



# 1. Kunnskap om samarbeid i velferdstjenestene. Status og utfordringer

Janne Paulsen Breimo og Cecilie Høj Anvik

**Sammendrag** Dette introduksjonskapitlet setter rammene for bokas tema, altså samarbeid som fenomen innenfor den norske velferdsstaten. Formålet og ambisjonene med boka introduseres i tillegg til bakgrunnen for forfatterens interesse for temaet. Kapitlet diskuterer betydningen og utbredelsen av begrepet samarbeid samt beslektede begreper som samhandling, samordning og samskaping. Bokas ulike bidrag introduseres også gjennomgående i teksten.

**Nøkkelord** samarbeid | samhandling | samskaping | velferdsstat | begreper

**Abstract** This introduction sets the stage for the theme of the book which is collaboration as a phenomenon within the Norwegian welfare state. Furthermore, the purpose and ambitions of the book are introduced as well as the motivations for writing this book. The chapter discusses the meaning and prevalence of collaboration and related concepts such as coordination and co-creation. The authors' contributions are also introduced throughout the text.

**Keywords** cooperation | collaboration | co-creation | welfare state | terms

## INNLEDNING

Troen på, og ideen om, at mer samarbeid, samordning, samhandling og koordinering er det som skal til for å løse større og mindre utfordringer i offentlig sektor, har hatt en sterk tilstedeværelse i den offentlige diskursen. Denne troen har tjent som begrunnelse for policyreformer, gjennom flere tiår, og ikke bare i Norge. Uttrykk for dette *trykket* på mer samarbeid, samordning/koordinering og samhandling finner vi for det første i politiske styringsdokumenter (Breimo & Sandvin, 2009).

De siste 25 år er det produsert seks stortingsmeldinger og fem NOU-er innenfor helse- og velferdsfeltet som har samarbeid, samordning, helhet eller beslektede begreper som hovedfokus.<sup>1</sup> Dette gjenspeiles også i Forskningsrådets utlysninger og styringsdokumenter. Vi finner det for eksempel i Porteføljeplanen for Helse, som i sin første tematiske prioritering slår fast at «mer forskning om hva som bidrar til å skape helhetlige tjenestetilbud for befolkningen og bedre sammenheng i pasient- og brukerforløp, er nødvendig» (Norges forskningsråd, 2021). Også innenfor utdanningspolitikken finner vi uttrykk for denne trenden, noe som har medført endringer i studieplanene ved en rekke profesjonsutdanninger rundt omkring i landet (se for eksempel Meld.st.13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*). Det siste tilskuddet er begrepet *samskaping*, som har befestet sin posisjon de siste årene, særlig på kommunenivå (Breimo & Røiseland, 2021).

På tross av dette trykket på samarbeid, både innenfor velferdspolitik, forskning og utdanning, viser imidlertid 'forskning på forskningen' at feltet har en rekke svakheter og mangler (Anvik et al., 2019). For det første er forskningen relativt policy-nær og evner sjelden å distansere seg fra en politisk problemforståelse. Det stilles sjelden spørsmål ved hvorvidt det kan være andre forklaringsfaktorer enn mangel på samarbeid som er årsaken til velferdsstatlige utfordringer. Ett problem med dette kan være at påtrykket for samarbeid som eneste løsning dekker over andre grunnleggende problemer i velferdsstaten. I tillegg kan troen på samarbeid mellom aktører føre til pulverisering av ansvar. For det andre er det få studier som undersøker hvordan samarbeid og samhandling *faktisk gjøres* i ulike kontekster, hva problemene konkret består i, og hva som skaper og opprettholder disse problemene. Dette kan føre til at vi ikke får kunnskap om hva de faktiske samarbeidsproblemene egentlig består i, og at vi kun får bekreftet at ulike aktører synes det er 'vanskelig å samarbeide'. Dette vises blant annet gjennom en ensretting i bruk av særlig kvalitativ metode, der for eksempel fokusgruppeintervju brukes på en måte som bidrar til å reprodusere rådende konsensus, snarere enn å utfordre dem (Anvik et al., 2021). For det tredje blir stemmene til brukerne av tjenestene sjelden hørt. Dette fører til at mange studier preges av deskriptive analyser som

---

1 NOU 1986: *Samordning i helse- og sosialtjenesten*; NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*; NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*; NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste*; NOU 2009: 22 *Det du gjør – gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*; St.meld.nr. 50 (1993–94) *Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste*; Meld.st. nr. 25. (1996–1997) *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*; St. meld. nr. 21 (1998–99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*; St. meld. Nr. 14 (2002–03) *Samordning av Aetat, trygdeataten og sosialtjenesten*; St.meld nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*; Meld.nr. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.

reproduserer det man allerede har konkludert med tidligere, både i policydokumenter og i forskningsbidrag.

I denne boka argumenterer vi med andre ord for 1) at samarbeid og beslektede begreper er blitt et moteord som presenteres som både problem og løsning innen offentlig forvaltning, 2) at forskningen tidvis er delaktig i å reprodusere denne forståelsen, og 3) at vi trenger nye og bedre metoder for å studere samarbeid som empirisk fenomen. Formålet med denne boka er å bidra til å imøtegå noen av disse manglene, gjennom å anvende nye og teoretisk baserte innfallsvinkler til å forstå samarbeid og beslektede begreper som fenomen i velferdsstatens politikk og praksiser. En ambisjon er å knytte kunnskap om og forståelse av samarbeidspraksiser nærmere til de problemene som skal løses i tjenestene. Vi etterlyser både mer *teoriutvikling* og mer *empirisk grunnlag for teoriutvikling*. For å kunne gjøre dette må man ifølge den franske sosiologen Pierre Bourdieu (1992, s. 238) dekonstruere det objektet som skal studeres, i dette tilfellet begrepet samarbeid (samt beslektede begreper). Bourdieu advarer mot det han kaller prekonstruksjoner, og skriver at «Language poses a particularly dramatic problem for the sociologist: it is in effect an immense repository of naturalized preconstructions, and thus of preconstructions that are ignored as such and which can function as unconscious instruments of construction» (s. 238). Videre foreslår han (1992, s. 243) at man bør se på forskningsobjektet sitt som et *felt* som skal undersøkes, det vil si «a structured space of social forces and struggles». Han er opptatt av at forskeren må forsøke å se forbi det som «alle ser» eller «alle forstår som», og argumenterer for at man må etterstrebe en *radikal tvil* i forhold til det *prekonstruerte*. En annen sosiolog som advarer mot det hun kaller *institusjonelle diskurser*, er Dorothy E. Smith. Begrepet viser til de tatt-for-gitte-sannheter som personer som befinner seg innenfor et felt, deler. Diskursene legger gjerne premisset for hva involverte personer forteller om, bidrar derfor til å skape en barriere for hvilken kunnskap man kan få om et felt (Smith, 2005, s. 155). Flere av denne bokas forfattere er inspirert av Smiths teorier om hvordan fenomener bør studeres, for å unngå å fanges av de institusjonelle diskursene, og her er særlig ideen om å studere praksis som 'arbeid' sentral. Ved å studere samarbeid som et arbeid som gjøres av ulike aktører, er ideen at man kommer nærmere målet om å finne ut av hvordan samarbeid faktisk gjøres eller, like relevant, hvordan det *ikke* gjøres.

Boka anlegger et kritisk blikk på det politiske prosjektet som handler om forsøk på koordinering av tjenester og på den rådende diskurs som fremmer at manglende samarbeid som oftest er problemet. Boka presenterer ulike typer forskningsbidrag; både bidrag som analyserer videre funn fra en litteraturstudie, diskursanalyser av politiske styringsdokumenter samt empiriske studier fra ulike felt i velferdsstaten. Vi presenterer her bidrag som problematiserer samarbeid i Nav, ROP-tjenester,

eldreomsorg og tjenester rettet mot flyktninger, samt mellom ulike nivå (stat-kommune, spesialisthelsetjeneste-kommunale tjenester). I dette innledende kapitlet vil vi belyse og drøfte fenomenet samarbeid i velferdstjenestene på samme tid som vi introduserer bokas kapitler.

## SAMARBEID OG BESLEKTEDE BEGREPER

Begrepet samarbeid er beslektet med ord som samhandling og samordning eller koordinering. Ness (2016) skriver at begrepene samarbeid og samhandling begge betyr 'å arbeide sammen', men mens samarbeid handler om det som gjøres når man løser en konkret oppgave, handler samhandling mer om den gjensidige relasjonelle deltakelsen mellom aktørene. I den ovennevnte 'forskning på samarbeidsforskningen' fant vi at begrepet samhandling ble anvendt på flere og ulike måter i det gjennomgåtte materialet. I en del studier benyttes samhandling som et politisk begrep, oftest med henvisning til samhandlingsreformen eller til tiltak som iverksettes eller prøves ut som del av samhandlingsreformen, for eksempel lovpålagte samarbeidsavtaler. Denne bruken av samhandlingsbegrepet – samhandling på systemnivå – opptrer gjerne i sammenheng med utvikling, testing eller evaluering av «samhandlingsmodeller». Henvisningen til samhandlingsreformen innebærer at begrepet som sådan sjelden defineres eller avgrenses. Begrepet henviser implisitt til den betydning begrepet har i samhandlingsreformen. Dette er et samhandlingsbegrep som blant annet har fått kritikk for manglende fokus på aktørene (Romøren, 2011). Bukve og Kvåle (2014, s. 16) definerer samhandling som «samarbeid i situasjonar der det ikkje finst ein aktør som har fullstendig kontroll over ein prosess eller utføringa av ei oppgåve». Videre henviser de til Johnson (2009) når de knytter dette til kompleksitetsteori som «handlar om dynamikken i nettopp slike system og situasjonar der det ikkje finst ein sentral koordinator med kontroll». Jo mer komplekst jo større behov for samhandling. Begrepsbruken innenfor feltet er tema for kapitlet til **Sandvin og Breimo**. Kapitlet tar for seg den endringen som har skjedd fra det vi kaller *samordningsdiskursen* til den rådende *samhandlingsdiskursen*. Det bygger på en analyse av sentrale stortingsmeldinger innenfor helse- og velferdssfeltet fra 2005 til 2020. Formålet med studien har vært å analysere den politiske bruken av samhandlingsbegrepet og se på hvordan diskursen bidrar til å konstruere bestemte objekter i virkeligheter.

*Samarbeid* kan sies å være et positivt verdiladet ord, og få ville antyde at det å samarbeide ikke er et gode. Lauvås og Lauvås (2004) problematiserer imidlertid det at samarbeid ofte oppfattes som et moralsk anliggende, altså at man må være positiv, vennlig og hyggelig for at et samarbeid skal fungere. Både i politiske dokumenter og i forskning fremstilles ofte 'mangel på samarbeidsnarrativet' som

om det er en motvilje mot samarbeid blant ansatte i helse- og velferdstjenestene. Noen ganger kan imidlertid det å samarbeide være et uttrykk for profesjonell ulydighet, noe kapitlet til **Solstad** i denne boka illustrerer. Det vil si at viljen til samarbeid er så sterk at man er villig til å bryte lover og retningslinjer for å få dette til. Kapitlet illustrerer hvordan ansatte i Nav bryter lover og retningslinjer fordi de opplever samarbeidet oppover i systemet som utfordrende, men også for å skape et bedre samarbeid både *til brukere* og *mellom ansatte* internt på de lokale Nav-kontorene. Kapitlet diskuterer hvorfor organiseringen av Nav skaper et behov for å bryte lover og retningslinjer, nettopp for å få samarbeidet til å fungere.

Når det gjelder *hvem* som skal samarbeide, er begrepsbruken i stadig endring både innenfor policy, forskning og utdanning. Mens man tidligere kalte samarbeid mellom ulike profesjoner for 'tverrfaglig' samarbeid, er det nå mest vanlig å benytte begrepet 'tverrprofesjonelt samarbeid', etter de engelske 'cross-professional' eller 'interprofessional'. Internasjonalt er det også blitt vanligere at man sløyfer 'professional' når man snakker om samarbeid innenfor helse- og velferdstjenestene, og bare snakker om for eksempel 'collaborative practice', for å åpne for at samarbeid også bør inkludere brukere, pårørende og andre 'stakeholders' (Willumsen & Ødegård, 2016). *Samskaping* er i så måte et annet begrep som har som formål å legge opp til det samme, altså å definere en samarbeidsrelasjon hvor både offentlige aktører og andre (for eksempel brukere) er involvert (Røiseland & Lo, 2019), og hvor man forsøker å skape noe 'nytt' som bidrar til økt 'public value' (Cluley & Radnor, 2020). Samskaping som begrep og praksis knyttes gjerne til den retningen innenfor offentlig politikk og administrasjon som har fått navnet New Public Governance (NPG), og som tar til orde for at offentlig sektor må samarbeide i nettverk med privat og frivillig sektor for å løse alle de gjenstridige problemene man står overfor. Samskaping som begrep og praksis har høstet en del kritikk fordi det legges som forutsetning at brukerne av tjenestene (samt pårørende) skal være samarbeidsvillige og bidra inn i tjenesteproduksjonen på ulikt vis. Denne *samarbeidsforventningen* kan også være en annen form for *styring*. Forskere har for eksempel poengtert at utbredelsen av *velferdskontrakter* mellom velferdsstatens instanser og deres brukere kan sees som en form for styring hvor det forventes at brukere skal være aktive deltakere i prosesser hvor maktbalansen mellom partene ikke legger til rette for et likeverdig samarbeid (Kildal, 2013). Det er noe av det samme Line Jenhaug (2018) kritiserer gjennom sin analyse av stortingsmeldingen *Morgendagens omsorg*, hvor hun hevder at meldingen gir uttrykk for en forståelse av samproduksjon/samskaping av tjenester mellom offentlige etater og pårørende som betyr at pårørende forventes å utføre et arbeid uten å få reell innflytelse på tjenesteproduksjonen.

Samarbeid mellom tjenester og brukere kan altså være utfordrende, noe også **Åsheim og Olesen** illustrerer i kapittel 7, hvor de gjennom narrativer analyserer identifikasjonsprosesser i erfaringene til unge voksne med psykiske helseproblemer som er i (såkalte) arbeidsavklaringsprosesser hos Nav. Analysen viser at de unge opplever manglende sammenheng mellom tjenesteyternes situasjonsforståelser. Den illustrerer også hvordan de ulike tjenesteytende instansene ofte har ulike målsettinger, som noen ganger innebærer tilnærminger og identifikasjoner av 'brukere'<sup>2</sup> som kan stå i et motsetningsforhold til hverandre. De unge forteller hvordan de igjen og igjen pålegges ulike identifikasjoner av ansatte i Nav og psykisk helsevern, hvilket gjør at de i sitt møte med tjenesteapparatet ofte opplever å bli misforstått og marginalisert.

## SAMARBEIDETS AKTØRER OG STRUKTURER

Samarbeid er tradisjonelt studert både innenfor ulike aktørperspektiver, som noe relasjonelt, og innenfor strukturperspektiver, som noe strukturelt. Innenfor organisasjonsteori blir slike perspektiv omtalt som *kulturperspektiver* versus *instrumentelle* perspektiver (Christensen et al., 2004). Innenfor instrumentelle perspektiver oppfattes organisasjoner som instrumenter som kan endres for å oppnå ønskede resultater. For eksempel ville det å slå sammen to organisasjoner for å skape mer samarbeid dem imellom innenfor dette perspektivet anses som en rasjonell strategi. Innenfor kulturperspektiver, derimot, oppfattes organisasjoner som vanskelige å endre, enten fordi folk innenfor organisasjonen uansett alltid vil etterstrebe å arbeide på den måten de alltid har gjort (stivhengighet), eller fordi folk likevel vil opptre på den måten de synes er 'passende' ut fra gjeldende normer og regler. Innenfor dette kulturperspektivet vil en slik sammenslåing av to organisasjoner ikke nødvendigvis anses som hensiktsmessig, fordi det forventes at de ansatte likevel vil ta med seg den kulturen som råder i organisasjonen hvor de er ansatt. Den rådende forestilling om at mer samarbeid og mer samordning av tjenester er løsningen på velferdsstatens problemer, har medført en rekke forsøk på å endre strukturer. Nav-reformen er et godt eksempel i så måte. Ett dilemma her er imidlertid at det å slå sammen ett sett av ulike tjenester til ulike mottakere (for eksempel Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste) ofte fører til at samhandling med andre tjenester blir dårligere. Et spørsmål blir da om det alltid vil være slik, altså at en samordning av to eller flere tjenester nødvendigvis vil føre til mindre samarbeid med andre omliggende tjenester?

---

2 Brukere er her forstått som mottakere av tjenester, og er et begrep som «blir til» i møter mellom iverksettelse av velferdspolitiske målsettinger og enkeltindividers behov og forventninger.

Samarbeid kan altså studeres på individnivå ved å se på hvem som samarbeider, hvor ofte de samarbeider, og hvordan samarbeidet konkret gjøres. Samarbeid kan også studeres på mesonivå ved å se på hvor grensene for samarbeid går, i hvilken grad det finnes en kultur for samarbeid, hvordan man kan endre denne kulturen for å bedre samarbeidet, og hvordan forholdet mellom mennesker har betydning for hvorvidt man lykkes med samarbeid eller ikke. Samarbeid kan videre studeres på makronivå ved å se på hvilke vilkår og strukturer som former rom for samarbeid, eller hvilken betydning ulike organisasjonsformer har for om samarbeidet fungerer eller ikke. Med andre ord kan man studere samarbeid relasjonelt, slik **Øydgard** gjør i sitt kapittel om samarbeidet mellom kommunenes tildelingsenheter og andre aktører. Hun finner at modifiseringen som er gjort av disse tildelingsenheter, har ført til mer samarbeid mellom dem, samt utførerne av tjenester, men på samme tid ført til endrede maktforhold i dette samarbeidet. Mens makt, og da særlig forskjeller i makt hos de ulike aktørene involvert i velferdstjeneste-produksjon, har vært ansett av tjenesteytere som hindring for godt samarbeid, har tillit mellom ulike aktører lenge vært ansett å være en forutsetning for det samme. **Lo** utfordrer denne tatt-for-gitte-sannheten i sitt kapittel. Han hevder tvert imot at tillit og mistillit til andre tjenesteaktører kan få både positive og negative konsekvenser for samarbeid.

## ULIKE GRADER AV FORMALISERING AV SAMARBEID

Den norske velferdsstaten karakteriseres som kompleks og omfattende. Velferdsmodellen kjennetegnes blant annet av å ha et komplekst sett av velferdsordninger og av å være tjenesteintensiv (Kildal, 2013; Vabø & Vabo, 2014). Det offentlige har ansvar for og plikt til å sørge for befolkningens ve og vel innenfor de fleste livsområder. Siden velferdsstatens nedslagsfelt er så omfattende og vidtrekkende, er en oppdeling av forskjellige sektoransvarsområder og -nivå helt nødvendig for at den skal kunne fungere. Samtidig er det slik at mennesker som har komplekse sykdomstilstander og utfordringer, ofte trenger hjelp og behandling som går på tvers av velferdsstatens ulike sektor- og tjenesteområder. Deres tilstand er ofte sammensatt og sammenhengende og kan være vanskelig å splitte opp i sekvensielle og adskilte behov som enkelt lar seg adressere til ulike «departement». Overfor brukere og pasienter med sammensatte behov blir velferdsstatens innsats derved i mange sammenhenger «oppstykket, ukoordinert og usammenhengende» (Alm Andreassen, 2014, s. 123). Et av velferdspolitikkenes problem er at det ofte er enklere å dele opp og avgrense roller og ansvar enn å finne måter å sikre en sammenheng mellom det oppdelte på (ibid.). I en institusjonell kontekst kan man si at brukeres problemkompleks blir håndtert som avgrensede byråkratiske, faglige

og institusjonelle delproblemer, nettopp for å kunne håndtere dem (Gubrium & Järvinen, 2014).

Forsøket på å skape helhetlige eller integrerte tjenester skaper ulike grader av formalisering av samarbeid eller organisasjonsintegrasjon. Dersom man ser for seg en slags integrasjonsskala, kunne man tenke seg ulike former for uformelt samarbeid ytterst til venstre på denne skalaen, og sammenslåing av tjenester (for eksempel Nav-reformen) ytterst til høyre. Nav-reformen kan således ses som den mest radikale formen for tjenesteintegrasjon ved at tre ulike tjenesteytende organisasjoner (Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten) ble slått sammen til en organisasjon. Alm Andreassen (2014) opererer med tre ulike former for mekanismer for koordinering innen og på tvers av ulike velferdsytende organisasjoner. Den første er grenseovergripende møteplasser, hvor organisasjoner, nettverk eller grupper samarbeider på tvers av egen organisasjons grenser. Den andre, grenseoverbyggende posisjoner, består av enkeltaktører som har en koordinerende rolle og som blir en medierende og meglende instans mellom de ulike organisasjonene som inngår i samarbeidet. Den siste mekanismen er grenseutsletting, i form av sammenslåing av adskilte organisasjoner. Et eksempel på dette siste, som både befinner seg ytterst til høyre på integrasjonsskalaen, og som en grenseutslettende mekanisme, er de kommunale Rop-tjenestene, noe **Henriksen** skriver om i kapittel 5. Etter Samhandlingsreformen i 2012 er det stadig flere kommuner som samordner sine tjenester rettet mot rusavhengige og mot personer med psykiske lidelser til én kommunal tjeneste: RoP-tjenesten. Henriksen analyserer denne samordningspraksisen, samt samordningsdiskursen, ved å se på hvilke spenninger som utløses, og diskuterer hvilke konsekvenser dette kan få. Andre eksempler kan være ulike former for *tverrgående koordineringstjenester* eller ulike *samhandlingsverktøyer*, noe **Olesen og Anvik** skriver om i kapittel 4. De går gjennom og analyserer forskning som er gjort på dette området gjennom de siste syv årene i Norge, og finner at få av disse verktøyene er egnet til å løse de utfordringene som et fragmentert tjenestesystem skaper. Samhandlingsverktøyenes standardiserte utforming medfører at det grovt sagt ikke er samarbeids- og kommunikasjonsverktøyene som tilpasses brukerens problemkompleks, men brukerens problemkompleks som blir tilpasset samhandlingsverktøyenes forutdefinerte samarbeidsformer. Dette gjør at helse- og velferdstjenester strever med å levere individrettede og helhetlige tjenestetilbud selv om de formelt sett utøver en stor grad av samarbeid.

## PROFESJONER OG GRENSEOPPGANGER FOR SAMARBEID

Velferdstjenestene er befolket av et mylder av ulike profesjoner som til stadighet byttes og erstattes av nyutdannede fagfolk som må læres opp i både formelle og



uformelle regler og rutiner, som har ulik problemforståelse og ulike mål for sitt virke. Manglende samarbeid begrunnes gjerne i *egenskapsforklaringer*, men er ofte *relasjonelle* – det vil si at samarbeid mennesker imellom er en dynamisk prosess der *forholdet* mellom samarbeidspartnere utvikler seg over tid. I boka *Samarbeidets filosofi* hevder Aasland (2014) at problemet handler om at de ulike profesjonene ikke klarer å finne fram til hva som er samarbeidets 'objekt', altså hva resultatet av et samarbeid skal bli. Dette problemet fremheves også av Huxham og Vangen (2005), som hevder at ulike aktører ofte har ulike mål med et samarbeid, og at målene med samarbeidet kan være både åpne og skjulte. Aasland (2014) henviser til Skjervheims treleddete relasjon og forholdet mellom 'saksforholdet', 'jeg' og 'den andre' (1996) når han hevder at problemet også er at det er vanskelig å finne ut av hva som er samarbeidets 'subjekt', altså hvem 'vi'-et som skal samarbeide, er. Dette handler mye om hvor grensene mellom ulike tjenesteytende instanser går, noe som er tema for **Pedersens** kapittel 6. Hun diskuterer hvilken betydning det arbeidet som gjøres, har for å opprettholde eller viske ut grenser for samarbeidet mellom tjenestene. I kapitlet analyserer Pedersen hvordan ansatte i Nav begrunner grensenes tilstedeværelse og funksjoner, samt hvordan dette påvirker det arbeidet som gjøres for å skape helhetlige tjenester for Navs brukere.

Kommunale tjenesteytende instanser er i de fleste tilfeller inndelt etter hvilken type tjeneste de leverer, for eksempel helsetjenester eller barneverntjenester. I noen tilfeller er også de tjenesteytende instansene delt etter alder; i tjenester for barn og tjenester for voksne. Skillet mellom BUP og VOP er et eksempel på dette, samt skillet mellom for eksempel barnevern og Nav. En gruppe som i større grad enn andre får merke dette skillet, er enslige mindreårige flyktninger, noe **Tørrisplass** diskuterer i kapittel 7. Hun analyserer hvilken betydning økonomiske føringer fra staten får for mulighetene kommunene har til å samordne tjenester for denne gruppen, og hvilke konsekvenser dette får for samarbeid mellom ulike tjenesteytere.

## ER MER SAMARBEID ALLTID SALIGGJØRENDE?

En årsak til at samarbeid lenge har vært ansett som løsning på velferdsstatlige utfordringer, kan være at samarbeid alltid har vært en sentral verdi i den nordiske modellen. Dette vises blant annet gjennom det institusjonaliserte samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og samarbeidet mellom de politiske partiene som er representert på Stortinget (Hvinden, 2009). Et annet kjennetegn ved denne modellen er *tjenesteintensitet*. De nordiske landene har gått lenger enn de fleste andre land i å bygge ut velferdstjenester i offentlig regi, i tillegg til at kommunene har en sentral rolle i tjenesteproduksjon og leveranse (Sandvin et al., 2020; Vike, 2018). Stadig mer av den tjenesteproduksjonen som foregår, skjer i kommunene.

Vike et al. (2020, s. 259) skriver at kommunene opplever en «uforutsigbar overføring av ofte komplekse oppgaver som tilflyter kommunene gjennom utilsiktede konsekvenser av prioriteringsendringer i statlige etater». Reformen, som Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008-2009)), er et eksempel på dette. Forståelsen av samarbeid som noe utelukkende positivt har imidlertid blitt utfordret av enkelte forskere. Huxham og Vangen kommer for eksempel med følgende advarsel:

The overwhelming conclusion from our research is that seeking collaborative advantage is a seriously time-consuming activity, so it is only to be considered when the stakes are really worth pursuing. Our message to practitioners and policy-makers alike is *don't do it unless you have to* (Huxham & Vangen 2013, s. 13).

Det er likevel sjelden at dette perspektivet om tid framheves innenfor offentlige styringsdokumenter, forskning eller utdanning. Et unntak her er Pedersen (2021), som tar for seg tre ulike problemstillinger knyttet til forholdet mellom tid og samarbeid. For det første handler det om tilgjengelighet, for det andre om forholdet mellom arbeidstid og arbeidsoppgaver, og for det tredje handler det om betydningen av effektivisering av tjenesteproduksjon. Hun knytter dette til begrepet 'institusjonell tid' og argumenterer for at en større kunnskap om og forståelse for andres arbeidskunnskap om denne institusjonelle tiden vil være avgjørende for å kunne lykkes med samarbeid. Huxham og Vangen (2005) introduserer to begreper som ikke enkelt lar seg oversette direkte til norsk: *collaborative advantage* og *collaborative inertia*. Det første handler om de fordelene man kan oppnå ved et vellykket samarbeid, det vil si de positive effektene av å arbeide sammen med andre, som noe man ikke kan oppnå ved å arbeide alene. Det andre handler om den motstanden som et samarbeid nesten uunngåelig frambringer, eller kanskje heller den innebygde *treggheten* som forsøk på samarbeid innehar. Begrepet rommer også det faktum at samarbeidsforsøk ikke sjelden er mislykkede i den forstand at de ikke medfører de forventede resultater. Spørsmål knyttet til hvor mye tid som brukes på *samarbeidsbestrebelse* som kanskje ikke fører noen vei, eller samarbeid som kanskje tvert imot skaper andre eller nye problemer, tematiseres sjelden. Dette kan nok tjene som en forklaring på hvorfor det synes å være få forbedringer å spore etter at fokuset på samarbeid og samordning har vært dominerende i de siste 60 årene. En annen mulig forklaring kan være at tjenestene faktisk samarbeider bedre og er mer helhetlige og integrerte nå enn de var for 50–60 år siden, men at forventningene til velferdsstaten øker i takt med dette, og at det dermed alltid vil være et press på at tjenestene skal samordnes mer og bli mer helhetlige. Kanskje

er det i så fall slik Mallander (1998) hevder, at organisasjoner må gi inntrykk av at de samarbeider, samt inngå i samarbeidsprosjekter, for å beholde sin legitimitet overfor omgivelsene. Endelig kan det være at økende samarbeid og integrasjon faktisk skjer, men at det er et fenomen som vanskelig lar seg måle. Hjern (2007, s. 226) er inne på samme spor i sin kritikk av begrepets status og mener at det er blitt et moteord innenfor politikk og forvaltning, noe som gjør at det vannes ut, og at betydningen blir uklar. I de påfølgende kapitlene diskuterer vi ulike sider og trekk ved fenomenet samarbeid i velferdstjenestene, før **Olesen og Lo** i sitt avslutningskapittel trekker sammen linjene og stiller spørsmål om hva dette betyr for velferdsstaten og dens framtid.

## LITTERATUR

- Aasland, D. G. (2014). Hvem er vi? I H. H. Grelland, S. Grelland, B. Eide, A. Kristiansen, D. G. Aasland & D. G. Sævareid (Red.), *Samarbeidets filosofi*. Gyldendal akademisk.
- Alm Andreassen, T. (2014). «Å bygge organisatoriske ansvarsgrenser». I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget.
- Anvik, C. H., Bliksvær, T. & Olesen, E. S. B. (2021). «Gruppen mener»? Om bruk av fokusgruppedesign innen velferds- og helsetjenesteforskning om samhandling. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(1), 21–34.
- Anvik, C. H., Bliksvær, T., Breimo, J. P., Lo, C., Olesen, E. S. B. & Sandvin, J. T. (2019). *Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov*. Kunnskapsnotat, Norges forskningsråd.
- Bourdieu, P. (1992). The Practice of Reflexive Sociology. I P. Bourdieu & L. J. D. Waquant (Red.), *An Invitation to Reflexive Sociology*. Polity Press.
- Breimo, J. P. & Røiseland, A. (2021). “Samskaping” i norsk offentlig sektor: Endringer, opportuniste eller symbolpolitikk? *Akademisk Kvarter*, 23(2), 36–48.
- Breimo, J. P. & Sandvin, J. T. (2009). Samordning som diskurs. I J. Tøssebro (Red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Universitetsforlaget.
- Bukve, O. & Kvåle G. (Red.). (2014). *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjonar*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægread, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Cluley, V. & Radnor, Z. (2020). Rethinking Co-creation: The Fluid and Relational Process of Value Co-creation in Public Service Organizations. *Public Money & Management*, 41(7), 1–10.
- Gubrium, J. & Järvinen, M. (2014). *Turning Troubles into Problems: Clientization in Human Services*. Routledge.
- Hjern, B. (2007). Samverkan- inneord eller en utmaning för den svenska modellen. I R. Axelsson & S. B. Axelsson (Red.), *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur.

- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2013). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Taylor and Francis Group. Ebook Central.
- Hvinden, B. (2009). Den nordiske velferdsmodellen: Likhet, trygghet – og marginalisering? *Sosiologi i dag*, 39(1), 11–36.
- Jenhaug, L. (2018). Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(1), 39–58.
- Johnson, N. (2009). *Simply Complexity: A Clear Guide to Complexity Theory*. Oneworld Publications.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(2), 87–95.
- Lauvås, K. & Lauvås, P. (2004). *Tverrfaglig samarbeid: perspektiv og strategi*. Universitetsforlaget.
- Mallander, O. (1998). Samverkan. I V. Denvall & T. Jacobson (Red.), *Vardagsbegrepp i sosialt arbete*. Nordstedts Juridik AB.
- Meld. St. 13 (2011–2012). *Utdanning for velferd*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2012–2013). *En helhetlig integreringspolitikk*. Barne- og familiedepartementet.
- Ness, O. (2016). Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell? *Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid*. <https://www.napha.no/content/14929/samarbeid-eller-samhandling-er-det-noen->
- Norges forskningsråd. (2021). *Porteføljeplan for helse*. <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/portefoljer/helse/portefoljeplanen-for-helse/overordnede-mal-og-prioriteringer/tematiske-prioriteringer/>
- NOU 1986: 4. (1986). *Samordning i helse- og sosialtjenesten*. Sosialdepartementet.
- NOU 2004: 13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Sosialdepartementet.
- NOU 2004: 18. (2004). *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2005: 3. (2005). *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2009: 22. (2009). *Det du gjør – gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Pedersen, L-M. L. (2021). Samarbeid som arbeid: Betydningen av tid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(1), 49–61.
- Romøren, T. I. (2011). Samhandlingsreformen – Et kritisk blikk på en helsereform. *Nordisk Sygeplejeforskning*, 1(1), 82–88.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 51–58.
- Sandvin, J. T., Vike, H. & Anvik, C. H. (2020). Den norske og nordiske velferdsmodellen – kjennetegn og utfordringer. I C. H. Anvik, J. T. Sandvin, J. P. Breimo & Ø. Henriksen (Red.), *Velferdstjenestenes vilkår. Nasjonal politikk og lokale erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Skjervheim, H. (1996). *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Aschehoug.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. AltaMira Press.
- St. meld. Nr. 14 (2002–03). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- St. meld. nr. 21 (1998–99). *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 25 (1996–97). *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudet*. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 47. (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. nr. 50 (1993–94). *Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste*. Sosial- og helsedepartementet.
- Vabø, M. & S. I. Vabo. (Red.). (2014). *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget.
- Vike, H. (2018). *Maktens samvittighet: om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Kopinor.
- Vike, H., Sandvin, J. T. & Anvik, C. H. (2020). Har den norske velferdsmodellen en framtid? I C. H. Anvik, J. T. Sandvin, J. P. Breimo & Ø. Henriksen (Red.), *Velferdstjenestenes vilkår. Nasjonal politikk og lokale erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Willumsen, E. & Ødegård, A. (2016). *Tverrprofesjonelt samarbeid – et samfunnsoppdrag*. Universitetsforlaget.