egne oppgaver eller ansvarsområder. Et interessant funn i denne kartleggingen er at en klar overvekt av tjenestene vurderer at egen tjeneste etterlyser bedre samarbeid, mens andre sektorer ikke ønsker eller prioriterer dette. De fleste mener de selv inviterer til samarbeid og sjelden sier nei, men at de andre tjenestene ikke prioriterer det. Med andre ord, samarbeid er ikke alltid enkelt. Og manglende samarbeid kan få alvorlige konsekvenser.

Kilder:

Ipsos (2018). *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge.*



Dette bildet er et sitat fra rapporten *Svikt og svik*, NOU 2017: 12. Rapporten er avgitt fra et offentlig utvalg oppnevnt for å gå igjennom saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Rapporten viser alvorlige konsekvenser av blant annet manglende samarbeid og systemsvikt i oppfølgingen av disse barna. Dette sitatet (se bildet) fra rapporten understreker tre viktige poenger:

1) I alle sakene hvor det har vært alvorlige situasjoner med vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, har flere tjenester vært involvert. Det er altså ikke slik at familien eller barna ikke har blitt sett, eller ikke har hatt kontakt med hjelpetjenester.

2) Manglende samarbeid har ført til at nødvendig informasjon har gått tapt.

3) Barna har ikke fått den hjelpen de har hatt behov for, tidlig nok.

Også flere andre offentlige utredninger og rapporter har påpekt at mange som opplever sosiale utfordringer som voksen, har hatt kontakt med flere ulike tjenester som barn eller ungdom uten at dette har medført et brudd i en marginaliseringsprosess. I St.meld. nr. 30, (2011-2012:60) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping*, skriver de:

«Mange voksne med omfattende hjelp forteller at de ble oversett og forsømt i barne- og ungdomsårene. Det er ikke uvanlig at disse personene har vært i kontakt med både barnevernet, arbeids- og velferdsforvaltningen, sosialtjenester, helse- og omsorgstjenester og justissektoren (...). Det er **ikke satt inn tilstrekkelige og koordinerte tiltak før problemene utviklet seg, selv om mange uttrykte bekymring**». (vår utheving).

Kilder:

NOU 2017: 12. *Svikt og svik*.

St.meld. nr. 30, (2011-2012:60). *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping*.

4.

Samordning og brukerorientering



Denne sliden er en overgang til slides om behovet for samordning på oppvekstfeltet og en brukerorientert modell.

Behovet for samordning på dagsorden

Flatøutvalget – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge.

Bolig for velferd.

Barn som lever i fattigdom.

Svikt og svik.

I offentlige utredninger og strategier.

NAV-reformen.

Samhandlingsreformen.

I store velferdsreformer.



I nær alle offentlige utredninger og strategier på velferdsfeltet de to siste tiårene har bedre samordning vært et tema. Dette bildet viser noen sentrale utredninger, strategier og reformer hvor dette har vært et sentralt poeng. Vi har tidligere vist til Flatø-utvalget, nedsatt nettopp for å utrede bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge (NOU2009: 22). *Svikt og svik* (NOU 2017: 12) viste at manglende samarbeid og samordning var en viktig systemsvikt i sakene hvor barn hadde vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt.

Den pågående boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014-2020) har bedre samordning som et eksplisitt mål. Strategien er en felles strategi fra fem ulike departementer. På samme måte var også den nasjonale barnefattigdomsstrategien Barn som lever i fattigdom (2015-2017) forankret i seks departementer. Kompleksiteten er tydelig og behovet for samordnet innsats vektlagt. Slik kan vi gå inn på flere andre pågående planer, strategier og meldinger. Alle er et sterkt uttrykk for en svært sektorisert og spesialisert velferdsstat, med påfølgende behov for samordning.

I Fafo-rapporten *Nye velferdssignaler* (Hansen & Grønningsæter 2010) foretas det en analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken siden midten av 1990-tallet. Forfatterne viser at to sterke trender i perioden er økt brukerretting og økt vektlegging av samordning. Samordning skal føre til mer effektiv måloppnåelse. Dette gjenspeiler seg også i de to store reformene i nyere tid: NAV-reformen og samhandlingsreformen. Begge hadde sterkere brukerorientering og økt samhandling som sine reformpunkter.

Kilder:

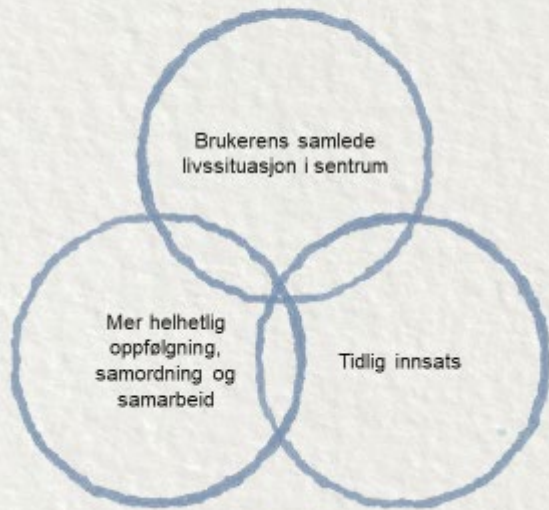
Departementene: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid. Bolig for velferd (2014-2020).

Barne- og likestillingsdepartementet: Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017).

Barn som lever i fattigdom - rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015-2017. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2017.

Hansen, I. L. & Grønningsæter, A. B. (2010), *Nye velferdssignaler*. Fafo-rapport 2010:40.

Tre faktorer for bedre oppfølging



Dette bildet er en oppsummering så langt i presentasjonen. Om en går nærmere inn i litteraturen, offentlige utredninger og strategier som er gjennomgått i forbindelse med utarbeidingen av denne kunnskapsstatusen, er det tre faktorer som framheves som viktige for å få til bedre tjenester:

- Brukernes samlede livssituasjon settes i sentrum.
- Tidlig innsats (tidlig ikke bare i alder, men i forløp for utvikling av problemer).
- Mer helhetlig oppfølging, samordning og samarbeid.

Vi har sett at samhandling er et virkemiddel for mer helhetlige og effektive tjenester. Og at bedre samhandling og informasjonsutveksling kan være en forutsetning for tidlig identifisering av hjelpebehov og tidlig innsats. Tidlig innsats kan gi det enkelte barn og den unge bedre utgangspunkt for god livsmestring i voksenlivet.

Brukerorientering

Om tjenestene definerer behov og tilbud uten aktiv brukerinvolvering



Bildet begrenses av deres faglige perspektiver, ansvarsområder og tilgjengelige tilbud.

Om tjenestene lytter og tar større utgangspunkt i den det gjelder sine perspektiver (familien, barn, unge)



Kompleksiteten i livssituasjonen og det helhetlig bildet av behovet for oppfølging mer tydelig.

Dette bildet viser rasjoalet for en vektlegging av å ha brukeren i sentrum.

Å sette brukeren (den det gjelder) i sentrum er en måte å bli mer oppmerksom på det enkelte barn, den unge eller familiens egne perspektiver på situasjonen og deres helhetlige behov. Om tjenestene får definere behov og tilbud eller tiltak, blir dette raskt preget av hva som er tjenestens egne definerte ansvarsområder. Tjenestene vil se etter det de selv har ansvaret for. Som: skolen for læring, NAV for arbeidsinkludering, barnevernet for omsorgssituasjonen, utekontakten for ungdomsmiljøet, BUP for psykiske helseplager, osv. Valg av tiltak vil preges av de ansattes profesjonskunnskap, forståelse, metoder, tilgjengelige tilbud og tiltak i tjenesten – og kanskje også de ressursene de har til rådighet. Satt på spissen blir det enkelte barn, den unge eller familiens sammensatte utfordringer begrenset av de enkelte tjenestenes ansvar og oppgaver.

Å sette det enkelte barn, den unge og familien i sentrum og lytte til dem gjør at det sammensatte bildet blir mer tydelig. Brukerens samlede livssituasjon kommer bedre fram.

Å styrke barneperspektivet i tjenestene er en viktig del av dette. I NOU 2017: 12 *Svikt og svik*, om saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, peker de på manglende barneperspektiv i tjenestene. De viser at tjenester, blant annet innenfor rusomsorg og psykisk helsevern, som har hatt kontakt med foresatte, ikke har fulgt opp helt klare indikasjon på at foreldrenes situasjon kunne ha alvorlige konsekvenser for barna.

Det å styrke barneperspektivet når tjenestene møter foresatte, har blitt tillagt større vekt de siste årene. Dette er blant annet et innsatsområde i den pågående Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016-2020). Arbeids- og velferdsdirektoratet ga i 2018 Fylkesmannen i Troms i oppdrag å hjelpe NAV med å styrke barneperspektivet i tjenestene. De skal blant annet utvikle diverse verktøy og hjelpemidler som NAV kan bruke i dette arbeidet.¹

¹ <https://www.fylkesmannen.no/nm/Troms/Barn-og-foreldre/Nyheter-Barn-og-foreldre/hjelper-nav-a-styrke-barneperspektivet/>

5.

Brukerorientert modell

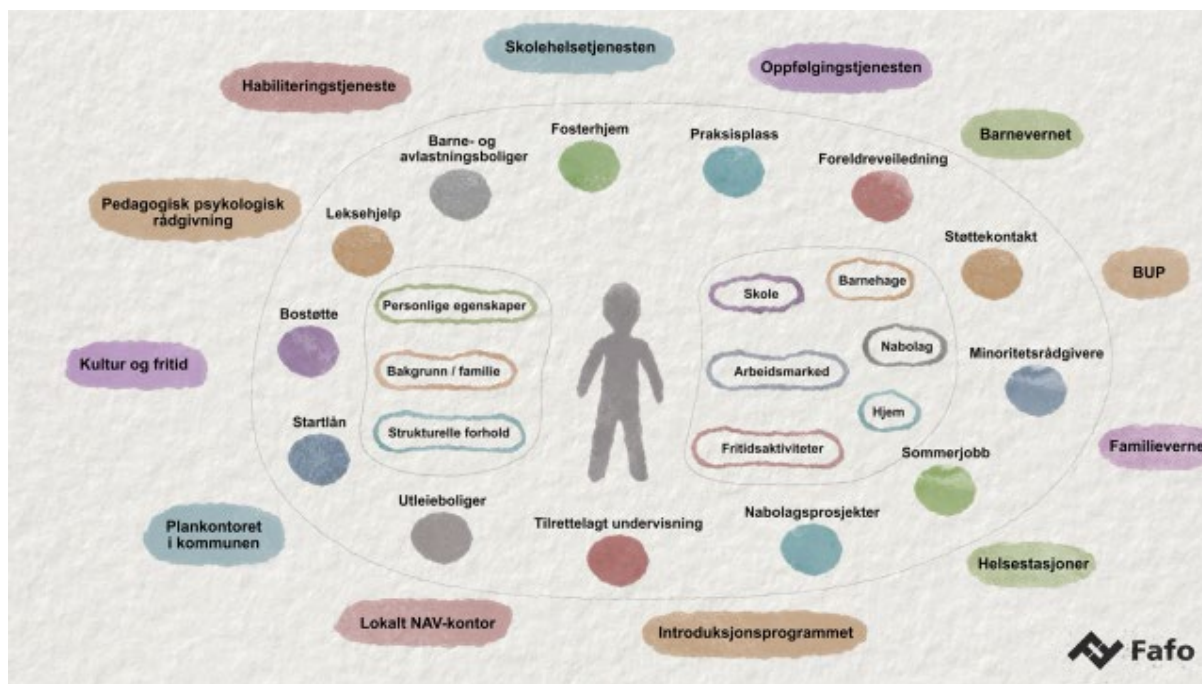
for komplekse behov blant utsatte barn og unge, og behovet samordning



I arbeidet med kunnskapsstatusen har vi utviklet en modell som 1) tar utgangspunkt i den enkeltes totale livssituasjon, for 2) å tydeliggjøre kompleksiteten som kan prege den enkeltes utfordringer og behov, viser 3) det mangfoldige systemet av tjenester som finnes for å bistå de som har behov for tjenester og 4) følgelig behovet for samordning.

Modellen setter den enkelte bruker i sentrum og denne personens totale livssituasjon – for ut fra dette å illustrere kompleksiteten i den enkeltes behov, men ikke minst det mangfoldige tjenestesystemet som en bruker potensielt må forholde seg til. Dermed blir behovet for samordning tydelig.

Modellen vises i de følgende bildene. Flere av dem er med animasjoner. Du trykker bare på bildet for å aktivere animasjonen.



Denne brukerorienterte modellen med individet i sentrum tydeliggjør kompleksiteten i utfordringer, behov og tilgjengelige tjenester for utsatte barn og unge.

I midten ser vi det enkelte barn/den enkelte unge. Nærmest barnet/ungdommen er de ulike faktorene (personlige egenskaper, bakgrunn/familie, strukturelle forhold) som påvirker den enkelte og deres mestringsstrategier, og de arenaene (hjem, nabolag, barnehage, skole osv.) som barn og unge skal delta på.

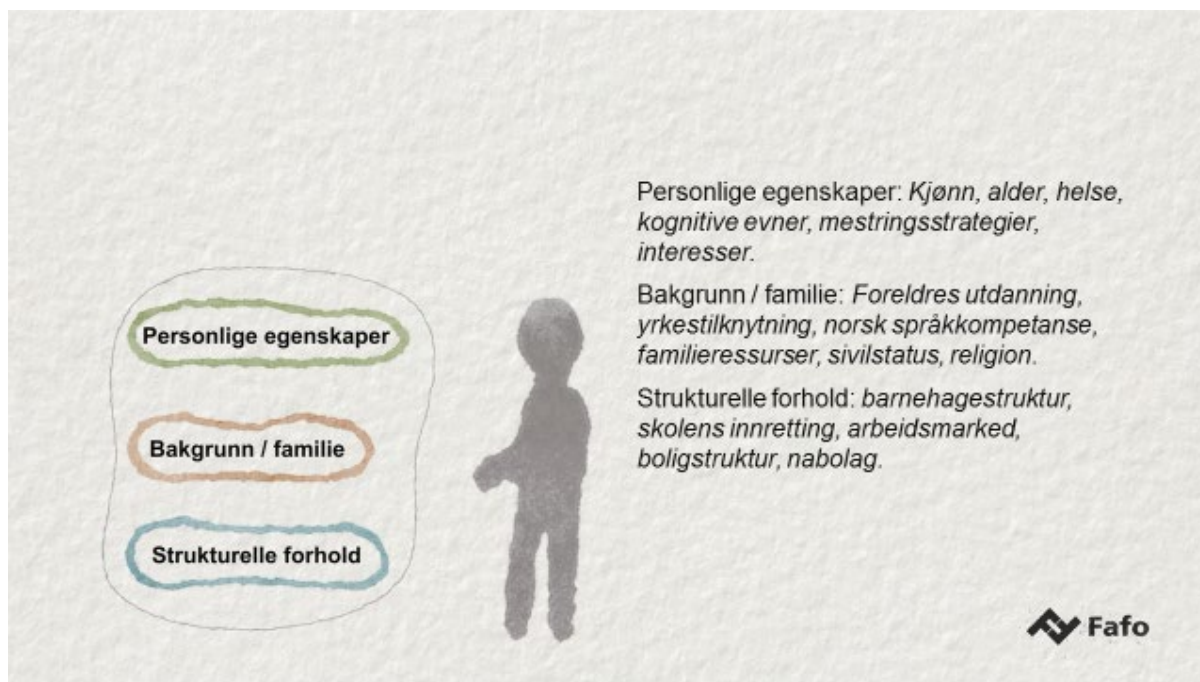
I sirklene utenfor ser vi **eksempler på tilgjengelige tiltak og innsatser**, og utenfor der igjen ulike involverte tjenester og sektorer. Dette er ikke et totalt utfyllende bilde av alle tilgjengelige tiltak, tjenester, etater og sektorer som kan være relevante. Det er mulig å nevne andre når man presenterer – hensikten er å illustrere kompleksiteten både i utfordringer, behov og tilgjengelige tilbud. Noen andre tilbud kan være brukerstyrt personlig assistanse, avlastning eller fastlege.

Vi skal bruke denne modellen for å tydeliggjøre sammensatte behov og det komplekse systemet for oppfølging av utsatte barn og unge.

Kjør animasjon:

Om vi ser nærmere på det enkelte barn og den enkelte ungdom, er det mange ulike faktorer som preger deres situasjon og hva de har med seg i sitt møte med utfordringer i livet.

Klikk neste lysbilde



Det er en rekke forhold som kan påvirke den enkelte i hvordan vedkommende mestrer utfordringer i livet. Vi kan dele dette opp i personlige egenskaper, bakgrunn og familie, og mer strukturelle forhold.

I dette bildet ser vi illustrert hvordan disse ulike forholdene preger den enkelte. *Personlige egenskaper kan være:* kjønn, alder, helse, kognitive evner, mestringsstrategier, interesser.

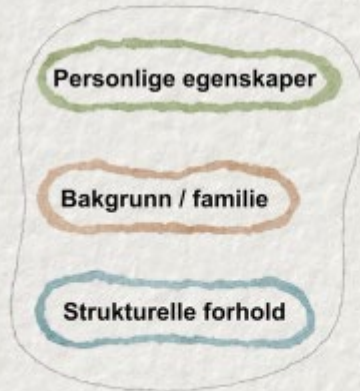
Familie/bakgrunn kan være: foreldres utdanning, yrkestilknytning, ressurser i familien, foreldres sivilstatus – om de er enslige/evt. skilt, inntekt, boforhold, kultur, religion, norsk språkkompetanse og botid i Norge.

Strukturelle forhold kan være: barnehagestruktur, skolens innretning, arbeidsmarked, boligstruktur, sosioøkonomiske forhold i nabolag.

Alt dette (personlige egenskaper, familie/bakgrunn og strukturelle forhold) **påvirker den enkelte** – og har betydning for den enkeltes **mestring på viktige arenaer** i livet.

Klikk neste lysbilde.

Individet



Alle disse «bakgrunnsfaktorene», eller det enkelte barn og den enkelte unges bakgrunn og livssituasjon, påvirker hverdagen deres hjemme og har betydning for hvordan de møter og mestrer samvær med jevnaldrende i nabolaget, mestrer hverdagen i barnehagen, faglige og sosiale krav i skolen, om de deltar på fritidsaktiviteter, går på fotball, er på klubben, hvordan det går på videregående og til slutt i arbeidslivet.

Vi har tidligere pekt på ulike risikofaktorer knyttet til disse bakgrunnsfaktorene, som påvirker livet til det enkelte barn og den unge. Kort sagt hvordan den enkelte mestrer utfordringer på ulike arenaer.

Klikk neste

Arenaer



Sammensatte bakgrunnsfaktorer preger individet og påvirker hvordan han eller hun klarer seg på **ulike arenaer**. Erfaringer fra og opplevelse av mestring på disse arenaene vil kunne ha betydning for senere mestring, selvtillit og robusthet i møte med utfordringer i livet.

Manglende mestring på disse **arenaene kan gi utfall** som psykiske helseproblemer, ensomhet, mobbing, manglende deltakelse i fritidsaktiviteter, skolevegring, dårlige skoleprestasjoner, frafall fra videregående, og til syvende og sist manglende integrering i arbeidsmarkedet.

Den grunnleggende uroen – som ligger bak blant annet 0–24-satsingen, er faren for at manglende mestring på viktige arenaer i barne- og ungdomstiden skal føre til sosial eksklusjon på viktige arenaer i voksenlivet, i arbeids- og samfunnsliv.

Klikk neste bilde – som viser at det er hjelp å få.

Men det er hjelp å få



 **Fafo**

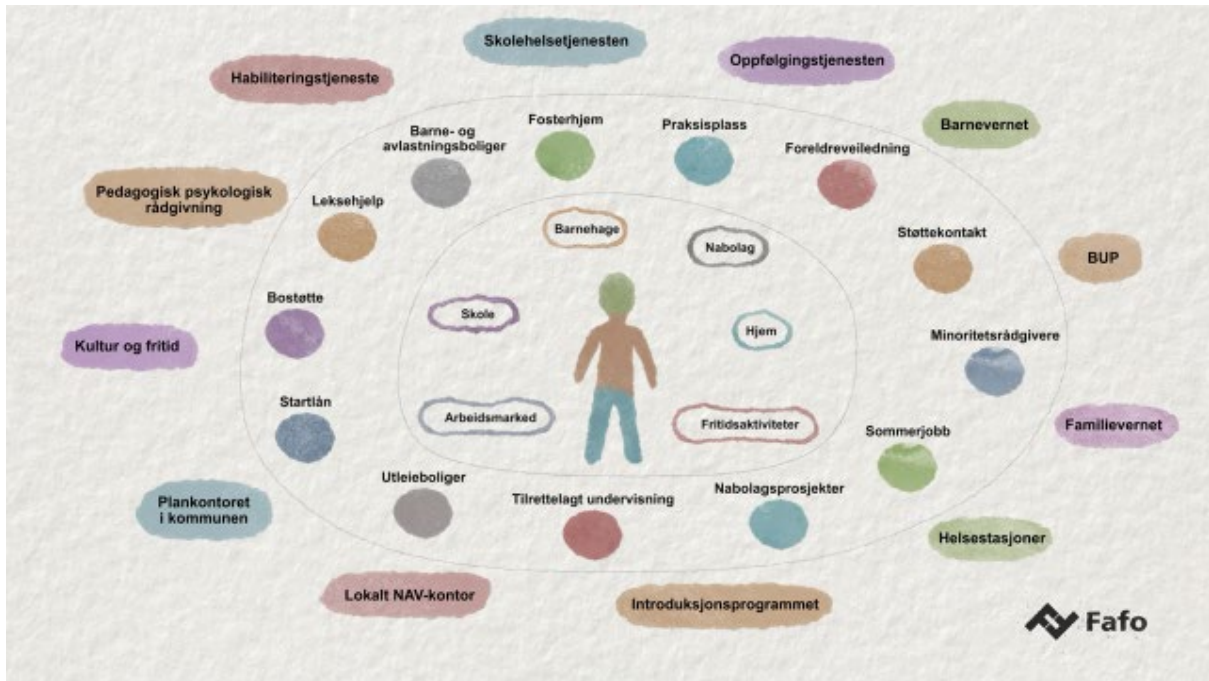
Dette bildet er en overgang til at det finnes tilgjengelige tiltak og tjenester.

Klikk til neste bilde



Trykk på bildet for animasjon – da kommer eksempler på tilgjengelige tiltak/tjenester og etater og aktører fram.

Innenfor oppvekstfeltet er det en rekke ulike tiltak og tjenester. Det er mange intervensjoner som kan iverksettes, for barn og unge, for familien, som eksempelvis gratis kjernetid i barnehage, startlån for at en familie kan kjøpe egen bolig, kontakt med BUP, tilskudd til fritidsaktiviteter eller oppfølging fra barnevernet. Intervensjonene er knyttet til de arenaene hvor barn og unge skal delta, altså hjemme, i et nabolag, på skolen.



Dette bildet illustrerer at det er en rekke tjenester og tiltak tilgjengelig, det finnes mange som kan bidra med mye når barn og unge møter utfordringer i livet. Som det er vist til tidligere i denne presentasjonen, er det slik at når barn og unge har opplevd alvorlige situasjoner, så har de gjerne vært i kontakt med flere tjenester som kanskje kunne utgjort en forskjell. Utfordringen som illustreres i dette bildet er når alle aktørene, tjenestene og tiltakene forholder seg til det enkelte barn, den unge eller familien ut fra sine perspektiver, at alle linjene går ut fra tjenesten eller tiltaket, og ikke mellom dem.

Utfordringen er knyttet til at tjenestene ikke samarbeider eller at de ikke varsler andre relevante tjenester når de er urolige.

Når alle innsatser rettes inn mot den enkelte er det heller ikke gitt at noen nødvendigvis forholder seg til helheten. Innsatsen kan følgelig bli fragmentert. Hver sektor og etat forvalter sine tiltak og tjenester, men hvem har ansvar for helheten?

Klikk neste

Utsatte barn og unge



Dette bildet illustrerer at alle aktørene, tiltakene og tjenestene har sine egne perspektiver, her illustrert som briller som de ser det enkelte barn og den enkelte unges utfordringer gjennom – eller familiens utfordringer. Brillene påvirker hva tjenesteutøvere ser etter, og hvilke tiltak og metoder de tenker er tilgjengelige, hensiktsmessige eller høvelige.

Tjenestenes «briller» er innstilt etter hva som er deres definerte ansvarsområde eller mandat, hva de har ansvar for og det de blir målt på. Eksempelvis har skolen ansvar for læring og mestring av faglige utfordringer, her ser vi også at PPT har ansvar for tilrettelegging, skolehelsetjenesten for helsesituasjonen, NAV for arbeidsinkludering. Vi kan hente flere eksempler: familievernert som er opptatt av hjemmesituasjonen og mor og fars kompetanse som foreldre, uteseksjonen som ser deltakelse med jevnaldrende og utfordringer i ungdomsmiljøene, flyktningetjenesten som er opptatt av forhold som har betydning for integrering og deltakelse, BUP som ser psykiske helseplager. Innstillingen av brillene er også styrt av blant annet tjenestenes faglige rammer for forståelse, profesjonskunnskap, kultur, tilgjengelige ressurser og hvorvidt den som har brillene på jobber system- eller individrettet.

Overgang neste bilde: Ulike «briller» er ikke et problem i seg selv, men utfordringen oppstår når tjenestene med ulike briller ikke forholder seg til hverandre.

Klikk til neste bilde

Erkjennelse av samarbeidsbehov



Det er vist tidligere i presentasjonen av kunnskapsgrunnlaget – i sekvensen om gjenstridige problemer – at det er en økende erkjennelse av behovet for samarbeid og samordning for å kunne gi mer helhetlig og effektiv oppfølging av utsatte barn og unge.

Ulike perspektiver eller det å ha ulike briller på, kan være en stor styrke, siden det bidrar til å belyse den det gjelder sin totale situasjon fra flere sider, og det kan gi en større forståelse av hvilke tilbud som er tilgjengelige fra det samlede tjenesteapparatet. Utfordringen oppstår dersom de ulike involverte aktørene ikke møter hverandre eller kjenner til hverandres intervensjoner, eller om de ikke anerkjenner de andre aktørenes kompetanse og forståelse av situasjonen, og derfor ikke vil samarbeide.

Dette bildet viser hvordan erkjennelsen av samarbeid kan oppstå mellom oppfølgingstjenesten og BUP om en gutt som nå er kommet i lære, men som sliter med depresjon. Det er behov for tettere oppfølging for å forebygge at han faller fra som lærling.

Hvorfor samordning?

- Tette hull i systemet (sikkerhetsnettet)
- Tidlig innsats
- Mer helhetlig og effektiv oppfølging
- Fra symptomlindring og bistand på enkeltområder, til mer helhetlig oppfølging for bedre livsmestring og sosial inkludering.



Oppsummeringen av hva vi har presentert så langt i dette kunnskapsgrunnlaget, viser at det er god dokumentasjon av behovet for bedre samordning, og dette står også høyt på den politiske dagsordenen. Om vi skal oppsummere kunnskapsgrunnlaget så langt knyttet til hvorfor det er behov for samordning, så dreier dette seg om at:

- Det kan bidra til å tette hull i velferdsstatens sikkerhetsnett.
- Det kan forebygge at barn og unges behov ikke identifiseres eller glipper i de tidligere omtalte grenseflatene, overgangene eller mellomrommene mellom tjenester.
- Det kan sikre at utsatte barn og unge blir sett og får den oppfølging de har behov for så tidlig som mulig.
- Det kan sikre, til tross for spesialiserte tjenester og spesifikke oppgaver, at barn, unge og familier ikke blir kasteballer, men at de tjenestene de møter tar ansvar, slik at de får den hjelpen de har behov for.
- Det kan sikre koordinering og kontinuitet i tilbudet til utsatte barn, unge og familier.

Mer helhetlig oppfølging skal bidra til at tjenestene sammen blir mer effektive, i den forstand at de ikke bare hver for seg demper symptomene på problemer på enkeltområder her og nå, men at de arbeider sammen for å få til bedre livsmestring og sosial inkludering for det enkelte barn og den enkelte unge.

Samtidig er det mye kompetanse og kunnskap om at det ikke nødvendigvis er enkelt å få god samordning. En av årsakene til det, skyldes måten moderne velferdsstater er innrettet på.

Klikk neste

Den sektorinndelte velferdsstaten

- Den høyt spesialiserte, sektorinndelte velferdsstat kan innebære barrierer for samarbeid.
- Organisatoriske siloer kan gjøre det vanskelig å operere på tvers.
- Hver sektor har definerte ansvarsområder, oppgaver, økonomi og ressurser.
- Mål og resultatstyring innenfor enkeltområder / sektorer.
- Ulike mandat medfører at sektorene også er bemannet av fagfolk med ulike utdanninger, og preges av ulik fag- og profesjonskunnskap, ulike fagspråk og kulturer.
- Spesialisering og tydelig oppgavefordeling gjør at ansatte i enkelt sektorer og tjenester kan ha liten kjennskap til andre tjenester, deres oppgaver og kompetanse.
- Praktiske forhold som ulike IKT systemer og hensyn til taushetsplikt kan medføre utfordringer for samarbeid.



Moderne velferdsstater karakteriseres blant annet av at de er sterkt spesialiserte. I norsk offentlig forvaltning er sektorprinsippet en viktig rammebetingelse. De ulike sektorene er blitt beskrevet som organisatoriske siloer, for å illustrere at det kan være vanskelig å operere på tvers. Hver sektor har definerte ansvarsområder, oppgaver, økonomi og ressurser, fag og profesjonskunnskap.

Sentralforvaltningens fag- og sektorinndeling gjenspeiler seg også i den kommunale etatsinndelingen. Sektoransvarsprinsippet har sin styrke i en tydelig oppgavefordeling, men samhandlingen på tvers av sektorer er en utfordring (Difi 2014).

Et sentralt spørsmål er hvorfor samordning er vanskelig. Forskning på feltet peker på en rekke ulike forhold – både organisatoriske og kulturelle (Winsvold 2011, Krane mfl. 2017). Etatene og tjenestene som skal samarbeide har ulikt ansvar og ulike oppgaver, de forholder seg til ulike regelverk, blir utsatt for separate tilsyn, har stort sett statistikk og tallmateriale for egen sektor, får veiledning, kompetanseheving og utviklingsmidler hver for seg, osv. Dette kan vanskeliggjøre samarbeid mellom dem. Kultur og fag er også viktig. Tjenestene bemannes av fagfolk som har ulike utdanninger, snakker ulikt fagspråk, er preget av ulik kultur. De kan dessuten ofte ha lite kjennskap til mandat og oppgaver hos de andre sektorene og tjenestene.

Det er videre organisatoriske/praktiske hindringer for eksempel knyttet til at man ikke har felles IKT-systemer, noe som gjør kommunikasjon på tvers av tjenestene utfordrende. Det kan i tillegg være manglende ressurser, mangel på tid til samarbeid eller hensyn til taushetsplikten som blir en barriere.

Kilder:

- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014.07.
- Krane, L., Makarova, A. & Brøndbo, P. H. Krane, L. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Nord (RKBU Nord)
- Winsvold, A. (2011). *Evalueringsprosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA-rapport 18:2011.

Hva skal til for å lykkes med samordning?



Fafo

Det foreligger flere kunnskapsoppsummeringer og også evalueringer av samordningsprosjekter som trekker fram faktorer eller forhold som fremmer samordning av tjenester rettet mot utsatte barn og unge (Kaurstad mfl. 2014, Krane mfl. 2017, Melby mfl. 2017, Mathiesen & Buland 2017). På bakgrunn av disse studiene har vi identifisert syv ulike forhold som erfarer å være viktige for å fremme samarbeid og samordning. Disse er:

Ledelsesforankring: Det er viktig at oppmerksomheten omkring samordning og tilrettelegging for dette er forankret hos ledelsen (Winsvold 2011). Lederforankring, politisk og administrativt, har stor betydning for prioritering av samarbeid (Krane mfl. 2017).

Tid og ressurser: Tverrsektorielt samarbeid er tid- og ressurskrevende, og ledere som verdsetter og prioriterer å sette av tid og ressurser til dette, har betydning for å lykkes (Kaurstad mfl. 2014, Krane mfl. 2017, Winsvold 2011, Melby mfl. 2017). Grovt forenklet ser det ut til at tjenester som har romslig økonomi og at det settes av tid til samarbeid, er forhold som fremmer samarbeid (Krane mfl. 2017).

Struktur og rutiner: Nært forbundet med tid og ressurser er det å utvikle strukturer og rutiner for tverrsektorielt samarbeid. Formelle strukturer i seg selv, som blant annet samarbeidsmøter, bidrar til at samhandlingskompetansen øker, og det blir lettere å avklare roller og rammebetingelser, samt at uenigheter kan diskuteres (Winsvold 2011, Krane mfl. 2017). Jevnlige møter for bygging av felles kompetanse og felles språk gir et nødvendig grunnlag for å lykkes med samarbeid på tvers av sektorer og tjenester (Kaurstad mfl. 2014).

En koordinator: Flere av studiene som har evaluert konkrete samarbeidsprosjekter peker på at når flere aktører/tjenester skal samarbeide, har det stor betydning å ha en koordinator for samarbeidet (Kran mfl 2017, Mathiesen & Buland 2017, Colett & Bargdø 2016). Ifølge Mathiesen og Buland (2017) vil en koordinator være en som bidrar til kontinuitet i det tverrsektorielle samarbeidet og sørger for at man ikke faller tilbake til sektortenkning.

Respekt for ulik kompetanse: Tverrsektorielt samarbeid utfordres av at de ulike velferdstjenestene har avgrensede ansvars- og kompetanseområder, noe som kan bidra til at man ser ulike problemer og løsninger. Hvilke «briller» man har på, bestemmer hva man ser. Flere studier peker på at for å få til tverrsektorielt samarbeid må man møtes på en arena der ingen får bruke posi-

sjonsmakt eller profesjonsmakt overfor andre (Mathiesen & Buland 2017). I Modellkommuneforsøket fant man at felles kompetanseutvikling bidro til at tjenestene fikk bedre kjennskap til hverandre, noe som dermed la et grunnlag for bedre samhandling (Deloitte 2015).

Felles arenaer: Flere studier av ulike samhandlingstiltak peker på at geografisk nærhet i form av at tjenestene møtes på felles arenaer, for eksempel samlokalisering mellom tjenestene, at det på andre måter legges til rette for større nærhet mellom tjenester ved at de møtes i spesifikke team eller på gitte møteplasser eller i felles møter, har en positiv effekt på tverrsektorielt samarbeid (Melby mfl. 2017, Deloitte 2015).

Brukermedvirkning: Mange studier av vellykket tverrsektorielt samarbeid peker på at brukermedvirkning er en betydningsfull faktor (Krane mfl. 2017). Større brukermedvirkning og brukerorientering er av betydning for å kunne gi mer helhetlig og effektiv oppfølging, dette er særlig påpekt i flere studier om oppfølging av unge (Lo, Olsen & Anvik 2016, Melby mfl. 2017).

Kilder:

- Deloitte (2015). *Evaluering av Modellkommuneforsøket*. Sluttrapport 2015. Deloitte.
- Colett, D. L. & Bragdø, A. (2016). Lindesneslosen – et individuelt oppfølgingsprosjekt blant utsatte ungdom. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, Vol.13, nr. 1-2.
- Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H. & Groven, G. (2014). *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. Møreforskning, KSFOU-prosjekt nr. 134033.
- Krane, L., Makarova, A. & Brøndbo, P. H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorene som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Nord (RBKU Nord rapport 3).
- Lo, C. Olsen, T. & Anvik, C. H. (2016). *Mellom linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester*. Arbeidsnotat nr. 1011/2016. Nordlandsforskning.
- Mathiesen T. H. & Buland, I. H. (2017). *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor. En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre*. Rapport 2017/005.
- Melby, L., Ådnanes, M., Kaasbøll, J., Kasteng, F. & Ose, S. O. (2017). *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier på veien mot mer helhetlig tjenestetilbud*. SINTEF Teknologi og samfunn. Rapport 2017.00418.
- Winsvold, A. (2011). *Evaluering av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA-rapport 18:2011.

Huller i det juridiske rammeverket

- Det finnes reguleringer av samordning og samarbeid både på system og individnivå, men:
 - Mangelfull regulering av samhandling på systemnivå
 - Kravet til samordning og helhetlig oppfølging svært fragmentert på individnivå
- Regelverksgruppe under 0–24-samarbeidet vurderer at det er behov for en tydeligere rettighetsfesting av krav til samordning og helhetlig oppfølging.
 - Foreslår utredet en egen lov om plikt til samordning
 - Foreslår utredet bedre samsvar mellom reguleringene i de ulike sektorlovgivning



En arbeidsgruppe innenfor 0–24-samarbeidet har sett på regelverket knyttet til tverrsektoriell oppfølging av utsatte barn og unge, og utarbeidet rapporten *Samarbeid til barn og unges beste* (2018).

Det finnes en rekke lovverk som regulerer tjenester til barn og unge. På et overordnet nivå er det FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen), som ved ratifisering er gjort til norsk lov. I tillegg er det en rekke særlovgivninger som lov om barnehager, lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven), lov om barnevernstjenester, lov om sosiale tjenester i NAV, helse- og omsorgstjenesteloven. Etter en gjennomgang av relevant lovverk, oppsummerer regelverksgruppen at det finnes reguleringer av samordning og samarbeid både på system- og individnivå, men at det er mangelfullt. Ikke alle særlovene for de ulike relevante tjenestene inneholder bestemmelser om plikt til å samarbeide med andre sektorer. Der plikt om samarbeid er regulert, er pliktene ulikt utformet, har ulikt innhold og det varierer hvem det skal samarbeides med. Regelverksgruppen konkluderer med at det er grunnlag for å si at det er hull i regelverket. Det samme gjelder retten til et samordnet, helhetlig og koordinert tilbud for den enkelte.

Gruppen vurderer at det er behov for en tydeligere rettighetsfesting av krav til samordning og helhetlig oppfølging. De vurderer to ulike strategier. En er å gjøre tilpasninger i de særlovene som finnes, slik at det blir større samsvar. En del av dette er også å følge opp at det skjer en implementering av lovverket knyttet til samordning og samordnet innsats. De argumenterer for at dette sannsynligvis ikke vil være tilstrekkelig og foreslår at dersom man vil nå målet med bedre koordinerte tjenester til utsatte barn og unge, så kreves det egen lovgivning: De foreslår at det bør vurderes nye felles, like bestemmelser om samarbeid, enten i særlovgivning eller i en egen lov eller forskrift.

En av deres vurderinger er også at for barn, unge og foreldre vil det være lettere å forholde seg til en lov eller forskrift enn til alle sektorlovene når de har behov for et helhetlig og koordinert tilbud. Rettsikkerheten vil bli bedre ivarettatt.

Kilder:

Samarbeid til barn og unges beste (2018). 0–24-samarbeidets nettsider: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

Tydeliggjøre mulighetene for samarbeid

- Behov for å tydeliggjøre regelverket knyttet til taushetsplikt og mulighetene for å samhandle selv om det foreligger taushetsplikt.
- Individuell plan (IP) er et mulig verktøy for samordnet innsats på individnivå:
 - Utfordring at noe varierende regelverk knyttet til rett til IP, innretning av IP og svært mangelfull regulering av krav til å bidra i oppfølging av IP fra andre tjenester.



I rapporten fra regelverksgruppen i 0–24-samarbeidet er det vist til at det er behov for å tydeliggjøre de muligheter som finnes for samarbeid innenfor regelverket.

Kravet til taushetsplikt er et forhold som ofte framheves som en barriere for samarbeid mellom tjenester. Alle som arbeider innenfor tjenester som er relevant for 0–24-samarbeidet omfattes av taushetsplikt, men begrensningene relatert til taushetsplikt varierer noe mellom de ulike sektorene. Skal tjenestene samarbeide, må det være hjemmel for å fravike taushetsplikten, og det viktigste grunnlaget for å oppheve taushetsplikten er samtykke. Hvordan dette praktiseres, varierer. Regelverksgruppen vurderer at det er behov for å tydeliggjøre regelverket knyttet til taushetsplikt og muligheten for å samhandle selv om det foreligger taushetsplikt.

Individuell plan (IP) er et verktøy for samordnet innsats på individnivå for dem med behov for et helhetlig og koordinert tilbud. Regelverksgruppen viser i sin gjennomgang at lovgivningen innenfor helse, barnevern og NAV har bestemmelser om rett til IP på visse vilkår, mens denne retten ikke er forankret i annet relevant lovverk. I utdanningssektoren har for eksempel skolen plikt til å delta i utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i IP som er hjemlet i annet regelverk, når skolen vurderer at det er nødvendig for å ivareta elevens behov. PP-tjenesten har derimot ingen plikt til å delta i arbeidet med Individuell plan. Når de ser på barnehageloven, så har den ingen regler om IP.

Regelverksgruppen peker derfor på at det er et fragmentert regelverk knyttet til rett til IP, plikt til å tilby og plikt til å delta i samarbeidet. De mener det bør vurderes endringer for å styrke barn og unges rett til et helhetlig og koordinert hjelp. Gruppen foreslår å lovfeste en rett til samarbeidstiltak, herunder rett til samarbeidsplan og koordinator. Deres forslag innebærer at «terskel» for plikt til å tilby/rett til samarbeidstiltak senkes, sammenliknet med vilkårene for dagens bestemmelser om IP. De foreslår at retten/plikten til samarbeidstiltak inntreffer når barnet/den unge har behov for tjenester/tiltak fra to eller flere tjenester/virksomheter og dersom samarbeidstiltaket er til barnet/den unges beste. Retten/plikten til samarbeidstiltak foreslås også å innebefatte samarbeidsplan og koordinator.

Kilder:

Samarbeid til barn og unges beste. 0–24-samarbeidets nettsider: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

6.

Samordningstrapp



I denne sekvensen bruker vi en trapp for å illustrere at det kan være ulike nivåer av samarbeid, og at det på hvert trappetrinn er ulike forhold som må være til stede for at man skal lykkes med mer samordnet innsats. Denne illustrasjonen, samordningstrappen, tar utgangspunkt i en modell utviklet av Difi (2014) i rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*.

DIFIs samordningstrapp



Dette bildet viser de ulike trinnene i samordningstrappen slik den er illustrert av Difi (2014).

I rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*, definerer Difi samordning slik:

«Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset hverandre» (Difi 2014:14)

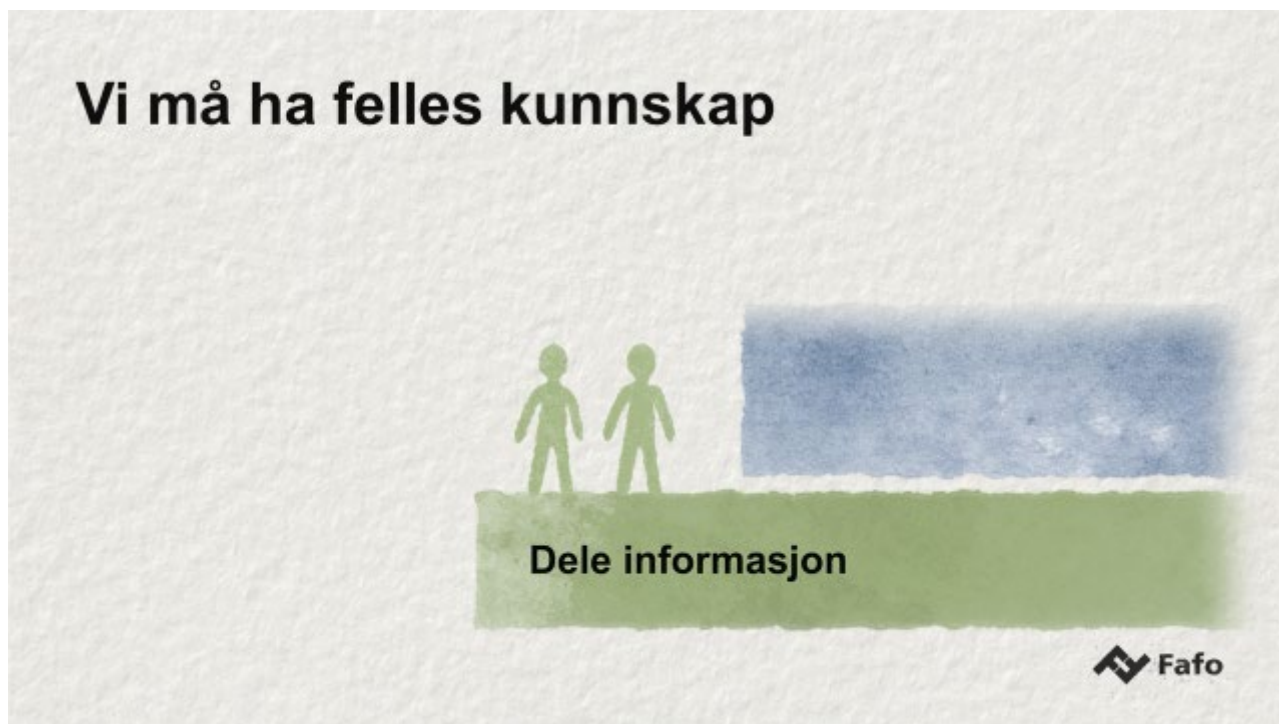
Det finnes ulike nivåer av samarbeid og samordning. Trappen illustrerer økende grad av samordning og gjensidig avhengighet mellom de involverte aktørene på et område.

Kilder:

Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07.

For følgende sekvens om samordningstrappen kommer en felles liste med referanser etter siste bilde av trappen.

Vi må ha felles kunnskap



Dette bildet viser det nederste trinnet i samordningstrappen, det helt grunnleggende, nemlig å dele informasjon.

Ulike etater eller involverte aktører må holde hverandre informert om hva som skjer i forbindelse med en spesifikk innsats eller person/familie. Informasjonsutveksling kan, som vist tidligere i kunnskapsgrunnlaget, være viktig for å kunne få til tidlig innsats. Det må være et system for at den tjenesten eller aktøren som identifiserer utfordringer eller behov, kan melde dette til relevant tjeneste eller aktør dersom de selv ikke kan tilby den oppfølgingen som er nødvendig. Informasjon er grunnleggende for at andre tjenester skal kunne iverksette tiltak. Informasjonsutveksling betyr ikke nødvendigvis noe ytterligere samordning av innsatsen overfor det enkelte barn, den unge eller familien.

Å dele informasjon kan virke enkelt, og det er mye informasjonsutveksling i kommunene. Samtidig er det mye kunnskap om at det ikke nødvendigvis alltid er enkelt. Manglende felles IKT-systemer, journalsystemer og taushetsplikt kan være barrierer for informasjonsdeling. I kunnskapsgrunnlaget er det flere funn som tyder på at det er behov for en bedre infrastruktur for informasjonsdeling for å kunne lykkes bedre med både tidlig innsats og bedre samordning.

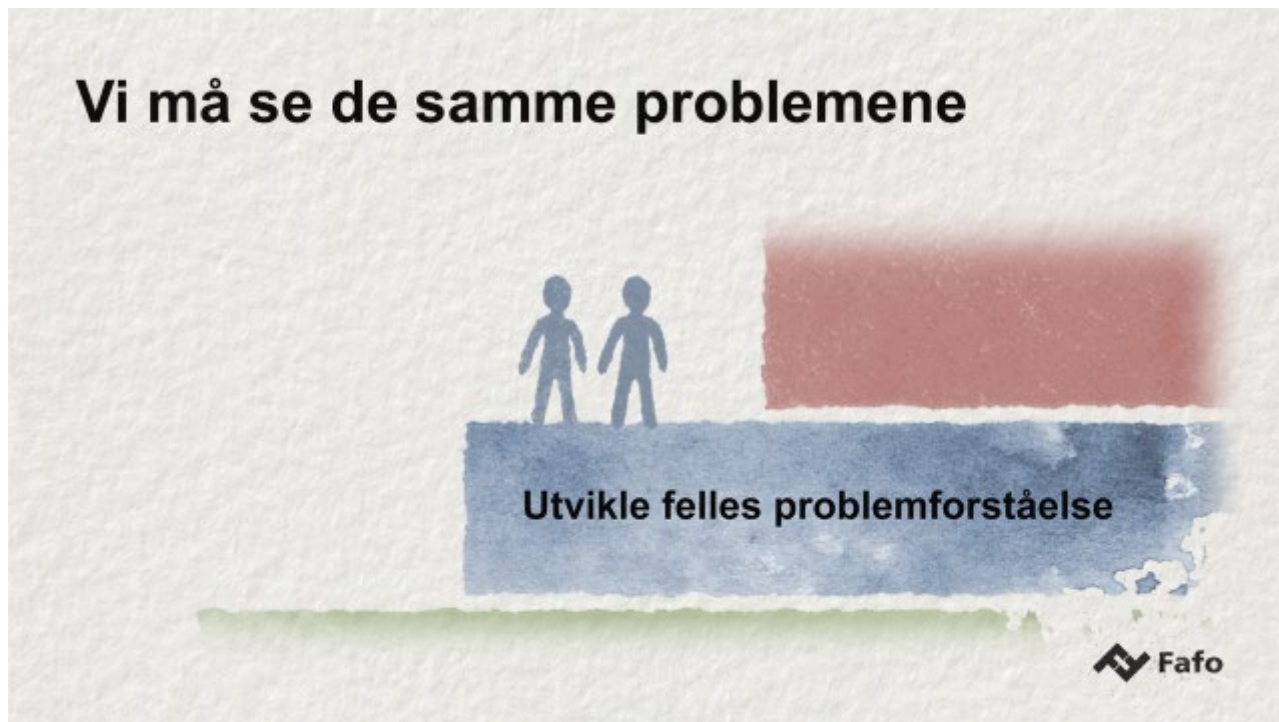
En rekke studier og evalueringer viser at det å dele informasjon og samarbeide på tvers av sektorer og tjenester på kommunalt nivå, krever at ønsket om dette er forankret hos kommunaledelsen, både politisk og administrativt, og dessuten på ledernivå i de ulike kommunale tjenestene (Winsvold 2011, Melby mfl. 2017, Krane mfl. 2017, Kaurstad mfl. 2014).

For å lykkes med å komme videre enn bare å utveksle informasjon, er det en forutsetning at aktørene kommer sammen og at det settes av tid til å samarbeide.

Klikk til neste bilde

Kilder etter siste bilde av trappen.

Vi må se de samme problemene



På det andre trappetrinnet starter en aktiv prosess og samhandling mellom de involverte. Her er samhandlingen blitt mer aktiv, og det er dialog om hvordan man forstår problemet eller de utfordringene man skal samarbeide om.

Flere studier (Kaurstad mfl. 2014, Melby mfl. 2017, Anvik & Waldahl 2018) peker på at det å utvikle en felles forståelse av problemene og utfordringene, og også av hverandres kompetanse, er tidkrevende, men helt nødvendig for å lykkes med tverrsektorielt samarbeid. Faste samarbeidsmøter trekkes fram som en nøkkelfaktor i flere av studiene, slike møter bidrar til at man forstår hva som er de ulike aktørenes kompetanse og hva ulike aktører kan bidra med i samarbeidet (Mathiesen & Buland 2017, Melby mfl. 2017).

Evaluering av Modellkommuneforsøket (Deloitte 2015) viste at kommunene som deltok hadde fått økt kompetanse og økt tverrfaglig forståelse. Der kommunene hadde satset på felles kompetanseutviklingstiltak, hvor de ulike tjenestene i kommunen fikk samme opplæring, bidro det til en felles faglig plattform og en bedre tverrfaglig forståelse. Det er et funn i flere andre studier at samarbeid mellom ulike tjenester i konkrete prosjekter og tiltak gir bedre kjennskap til hverandres kompetanse, og gjennom dette også respekt for hverandres kompetanse og ulike tilnærminger (Krane mfl. 2017, Kaurstad mfl. 2014, Mathiesen & Buland 2017). Når forskjellige aktører får bedre kjennskap til hverandres tiltak og virkemidler, er det lettere å utvikle hensiktsmessige former for samarbeid rundt utsatte barn og unge.

Klikk neste bilde

Kilder etter siste bilde av trappen.

Vi må trekke i samme retning



På det tredje trinnet er ambisjonene for samordningen økt. Gjennom tettere dialog og kjennskap til hverandre, er ambisjonen at de ulike aktørene tilpasser sin innsats, innretting, og mål slik at det harmonerer bedre med de andre aktørene, og unngår at det de foretar seg virker negativt inn på andres innsats. Om barnevernet har en intervensjon knyttet til en ungdom, kan det være viktig at skolen kjenner til dette, eller oppfølgingstjenesten dersom den unge har droppet ut av skolen, slik at de eventuelt ikke legger opp til tiltak som kan virke negativt inn på den andres innsats. På samme måte kan en tenke seg innsats overfor en familie, hvor det er tjenester knyttet både til foreldre og barn.

Difi (2014) beskriver dette trinnet som «negativt definert samordning». I dette legger de at samordningen bygger på at de ulike aktørene ikke gjør noe som medfører at en annen aktørs innsats ikke lykkes – eller fjerner insentivene fra å delta i et annet opplegg, motarbeider eller skader hverandres innsats (Difi 2014:17). Dette vil si at de ulike aktørene eller tjenestene som er involvert i oppfølging, har kjennskap til hverandres innsats og kan tilpasse denne slik at det ikke for eksempel fjerner motivasjonen for å delta i et tiltak initiert av en annen tjeneste. Dersom barnevernet, skolen og NAV alle har ulike innsatser overfor en familie, kan det være viktig å snakke sammen for å forhindre at disse ulike intervensjonene trekker i helt ulike retninger. Det krever også at man har rutiner og retningslinjer for å vite hvem som kan bidra med hva og hvordan. Det er med på å gjøre samarbeidet forutsigbart, man vet hva den enkelte involverte tjeneste/etat skal gjøre når og hvordan (Mathisen & Buland 2017, Melby mfl. 2017).

Winsvold (2011) peker på utfordringen med parallelle tiltak eller tjenester, uten at disse er synkronisert eller samordnet, og hvor aktørene ikke vet at det er andre instanser inne i saken. Manglende rutiner for å forhindre parallelle tiltak er ifølge Winsvold noe de ansatte i kommunene peker på som svært kritisk, blant annet siden det i enkelte tilfeller kan være meget uheldig eller direkte skadelig for brukeren (ibid.:27).

Klikk neste bilde

Kilder etter siste bilde av trappen.

Vi må jobbe sammen



Det mest ambisiøse og øverste trinnet beskriver Difi (2014:17) som positiv samordning, det innebærer en mer offensiv tilnærming, hvor man er opptatt av å lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler. Her er tanken at de ulike etater, tjenestesteder eller andre involverte, samarbeider og samordner sin innsats, slik at de sammen utvikler et felles og helhetlig tiltak/en oppfølging eller plan for et barn, en ungdom eller en familie, selvsagt sammen med den det gjelder. Proba samfunnsanalyse (2018) har evaluert et forsøk i Asker kommune (Asker velferdsrab), som har utviklet en egen modell for bedre koordinering av tjenester til familier eller unge i en vanskelig livssituasjon. En grunnidé er å tenke velferd ikke som en kostnad, men som en investering. Modellen inkluderer at det etableres et eget «investeringsteam» rundt hver innbygger/familie som følges opp, og dette teamet er sammensatt av tilgjengelige ressurser på tvers av virksomheter og faglige siloer. Det å bringe tjenestene sammen, øker muligheten for å utløse samtidige tiltak, at det blir en mer samordnet og helhetlig innsats. Asker kommune har som følge av dette utviklet en ny praksis.

Klikk en gang til – så kommer implementering av neste praksis opp i bildet.

ET TRINN TIL: Det er innenfor 0–24-området flere eksempler på prosjekter på kommunalt nivå som gjennom å samarbeide om tiltak for utsatte barn og unge har klart å komme til trinn fire i samordningstrappen. De har utviklet en ny praksis, en ny plan eller nye tiltak sammen (se Winsvold 2011, Deloitte 2015, Melby mfl. 2017, Krane mfl. 2017). Men i flere av evalueringene av konkrete kommunale samarbeidprosjekt rettet mot utsatte barn og unge, vises det til at mange av forsøkene og tiltakene er prosjektbaserte og at finansieringen opphører etter prosjektperioden. Når man har prosjekt, medfører det gjerne ekstra ressurser, avsatt tid og oppmerksomhet. Å få videreført dette inn i ordinær drift, eller å etablere en ny praksis, kan være en utfordring. (Melby mfl. 2017, Mathisen & Buland 2017). **Et neste trinn i samordningstrappen, eller det trappen fører opp til, burde følgelig være å implementere ny praksis i ordinær drift.**

Kilder for bildene under presentasjonen av samordningstrappen:

- Anvik C. & Waldahl, R. H. (2018). Sustainable Collaboration to support Vulnerable Youth: Mental Health Support Teams in Upper Secondary School. *Social Inclusion*, Volume 6, issue 3.
- Deloitte (2015). *Evaluering av Modellkommuneforsøket*. Sluttrapport 2015. Deloitte.
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07.
- Difi (2016). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24 samarbeidet*. Læringsnotat.
- Proba samfunnsanalyse (2018). *Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune*. Rapport 2018-01.
- Mathiesen, I. H. & Buland, T. (2017). *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor. En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre*. Rapport 2017/005.
- Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H. & Groven, G. (2014). *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. Møreforskning, KSFOU-prosjekt nr 134033. Rapport.
- Krane, L., Makarova, A. & Brøndbo, P. H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorene som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Nord (RBKU Nord rapport 3).
- Melby, L., Ådnanes, M., Kaasbøll, J., Kasteng, F. & Ose, S. O. (2017). *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier på veien mot mer helhetlig tjenestetilbud*. SINTEF Teknologi og samfunn. Rapport 2017.00418.
- Winsvold, A. (2011). *Evaluering av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA-rapport 18:2011.

7.

Noen eksempler på samordning



Under følger noen eksempler på samordning ute i kommunene i ulike prosjekter, tiltak eller initiativer (i kommunal eller statlig regi). Det er viktig å presisere at dette er ikke eksempler på tiltak som nødvendigvis er evaluert eller på andre måter systematisk vurdert knyttet til effekt eller god praksis. Dette er eksempler som er spilt inn under ulike workshops og møter i forbindelse med arbeidet med kunnskapsgrunnlaget, eller kjent fra rapporter eller prosjekter benyttet i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget. Eksemplene står for seg selv som nettopp noen utvalgte eksempler på kommunal praksis knyttet til samordning. I bruk av presentasjonen ute i fylkene/kommunene er det hensiktsmessig å legge inn lokale case dersom dere kjenner til slike.

Case: Plan for helhetlig oppvekst i Larvik (2016-2020)

- Plan for helhetlig oppvekst for barn og unge skal være et styrings- og utviklingsverktøy, og den skal være overbyggende når det gjelder andre planer innen oppvekstområder.
- Fire hovedstrategier:
 - Organisasjonsutvikling: ledelse, organisasjonskultur og holdninger
 - Empowerment, medvirkning, innflytelse og kontroll i eget liv
 - Systematisk satsning på kompetanse
 - **Helhetlige tjenester; sammen, samtidig og samordnet**
- Kritiske suksessfaktorer:
 - Tidlig innsats
 - Samarbeid på tvers



Dette bildet er et eksempel på en helhetlig plan for oppvekstfeltet utviklet i Larvik kommune. I forbindelse med omorganiseringen av kultur- og oppvekstfeltet, var det en forutsetning for kommunen at dette måtte følges opp med en plan for å sikre helhet, koordinering, samarbeid og likeverdige tjenester på tvers innenfor tjenesteområdet. Plan for helhetlig oppvekst for barn og unge er tenkt som et styrings- og utviklingsverktøy, og skal være overbyggende når det gjelder andre planer innen oppvekstområdet. Det betyr at når det utvikles andre planer på deler av oppvekstfeltet, så skal de forholde seg til dette overordnede styringsdokumentet. Bildet viser de fire hovedstrategiene i planen, hvor ett av dem er helhetlige tjenester; sammen, samtidig og samordnet. Det er to kritiske suksessfaktorer – tidlig innsats og samarbeid på tvers.

Også andre kommuner har denne typen overordnede oppvekststrategier eller planer. Et annet eksempel er Helhetlig oppvekststrategi 2017 – 2027, Nes kommune. Kommunestyret vedtok i mai 2015 oppstart av arbeidet med en helhetlig oppvekststrategi. Strategien retter seg mot barn og unge fra 0 til 23 år. Prosjektet Barnekonvensjonen i praksis har vært en viktig del av arbeidet med oppvekststrategien. Artikkel 3 i barnekonvensjonen er bærebjelken i strategien: «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». I tillegg er barn og unges egne ønsker og uttalelser for hvordan de ønsker at oppveksten i Nes skal være, sterkt vektlagt.

Helhetlig oppvekststrategi favner alle som jobber med barn og unge i kommunen, uavhengig om det er kommunal, fylkeskommunal, frivillig eller privat sektor.

Kilder:

Larvik: https://www.larvik.kommune.no/media/1967/plan_for_helhetlig-oppvekst.pdf

Nes: <http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2019/04/Helhetlig-oppvekststrategi-2017-2027-Nes-i-Akershus.pdf>

Case: Familiens hus i Færder kommune

- Alle forebyggende helsetjenester for barn og unge samlokalisert
- Modell Bedre tverrfaglig innsats (BTI) for raskere og profesjonell samhandling mellom tjenestene.
- Stafettloggen – en tids- og innholdsmessig oversikt over initiativer og beslutninger som er tatt med hensyn til et barn/ungdom som har behov for ekstra innsats.
- Flere handlingsveiledere, maler og planer for ansatte.
 - Blant annet mal for tverrfaglig samtykkeerklæring



En rekke kommuner har valgt å organisere sine tjenester overfor barn, unge og familier etter modellen Familiesenter eller Familiens hus. Dette er en samorganisering av tjenester til barn og unge med mål om lavere terskel for kontakt og bedre samhandling. **Et eksempel på Familiens hus finnes i Færder kommune. Her er alle forebyggende helsetjenester for barn og unge samlokalisert.**

En viktig del av tilnærmingen i Færder kommune er at de bruker metoden Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI), med mål om at hvert enkelt barn og hver familie får en raskere og profesjonell samhandling mellom helsetjenestene. Det er mange kommuner som arbeider med modellen BTI. Det finnes linker bakerst i kunnskapsgrunnlaget til ressursider for BTI-metoden.

Familiens hus i Færder kommune (opprinnelig Nøtterøy kommune) inngikk i en evaluering av samhandlingstiltak for barn og unge (Melby 2017). En egen stafettlogg og flere ulike handlingsveiledere for ansatte er viktige verktøy som er implementert som del av modellen for å sikre koordinert innsats og kontinuitet i oppfølgingen. Stafettloggen er et digitalt verktøy for systematisering av tiltak rundt barn og unge. Det er utviklet flere veiledere og maler for ansatte, deriblant en mal for tverrfaglig samtykke.

Melby mfl. (2017) fant at de ansatte var svært fornøyde med BTI-metodikken. Viktige forhold som ble framhevet var tydelig **ansvarsdeling, brukermedvirkning og tidlig innsats**. Det er etablert et samhandlingsteam/fagteam i Familiens hus som brukes i de mest komplekse sakene. Teamet består av representanter for ulike tjenester, som kommunepsykolog, barneverntjenesten, Ressurscenter for mennesker med utviklingsmuligheter, PP-tjenesten, forebyggende helse-tjeneste og tjenestekontoret. En representant for fastlegene deltar også. De ansatte er opptatt av at fastlegen bidrar med et medisinsk blikk, noe som oppfattes som svært nyttig.

Kilder:

Melby, mfl. (2017). *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier og barrierer på veien mot et mer helhetlig tjenestetilbud*. Sintef Teknologi og samfunn.

<https://www.færder.kommune.no/tjenester/barnehage-skole-og-familie/familiens-hus/> (NB denne linken er for Nøtterøy, Tjøme og Færder)

Case: Asker velferdsrab

- Utgangspunkt i utprøving av tjenestedesign for utvikling av bedre tjenester (2013).
- Behov for helhetlige tjenester
- Fra velferd som en kostnad til velferd som en investering
- Modell for å koordinere tjenester til familier eller ungdommer i en vanskelig livssituasjon.
- Investeringssteam rundt hver enkelt innbygger / familie. Brukeren som «medinvestor» i teamet.
- Teamet sammensatt av tilgjengelige resurser på tvers av virksomheter og faglige siloer.
- Medarbeidere gis myndighet til å ta beslutning og finne løsninger sammen med innbyggeren og resten av investerings-teamet.
- Én person, investeringslederen, er ansvarlig for å følge investeringen over tid og sikre gevinstene



Asker-kommunen har vært pilotkommune for å utprøve tjenestedesign i utformingen av boligsosiale tjenester. Prosjektet konkluderte med at en del av brukerne hadde behov for flere ulike velferdstjenester. Svaret på dette var **Asker velferdsrab** – og vekt på å tenke velferd som en investering og ikke som en kostnad. Modellen har til hensikt å gi bedre koordinerte tjenester, og innebærer økte krav til brukerne om medvirkning til å forbedre egen livssituasjon.

Modellen innebærer at hver familie eller innbygger som blir tatt inn i prosjektet, får et investeringsteam de forholder seg til. Dette teamet består av ansatte i de tjenestene som er relevante for innbyggeren/familien. Deltakerne i teamet skal ha myndighet til å kunne ta avgjørelser slik at utfordringer løses raskt. Målgruppene for velferdsrab har så langt vært familier med barn med nedsatt funksjonsevne, familier med levekårsutfordringer og ungdom.

Proba samfunnsanalyse (2018) har i en evaluering vist at brukerne opplever det som **positivt at situasjonen deres kartlegges og belyses fra flere sider**. Brukermedvirkningen vurderes som god. Investeringsleder (leder av teamet) sørger for å **involvere bruker og sammenfatte og forklare informasjonen fra de ulike tjenestene og bistå bruker i å formidle behov**. Brukeren oppfatter at velferdsrab **ikke slipper dem, men følger dem opp så lenge det er behov**.

Innbyggerne får ikke flere eller andre tjenester enn de ellers ville hatt krav på, men organiseringen fører til en mer helhetlig vurdering og tilpassede tjenester. De ansatte fra de ulike tjenestene som har deltatt i investeringssteamene, vurderer velferdsrab som en konstruktiv arbeidsform. Det er nyttig å møte andre instanser, og muligheten til å utløse samtidige tiltak framheves som en styrke ved modellen. Mange opplever også at de har fått bedre kjennskap til andre tjenester gjennom denne modellen.

Kilder:

Proba Samfunnsanalyse (2018). *Erfaringer fra forsøk med velferdsrab i Asker kommune*. Rapport 2018-01.
<https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/innovasjon-i-asker/innovasjonsprosjekter/asker-velferdsrab>

Regional velferdspilot i Viken

- En samordnet regional stat i partnerskap med et utvalg kommuner.
- Innovasjonspilot med formål å se på nye muligheter for samordning av regionale aktører opp mot kommunene som brukere.
 - Mål om å dokumentere at metodikken med en mer samordnet stat bidrar til bedre løsninger på kommunens sammensatte velferdsutfordringer.
- Fylkesmannen piloterer.

- Videreføring av et tidligere samarbeid om Velferd og utvikling mellom Fylkesmannen i Østfold, IMDi Øst, Bufetat Øst, Østfold fylkeskommune, NAV Østfold, Husbanken Øst og Høgskolen i Østfold.
- Mål:
 - Vanskeligstilte personer får et helhetlig tjenestetilbud i tråd med sine behov.
 - Kommunene skal oppleve en samordnet stat og fylkeskommune.
 - Direktoratene, fylkeskommune, NAV, Husbanken og fylkesmannsembetets virkemidler er samordnet.
- Innhold:
 - Samarbeid mellom avtalepartnere blant annet for å bidra til tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, sikre samordning mellom avtalepartnere overfor kommune om konferanser/samlinger, innspill til planarbeid, oppfølging av prosjekter og tilskuddsforvaltning.



Dette caset er eksempel på et samarbeid i regional stat for å kunne opptre mer samordnet overfor kommunene som brukere. Piloten er utviklet i Østfold, hvor fylkesmannen har spilt en aktiv rolle for å bidra til bedre samordning av de statlige aktørene og etatene på regionalt nivå. Piloten er videreført i 2019 i Viken.

Velferdspiloten i Viken er et partnerskap mellom regional stat og et utvalg kommuner for å se på metoder for hvordan de statlige aktørene kan opptre mer samordnet overfor kommunene. Hensikten med dette er å kunne bidra mer effektivt til å støtte opp under utvikling av mer helhetlige tjenestetilbud. For å forstå mer av piloten kan vi se på bakgrunnen for selve arbeidet.

Velferdspiloten er forankret i en tidligere samarbeidsavtale om velferd og utvikling mellom Husbanken, IMDi Øst, Bufetat, Østfold fylkeskommune, NAV Østfold og Fylkesmannen i Østfold for 2017 og 2018. Avtalen skulle bidra til samarbeid mellom avtalepartnere knyttet til flere tema og oppdrag, som blant annet barn og unge, herunder 0–24-samarbeidet og barnefattigdom, strategien bolig for velferd, helse og levekår og integrering og bosetting.

Målene for samarbeidet var å bidra til at: 1) Vanskeligstilte personer får et helhetlig tjenestetilbud i tråd med sine behov. 2) Kommunene skal oppleve en samordnet stat og fylkeskommune. 3) Direktoratene, fylkeskommunen, NAV, Husbanken og fylkesmannsembetets virkemidler er samordnet.

I velferdspiloten skal de se på nye muligheter for samordning av regionale aktører overfor kommunene som brukere. De tar blant annet utgangspunkt i erfaringer med at kommunene har gitt uttrykk for at de ønsker å møte regionale aktører samlet og ikke enkeltvis.

Innholdet i det tidligere samarbeidet om velferd og utvikling som har vært praktisert i Østfold, er blant annet felles konferanser/samlinger, innspill til planarbeid, oppfølging av prosjekter i kommunene og i tilskuddsforvaltning.

Arbeidet i Østfold har tydelige paralleller til et liknende velferdsnettverk for regionale statlige aktører, kompetansesenter og kommuner i regi av Fylkesmannen i Trøndelag.

Case: Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF 2016-2019)

- HOLF er en modell som utvikles av NAV for å forbedre oppfølgingen av lavinntektsfamilier. Utviklingsarbeidet gjennomføres som en nasjonal randomisert studie hvor det også er en kontrollgruppe av NAV kontor som ikke følger denne modellen.
- Hensikten med HOLF er å fremskaffe kunnskap om hvordan motvirke fattigdom og dens konsekvenser gjennom koordinerte tjenester som forbedrer familiens arbeids- og boligsituasjon, økonomi og øker barnas sosiale deltakelse.
- Familiekoordinatorer



Arbeids- og velferdsdirektoratet har et pågående arbeid med å utvikle en modell for mer samordnet bistand til barn, unge og barnefamilier: Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Hensikten er å motvirke fattigdom gjennom koordinerte tjenester knyttet til familiens økonomi, arbeids- og boligsituasjon og å øke barnas sosiale deltakelse.

En forskergruppe ved Oslo Met (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus) evaluerer prosjektet, som er en såkalt randomisert kontrollert studie: 30 NAV-kontorer er tilfeldig fordelt til eksperiment- og kontrollgruppe. Alle kontorene får to familiekoordinatorer. I eksperimentgruppen skal disse følge NAVs nyutviklede modell, mens kontrollgruppen står fritt i valg av modell, metoder og verktøy.

I den første underveissrapporten fra evalueringen (Malmberg-Heimonen mfl. 2016:70) presenterer de et illustrerende eksempel hvor det er en familie med en mor og flere barn. BUP sier til moren at hun må fokusere på sønnen, barnevernet at hun også må klare å se de andre barna, mens NAV sier at det viktigste er at hun kommer seg i jobb. Sannsynligvis har alle de ulike involverte aktørene gjort relevante vurderinger, men eksemplet tydeliggjør behovet for bedre koordinering og samarbeid.

Den andre underveisevalueringen viser at arbeidet ved alle kontorene (familiekoordinatorer) har ført til mer helhetlig oppfølging, de arbeider med hele familien og på flere områder. Samtidig ser det foreløpig ut som at ved kontorene som arbeider etter HOLF metoden, er koordinering av tjenester og aktiviteter mer framtrepende enn ved sammenlikningskontorene (Malmberg-Heimonen mfl. 2018:4-6). Den endelige evalueringen av modellen er varslet å foreligge i 2019.

Kilder:

- Malmberg-Heimonen, I, Fossetøl, K, Rugkåsa, M., Tøge, A.G., Gyure, K., Gubrium, E. (2016). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveissrapport*. AFI Rapport 2016:11
<http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Helhetlig-oppfoelging-av-lavinntektsfamilier>
- Malmberg-Heimonen, I, Tøge, A.G., Liodden, T., Rugkåsa, M., Gyure, K., Fossetøl, K, Bergheim, B. (2018). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Andre underveissrapport*. OsloMet Rapport 2018 nr 9.
<https://skriftserien.hioa.no/index.php/skriftserien/article/view/604/117>

Et lag rundt eleven



- Et forskningsprosjekt om flerfaglig kompetanse i skolen (2017-2020).
 - Økt helsesøsterressurs i systemrettet og strukturert samhandling med skole (NIFU).
 - «LOG-modellen», et systematisk opplegg for ledelse, organisering og gjennomføring av en utviklingsprosess der målet er et hensiktsmessig flerfaglig samarbeid i skolen (HiOA).
- Undersøke konsekvenser for læringsmiljø og læringsutbytte



Et lag rundt eleven er et pågående forskningsprosjekt om flerfaglig kompetanse i skolen. Prosjektet går fram til 2020. Hensikten er å undersøke konsekvensen av ulike former for flerfaglig kompetanse i skolen for elevenes læringsmiljø og læringsutbytte. Innenfor prosjektet er det to delprosjekter:

A. Et prosjekt som innebærer økte helsesøsterressurser i skolen. Helsesøsterressursen skal inngå i en systemrettet samhandling med lærere, skoleledere og sosialpedagogisk personale, for å styrke elevers fysiske og psykiske læringsmiljø på 5. til 7. trinn. Forskningsprosjektet gjennomføres av NIFU i samarbeid med Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger og Folkehelseinstituttet. Begrunnelsen for tiltaket er en antakelse om at dersom læreren får veiledning og bistand fra helsesøster og helsesøster møter eleven i klasserommet, vil dette virke forebyggende og helsefremmende. For eksempel gjennom at elevene trives bedre og det blir mindre fravær. Det vil kunne avlaste læreren og frigi mer tid til undervisning.

B. Det andre prosjektet er utprøving av LOG-modellen, et systematisk opplegg for ledelse, organisering og gjennomføring av en utviklingsprosess der målet er et hensiktsmessig flerfaglig samarbeid i skolen. Dette prosjektet innebærer en effektevaluering i regi av Oslo Met (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus) i samarbeid med Universitetet i Tromsø. Prosjektet hviler på en antakelse om at skolen allerede har tilstrekkelig flerfaglig kompetanse, men mangler overordnede strategier og måter å organisere samarbeidet på.

Det pågående prosjektet Et lag rundt eleven bygger på forskning og modeller for å teste ut bruk av flerfaglig kompetanse i skolen, presentert i Borg mfl. 2014 og Borg mfl. 2015.

Kilder:

Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K., og Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren – en kunnskapsoversikt*. AFI-rapport 2014:8.

Borg, E, Christensen, H., Fossetøl, K., og Pålshaugen, Ø. (2015). *Hva læreren ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for bruk av flerfaglig kompetanse i skolen* AFI-rapport 2015/6.

Les mer om prosjektet her: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/et-lag-rundt-eleven---bruk-av-flerfaglig-kompetanse-i-skolen/>

Case: Ungdomsteam i NAV

- Kontorene med spesialisert ungdomsarbeid har **hyppigere samarbeid med andre etater** og er mer fornøyde med dette samarbeidet enn de som jobber i et NAV-kontor uten et ungdomsteam eller en ungdomskontakt.
- Viktig for samarbeid at både NAV-kontoret og kommunen for øvrig hadde en sterk satsing på unge og ungdomsarbeid.
- Ungdomsteamet dannet grunnlag for godt samarbeid på tvers av etater. Dette inkluderte samarbeid mellom NAV og oppfølgingstjenesten, barnevernet og spesialisthelsetjenesten/DPS, barne- og ungdomspsykiatrien.
- De andre etatenes kjennskap til og mulighet for direkte kontakt med veiledere eller leder i ungdomsteamet hadde betydning.
- At andre etater og også arbeidsgivere opplevde å ha faste kontaktpersoner internt ved NAV-kontoret, forbedret og økte hyppigheten av samarbeid på tvers.

Kilde: Strand, Bråthen og Grønningsæter, 2015



Fafo har gjort en studie av NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015). Tidligere i presentasjonen er det vist til at intervjuer med ansatte i tjenestene tydeliggjør at de som er mest marginaliserte på arbeidsmarkedet – unge utenfor arbeid, utdanning og lære – ofte har svært sammensatt problematikk. **I studien viser de at organisering og spesialisering av oppfølgingstjeneste for unge har betydning for samarbeid.** Veiledere ved kontorer som har organisert ungdomsoppfølgingen i egne team er mest fornøyd, og oppgir å ha mest samarbeid. Dette er både et funn i de kvalitative intervjuene og i en kartleggingsundersøkelse av NAV-kontorene.

I bildet er det listet opp noen av de faktorene som de ansatte mente hadde betydning for samarbeid om oppfølging av gruppen. En faktor utenfor selve kontoret er at det ene caset i studien, hvor de var mest fornøyd med oppfølgingen av unge, også vektla sterkt at kommunen for øvrig hadde stor oppmerksomhet omkring unge. Dette ga grunnlag for å få til samarbeid mellom etatene. Nettopp betydningen av forankring i hele kommuneorganisasjonen – alle etater – er også vektlagt som en suksessfaktor i evalueringen av Modellkommuneforsøket om bedre tidlig innsats og mer systematisk helhetlig oppfølging (Deloitte 2015).

I bildet er det listet opp flere faktorer som studien av ungdomsarbeidet i NAV viser at har hatt betydning for godt samarbeid.

Kilder:

- Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Fafo-rapport 2015:41. <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/nav-kontorenes-oppfolging-av-unge-brukere>
- Deloitte (2015). *Evaluering av Modellkommuneforsøket. Sluttrapport 2015*. Deloitte.

8.

Nettressurser

Det finnes flere nettsider og kunnskapsbanker hvor oppfølging av utsatte barn og unge, og samordnet innsats, er et tema. Her er en oversikt over nettsteder hvor kommunene kan få mer kunnskap.



I det følgende kommer linker til ulike nettressurser som kan være relevante for kommunenes arbeid med å heve kvaliteten på det tverretatlige samarbeidet.



Fattigdom blant barn

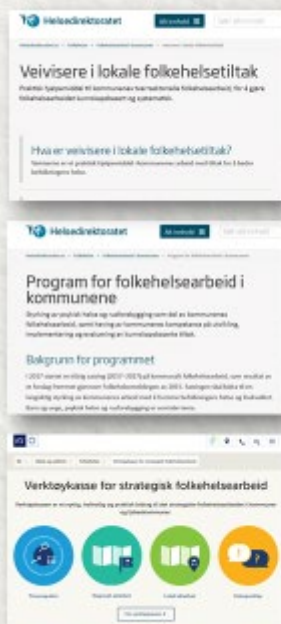
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utviklet en veileder om tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom. Veilederen er utviklet som et verktøy for kommunene i arbeidet med å forebygge fattigdom blant barn. [Lenke](#)



Bolig

I forbindelse med den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014-2020) har de involverte direktoratene sammen utviklet en omfattende veiviser for kommunenes arbeid med bolig og tjenester til utsatte grupper på boligmarkedet. [Lenke](#)





Folkehelse

HelseDirektoratet har utviklet flere veivisere for flere områder innenfor lokalt folkehelsearbeid. Barn og unge, og familier, er et eksplisitt tema i flere av veilederne.

I 2017 startet en tiårig satsning på lokalt folkehelsearbeid – med utgangspunkt i Folkehelsemeldingen fra 2015 (Meld.St.19. (2014-2015)). Barn og unge, psykisk helse og rusforebygging er sentrale tema i programmet.

KS har utviklet et prosessverktøy for lokalt folkehelsearbeid.



Forebygging

På forebygging.no finner man kunnskap om rusforebyggende og helsefremmende arbeid. Herunder informasjon om «Bedre tverrfaglig innsats (BTI)», som er en samhandlingsmodell for tidlig og mer samordnet innsats som er tatt i bruk av mange kommuner. [Lenke](#)

Barnekonvensjonen

Sjumilssteget er en satsning for å få fylkesmannsembetene og kommunene til å følge opp barnekonvensjonen i sitt arbeid med planlegging og kvalitetssikring av tjenester til barn og unge. På nettsiden finner man informasjon, eksempler og veiledning. [Lenke](#)





Kriminalitetsforebyggende samarbeid

Over flere år er det utviklet SLT-samarbeid i mange kommuner, og spesifikke SLT-koordinatorene. SLT er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet som benyttes av om lag 200 kommuner. En SLT-håndbok kan lastes ned fra nettstedet. [Lenke](#)



Oslo-modellen

I Oslo er det utviklet en egen modell, *SaLT*, om samarbeidet mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt om å avdekke utfordringer knyttet til barne- og ungdomskriminalitet og rusmisbruk blant unge, og bidra til at tiltak innenfor ulike sektorer samordnes, kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring. Rapporten kan lastes ned fra nettsiden. [Lenke](#)



Forskningsprosjekt – kommunal samhandling

Regionalt kompetansesenter for barn og unge (RKBU) Nord forsker på samhandling og kvalitet i kommunale tjenester for barn, unge og deres familier (SKO-studien). Kommuner fra hele landet deltar i studien. Formålet er å undersøke ulike faktorer som er forbundet med god kvalitet innen kommunale tjenester til barn, unge og deres familier.



Rapport

Rapport fra Folkehelseinstituttet om helsefremmende og forebyggende tiltak i blant annet barnehage og skole.



0-24-samarbeidet

Dette notatet inneholder bilder og tekst fra en powerpoint-presentasjon av et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å heve kvaliteten på det tverrsektorielle arbeidet overfor utsatte barn og unge i kommunene. Kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet på oppdrag fra 0–24-samarbeidet og Utdanningsdirektoratet, og det inngår i en verktøykasse for fylkesmannsembetenes arbeid med 0–24-oppgavet. Temaer som behandles i presentasjonen er hvorfor det er viktig med samordnet innsats overfor utsatte barn og unge, hvorfor tverrsektorielt og tverretatlig samarbeid kan være vanskelig, og hva man kan gjøre for å fremme en mer helhetlig og samordnet innsats.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2019:21
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10311