



# 3. Om institusjonell og mellommenneskelig tillit (og mistillit) i samarbeid mellom velferdstjenester

Christian Lo

**Sammendrag** I dette kapittelet diskuteres teoretiske innganger til å studere tillit i relasjon til samarbeid. Gjennom eksempler hentet fra en studie av samarbeid rundt barnevernet viser jeg hvordan et handlingsteoretisk perspektiv på tillit kan gi en inngang til å forstå samarbeidets sentrale innhold og hva som eventuelt vanskeliggjør samarbeid. Samtidig viser eksemplene også hvordan det å forstå tillit som en forventning kan bidra til å synliggjøre de faktorene som påvirker dannelsen av tillit og mistillit.

**Nøkkelord** institusjonell tillit | mistillit | samarbeid | barnevern | velferdstjenester

**Abstract** In this chapter, I discuss theoretical perspectives for analyzing trust in relation to collaboration. Through empirical examples from a recent study of child welfare services, I demonstrate how perspectives seeing trust as action can provide insights to collaboration challenges. Yet, the examples also show how seeing trust as expectations can contribute to identifying the various institutional and interpersonal factors that inform the formation of trust and distrust in collaborative relations.

**Keywords** institutional trust | collaboration | child welfare | interorganizational relations | distrust

## INTRODUKSJON

Tillit fremstilles ofte som en sentral forutsetning for god kommunikasjon og effektivt samarbeid. Argumentene er enkle å forstå. Uten tillit til at visse konvensjoner overholdes, vil budskapet fra selv den enkleste samtale kunne bli befengt med en

usikkerhet som kompliserer kollektiv handling. I de fleste tilfeller krever samarbeid en viss forutsigbarhet, som hviler på en form for tillit mellom partene. Det er derfor lite overraskende at tillit fremstår som et av de mest sentrale begrepene på tvers av den omfattende og mangfoldige litteraturen som omhandler samarbeid mellom ulike tjenester og sektorer.

Sammen med de øvrige skandinaviske velferdssamfunnene har Norge over lang tid ligget i verdenstoppen på målinger av tillit i befolkningen. Dette gjelder både tilliten til folk vi kjenner (partikulær tillit), og tilliten til fremmede (generalisert tillit), og også tilliten til offentlige institusjoner (se Wollebæk, 2011; Svendsen & Svendsen, 2016). Det høye nivået av tillit har også vært et kjennetegn ved relasjoner innad i de offentlige tjenestene, som på tross av en formell hierarkisk organisering i praksis har vært kjennetegnet av tillit (Christensen & Peters, 1999; Bouckaert, 2012). Likevel vet vi lite om de institusjonelle forholdene og sosiale mekanismene som understøtter eller undergraver tillit. I både den sosiologiske og organisasjonsteoretiske litteraturen fremstår tillit som et uklart begrep, som preges av ulike innfallsvinkler og definisjoner (Grimen, 2009; Misztal, 1996; Oomsels & Bouckaert, 2014). Trolig er det vi omtaler som tillit, både i teori og dagligtale, en relativt romslig abstraksjon som betegner et stort mangfold av ulike sosiale fenomener. Mens tillit på den ene siden kan sies å være et universelt aspekt ved menneskelige relasjoner, er tillit også et kulturelt betinget fenomen: Det som underbygger tillit (eller mistillit, som vi nedenfor vil behandle som et eget fenomen), vil variere i ulike sosiokulturelle kontekster (Baba, 1999). Dette gjør rigide definisjoner lite hensiktsmessige, og vanskeliggjør utviklingen av et universelt anvendbart rammeverk for å forstå dannelsen av tillit og mistillit.

I dette kapitlet vil jeg diskutere ulike teoretiske innfallsvinkler til å forstå betydningen av tillit og mistillit for samarbeid mellom velferdstjenester innen den norske konteksten. Hensikten er å vise hvordan det å studere tillit i samarbeidsrelasjoner kan være med på å synliggjøre kritiske deler av tjeneste-samhandling, og dermed bidra til en bedre forståelse av hva det er som gjør at samarbeid fungerer eller ikke. Studier av tillit i samarbeidsrelasjoner kan altså belyse «hva de faktiske samarbeidsproblemene egentlig består i», slik Breimo og Anvik etterlyser i innledningen til denne boka. For å gjøre tillit til et observerbart empirisk fenomen argumenterer jeg for at det er nødvendig å anlegge en handlingsteoretisk tilnærming, som med inspirasjon fra Harald Grimen (2009) bredt forstår det å stole på noen som å handle med få forholdsregler. Å se tillit som handling utelukker imidlertid ikke et blikk på vurderinger, oppfattelser og institusjonelle logikker som ligger til grunn for handlingene. Det er særlig i relasjon til det siste, altså hvilke forhold som underbygger tillit og mistillit, jeg argumenterer for at det er nødvendig med en bred og delvis åpen teoretisk tilnærming.

Fokuset er kommunalt, og de teoretiske og metodologiske betraktningene som presenteres i dette kapittelet, har utgangspunkt i en nylig studie av barnevernets samarbeid med andre tjenester lokalt. Funn fra denne studien er publisert i flere tidligere artikler, hvor også tillit har vært tematisert tidligere (Breimo et al., 2019; Turba et al., 2019; Lo et al., 2021). Hensikten med kapittelet er ikke å rapportere ytterligere funn fra denne studien, men å benytte enkelte empiriske eksempler fra studien for å illustrere hvordan de ulike teoretiske perspektivene som diskuteres, kan anvendes analytisk. Eksemplene gir særlig et interessant innblikk i samspillet mellom mellommenneskelige og institusjonelle forhold som kan skape tillit og mistillit i samarbeid. Et hovedformål med kapittelet er derfor å vise hvordan en bred teoretisk tilnærming er nødvendig for å belyse de mange ulike sosiale mekanismene og institusjonelle forholdene som er av betydning for tillit i denne spesifikke konteksten.

I første del av kapittelet vil jeg gjøre rede for noen perspektiver på tillit fra den internasjonale litteraturen om samarbeid, som kan være til hjelp for å avgrense tillit som begrep og gjøre det tilgjengelig for empiriske studier. Jeg gjør deretter rede for noen perspektiver på hvordan tillit oppstår, og beveger meg inn i noe av litteraturen som forsøker å forklare det høye tillitsnivået i Norge. Hensikten er å peke ut noen forklaringsmodeller for å forstå tillit i samarbeid innen den norske velferdsstatlige konteksten. I siste delen av kapittelet vil jeg, som antydnet, presentere noen empiriske illustrasjoner på hvordan disse perspektivene kan gjøre seg gjeldende i konkrete studier av samarbeid.

## TILLIT I LITTERATUREN OM SAMARBEID

Tillit er et sentralt begrep i den internasjonale litteraturen om samarbeid mellom ulike organisasjoner. I sin gjennomgang av denne litteraturen identifiserer Edelenbos og Klijn (2007) tre sentrale kjennetegn ved måten tillit forstås på: sårbarhet, risiko og forventninger. *Sårbarhet* handler i denne sammenheng om at tillit gir tillitsmottager en mulighet for maktutøvelse som gjør tillitsgiver sårbar. Å gi tillit handler derfor om å pådra seg *risiko*, og dersom risiko ikke er til stede, så blir ikke tillit relevant (se, særlig, Luhmann, 1988). Til slutt vektlegger Edelenbos og Klijn (2007) at villigheten til å gjøre seg sårbar gjennom å gi tillit baseres på en positiv *forventning*, som tillitsgiver har til tillitsmottagers handlinger. Denne positive forventningen bidrar til å redusere usikkerhet og kompleksitet i samhandlingen mellom tillitsgiver og tillitsmottager, gjennom at handlinger kan forutsees. Tillit gjør det dermed mulig å samarbeide i situasjoner hvor samarbeid innebærer en form for risiko. Et eksempel kan være tilfeller der samarbeidet innebærer å dele informasjon, men hvor det er fare for at denne informasjonen kan misbrukes

av samarbeidspartneren. I slike tilfeller muliggjør tillit handling (f.eks. ved å dele informasjon), og i motsatt tilfelle hevdes det ofte at manglende tillit kan føre til handlingslammelse (f.eks. ved at ingen deler informasjon).

På dette grunnlaget definerer Edelenbos og Klijn tillit som en *relativt stabil og positiv oppfattelse av andre aktørers intensjoner, som innebærer en tro på at andre aktører vil avstå fra å oppføre seg opportunistisk selv om du gir dem muligheten til det* (2007, s. 20, min oversettelse). Den ovennevnte definisjonen er mye brukt i litteraturen om samarbeid, og peker i retning av flere aspekter som gjør det mulig å avgrense tillit som analytisk begrep. Ved å undersøke hvilke vurderinger som ligger til grunn for slike oppfattelser, får vi også en inngang til å forstå hva som ligger til grunn for tilliten. Samtidig er det også noen problem ved en slik tilnærming, som kan virke begrensende både for å forstå tillitens betydning og for å fange de mange ulike forholdene som kan underbygge tillit (og mistillit).

Ett viktig poeng er at tillit åpenbart kan være basert på andre vurderinger enn samarbeidspartnerens intensjoner og hvorvidt samarbeidspartneren vil søke å handle opportunistisk. I Edelenbos og Klijns eget arbeid finner de for eksempel at tillit i profesjonelle nettverk ofte baseres på vurderinger av samarbeidspartnerens kompetanse og evner, og det er relativt uklart hvordan slike vurderinger knyttes opp til forventninger om intensjoner og opportunistisme, som er fokus i deres forståelse av tillit (Edelenbos & Klijn 2007; se også Klijn et al., 2010). Et annet poeng, som jeg skal komme nærmere inn på senere, er at et slikt fokus på egenskaper ved personer, enten det handler om intensjoner, velvilje eller kompetanse, gir svært få holdepunkter for å forstå de strukturelle og institusjonelle forholdene som ser ut til ha betydning for tillit (se diskusjon i Haukelien, 2013). Snarere blir de institusjonelle rammebetingelsene for utviklingen av tillit ofte redusert til å handle om ledelsesstrategier og insentiver, utformet med tanke på å redusere opportunistisk oppførsel blant enkeltaktørene.

Et siste poeng er at Edelenbos og Klijns (2007) forståelse av tillit som en oppfatning, eller forventning, også konstruerer tillit som adskilt fra handling. Dette gjør det på den ene siden vanskeligere å gripe hvilken virkning tillit og mistillit faktisk får for samarbeidet, og på den andre siden vanskelig å gripe akkurat hva det er aktørene har tillit eller mistillit til. Som Hardin poengterer, innebærer tillit som regel en treleddet relasjon: «A har tillit til at B gjør X» under gitte omstendigheter (2002, s. 9, min oversettelse). Etersom A ikke nødvendigvis også har tillit til at B gjør Y, vil det ofte være slik at de samme relasjonene preges av både tillit og mistillit. Som jeg skal vise et eksempel på senere, vil dette i samarbeidsrelasjoner kunne gi seg utslag i at de samarbeidende partene tar ulike forhåndsregler overfor hverandre, avhengig av situasjon og hva samarbeidet konkret omhandler.

Som Harald Grimen (2009) har argumentert for, finnes det derfor gode holdepunkter for å adaptere en mer handlingsteoretisk tilnærming til tillit. Snarere enn å forstå tillit primært som en oppfatning, eller forventning, er kjernen i et slikt handlingsorientert perspektiv «at å vise tillit er å *handle* med få forhåndsregler» (Grimen, 2009, s. 134, min uthevelse). Ved å gjøre selve handlingen til det primære i analysen, altså det at aktører velger å sette seg selv i en sårbar situasjon overfor andre, blir tillit til et observerbart fenomen. Det blir da også mulig å konkret analysere tillitens betydning for samarbeid, ved å se på hvilke konsekvenser slike typer handlinger får.

Det er i den sammenheng interessant at mistillit kan forstås som et funksjonelt alternativ til tillit: På samme måte som tillit er en måte å handle på, blir mistillit en alternativ måte å handle på som innebærer at man tar forhåndsregler som begrenser risikoen og sårbarheten overfor andre (Luhmann, 2017; Hardin, 2002). Snarere enn å betrakte mistillit som fravær av tillit kan det derfor være hensiktsmessig å betrakte mistillit som et eget fenomen som også materialiserer seg i spesifikke typer av handlinger. I den forbindelse er Oomsels og Bouckaert (2014) sitt rammeverk for å forstå tillit (og mistillit) mellom ulike offentlige organisasjoner særlig interessant. I tråd med en handlingsteoretisk tilnærming definerer de tillit som «the intentional and behavioral suspension of vulnerability by a trustor on the basis of positive expectations of a trustee». Mistillit, derimot, defineres som «the intentional and behavioral rejection of vulnerability by a trustor on the basis of negative expectations of a trustee» (Oomsels & Bouckaert, 2014, s. 588).

Det er verdt å merke seg at selv om Oomsels og Bouckaert i sine definisjoner vektlegger handling, retter det andre leddet i deres definisjoner også en oppmerksomhet mot *forventningene* som danner grunnlag for disse handlingene. De lar det imidlertid være relativt åpent hva slike forventninger kan basere seg på, og vektlegger at slike kilder til tillit og mistillit kan befinne seg på det de betegner som ulike «nivåer» i samhandlingen. De skiller derfor mellom kilder til tillit (og mistillit) som befinner seg på mikro-, meso- og makronivå i interaksjonen mellom ulike organisasjoner: mikronivået angir aktørenes individuelle egenskaper, mesonivået angir de relasjonsspesifikke dynamikkene i den enkelte samhandlingssituasjonen, og makronivået angir de formelle og uformelle, institusjonelle rammene som omgir samhandlingen (Oomsels & Bouckaert, 2014). I litteraturen er det imidlertid vanligere å skille kun mellom mellommenneskelige (*interpersonal*) kilder på et mikronivå og institusjonelle kilder til tillit på et makronivå (se f.eks. Fuglsang & Jagd, 2015), hvorav det første som regel omfavner både mikronivået og mesonivået slik disse defineres av Oomsels og Bouckaert. Jeg vil i det videre forholde meg primært til en slik todeling, som tar høyde for at aktørene i et samarbeid forholder seg til både personer og organisasjoner, og at det foregår et samspill mellom

mellommenneskelige, personavhengige kilder til tillit, og de kildene til tillit som har basis i de institusjonene som gjør seg gjeldende i samarbeidet.

Et annet viktig poeng når vi skal forstå tillitens betydning for samarbeid, er at både tillit og mistillit kan ha positive og negative konsekvenser for samarbeid (Oomsels et al., 2019). Som nevnt innledningsvis blir tillit ofte forbundet med positive utfall for samarbeid, som for eksempel lavere transaksjonskostnader, større villighet til å investere i samarbeid, bedre kunnskapsdeling og innovasjon (Klijn et al., 2010; Brogaard, 2017; Hartley et al., 2013). I deler av litteraturen, og særlig de delene som er opptatt av styringsnettverk, har antagelsen om en slik positiv sammenheng gått så langt at tillit har blitt et nærmest definerende begrep i forståelsen av slike nettverk: På samme måte som konkurranse i markeder, og kommando i hierarkier, forstås tillit som den sentrale koordineringsmekanismen i nettverk (Frances et al., 1991; Powell, 1990; Sørensen & Torfing, 2007). Andre har imidlertid kritisert slike perspektiver for å tegne et overdrevet positivt bilde av relasjonen mellom tillit og samarbeid, blant annet ved å vise til at samarbeidsnettverk like gjerne kan være motivert av mistillit (Davies & Spicer, 2015). Gitt en viss form for gjensidig avhengighet kan mistillit øke motivasjonen for å samarbeide, særlig der det oppstår behov for å beskytte egne interesser (Davies, 2011; Ansell & Gash, 2008). Som Oomsels et al. (2019) viser, kan tillit også ha negative konsekvenser for samarbeid der det, for eksempel, fører til overdreven konformitet på bekostning av kreativitet og innovasjon. Dersom tilliten fører til at rådende perspektiver og praksiser ikke blir utfordret, kan dette føre til at feilsteg og dårlige rutiner ikke blir oppdaget og utbedret.

Mens mistillit kan medføre høye transaksjonskostnader for samarbeid, kan mistillit også bidra til å få frem kritiske perspektiver, identifisere motstridende interesser og dermed øke den gjensidige forståelsen mellom samarbeidspartene (Oomsels et al., 2019; se også Vik, 2018). Det er derfor grunn til å advare mot forståelsen av tillit som et universalmiddel for bedre samarbeid, og snarere la tilliten og mistillitens betydning for samarbeid forbli et mer åpent spørsmål i den enkelte kontekst.

## TILLIT OG KONTROLL I DET NORSKE VELFERDSSAMFUNNET

Tillit og kontroll blir ofte sett på som motsetninger. Det er imidlertid åpenbart at kontroll i noen tilfeller også kan understøtte tillit (Möllering, 2005; Bentzen, 2019). Som jeg har vært inne på, samhandler aktører i samarbeid mellom ulike organisasjoner både med personer og institusjoner samtidig. Inntrykkene og erfaringene med hvordan disse institusjonene fungerer, vil derfor være av betydning for dannelsen av tillit og mistillit. *Institusjonalisert mistillit* innad i en organisasjon,

forstått som formelle og uformelle mekanismer som kontrollerer adferd blant ansatte, kan derfor være med på å understøtte andres tillit til de samme organisasjonene (Grimen, 2009). Dette er selvfølgelig gitt at adferden da reguleres på måter som oppfattes som fordelaktig for samhandlingen. Argumentet er godt kjent, og «gjenoppsettelse av tillit» har vært en viktig del av argumentasjonen bak de kontrollmekanismene som er innført i offentlig sektor relatert til ideene om «ny offentlig styring» (se Van de Walle, 2011). Erfaringene fra slike forsøk på å bedre befolkningens tillit til tjenestene gjennom å institusjonalisere mistillit innad i tjenestene er imidlertid svært blandet (Van de Walle, 2011; Bouckaert, 2012; Bentzen, 2019), og vi vet fortsatt ganske lite om hvordan ulike former for kontroll påvirker tillit under ulike omstendigheter.

I litteraturen om samarbeid har slike institusjonelle forutsetninger for tillit vært viet relativt lite oppmerksomhet opp mot mer mikro-orienterte tilnærminger som ser tillit primært som et resultat av den direkte interaksjon mellom tillitsgiver og tillitsmottager (Bentzen, 2019; Bachmann & Inkpen, 2011). I sistnevnte perspektiver forstås ofte bygging av tillit som en syklisk prosess hvor gjentatt ansikt-til-ansikt-interaksjon mellom aktørene, og positive erfaringer fra tidligere samarbeid, fører til stadig mer tillit (f.eks. Vangen & Huxham, 2003; Ansell & Gash, 2008). I den internasjonale litteraturen om tillit er denne vektleggingen av ansikt-til-ansikt-relasjoner nært forbundet med Robert Putnam sin versjon av sosial kapitalteori (2000). For Putnam er det primært gjennom interaksjon i sosiale nettverk at tillit utvikles, og han tillegger frivillige organisasjoner en særlig viktig rolle som arenaer hvor slike nettverk bygges og vedlikeholdes. Det er gjennom slike nettverk at vi lærer å stole på hverandre. Når mange nok deltar i slike nettverk, og får positive erfaringer fra å samhandle med andre, understøtter dette også normer som gir økt generalisert tillit og dermed også underbygger tillit til institusjoner (Putnam, 2000).

Slike mikroorienterte sosialiseringperspektiv har sitt motstykke i mer makroorienterte forklaringer, som er mer opptatt av institusjonenes betydning for oppbyggingen av tillit mellom mennesker og til institusjoner i samfunnet. Sistnevnte perspektiver fokuserer gjerne på betydningen av rettferdige velferdsordninger og velfungerende demokratiske institusjoner, og særlig på institusjoner som politi og rettsvesen, som kan bidra til generalisert tillit gjennom å regulere konflikter i samfunnet (se diskusjon i Wollebæk & Selle, 2007). I den sammenheng har det også blitt påpekt at stater som kjennetegnes av brede og universalistiske velferdsordninger, som i de nordiske landene, også ser ut til å være kjennetegnet av høyere nivåer av tillit enn stater med mer selektive og behovsprøvde ordninger. En sentral del av forklaringen er at universalistiske ordninger ofte oppleves som mer upartiske og rettferdige, mens behovsprøvde ordninger kan være mer utsatt for vilkårlig

saksbehandling, maktmisbruk og systematisk diskriminering (Rothstein & Stolle, 2003, 2008; Kumlin & Rothstein, 2005).

Det er i vår sammenheng interessant at både en slik mikrorientert og makroorientert forklaringsmodell, tilsynelatende, ser ut til å kunne forklare de generelt høye tillitsnivåene i Norge, som kjennetegnes av både et eksepsjonelt rikt organisasjonsliv og en universalistisk velferdsstat. Som Dag Wollebæk og Per Selle har vist gjennom en serie studier og publikasjoner (f.eks. 2002; 2007; Selle & Wollebæk, 2015), får imidlertid begge forklaringsmodellene problemer i den norske konteksten: Mens Putnam overdriver betydningen av ansikt-til-ansikt-interaksjoner, kan de institusjonelle forklaringene til Rothstein og Stolle (2003; 2008) kritiseres for et utelukkende søkelys på de statlige strukturene. Mens Wollebæk og Selle finner en sammenheng mellom det å være medlem i frivillige organisasjoner og det å ha tillit til andre, og at tilliten øker med antallet organisasjoner man er medlem i, ser det ikke ut til å gjøre noen forskjell hvorvidt man er aktiv deltager og treffer andre medlemmer (2002; 2007). Med andre ord er det av liten betydning hvorvidt man er aktivt eller passivt medlem, noe som undergraver Putnam sin antagelse om at organisasjonslivet understøtter tillit primært gjennom å være en arena for sosial interaksjon. Uavhengig av hvorvidt folk faktisk er medlemmer i frivillige organisasjoner eller ikke, finner Wollebæk og Selle imidlertid at de som oppfatter at deltakelse i frivillige organisasjoner er en effektiv måte å påvirke beslutninger i samfunnet, også er de mest tillitsfulle (2007; Selle & Wollebæk, 2015).

Det er altså gode holdepunkter for å si at frivillige organisasjoner spiller en betydelig rolle i å understøtte tilliten i det norske samfunnet, men kanskje først og fremst indirekte gjennom å tilby infrastruktur for kollektiv handling og politisk mobilisering (Selle & Wollebæk, 2015). I så fall kan det synes som at den institusjonelle tilliten til en viss grad har sammenheng med våre muligheter til å påvirke de samme institusjonene. Slike observasjoner tyder, med andre ord, på at vår tillit til institusjonene er avhengige av at maktasymmetrien mellom samfunnsinstitusjonene og borgerne ikke fremstår som for stor.

I den sammenheng er det interessant at den norske velferdsstaten, som Halvard Vike (2018a) har påpekt, preges av et relativt «lavt tyngdepunkt». For Vike er det sentralt at de fleste ansatte i velferdstjenester jobber, og lever, innen en lokal institusjonell verden hvor nettverkene er tette og overlappende nok til å produsere uformelle normer og lojaliteter, som utfordrer de formelle hierarkiene i offentlige organisasjoner (Vike, 2018a; 2018b). Som også Solstad viser konsekvensene av i kapittel 10, skaper denne lokale forankringen forventninger til at offentlige ansatte ikke er blindt lojale til sine arbeidsgivere og de politiske kravene som stilles til dem ovenfra, men heller er i stand til å forhandle slike hierarkiske krav opp mot egen autonomi og lokale behov. Dette utfordrer hierarkisk kontroll ovenfra, men har



også gjort tjenestene mottagelig for lokal påvirkning, og er med på å forme folks opplevelser av møter med velferdstjenestene og beslutningsprosesser på lokalt nivå. Som Vike skriver, handler derfor ikke tilliten til offentlige tjenester nødvendigvis, eller primært, om tillit til myndighetene eller «staten», men er kanskje vel så mye et spørsmål om uformell kontroll i overlappende nettverk (Vike, 2018b, s. 249). I vår sammenheng blir det da et interessant spørsmål om hvorvidt denne kilden til tillit, som avhenger av en viss fleksibilitet til å forhandle egen autonomi i krysspresset mellom hierarkisk styring og lokale behov, også kan gjøre seg synlig i samarbeidet mellom ansatte i de ulike tjenestene?

### **EKSEMPLER PÅ HVORDAN RISIKO, TILLIT OG MISTILLIT FORMER SAMARBEIDET RUNDT BARNEVERNET**

Samarbeidsrelasjonene rundt det kommunale norske barnevernet er et interessant eksempel på flere av de teoretiske betraktningene ovenfor. Ikke minst fordi barnevernet har vært gjenstand for ganske intens kritikk de siste årene, og undersøkelser har antydnet at befolkningens tillit til barnevernet er noe lavere enn til andre offentlige institusjoner (Bufdir, 2018). Til tross for at barnevernstjenestene er kommunale, er det verdt å merke seg at de i norsk sammenheng er tett påkoblet de sentrale myndighetene som utgjør det statlige barnevernet. De er dessuten regulert av en egen lovgivning (barnevernloven), og utgjør en egen profesjon (barnevernspedagog). Barnevernet preges derfor av institusjonelle logikker som ikke alltid er gjenkjennbare for andre tjenester (Turba et al., 2019). Dette, i tillegg til at barnevernets arbeid av åpenbare årsaker preges av konfidensialitet og hemmelighold, gjør at barnevernstjenestene kan fremstå som lite transparente og noe uforutsigbare for andre tjenester i den kommunale organisasjonen (Breimo et al., 2021). Barnevernet er likevel i usedvanlig stor grad avhengig av samarbeid med andre kommunale tjenester for å kunne nå frem til familier med behov for deres bistand, og mistillit har i enkelte sammenhenger vært trukket frem som et hinder for samarbeid (Baklien, 2009).

Eksemplene som presenteres under, er fra en studie av samarbeidsnettverk rundt kommunale barnevernstjenester, gjennomført i 2017 og 2018. Som del av studien ble det gjennomført telefonintervjuer med 22 barnevernsledere spredt utover et fylke i Norge, og ansikt-til-ansikt-intervjuer med 16 personer ansatt i andre tjenester som hadde erfaringer fra å samarbeide med barnevernet gjennom formaliserte nettverk. Disse 16 nettverksdeltagerne ble rekruttert i to casekommuner, hvor det ble identifisert omfattende samarbeid rundt det kommunale barnevernet. Metoder, analyser og funn fra studien er mer utfyllende redegjort for andre steder (f.eks. Breimo et al., 2019; Turba et al., 2019). Jeg vil understreke at jeg ikke

forsøker å tegne et generelt bilde av barnevernets samarbeidsrelasjoner, men snarere trekke frem noen funn som kan belyse de teoretiske betraktningene ovenfor.

Et viktig funn fra denne studien var at barnevernslederne oppfattet manglende tillit både hos befolkningen og i de andre tjenestene som en sentral utfordring, og at barnevernslederne under intervjuene ofte tok opp manglende tillit som noe som vanskeliggjorde samarbeidet med andre tjenester. Samtidig ble det å inngå formaliserte samarbeid med andre tjenester forstått av barnevernslederne som en måte å bygge tillit på. For barnevernslederne hadde dette sammenheng med at de oppfattet manglende kjennskap til barnevernets arbeid og kompetanse som en hovedårsak til mistillit. Samarbeid ble derfor en måte å spre kunnskap om barnevernets arbeid og kompetanse på, og dermed påvirke andre tjenesters holdninger til barnevernet. Særlig var det for barnevernslederne viktig å avdramatisere barnevernets arbeid, og å fremvise at barnevernet hovedsakelig drev med mindre inngripende arbeid enn det mediene kunne gi inntrykk av. Slik en av barnevernslederne uttrykte det, «at vi er her for å hjelpe, ikke for å ta ungene». Det var også en utbredt oppfatning blant barnevernslederne at andre tjenester ofte vegrer seg for å samarbeide med barnevernstjenesten av frykt for å undergrave sin relasjon til egne brukere. Som en av barnevernslederne forklarte:

Jeg vet jo at det har vært sagt fra de andre instansene. At barnevernet er litt skummelt, og at de andre instansene er redde for å miste den gode kontakten og samarbeidet de har med foreldrene hvis de kontakter barnevernet eller melder til barnevernet.

Denne antagelsen ble også bekreftet i intervjuene med nettverksdeltakere i de to case-kommunene. For de fleste innebar det å involvere barnevernet en risiko for at deres egen relasjon til de berørte brukerne ble vanskeligere. For nettverksdeltakerne var det dessuten en utbredt oppfattelse at det å involvere barnevernstjenestene også medførte en risiko for tap av kontroll i det videre arbeidet, ettersom de opplevde liten innflytelse på hvordan barnevernet agerte etter å ha mottatt en melding. Som en pedagogisk leder i en barnehage uttrykte det:

Mye av samarbeidet handler om at vi må bli trygge på hva barnevernet gjør når de får en melding fra oss. Det er en enorm forskjell på hvordan barnevernet tolker ulike saker, og på hvordan de løser dem. En henvendelse kan føre til enten en samtale eller full beredskap.

For nettverksdeltakerne kunne altså samarbeidet med barnevernet innebære flere ulike former for risiko. Særlig sentral var risikoen for at barnevernet kunne

komme til å agere enten utilstrekkelig eller for voldsomt. I et handlingsteoretisk perspektiv, som skissert ovenfor, vil det å involvere barnevernet i en slik situasjon, preget av uforutsigbarhet og risiko, kunne forstås som å vise tillit. I begge tilfeller risikerer tjenesten som har involvert barnevernet, også et tap av fortrolighet og tillit i relasjonen til brukerne, som kan vanskeliggjøre deres eget arbeid. Under intervjuene uttrykte likevel de fleste av nettverksdeltagerne vi snakket med, at de hadde tillit til at de ansatte i barnevernet håndterte de fleste sakene på en god måte. Til tross for nyanser i denne tilliten, som jeg kommer nærmere inn på nedenfor, var det også svært få av informantene som antydte at de unngikk samarbeid med barnevernet i relevante saker. I de aller fleste tilfellene hadde de altså tillit til barnevernets ansatte, og var villige til å akseptere den risikoen som var forbundet med å samarbeide med barnevernet.

Det er imidlertid interessant at mens mange av barnevernslederne antok at tillit og mistillit ble vurdert på grunnlag av personlige egenskaper som kompetanse eller velvillighet, altså det vi kan kalle mellommenneskelig kilder til tillit eller mistillit, var det i langt større grad institusjonelle forhold som ble trukket frem av nettverksdeltakerne som relevante for deres vurderinger. Dette til tross for at de fleste av informantene hadde omfattende erfaring fra samarbeid med de lokale barnevernstjenestene, og derfor ofte god kjennskap til de ansatte i tjenestene. Mens de fleste sa seg enige i at personlige kjennskap til de ansatte i barnevernstjenesten kunne lette den innledende kommunikasjonen, var det oftere tilliten til barnevernet som kompetent og fungerende etat som ble fremhevet som betydningsfullt for samarbeidet. Denne tilliten til barnevernet som etat ble imidlertid ofte satt i sammenheng med en tillit til det mer helhetlige offentlige systemet: Ettersom barnevernet var gitt myndigheten til å gjøre disse vurderingene, ble tillit til barnevernet og tillit til det helhetlige systemet ofte uttrykt som to sider av samme sak. Som en nettverksdeltaker uttrykte det, i tilknytning til et konkret tilfelle hvor vedkommende hadde vært i tvil om barnevernet gjorde riktig vurdering:

Det er en vurdering som de tar, som vi må stole på er rett. ... Det er situasjoner, men det er deres rolle, tenker jeg, de har en annen rolle enn hva jeg har. Og det er ikke min rolle å sette min funksjon til å ta den vurderingen, jeg må stole på at det de gjør er rett. Selv om jeg lurer noen ganger.

For flere ble derfor det å vise tillit til aktørene i dette systemet nærmest et moralsk spørsmål: Dersom ikke den enkelte viste tillit gjennom å samarbeide, vil ikke systemet kunne fungere som helhet. Enkelte var også klare på at en slik tillit måtte være institusjonelt basert, ettersom at et system basert på personlige

tillitsforhold ville bli for sårbart og personavhengig. Som en nettverksdeltaker forklarte: «Ting må ikke være for personifisert. Dette er et system, og du tar kontakt med en saksbehandler i det systemet». Den samme informanten anerkjente imidlertid at systemet også består av personer, men argumenterte for at «det uformelle og det formelle vil nok ta knekken på det», dersom det skulle komme inn enkeltpersoner i barnevernet som en ikke kunne ha tillit til. Som hen videre forklarte:

Ja. I forhold til rammeverket og det som er lovpålagt som saksbehandler. Samtidig som det uformelle, stemningen, miljøet og den kulturen som er der fra før av, vil være med på å sette ting på plass på en god og fornuftig måte. Så tenker jeg at barnevernet, det er ikke akkurat det stedet du kan være spinnvill. Det er tvert imot.

Utdraget over gir et sjeldent direkte bilde av hvordan en institusjonalisert mistillit, i form av formelle og uformelle kontrollmekanismer internt i en institusjon (se Grimen, 2009), kan være med og understøtte tilliten til aktørene i den samme institusjonen. Som jeg har vært inne på tidligere, kan imidlertid slike kontrollmekanismer også underbygge mistillit, der de blir til hinder for faglig autonomi og fleksibilitet i samarbeidet.

Et eksempel på det siste kom fra en nettverksdeltaker som hadde omfattende erfaring med å samarbeide nært med aktører fra barnevernet på enkeltsaksnivå. Mens denne personen ikke uttrykte noen generell mistillit til barnevernet, forklarte hen, i likhet med et par andre informanter, at det var særlig i mindre akutte og alvorlige saker at det å involvere barnevernet kunne få uheldige utfall. Et nylig eksempel omhandlet en mor med en rushistorikk, som hadde fortalt vår informant at hun ved et tilfelle for en tid tilbake siden hadde ruset seg, og nå fryktet at barnevernet skulle finne ut av dette. Vår informant, som jobbet tett opp mot denne moren, vurderte det slik at moren i hovedsak var på rett vei, og at dette var en enkelthendelse som lå noe tilbake i tid. Hen vurderte videre at moren fortsatt var i en relativt skjør tilstand, og at måten barnevernet vanligvis agerte på i slike saker, ville kunne forverre hennes psykiske helse og vanskeliggjøre det videre arbeidet. Selv om vår informant i utgangspunktet hadde en opplysningsplikt overfor barnevernet, antydte hen at det fantes et visst handlingsrom i slike tilfeller, avhengig av hvordan man «velger å forstå» hendelsen «[om hvorvidt] jeg tenker at det har kanskje ikke noe relevans, og at det er lov å tabbe seg ut en gang».

I tilfellet over vurderte, med andre ord, vår informant å ikke gi denne informasjonen videre til barnevernet. Mistilliten, i denne sammenheng uttrykt gjennom

å ikke dele informasjon, var basert på tidligere erfaringer og kjennskap til barnevernets arbeidsmåter som tilsa at de ikke ville agere på en fordelaktig måte dersom de ble betrodd denne typen informasjon. Under intervjuet understreket imidlertid informanten at denne vurderingen ikke handlet om den individuelle kompetansen eller velviljen til de ansatte i barnevernet, men snarere om de institusjonelle føringene som ansatte i barnevernet var gjenstand for:

Altså, jeg opplever at barnevernstjenesten er opptatt av å hjelpe, det opplever jeg virkelig at de er. Det tenker jeg at de gjør, og de har like mye vondt i hjertene [som vi har] av og til. ... men det er klart at de har likevel, jeg tror de er mer, hva skal jeg si. Vi skal alle være lojale overfor lovverket, men kanskje de mer enn det vi er.

I lys av de teoretiske perspektivene diskutert ovenfor (særlig Vike, 2018b) ser altså mistilliten i dette tilfellet ut til å være knyttet til en opplevelse av at barnevernets ansatte mangler en autonomi til å forhandle institusjonens hierarkiske føringer opp mot faglige vurderinger som, slik vår informant så det, ville vært til familiens beste. I informantens vurdering blir kilder til tillit på et mellommenneskelig nivå (opplevelsen av at barnevernets ansatte var genuint opptatte av å hjelpe) satt opp mot, og ser ut til å måtte vike for, en institusjonell mistillit (til barnevernets institusjonelle føringer).

Det er imidlertid verdt å merke seg at mistillit i slike konkrete situasjoner ikke nødvendigvis blir til hinder for samarbeid i andre situasjoner. Tvert imot så gav den samme informanten inntrykk av å samarbeide svært tett og godt med barnevernet i andre saker. Det er derfor et interessant eksempel på hvordan de samme samarbeidsrelasjonene kan være kjennetegnet av både tillit og mistillit, avhengig av hva det konkret samhandles om. I slike tilfeller er det imidlertid interessant å også stille spørsmål ved hvorvidt mistillit kan ha en positiv effekt på den totale samarbeidsrelasjonen, gitt at mistilliten i slike isolerte situasjoner muliggjør en vei ut fra handlingskjeder som vil kunne medføre større konflikter og bredere mistillit på lengre sikt.

## AVSLUTNING

I innledningen til denne boka påpeker Breimo og Anvik blant annet en mangel på studier som undersøker hvordan samarbeid faktisk gjøres i ulike kontekster, som kan teoretisere samarbeid som fenomen, og som evner å si noe konkret om hva som eventuelt er problematisk. Mer enn å være et verktøy for å operasjonalisere

tillit kan et handlingsteoretisk perspektiv på tillit også være egnet til å åpne opp selve samarbeidet som analytisk objekt, slik Breimo og Anvik etterspør. Ved å se på hvordan forskjellige samarbeidssituasjoner blir risikable, får vi en inngang til å forstå samarbeidets sentrale innhold og hva som står på spill fra aktørenes ståsted. Som eksemplene over viser, er det særlig i situasjoner med store konsekvenser for det videre samarbeidet at tillit og mistillit får betydning. Ved å sette søkelyset på handlinger i slike situasjoner får vi også en inngang til å undersøke hvilke konsekvenser tillit og mistillit (som handlinger) får for det videre samarbeidet. En slik tilnærming innbyr også til et kritisk perspektiv på tillit som fenomen, og åpner opp for å forstå hvordan både tillit og mistillit kan få positive og negative konsekvenser for samarbeid (Oomsels et al., 2019).

Samtidig utelukker ikke nødvendigvis et slikt handlingsteoretisk perspektiv å også kunne tilnærme seg tillit og mistillit som en forventning eller oppfatning. Å undersøke hvilke vurderinger som ligger til grunn for slike forventninger og oppfatninger, vil særlig være viktig dersom vi ønsker å forstå de ulike faktorene som underbygger dannelsen av tillit eller mistillit, og som dermed får betydning for samarbeidsprosesser.

De empiriske eksemplene brukt i dette kapittelet viser hvordan slike faktorer som former tillit og mistillit, kan eksistere på ulike nivåer i samarbeidet (jf. Oomsels & Bouckaert, 2014). Eksemplene viser også hvordan faktorer på et mellommenneskelig nivå (som inntrykk av intensjoner og kompetanse) kan modifiseres av institusjonelle faktorer (f.eks. kontrollrutiner og regelverk). Det komplekse samspillet mellom slike faktorer understreker betydningen av en åpen og kontekstsensitiv tilnærming til studie av tillit og mistillit i samarbeid. Dette vanskeliggjør søken etter en universaloppskrift eller «best practice» for både tillit og godt samarbeid. Dersom en bedre forståelse av samarbeid mellom velferdstjenestene er målet, vil det snarere være hensiktsmessig med flere studier som kan bidra til å avdekke og teoretisere mangfoldet av sosiale mekanismer som på ulikt vis gjør seg gjeldende for samarbeid. Som eksemplet fra samarbeidet rundt barnevernet viser, kan institusjonelle forhold som regulerer muligheten for utøvelsen av profesjonell autonomi og selvstendige faglige vurderinger vise seg å være av stor betydning for dannelsen av tillit og mistillit i samarbeidet mellom ulike tjenester. Rommet for profesjonell autonomi i tjenestene har i de senere årene vært aktualisert gjennom debatten rundt såkalte tillitsreformer i de nordiske landene (se f.eks. Bentzen, 2019). Flere studier av sammenhengene mellom autonomi, tillit og samarbeid vil kunne gi interessante bidrag til denne debatten, og samtidig bidra til en bedre forståelse av tillitens betydning for de norske velferdstjenestene.

## LITTERATUR

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Baba, M. (1999). "Dangerous Liaisons: Trust, Distrust, and Information Technology in American Work Organizations". *Human Organization*, 58(3), 331–346. <https://doi.org/10.17730/humo.58.3.ht622pk6l4l135m1>
- Bachmann, R. & Inkpen, A. C. (2011). Understanding Institutional-based Trust Building Processes in Inter-organizational Relationships. *Organization Studies*, 32(2), 281–301.
- Baklien, B. (2009). "Skole, Barnehage, Barneverntjeneste –". *Norges Barnevern*, 4, 236–245.
- Bentzen, T. Ø. (2019). "The Birdcage is Open, But Will the Bird Fly? How Interactional and Institutional Trust Interplay in Public Organizations". *Journal of Trust Research*, 9(2), 185–202.
- Bouckaert, G. (2012). "Trust and Public Administration." *Administration*, 60(1), 91–115.
- Breimo, J. P., Lo, C., Anvik, C. H. & Sandvin, J. T. (2019). Mål og mening med samarbeid – en analyse av barnevernets formaliserte samarbeidsnettverk. *Fontene forskning*, 12(2), 4–17.
- Breimo, J. P., Sandvin, J. T., Lo, C. & Anvik, C. H. (2021). Bekymret eller ikke bekymret – er det spørsmålet?. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(2), 192–202.
- Brogaard, L. (2017). "The Impact of Innovation Training on Successful Outcomes in Public–Private Partnerships". *Public Management Review*, 19(8), 1184–1205. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1272710>
- Bufdir. (2018). "Befolkningenes Holdninger Til Barnevernet." *The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs*. Bufdir.
- Christensen, T. & Peters, G. (1999). *Structure, Culture, and Governance: A Comparison of Norway and the United States*. Rowman & Littlefield.
- Davies, J. S. & Spicer, A. (2015). "Interrogating Networks: Towards an Agnostic Perspective on Governance Research". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(2), 223–238. <https://doi.org/10.1068/c11292>
- Davies, J. S. (2011). *Challenging Governance Theory*. Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgt2h>
- Edebenbos, J. & Klijn, E. H. (2007). "Trust in Complex Decision-Making Networks". *Administration & Society*, 39(1), 25–50. <https://doi.org/10.1177/0095399706294460>
- Frances, J., Levacic, R., Mitchell, J. & Thompson, G. (1991). "Introduction." I G. Thompson, J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell (Red.), *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, (s. 1–19). Sage.
- Fuglsang, L. & Jagd, S. (2015). 'Making Sense of Institutional Trust in Organizations: Bridging Institutional Context and Trust', *Organization*, 22(1), 23–39.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit*. Universitetsforlaget.
- Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). "Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition". *Public Administration Review*, 73(6), 821–830. <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Haukelien, H. (2013). *Omsorg og styring. Kjønn, arbeid og makt i velferdskommunen*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.

- Klijn, E. H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). "Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes". *Administration and Society*, 42(2), 193–221. <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). "Making and Breaking Social Capital". *Comparative Political Studies*, 38(4), 339–365.
- Lo, C., Breimo, J. P. & Turba, H. (2021). Trust and distrust in interorganizational networks – the case of Norwegian child welfare and protection. *Public Management Review*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899273>
- Luhmann, N. (1988). "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives". I D. Gambetta, (Red.), *Trust: Making and Breaking Co-Operative Relations*, (s. 94–107). Basil Blackwell.
- Luhmann, N. (2017). *Trust and Power*. M. King, C. Morgner, H. Davies, J. Raffan & K. Rooney (Red.), Polity Press.
- Misztal, B. A. (1996). *Trust in Modern Societies*. Polity Press.
- Möllering, G. (2005). "The Trust/Control Duality: An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others". *International Sociology*, 20(3), 283–305. <https://doi.org/10.1177/0268580905055478>
- Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2014). "Studying Interorganizational Trust in Public Administration". *Public Performance & Management Review*, 37(4), 577–604. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576370403>
- Oomsels, P., Callens, M., Vanschoenwinkel, J. & Bouckaert, G. (2019). "Functions and Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector". *Administration and Society*, 51(4), 516–544. <https://doi.org/10.1177/0095399716667973>
- Powell, W. W. (1990). "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization". *Research on Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2003). "Introduction: Social Capital in Scandinavia". *Scandinavian Political Studies*, 26(1), 1–26.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). "The state and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust". *Comparative Politics*, 40(4), 441–459.
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). "The Complex Relationship Between Civil Society and Trust". *Italian Sociological Review*, 5(3), 273–291.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Svendsen, G. L. H. & Svendsen G. T. (2016). *Trust, Social Capital and the Scandinavian Welfare State. Explaining the Flight of the Bumblebee*. Edgard Elgar Publishing Limited.
- Turba, H., Breimo, J. P. & Lo, C. (2019). "Professional and Organizational Power Intertwined: Barriers to Networking?" *Children and Youth Services Review*, 107, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2019.104527>
- Van de Walle, S. (2011). *New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust?* I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.



- Vangen, S. & Huxham, C. (2003). "Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31.
- Vik, E. (2018). Helseprofesjoners samhandling – en litteraturstudie. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 21(2), 119–147. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-03>
- Vike, H. (2012). "Varianter Av Vest-Europeiske Statsformasjoner". *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 23(2), 126–142.
- Vike, H. (2018a). *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State*. Palgrave Macmillan.
- Vike, H. (2018b). "Street-Level Bureaucracy and Crosscutting Cleavages in Municipal Worlds". *Bureaucracy and Society in Transition*, 33, 245–263. <https://doi.org/10.1108/s0195-631020180000033016>
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). "Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 32–61. <https://doi.org/10.1177/0899764002311002>
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2007). "Origins of Social Capital: Socialization and Institutionalization Approaches Compared". *Journal of Civil Society*, 3(1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/17448680701390638>
- Wollebæk, D. (2011). «Norges sosiale kapital i nordisk og europeisk kontekst». I D. Wollebæk & S. B. Seggaard (Red.), *Sosial kapital i Norge*, (s. 51–78). Cappelen Damm Akademisk.