



# Høgskulen på Vestlandet

## Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691-MA-2024-VÅR1-FLOWassign

### Predefinert informasjon

**Startdato:** 24-05-2024 09:00 CEST  
**Sluttdato:** 07-06-2024 14:00 CEST  
**Eksamensform:** Masteroppgave  
**Termin:** 2024 VÅR1  
**Vurderingsform:** Norsk 6-trinns skala (A-F)  
**Flowkode:** 203 MR691 1 MA 2024 VÅR1  
**Intern sensor:** (Anonymisert)

### Deltaker

**Kandidatnr.:** 140

### Informasjon fra deltaker

**Antall ord \*:** 32773

**Egenerklæring \*:** Ja

Jeg bekrefter at jeg har Ja registrert oppgavetittelen på norsk og engelsk i StudentWeb og vet at denne vil stå på vitnemålet mitt \*:

Jeg godkjenner avtalen om publisering av masteroppgaven min \*

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller of

Nei



Høgskulen  
på Vestlandet

# MASTEROPPGÅVE

## Barnevernrollen og samhandling

- En kvalitativ studie av rolleforståing og samhandling i barnevernet

## Roles in child-protective work and cooperation

- A qualitative study of role understanding and interagency interactions.

## Marius Heldal Hope

Kandidatnummer 140

## Organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing

Fakultet for teknologi, miljø og samfunn

Handelshøgskulen HVL

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle

kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1

**Forord**

Dei siste fire åra har eg gjennomført masterstudiet i Organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet. Å levere denne oppgåva markerer slutten på studietida, som eg starta for mange år sidan på Høgskulen i Volda. Å vere student er noko som har gitt meg mykje fagleg kompetanse og livserfaring, og eg har møtt mange kloke menneskje. Dette har bidratt til inspirasjon og støtte gjennom dette prosjektet, noko eg er svært takksam for.

Vidare vil eg også rette ein stor takk til høgskulelektor Reidar Øygard, som har vore min rettleiar gjennom dette prosjektet. Gjennom kloke og gode tilbakemeldingar har dette vore eit spennande prosjekt som har lært meg mykje. Takk Reidar!

Eg vil også rette ei særleg takk til mine sju informantar, som har tatt seg tid til å dele sine erfaringar og refleksjonar med meg. Eg kunne ikkje gjennomført dette prosjektet utan dykk, tusen takk for hjelpa!

Min arbeidsgjevar, NAV, fortentar også ein stor takk. De har utvist tolmodigheit og gitt meg naudsynt rom til å gjennomføre dette prosjektet, samstundes som eg var nyttilsett i jobben. Dette er noko som til tider har vore krevjande, men med støttande ord frå både kollegaer og leiarar gjekk dette bra!

Til slutt vil eg også rette ei stor takk til venner og familie, som har bidratt med å halde motivasjonen oppe gjennom alle åra eg no har studert. Både å dele kunne dele gleder og til tider frustrasjonar har vore avgjerande for at eg skulle fullføre dette prosjektet.

Knarvik 28.05.2024

Marius Heldal Hope

## **Samandrag**

Dette prosjektet vert gjennomført for å sjå på korleis organisatoriske endringar i barnevernet påverkar samhandlingsmønster og rolleforståinga blant bakkebyråkratar i denne tenesta. Dei organisatoriske endringane kjem som følgje av barnevernreforma, som tredde i kraft 1. januar 2022, og medførte til dels store endringar for kommunane. Mellom anna fekk kommunane det fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet, i tillegg til at fokus på førebygging og tidleg innsats vart skjerpa.

Metoden som dette prosjektet har vore av kvalitativ design, der det har vore gjennomført totalt tre fokusgruppeintervju med sju informantar.

Studien finn at kommunane er godt i gang med å implementere nye system og tenester med fokus på samhandling på tvers av instansar. Det er noko variasjonar i korleis dette ser ut, og kommunane løyser oppdraget forskjellig. Det auka fokuset på samhandling kjem noko ulikt til uttrykk, men hovudlinjene er dei same: Nemleg at fokuset på samhandling, førebygging og tidleg innsats har fått stor plass i barnevernet.

Vidare finn studien at det også har vore ein del organisatoriske endringar i rolleforståinga til bakkebyråkratane. Skjønntøving er mellom anna eit sentralt tema for dette prosjektet, som omhandlar bakkebyråkratrolla i barnevernet. Også ivaretaking av bakkebyråkratane sine interesser er av relevans. Dette har fått auka fokus mellom anna gjennom tilgang til rettleiing og regulering av porteføljestorleik.

Oppsummert har barnevernreforma hatt stor innverknad på korleis kommunane skal møte dei mest utsette barna. Både gjennom å endre strukturar for fag, ressursar og samhandling, men også gjennom å ei presisering barneverntenestene sitt mandat, hjelper kommunen til utvikle arbeidet for desse barna.

## **Nøkkelord**

Barnevern, barnevernreform, samhandling, bakkebyråkrati og offentleg sektor

## **Abstract**

This project is going to look at how organizational changes, within the child-protective services, is affecting patterns of interagency interactions and role understanding of the street-level bureaucrats of the services. The organizational changes stem from the child-protection reform, that was implemented first of January 2022, and entailed somewhat big changes for the municipalities. Amongst others did the municipalities assume the entire professional and economic responsibility of the child-protective work, in addition to enhanced focus on preventive and early intervention work.

The method for this project has been qualitative, through a total of three focus group interviews, containing seven informants.

The study finds that municipalities are well under way with the implementation of new systems and services with focus on interagency interactions. There are some variations to how this will look, and the municipality is solving the mission a little differently from each other. The increased focus on interagency interactions is expressed a little differently, but the main lines remain the same: The focus on interagency interactions, preventive and early intervention work is given great room in the child-protective services.

Furthermore, does this study find that there have been organizational changes to the role understanding of street-level bureaucrats in the child-protective services. Discretion is, among other things, a central aspect of this of this project, regarding role understanding in child-protective work. Also, safeguarding the street-level bureaucrats' interests is of relevance. This has received more focus through access to counselling and regulating the size of caseloads.

To sum up, the child-protective reform has had a great influence on how the municipalities meet children at risk. Through both changes in structures of the subject at matter, resources, and interagency interactions, and through specifying the child-protective services' mandate, helps the municipalities work for these children to evolve.

## **Key words**

Child-protective services, Child-protective reform, interagency interactions, street-level bureaucracy and public sector.

## Innholdsliste

Forord.....	2
Samandrag.....	3
Abstract.....	4
<b>1. Introduksjon.....</b>	<b>7</b>
1.1 Tema og problemstilling.....	8
1.2 Formålet med studien.....	9
1.3 Egen motivasjon.....	9
<b>2. Kontekst.....</b>	<b>11</b>
2.1 Barnevernets historiske utvikling.....	11
2.1.1 Barns behov for vern.....	11
2.1.2 Verjerådslova.....	12
2.1.3 Organisering av kommunale verjeråd.....	13
2.1.4 Dei Castbergske barnelover.....	14
2.1.5 Barnevernlova av 1953.....	14
2.1.6 Utdanning av sosialarbeidarar i barnevernet.....	16
2.1.7 Den tredje barnevernlova.....	16
2.1.8 Staten overtar fylkeskommunen sine oppgåver.....	17
2.1.9 Grunnlovsending.....	17
2.2 Prop 73 I (2016-2017) Barnevernreforma.....	17
2.2.1 Sentrale trekk ved barnevernreforma.....	18
2.2.2 Barnevernet si samhandling med andre offentlege instansar.....	18
2.2.3 Reforma si hensikt.....	19
Avslutning.....	20
<b>3. Kunnskapsstatus.....</b>	<b>21</b>
3.1 Organisering.....	21
3.2 Samhandling.....	23
3.3 Barnevernreforma.....	24
3.4 Oppsummering.....	24
<b>4. Teoretiske perspektiv.....</b>	<b>25</b>
4.1 Teori om bakkebyråkrati.....	25
4.1.1 Skjønnsutøving.....	27
4.1.2 Relativ autonomi frå organisatorisk autoritet.....	27
4.2.1 Ressursknappheit.....	29
4.2.2 Motstridande og tvitydige mål.....	29
4.3 Samhandling.....	31
4.4 Omgrepsforklaring.....	32
4.5 Oppsummering og avslutting.....	33
<b>5. Design og metode.....</b>	<b>35</b>
Formål.....	35
5.2.1 Hermeneutikken.....	35
5.2.2 Temaanalyse.....	36
5.2.3 Teoretisk tolkande formål.....	37
5.3 Datakontraksjon.....	37
5.3.1 Casestudie.....	38
5.3.2 Fokusgrupper og val av deltakarar.....	38
5.3.3 Abduksjon.....	39
5.3.4 Validitet.....	40
5.3.5 Reliabilitet.....	40
5.4 Etikk.....	41
5.4.1 Personvern.....	41
5.4.2 Informert samtykke.....	42
5.4.3 Konfidensialitet.....	42
5.4.5 Konsekvensar av deltaking.....	43
5.5 Avslutning.....	43
<b>6. Analyse.....</b>	<b>44</b>
6.1 Innleiing.....	44
6.2 Korleis påverkar bakkebyråkratane prioriteringar av oppgåver, innhald og avgjerd i tenesta?.....	45
6.2.1 Skjønnsutøving.....	45

6.2.2	Relativ autonomi frå organisatorisk autoritet.....	48
6.2.3	Svar på forskingsspørsmålet.....	50
6.3	Kva org. endringar har barnevernet gjort for å vere betre rusta til å møte barnevernreforma?.....	51
6.4.1	Resursknappheit .....	51
6.4.2	Motstridande og tvitydige mål.....	53
6.4.3	Sar på forskingsspørsmålet.....	56
6.5	Kva påverkar samhandling som eit verktøy for å nå felles mål? .....	57
6.5.1	Korleis skape samhandling? .....	58
6.5.2	Kvifor samhandle? .....	59
6.5.3	Samhandling og resursknappheit.....	61
6.5.4	Samhandling og motstridande og tvitydige mål.....	62
6.5.5	Overordna samhandling.....	64
6.5.6	Betre tverrfagleg innsats (BTI).....	65
6.5.7	Svar på forskingsspørsmålet.....	67
6.6	Avslutning.....	67
<b>7.</b>	<b>Drøfting .....</b>	<b>68</b>
7.1	Problemstilling.....	68
7.1.1	Skjønnsutøving prosjektet si problemstilling.....	68
7.1.2	Autonomi mot prosjektet si problemstilling.....	69
7.1.3	Resursknappheit mot prosjektet si problemstilling.....	69
7.1.4	Autonomi mot prosjektet si problemstilling.....	70
7.1.5	Samhandling mot prosjektet problemstilling .....	70
7.2	Tidlegare forskning på skjønnsutøving og autonomi.....	71
7.2.1.	Skjønnsutøving mot tidlegare forskning.....	71
7.2.2.	Autonomi mot tidlegare forskning.....	73
7.3.	Tidlegare forskning på ressursknappheit og motstridande og tvitydige mål.....	73
7.3.1.	Ressursknappheit mot tidlegare forskning.....	74
7.3.2.	Motstridande og tvitydige mål mot tidlegare forskning.....	75
7.4	Tidlegare forskning på samhandling.....	75
7.4.1	Samhandling mot tidlegare forskning.....	75
7.5	Barnevernreforma sine forventingar.....	77
7.5.1	Skjønnsutøving mot barnevernreforma.....	78
7.5.2	Autonomi mot barnevernreforma.....	79
7.5.3.	Ressursknappheit mot barnevernreforma.....	79
7.5.4	Motstridande og tvitydige mål mot barnevernreforma.....	80
7.5.5	Samhandling mot barnevernreforma.....	81
7.6	Konklusjon.....	82
<b>8.</b>	<b>Oppsummering og konklusjon.....</b>	<b>83</b>
8.1	Oppsummering.....	83
8.1	Styrkar og svakheiter.....	84
8.2	Forslag til vidare forskning.....	85
	Kjeldeliste.....	86
	Vedlegg 1 – Vurdering frå SIKT.....	88
	Vedlegg 2 – Informasjonsskriv.....	89
	Vedlegg 3 – Samtykkeerklæring.....	92
	Vedlegg 4 – Intervjuguide.....	93



## 1. Introduksjon

Barndommen er den tida som dannar grunnlaget og utgangspunktet for eit menneske sitt liv. Ordet barndom skapar gjerne assosiasjonar til sykkelturar og bading om sommaren, akebakken og snøballkrig om vinteren eller bursdag- og julefeiring saman med foreldre og andre nære personar. Det er altså eit omgrep som for dei fleste assosierast med gode, varme og trygge kjensler, som dannar «springbrettet» inn i vaksenlivet. Dette er likevel ikkje sannheita for alle. For nokon er ordet barndom assosiert med utryggheit, frykt, avmakt og einsamheit. I Norge har foreldra hovudansvaret for å sikre at barna deira får ein trygg og stabil oppvekst, som ikkje er skadeleg for barnets helse og utvikling. Foreldre skal med andre ord utøve «god nok omsorg» for sine barn. Omsorg er eit vidt omgrep som kan vere vanskeleg å definere, men det handlar i denne samanhengen om å beskytte barn frå det som kan skadar dei. Det er slik at nokre foreldre, av mange ulike grunnar, sviktar i å gje barna god nok omsorg. Når det skjer har det offentlege eit ansvar for både å hjelpe og beskytte desse barna. Barneverntenestene er etaten som har fått ansvaret for å undersøke at barna får god nok omsorg. Om dei finn ut at barn lever under omsorgssvikt har dei eit vidare ansvar for å gjere noko med det.

For at barnevernet skal kunne opne ei undersøking, må det føreligge ei bekymringsmelding. Det vil sei at nokon, til dømes skulen, mistenkjer at eit barn lever under omsorgssvikt, og sende denne bekymringa til barneverntenesta. Denne bekymringsmeldinga må då beskrive kvifor det er bekymring knytt til eit barn, slik at barnevernet har eit utgangspunkt for undersøkinga. Om konklusjonen av undersøkinga er at barnet ikkje mottar god nok omsorg, må barnevernet sette i verk tiltak. Desse tiltaka kan vere store, kostbare og inngripande ovanfor både familien og barnet. Dette er tilfelle der barnet må plasserast utanfor heimen, anten i beredskapsheim, fosterheim eller institusjon. Vidare har også barnevernet tiltak i heimen, som er mykje meir brukt enn kva plassering utanfor heimen er. Dette kan vere tilsyn i heimen, råd og rettleiing til foreldre, avlastning i besøksheim eller andre tiltak som skal endre omsorgssituasjonen til barnet. Målet til barnevernet er likevel det same; sørge for at barnet mottar god nok omsorg, slik at barnet får ein trygg og stabil barndom, og eit godt «springbrett» inn i vaksenlivet.

## 1.1 Tema og problemstilling

Det å sørge for at barn har ein trygg og god oppvekst er noko som er ein sentral verdi i vårt samfunn. Barnevernet er ei teneste som har eit stort og viktig samfunnsoppdrag, nemleg å sørge for at alle barn får riktig og god omsorg. For å løyse dette oppdraget har barnevernet fleire tiltak som kan settast inn, for å hjelpe barn og familiar som treng det. Desse tiltaka kan omhandle hjelp i heimen som råd og rettleiing, men også svært inngripande tiltak som å plassere barn i fosterheim utanfor heimen. Det vil sei at barnevernet skal hjelpe barn der dei er, men at dei også kan ha svært inngripande myndigheit ovanfor enkeltpersonar. Det å flytte eit barn ut av heimen er noko som er potensielt svært inngripande ovanfor alle involverte, og dette stiller store krav til tenesta.

Den 1. januar 2022 tredde den nye barnevernreforma i kraft. Dette er ein reform som har ført til mange endringar i korleis barnevernet skal fungere framover. Mellom anna får kommunane det fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet. Tidlegare var dette ansvaret delt mellom kommunane og staten. Det vert også stilt større krav til kommunane sitt ansvar for forebygge dei mest inngripande tiltaka til barnevernet. Det skal vere fokus på å fange opp og løyse utfordringane før dei vert store problem. Dette stiller også krav til andre instansar i kommunen og det øvrige tenesteapparatet. Det vil sei at fleire tenester må jobbe saman for å sikre at barn som treng det, får den hjelpa som fungerer (Prop 73 I (2016-2017)). Dette dannar utgangspunktet for mitt masterprosjekt. Reforma førar til ei ny organisering av det kommunale barnevernet, både gjennom det auka faglege og økonomiske ansvaret, men også gjennom auka krav til samhandling med andre instansar i og utanfor kommunen. Eg har difor vald følgjande problemstilling til mitt prosjekt:

*«På kva måte kan ny organisering påverke bakkebyråkraten si rolleutforming og samhandlingsmønster i kommunalt barnevern?»*

Denne problemstillinga skal sei noko om korleis reforma påverkar både det arbeidet som kommunalt barnevern utøver, og korleis det endrar barnevernet si samhandling med andre instansar. Det vert spesielt interessant å sjå utviklingane i kommunane, med tanke på at reforma framleis er ganske ny.

## 1.2 Formålet med studien

Formålet med dette prosjektet er å auke kunnskapen om barnevernet si rolle, både som samarbeidspartner og som tenesteleverandør. Det handlar om å identifisere utfordringar som dei tilsette i barnevernet møter, og sjå på korleis desse møtast. Barnevernet er ei teneste som er avhengig av samarbeid med andre instansar for å kunne løyse sitt samfunnsoppdrag. Dette gjeld frå ei teneste melder bekymring på eit barn, til undersøkingar og etablering av tiltak. Vidare er også barneverntenesta avhengig av andre tenester for å sikre at barna får heilskapleg og riktig hjelp og oppfølging. Eg vil sjå etter faktorar som spelar inn på den samhandlinga som skjer i kommunane, og på kva eventuelle strukturelle endringar som er gjort. Prosjektet auke kunnskap om samhandling som eit verktøy for å løyse dei utfordringane barneverntenesta møter.

## 1.3 Eigen motivasjon

Min motivasjon for å gjennomføre dette prosjektet kjem både frå min faglege bakgrunn som sosionom og ikkje minst frå dei åra eg sjølv jobba i ei kommunal barnevernteneste. Det å følgje opp, og forhåpentlegvis kunne hjelpe, sårbare barn tenkjer eg på som kjernen av sosialt arbeid. Det er eit arbeid som krev tolmodigheit, kreativitet og evna til å bygge relasjonar til menneskjer som er i vanskelege livssituasjonar. I tillegg til dette har eg erfart sjølv kor viktig det er å etablere fungerande samhandling med andre instansar når ein jobbar i barnevernet. Min erfaring var at i dei sakene der ein klarte å «bygge laget» til barnet, var også dei sakene ein fekk til endring. Og så har eg erfart det motsette, at der samhandlinga ikkje fungerte var det tilsvarande vanskeleg å oppnå dei endringane som var naudsynt. Min erfaring er altså at samhandling er eit nyttig verktøy for å oppnå endring. Det er også min erfaring at dette kan vere utfordrande i praksis. Andre tenester har gjerne ulik målsetting og andre behov enn barnevernet, i tillegg til at mange barn og familiar kan oppleve frykt i møte med barnevernet. Samhandling kan altså vere krevjande, men etter mi erfaring er det eit naudsynt ledd i den jobben som skal gjerast.

Eit anna aspekt av min motivasjon for å velje nettopp dette prosjektet handlar om forbetningsarbeid. Barnevernreforma skal trass alt gjere det betre og tryggare for barn og unge å vokse opp. Eg ønskjer å fordjupe meg i både dei organisatoriske, politiske og faglege aspekta av eit slikt forbetningsprosjekt, også for å finne ut korleis dette no ser ut i praksis. Eg er svært spent på å sjå korleis reforma har begynt å påverke barnevernet som teneste, og dei

som jobbar med det. Det blir svært spennande å finne ut om barnevernreforma opplevast som ei forbetring, eller om det omtalast som «meir av det same» av dei som driv med dette til dagen.

Til slutt vil eg også trekke fram mi framtid innan helse og sosialfagleg arbeid som ein motivasjon. Det at eg får jobbe systematisk med eit prosjekt på organisatorisk nivå vil bidra til å auke min eigen kunnskap og forståing av fagfeltet. Dette vil forhåpentlegvis bidra til å gjere meg betre rusta til å møte framtidige utfordringar i arbeidslivet, om det er i barnevernet eller på NAV, der eg jobbar no. Arbeidet med dette prosjektet vil nok også gje meg mykje kunnskap og innsikt som vil komme til nytte, sjølv om eg ikkje lenger jobbar i ei barnevernteneste.

## 2. Kontekst

For å finne ut av korleis tema som rolleforståing og samhandlingsmønster påverkar kvardagen til barnevernet, er det naudsynt først sjå på konteksten for arbeidet som vert gjort. Barnevernet er mellom anna regulert av lovar, forskrifter og fagleg praksis, som er relevant for mitt prosjekt. I dette kapitlet ser eg difor på korleis lovverket og praksis har utvikla seg over tid, før eg ser litt nærare på barnevernreforma. Dette kapitlet startar med ei historisk utgreiing, som viser korleis barnevernet i Norge starta og har utvikla seg siste århundre. Deretter skal eg sjå litt nærare på barnevernreforma, som representerer framtida til barnevernet. Barnevernreforma er utgangspunktet for dei endringane dette prosjektet tar føre seg, og den spelar difor ei viktig kontekstuell rolle.

### 2.1 Barnevernets historiske utvikling

Barnevernet er ei teneste som har vakse fram og endra seg mykje gjennom tida. Vidare ønskjer eg å gjere greie for denne utviklinga. Det skal synleggjere samfunnsoppdraget til barnevernet frå starten og fram til i dag.

#### 2.1.1 Barnas behov for vern

Å sikre at barn vert ivaretatt på ein trygg og god måte er noko som har vore viktig for samfunnet lenge. Omsorgsoppgåvene har alltid primært tilhøyra foreldra til barnet, då dei skal sørge for at barna sine behov vert møtt. Behovet for å verne barn kjem ved dei barna der foreldra, eller andre omsorgspersonar, ikkje gjer barna den omsorga dei treng. Dette vert kalla omsorgssvikt. Det har skjedd mykje gjennom historia som har bidradd til utviklinga av barnevernet slik vi kjenner det i dag. Mellom anna legd, fattigforeininga, tukthus og fattighus er døme på dette. Legd var ei ordning som eksisterte på 1100 talet, der fattige barn og eldre fekk mat og husly ein periode på ein gard før dei måtte vidare til ein annan. Dette skulle fordele byrden av fattigdomen jamnare mellom gardeigarar. Tukt- og fattighus hadde ansvaret for vagabonderande eller tiggande barn. Det var dei barna som ikkje fungerte å ha på legd, i fosterheim eller i lære. Barna som hadde behov for desse ordningane var som regel foreldreause, kriminelle eller foreldra var av ulik grunn ikkje kapable til å ivareta barna. Desse barna hadde heller ikkje slektningar som kunne ivareta dei (Hagen 2001:17-19).

Behovet for å verne barn vart også regulert gjennom ulike lovgjevingar. Til dømes lov om fattigvesenet, lov om fabrikktilsyn og lov om folkeskular. Lov om fattigvesenet av 1900 fungerte slik at det offentlege kunne tilby ei økonomisk krisehjelp, som siste utveg, til fattige. Det vart administrert som eit lån, og tilsyn og kontroll vart sett på som naudsynt for å hindre misbruk. Kommunane hadde sjølv ansvaret for å utarbeide ein plan som skisserte organiseringa av ordninga. Kommunen var også ansvarleg for administrering og forvaltning av desse pengane. Lov om fabrikktilsyn av 1892 hadde som hensikt å beskytte barn mot helsefarleg industriarbeid, samt regulering av barnarbeid. Barn fekk etter denne loven ikkje jobbe i fabrikkar før dei var fylt 14 år, og dei fekk ikkje jobbe nattskift før dei var 18. Lov om folkeskular av 1889 vedtok obligatorisk rett til folkeskule for alle barn. Dette sikra alle barn skulegang, som ville redusere behovet for fattigvesenet, samt det heldt barn vekk frå industriarbeid. Samstundes hadde ikkje skulane lenger mogelegheit til å utvise barn med til dømes åtferdsproblematikk, som gav nye utfordringar for skulen (Hagen 2001:19-21).

### 2.1.2 Verjerådslova

I 1869 vart *Lov om behandling av forsømte barn*, eller «verjerådslova» som det vart kalla, vedtatt. Denne lova er rekna som den første barnevernlova i verda, og hadde som hensikt å handtere eit stadig aukande problem med ungdomskriminalitet (Hagen 2001:21). Dette såg ein i samanheng med obligatorisk skule, der både skulelovgjevinga og straffelovgjevinga ikkje handterte dei nye utfordringane godt nok. Formålet med lova var å sjå kriminalitet hos unge som eit symptom på forsøming frå heimen, heller enn eit lovbrøt som skulle straffast etter straffelovgjevinga. Den kriminelle lågaldar vart heva frå 10 år til 14 år, og ein kunne følgjast opp av verjerådet fram til ein var 16. I denne lova kom fokus på førebyggjande arbeid inn i lovgjevinga om vern av barn, slik at ein skulle forhindre vidare negativ utvikling hjå barnet. Denne lova opna for at barn med kriminell åtferd kunne sendast på skuleheim i staden for fengsel. Lova opna også for mildare reaksjonar, som fosterheimar, barneheimar, sette ungdom i arbeid eller dei fekk åtvaringar, formaningar eller refsing. I tillegg opnar også verjerådslova for å sette inn tiltak retta mot foreldre. Dei kunne få alvorlege åtvaringar og formaningar, verte sett under tilsyn eller miste foreldreretten. For å handtere desse sakene, samt å vurdere kva tiltak som var riktige, vart behandlinga av sakene flytta ut av domstolen gjennom å opprette eit nytt organ for behandling, kjent som verjerådet (Hagen 2001:21).

Behovet for eit eige organ til å handtere saker etter verjerådslova vart grunngeve med at domstolane var ueigna. Dei hadde eit fokus på bevisføring og skuldspørsmål som ville bidra til å undergrave formålet med lova, nemleg å hindre vidare kriminell utvikling hjå barnet. Samstundes hadde også fattigvesenet og skulane myndigheit til å plassere barn utanfor heimen, men også desse instansane hadde, ifølge Hagen (2001:22) feil fokus i forhold til formålet med verjerådslova. Det vert peika på at skulane ville legge vekt på sine eigne behov framfor familien sine behov. Fattigvesenet ville lett verte for oppatt av økonomiske forhold. Samstundes skulle denne lova kunne gripe inn ovanfor alle foreldre som forsømte barna sine, og ikkje berre dei fattige eller dei med utfordringar i skulen. Verjerådet skulle også vere eit meir uavhengig organ, som skulle sikre rettstryggleiken til foreldra betre enn kva ein kunne i kommunal saksbehandling. Administrasjonen av verjeråda vart også av desse grunnane flytta frå Justisdepartementet til Kyrkje- og undervisningsdepartementet (Hagen 2001: 22).

### **2.1.3 Organiseringa av det kommunale verjerådet**

Verjerådet var eit organ som skulle representere både lokal og sentral offentlegheit, med personleg kjennskap til sakene. Verjerådet hadde sju representantar, med to faste og fem rullerande representantar. Dei to faste representantane var staten ved kommunen sin sorenskrivar, samt kyrkja representert ved presten. Dei fem andre plassane skulle veljast av kommunestyret, der ein skulle vere lege og ein eller to skulle vere kvinner, som representerte moderleg omsorg. Verjerådet skulle også konstituerast, der ein formann skulle veljast inn. Denne rolla gjekk som regel til presten eller læraren, og sorenskrivar hadde dommarrolla i rådet. For at dei skulle kunne fatte gyldige vedtak måtte både formann og dommar vere til stades (Hagen 2001:62).

Saksbehandlinga i verjerådet vart regulert gjennom strenge reglar for saksbehandling. Mellom anna dei som skulle vitne i sakene vart kalla inn og eidsvorne gjennom lensmann, på same måte som i domstolane. Sakene vart som regel lagt fram gjennom munnlege fortellingar frå vitne, der både foreldre og barn var til stades. Det var vidare lite krav om dokumentasjon i form av bevisføring, og munnleg framlegging gjorde ankesaker vanskeleg å behandle.

Utgiftene som verjerådets aktivitet genererte skulle fordelast mellom stat og kommune. Staten dekkja utgifter til gjennomføring av møteverksemd i verjerådets regi, samt kostnaden med å plassere barn i skuleheim. Kommunen dekkja utgifter til andre tiltak, til dømes forpleiingsutgifter og tilsyn. (Hagen 2001:62-63).

#### **2.1.4 Dei Castbergske barnelover**

Statsråd Johan Castberg låg fram barnelovene i 1915, kjent som «dei Castbergske barnelover». Saman med verjerådslova gjorde dette Norge til eit føregangsland når det gjaldt barnevernslovgjeving (Hagen 2001:24). Desse lovene skulle bidra til å styrke mor og barn sine rettslege og økonomiske stilling i samfunnet. Lovene sikra mellom anna mor og barn rett på bidrag dersom barnet var fødd utanfor ekteskap, samt at barnet hadde namnerett og arverett på lik linje som barn fødd innan ekteskap. Ansvar for å reise sak i eventuelle tvistar, vart også skifta frå mor til far. Det vil sei at om ein far ikkje vedkjente seg barnet, var det han som måtte reise sak for retten. Tidlegare var det slik at mor måtte reise sak for retten, om ho ville krevje bidrag. Denne lovendringa var svært kontroversiell i 1915. Det var mykje motstand mot dette, særleg med tanke på at «uekte» barn skulle ha namnerettar og arverettar etter far. Vidare var det også fleire lovendringar som kom, mellom anna kom det ei regulering av forsørgeransvar ved skilsmisse. Dette betydde i praksis at mor kunne skiljast frå far, utan at dette nødvendigvis ville medføre at ho og barnet hamna i fattigdom. Dei Castbergske barnelovene oppretta også ei ordning der «kvinner i nød» kunne krevje økonomisk bistand frå kommunen seks veker før fødsel, og inntil seks månadar etter. Dette var meint til å forebygge spedbarnsdødeligheit i barn fødd utanfor ekteskapet (Hagen 2001:24-25).

Under det norske barnevernmøte i 1939 vart det peika på at Norge hadde vore eit føregangsland innan barnevernslovgjeving tidleg på 1900 talet. Både verjerådslova og dei Castbergske barnelovene vart trekt fram som døme på dette. Denne utviklinga såg då ut til å ha stagnert, og at utviklinga var kommen lenger i dei andre skandinaviske landa (Hagen 2001:102-103).

#### **2.1.5 Barnevernloven av 1953**

Etter eit relativt omfattande moderniseringsarbeid, som vart gjennomført på sentralt politisk nivå av det dåverande Sosialdepartementet, vart barnevernslova vedtatt på stortinget i 1953. Når denne lova vart vedtatt og iverksett oppphørde verjerådslova, delar av fattiglova samt dei to lovene som regulerte tilsyn av pleiebarn. Verjeråda vart også erstatta av såkalla barnevernsnemnder (Hagen 2001:138). Formålet med denne lova handla om å skape ein større eining i barnevernsadministrasjonen, både lokalt (kommunal sosialteneste) og sentralt (hjá fylkesmannen). Samstundes var det ønskjeleg å få eit felles lovverk for tilsyn med barns som



vart plassert utanfor heimen. Til sist var det at samfunnet skulle finne alternative løysingar for å ta seg av barn med særskilde omsorgsbehov (Hagen 2001:138).

Denne barnevernlova bygde vidare på prinsippa frå tidlegare når det kom til rettar og pliktar i omsorgsoppgåvene til foreldre, samt iverksetting av tiltak utanfor heimen. Likevel fekk tema som førebygging og hjelpetiltak i heimen ein mykje sterkare plass. Ei stor endring var som nemnd oppretting av barnevernsnemndene. Desse skulle ha totalt ti medlem, der einaste kravet var at det var fem kvinner og fem menn, utan krav til yrkesbakgrunn. Vidare vart generell førebygging innført, og fylkesmannen fekk tilsynsansvaret for kommunalt barnevern. Omsynet til «barnets beste» vart også lovfesta i denne lova, som stilte skjerpande krav til å undersøke heimesituasjonen til barnet, mellom anna gjennom samtaler med foreldra. Til sist vart det også eit krav om godkjenning av alle fosterheimar og barnevernsinstitusjonar, der fosterheimar skulle prioriterast først. Behandling av tvangssaker skulle skje i møter der det var dommar til stades (Hagen 2001:139-140).

To av punkta som kom inn i barnevernlova av 1953 var kravet til førebygging, og ei presisering av kriteria for å plassere barn utanfor heimen. Desse er særleg interessante, då fokus på førebygging for første gong kjem inn i lova, og det kjem regulerte kriteria for å plassere barn. Kva førebygging angår så vart nemndene pålagde å *«følge nøye med på de forhold barn og ungdom lever under og virke for tiltak til bedring av barnevernet i kommunen»* (Hagen 2001:140). Denne lova spesifiserer at barnevernet skal samarbeide med instansar og foreiningar som er i kontakt med barn. Det vart også stilt særskild krav om samarbeid med skule, helsevesen og politi. Grunnen til dette var at ein ville innrette samfunnet slik at færre saker skulle behandlast i barnevernsnemndene. Her kom også ei opning for at ein kunne gje økonomisk støtte til foreldre. Dette kunne brukast til mellom anna fritidsaktivitet, barnehageplass eller sportsutstyr. På den måten ville ein bygge betre relasjonar til familien, for seinare å vere i posisjon til å drøfte vanskelegare tema (Hagen 2001:140-141).

Når det gjeld presisering av kriteria for å plassere barn utanfor heimen, innehald desse fire punkt. Barn kunne plasserast utanfor heimen i saker som omhandla forhold i heimen, barnets åtferd, om barnet får tilstrekkeleg omsorg, eller ved behov for spesiell behandling eller undervising. Dei to første punkta i denne paragrafen var lik som i verjerådslova, og skulle saksbehandlast lik som etter gamal lov. Tredje punktet var dei sakene som tidlegare var behandlar av forsorgtilsynet, som ikkje lenger hadde mynde til å plassere barn. Det siste

punktet var det nyaste som tok føre seg barn med spesielle behov, gjerne der foreldra ikkje tok tak i utfordringane til barnet på eige initiativ (Hagen 2001:141).

### **2.1.6 Utdanning av sosialarbeidarane i barnevernet**

Utover 1950 og 1960 talet fekk også den sosialfaglege profesjon meir å sei innan barnevern. Allereie i 1920 starta Norske Kvinners Nasjonalråd dei første 1. årige *Sociale Kurser for Kvinner*, som utvikla seg til å verte sosionomutdanning. Mange av dei som tok denne utdanninga fekk arbeid innan barnevern. Vidare vaks det fram utdanningsløp i både Sverige og Danmark som skulle kvalifisere til å arbeide i barnevernet. I Sverige vaks det fram to ulike linjer, den eine som retta seg mot kommunal forvaltning, og ei anna som retta seg mot sosialt klientarbeid, som innfatta barnevernsarbeid. I Danmark oppretta dei meir sosialpedagogiske utdanningar, med eigne linjer for barnevernssektoren. Dei oppretta også ulike seminar, for til dømes barnehagelærarar, som kvalifiserte til barnevernsarbeid. Dei utdanna også sosialrådgjevarar som jobba med sosialt klientarbeid. I Norge henta vi inspirasjon frå den svenske sosialforvaltingsmodellen, før ein gjekk meir over til ein saksbehandlarmodell, som var inspirert frå USA. Her var fokuset i større grad psykodynamisk tilnærming, som baserte seg på frivilligheit og samarbeid med foreldra og barna. I 1968 vart eit toårig utdanningsløp oppretta i Norge, som gav tittelen «barnevernspedagog» (Hagen 2001:149-153).

### **2.1.7 Den tredje barnevernlova**

I 1990 oppretta den då nyvalde statsminister Gro Harlem Brundtland Barne- og familiedepartementet. Dette departementet innførte ein handlingsplan som skulle betre drifta av barnevernet. Mellom anna kom det øyremerka statlege midlar, både til kommunen og til fylkeskommunen. Det vart innført tidsfristar på behandling av bekymringsmeldingar, og ei styrking av både tiltaksapparatet og akuttberedskapen i kommunen. Dette er første gongen staten gjekk inn med både midlar og organisatoriske krav i barnevernet. I tillegg til dette kom det også ei ny barnevernlov i 1993. Denne bygger i stor grad vidare på lova frå 1953, med fokus på tiltak i heimen, og at prinsippet om barnets beste skulle vektleggast. Også forebygging stod sterkt i denne lova. Den største endringa låg i at barnevernemnde vart oppløyst og erstatta av fylkesnemnder. Behandlinga av tvangssaker fekk då eit auka juridisk

fokus, som skulle ivareta rettstryggleiken til både barna og familien i større grad enn tidlegare (Hagen 2001:221-223). Tvangssaker i barnevernet vert framleis behandla her.

### **2.1.8 Staten overtar fylkeskommunen sine oppgåver**

I 2004 overtok staten ansvarsområda som tidlegare låg til fylkeskommunen, da barne - ungdom og familieetaten (bufetat) vart oppretta. Bakgrunnen for dette var eit ønskje om å få betre beskriving av barna og familiane ein skulle følgje opp, samt å utvikle meir spesialiserte tiltak. Det vart vidare organisert gjennom regionale fagteam, som hadde ansvaret for å følgje opp desse tiltaka. Det var fem regionar, altså ein per landsdel. Tiltaka skulle gjerne vere etterprøvbare og evidensbaserte, slik at ein sikra eit likt tenestetilbod over heile landet. Vidare har også bufetat ansvar for å skaffe og drifte institusjonar og fosterheimar (Sorum 2014).

### **2.1.9 Grunnlovsending**

I samband med 200 års markeringa av Grunnlova i 2014, vart det innført ein ny paragraf, § 104. Dette er ein paragraf som grunnlovsfestar barnas rettar, i samsvar med både norsk og internasjonal lovgjeving. I denne lovendinga vert det stadfesta at barn har krav på respekt for menneskeverdet sitt og at dei har rett til å verte høyrte i saker som gjeld dei. Deira meining skal også leggast vekt på i saker som angår dei, tilpassa for alder og utvikling. Prinsippet om barnets beste vert også grunnlovsfesta, saman med retten til vern om eigen integritet (Mestad og Michalsen 2021:1167-1168)

## **2.2 Prop. 73 I (2016-2017) – Barnevernreforma**

Barnevernreforma ligg som eit slags bakteppe for mitt prosjekt. Reforma endrar på både organisatoriske, administrative og til dels faglege strukturar i barnevernet, og har resultert i ei ny barnevernlov. Endringane som kjem i reforma har også kontekstuelle konsekvensar for barnevernet som eg skal gjere greie for vidare.

### 2.2.1 Sentrale trekk ved barnevernreforma

Den 1.1.2022 tredde den nye barnevernreforma i kraft. Dette er ein reform som endrar ein del strukturelle faktorar i kommunalt barnevern, og er politisk forankra i prop. 37 L (2016-2017). Det overordna målet med reforma er å styrke barnevernsarbeidet, gjennom å sette eit breiare perspektiv på innhaldet i dette arbeid. Samarbeid på tvers av profesjonar og sektorar nemnast som ein avgjerande faktor for å sikre tidleg og god nok hjelp til barna som treng det.

Kommunen skal ha eit større ansvar for å gje meir samanheng mellom tenester, samt skape eit meir heilskaplege tenestetilbod. Mellom anna får kommunen det fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet i kommunane. Dette ansvaret var tidlegare delt mellom staten og kommunen. Dette er meint til å auke fokuset på det førebyggjande arbeidet i kommunane, som skal spare kommunen unaudsynte belastningar på sikt. Det vert peika på eit behov for tidleg innsats med tiltak som er godt tilpassa barna og familiare barnevernet er i kontakt med. Dei auka kostnadane skal kompenseras gjennom høgare rammetilskot til kommunen (Prop. 37 L (2016-2017:7-8).

Som nemnd i førre avsnitt legg denne reforma opp til eit auka samarbeid på tvers av tenester. Det vert mellom anna trekt fram at helsetilsynet fleire gongar har peikt på svak styring og leiing som faktorar som fører til svikt i kommunalt barnevern. Mangelfullt samarbeid, samt mangelfullt tenestetilbod frå andre kommunale tenester er også medverkande til dårlegare tenester. Løysinga ligg i betre forankra leiing og styring av tenestene i kommunen, då dette vil skape eit heilskapleg tenestetilbod (prop 37 L (2016-2017:30). «*Gode tilbud til utsatte barn og familier handler også om at kommunene er flinke til å utnytte de mulighetene, de virkemidler og den kompetansen som finnes lokalt, både i og utenfor barnevernstjenesten*» (prop 37 L (2016-2017:30). Dette dannar utgangspunktet for hovudmålsettinga til reforma, nemleg at fleire barn skal få rett hjelp til rett tid. Det skal også bidra til at tenestene skal kunne tilpasse seg dei lokale behova kommunen har. Vidare peikast det på fire område som skal prioriterast for å oppnå dette. Det er tidleg innsats og førebygging, tilpassa hjelp, barn og familiar sin rettstryggleik og effektiv ressursbruk og oppgåveløysing (prop 37 L (2016-2017:30-31).

### 2.2.2 Barnevernet si samhandling med andre offentlege instansar

At barnevernet skal samarbeide med andre instansar er ikkje noko nytt som kom med barnevernsreforma. Som skissert tidlegare hadde både kyrkja, skulen og politiet ei rolle i

barnevernsarbeidet heilt tilbake til verjerådslova. Det som derimot er nytt av barnevernsreforma er at kommunane «tvingast» til å løyse barnevernsrelaterte problem meir på tvers av tenestene. Dette kjem tydeleg fram i proposisjonen, mellom anna i avsnittet som handlar om tidleg innsats og førebygging. Her heiter det at «eit godt samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tenester, er avgjerande for å kunne for å oppdage og hjelpe barn og familiar på eit tidlegare tidspunkt» (prop 73 L (2016-2017):30). Fokuset handlar i denne samanhengen om at instansar som naturleg er i kontakt med barn, til dømes skulen, også skal jobbe forebyggjande i saker som omhandlar sårbare barn. Samstundes legg reforma også denne argumentasjonen til grunn i målet som omhandlar tilpassa tiltak. Kommunen skal ha større handlingsrom til å bygge eit godt tiltaksapparat rundt dei familieane som treng det. Også her vert viktigheita av at barnevernet sine tiltak i kombinasjon med andre innsats frå andre instansar vektlagd. Gjennom auka fokus på førebyggjande arbeid, samt meir målretta tiltak ønskjer ein å redusere talet på barn som veks opp under for dårleg omsorg. Dette har også ei samfunnsøkonomisk side. Kan utfordringane løysast før dei vert store problem, er det ikkje behov for tunge og kostbare tiltak seinare (prop 73 L (2016-2017)).

### 2.2.3 Reforma si hensikt

Hensikta med reforma er altså å auke fokuset på førebygging, og at dette skal skje lokalt. Det overordna målet med reforma er at:

*«flere barn skal få rett hjelp til rett tid samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Kommunenes nærhet til familiene gir et godt utgangspunkt for innsikt i barnas og foreldrenes behov, og deres muligheter for utvikling og vekst. Dette er nødvendig innsikt for at barn og unge skal få den hjelpen de trenger, når de trenger den. Endringene som foreslås skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og incentiver til forebygging og tidlig innsats. Det legges også vekt på at endringene skal bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettsikkerhet, mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning». (Prop 7 l (2016-2017):30).*

Reforma legg altså til grunn at kommunane er betre eigna til å bygge opp barnevernstilbodet enn det staten er, på grunn av viktigheita knytt til lokale forhold. Det betyr at kommunane kan bygge opp ei barnevernteneste som er godt tilpassa sine innbyggjarar. Det er også eit økonomisk aspekt av dette arbeidet. Når det økonomiske ansvaret vert skifta frå staten til kommunen, skal dette bidra til å redusere bruken av dei mest inngripande tiltaka. Dette skjer i

kombinasjon med auka fokus på førebygging, som også må skje lokalt og i samarbeid med andre kommunale tenester.

### **2.3 Avslutning**

Barnevernet har hatt ei utvikling frå verjerådslova fram til barnevernreforma og vidare. Mellom anna har lovverket vore endra fleire gongar, samt at tenesta har hatt ulike organiseringar. Likevel er det også enkelte aspekt ved barnevernet som er relativt uendra, nemleg det som omhandlar barnets rettsvern, og å sikre barnets omsorgssituasjon. Konteksten har også danna eit utgangspunkt for å finne forskning med relevans for dette prosjektet, som vert lagt fram i det neste kapitlet.

### 3. Kunnskapsstatus

Barnevernet er eit stort organ i den norske velferdsstaten, og det er gjort mykje forskning på dette feltet frå før. Barnevernet er også ei teneste som er i stadig utvikling, og som har vore gjennom store endringar fleire gongar. I så måte finns det mykje forskning på endringar som har vore i barnevernet tidlegare. Likevel har eg sett, gjennom å søke i ulike databasar, at det er mindre tilgjengeleg forskning relatert til den nye reforma. Dette ser eg i samheng med at reforma framleis er ny, og at det nok vil komme mykje meir forskning på denne reforma framover. Likevel har ein gjort mange erfaringar gjennom tidlegare endringsprosessar av organisering av barnevernssektoren. Vidare i dette kapittelet ønskjer å presentere nokre av dei vitenskaplege artiklane som er publisert. Desse artiklane seier noko om den kunnskapen som finns på organisering og samhandling innan barnevern. Eg har valt å fokusere på tre emne som er relevant for mitt vidare arbeid, som er organisering, samhandling og reform. Med organisering ønskjer å belyse korleis barnevernet er «rigga» for å løyse sine oppgåver. Under samhandling ønskjer eg å sjå på kva erfaringar som allereie er gjort kring dette tema. Til slutt vil eg sjå på det som er kommen til no av forskning på siste reforma i barnevernet. Artiklane er funne gjennom søk på nøkkelord i databasar som Idunn, samt enkelte forskingsmiljø sine egne sider. For å finne relevant empiri har eg primært nytta to søkestrategiar, bevisst tilfeldig søking og systemisk søking. Bevist tilfeldig søking vil sei at eg har søkt opp nøkkelord, som barnevern og samhandling, og brukt søkeresultata til å ta meg vidare inn i fleire artiklar. Systemisk søking handlar om å søke meir planmessig i fleire databasar, for å finne empiri (Rienecker & Jørgensen (2013:120)). Eg har også brukt litteraturlister frå nokre artiklar for å finne meir spissa informasjon.

#### 3.1 Organisering

I Falch-Eriksen & Skivenes (2019) sin *Right to protection* beskriv barnevernet si rolle opp mot artikkel 19 i FN si barnekonvensjon. Artikkel 19 seier at «alle barn har rett på beskyttelse frå alle typar fysisk og mental vald, skade og misbruk, omsorgssvikt og utnytting, inkludert seksuell misbruk». Dette er det overordna mandatet til barnevernet. Falch-Eriksen & Skivenes (2019:118-121) beskriv vidare barnevernet sitt kommunale ansvar for å undersøke og følge opp barn som har dette behovet for beskyttelse. På grunn av at norske kommunar er såpass forskjellige, spesielt med tanke på innbyggartal, er det store variasjonar i korleis ein organiserer tenesta. Det vert beskrive to modellar for organisering, som er generalist og

spesialistmodellen. Organisering etter generalistmodellen vil sei at ein saksbehandlar følgjer heile saka til barnet, frå undersøking til oppfølging og avslutting. Spesialistmodellen delar oppgåvene i avdelingar som spesialiserer seg på kvart sitt område. Nokon gjennomfører undersøkingar medan andre følgjer opp dei ulike tiltaka. Generalistmodellen er vanlegare i små kommunar. I tillegg er det ein del interkommunale samarbeid kring barnevern, samt at barnevern vert del av ei større kommunal velferdsteneste (til dømes Nav sosial og/eller oppvekstsektor). Vidare peikast det på at det oppstår forskjellar i tenestetilbod, då kommuneøkonomi og tilgjengeleg personell spelar ein rolle i utforminga av tenesta. Dette vert peika på som ein potensiell utfordring i likebehandlingsprinsippet. I konklusjonen til artikkelen (Falck-Eriksen & Skivenes 2019:133-134) peikar dei på at norsk barnevern scorar høgt på dei fleste målingar av kva som er oppfatta som gode juridiske system, samt brukarmedverknad. Samstundes har dei identifisert fleire «blindsoner» som stiller spørsmål kring norske barns beskyttelse. Dette handlar mellom anna nettopp om kommunale forskjellar som ikkje sikrar lik behandling av saker.

Brandtzæg (2019) har sett på styringsutfordringar knytt til interkommunale samarbeid. Han har intervjuar barnevernstilsette som har jobba i interkommunale barnevernstenester i Sør-Trøndelag. I tillegg vart det gjennomført spørjeundersøkingar retta mot samarbeidande instansar. Interkommunalt barnevern vil sei at fleire kommunar går i lag for om drifta av barnevernstenesta. Det er ein vertskommune som driftar tenesta etter ein formell samarbeidsavtale med samarbeidskommunane. Forskinga peikar på fleire fordelaktige faktorar med å inngå interkommunale barnevern. Mellom anna vil større einingar vere mindre sårbar, til dømes ved sjukefråvær, og det er lågare risiko for inhabilitetsproblematikk. Samstundes seier artikkelen også at det er utfordringar knytt til å skape ein heilskap kring andre tenestetilbod i kommunane. Mellom anna kan det oppstå uklare grense mellom barnevernet og andre tenester. Artikkelen konkluderer med at det er svært krevjande å lykkast med det tverrfaglege førebyggjande i arbeidet i interkommunale barnevernssamarbeid. Det peikast avslutningsvis på at samarbeids-utfordringane kan verte forsterka av barnevernsreforma.

I artikkelen av Skjeggstad, Slettebø & Sørensen (2022) blir det undersøkt samanhengen mellom fagtilsette i barnevernet si tilfredsheit med leiar, og turnover. Dei ønskjer å finne ut om det er ein samheng mellom opplevd tilfredsheit i tenesta og korleis dette påverkar fråvær og oppseiingar i tenesta. Dette er ei tverrsnittundersøking, som også bygger på ei nasjonal spørjeundersøking frå 2018. Artikkelen finn at det er ein samheng mellom



tilfredsheit med leiar og fråvær og turnover. Artikkelen finn ein samanheng mellom rapportert tilfredsheit med leiar, og ønskje om å fortsette i jobben. I tenester der dei spurde seier dei er tilfreds med leiinga, er det færre som rapporterer at dei ønskjer ny jobb. Tilsvarande funn var det når dei spurde rapporterte låg grad av tilfredsheit med leiar. Der ville fleire slutte i jobben.

### 3.2 Samhandling

I en artikkel frå 2019, som heiter *Samarbeid i saker om vold og overgrep* (Bakketeig, Dullum & Stefansen 2019), undersøkast samhandlingsforhold mellom fire tenester som alle jobbar med vald og overgrepssproblematikk. Tenestene er barnehus, barnevern, krisesenter og familievernkontor. Dette er tenester med noko ulike mandat, men som alle jobbar med å skadereduksjon og førebygging av vald og overgrep mot barn. Artikkelen baserer seg på fokusgruppeintervju av både fagarbeidarar og leiarar i desse tenestene. Fokuset i dette studiet var å sjå på skjeringpunktet mellom hjelp og kontroll, og korleis dette verkar inn på samhandlinga. Artikkelen konkluderer med at tenestene vert meir «hybridisert», altså at hjelpetiltak får ein kontrollfunksjon, og at kontrolltiltak også skal vere hjelpsame. Eit døme på dette kan vere saker der familievernkontoret sender bekymringsmelding til barnevernet i samråd med foreldra. Dette opnar for at familievern og barnevern lettare kan jobbe saman, då foreldra er deltakande i denne delen av prosessen. Ei bekymringsmelding kan også sendast i den hensikt å «vekke» foreldre i konfliktsaker, der barna gjerne blir skadelidande. Altså er bekymringsmeldinga i seg sjølv eit samhandlingsverktøy. Artikkelen peikar også på at denne hybridiseringa i for stor grad baserer seg på frivilligheit frå dei involverte partane. Dette vanskeleggjer kanskje det å avdekke dei sakene som der foreldra ikkje ønskjer hjelp, og meir vald vert utøvd i det skjulte (Bakketeig et al., 2019).

I publikasjonen *samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – en litteraturgjennomgang* (Fossum et.al. 2015) ser et forskarteam på korleis samhandlinga fungerer mellom barnevern og psykisk helsetilbod for barn. Dette er ein litteraturgjennomgang, som har sett på ei rekke dokument. Denne artikkelen konkluderer med at samhandlinga mellom desse tenestene ofte er god nok, men at utfordringane ofte står i fokus. Dei konkluderer også med at samarbeidsutfordringar er knytt til fleire faktorar, eksempelvis knapp økonomi, organisering og ulike faglege oppfatningar som årsak til sviktande samhandling. Det presiserast at dei ikkje fann systematisk, forskingsbaserte publikasjonar korleis samhandlingsreforma har endra samhandlinga mellom tenestene.

### 3.3 Barnevernsreforma

Ifølge Misund (2022) sin dokumentgjennomgang er samarbeidsutfordringar på tvers av forvaltingsnivå, altså mellom staten, representert av barne- ungdoms og familieetaten (bufetat) og kommune, eit kjent fenomen. Forholdet mellom stat og kommune bar preg av uklar rollefordeling og samarbeidsproblem knytt til uklare skilje i ansvarsfordelinga. Misund (2022) forklarer bakgrunnen for reforma, ved at kommunen har ansvar for å gjennomføre undersøkingar, tilby hjelpetiltak i heimen, fatte akuttvedtak og fremje sak for fylkesnemnda. Bufetat (staten) har ansvaret for å rekruttere og følgje opp fosterheimar og institusjonar, sjølv om kommunen også kan gjere dette. I tillegg skal Bufetat tilby spesialiserte hjelpetiltak i heimen. Det framkjem at oppgave- og ansvarsområda var for uklare, noko som gjorde samarbeidet vanskeleg. Barnevernreforma (Prop 73 L (2016-2017) skal altså forsøke å løyse opp i dette. Kommunen skal ha de fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet, og bufetat skal fungere som ei reinare andrelinjeteneste. I praksis vil det sei at rekruttering og oppfølging av fosterheimar, førebygging og betaling for alle tiltak no er kommunen sitt ansvar. Bufetat tilbyr spesialiserte fosterheimar og institusjonar, samt enkelte spesialiserte hjelpetiltak. Dette skal også sjåast i samanheng med kommunereforma, som ønskjer å bygge meir robuste tenester nær brukar. Misund (2022) konkluderer med at endringane dels handlar om å lovfeste tidlegare ikkje-lovfesta tenester, samstundes som at det er ei tydeleggjering av ansvarsfordeling mellom forvaltingsnivå. Dette vil bidra til å løyse opp i samarbeidsproblema som har vore mellom stat og kommune, då oppgåvefordelinga vert tydeleggjort.

### 3.4 Oppsummering

Artiklane som vert presentert over, representerer noko av den forskinga som finns på feltet. Vidare vil eg påpeike at det finns meir relevant forskning enn kva som er nemnd i dette kapitlet. Desse fem bidrar godt å til å belyse ulike sider av mi problemstilling. Samstundes har eg ikkje funne forskning som undersøker korleis strukturendringane i barnevernreforma har endra samarbeidsforhold i kommunane. Dette er eit «kunnskapshol» eg ønskjer å jobbe vidare med.

## 4. Teoretiske perspektiv

I dette kapittelet skal eg presentere det teoretiske fundamentet for mitt arbeid. Eg ønskjer med mitt prosjekt å auke kunnskap kring samhandling som fenomen. Prosjektet er teoretisk fortolkande gjennom ei teoriinformert tilnærming (Bukve 2021). Dette vil sei at teorien skal nyttast til å forstå, og gje meining til fenomenet. Det teoretiske utgangspunktet for mitt prosjekt er Lipsky (1980) sin *bakkebyråkratteori*. Denne teorien gjer ei beskriving av korleis tenestene operer, og kva systemiske utfordringar som ligg i ei teneste som barnevern. Denne teorien beskriv kva som kjenneteiknar offentleg verksemd, samstundes som den forklarar kva som påverkar utøving av offentlege tenester og makt. Denne teorien dannar grunnlaget for å analysere korleis siste reform (prop 73 L (2016-2017) påverkar samhandlinga med andre instansar. Utover bakkebyråkratteorien ønskjer eg også å reiegjere for ein del sentrale omgrep, knytt til samhandling.

### 4.1 Teori om bakkebyråkrati

Det teoretiske utgangspunktet for min studie er Lipsky (1980) sin teori om *Street-level Breaucracy*, eller «bakkebyråkrati» på norsk. Denne teorien tar utgangspunkt i alle offentlege tilsette som er i direkte møte med tenestemottakarar, og som gjennom sitt yrke har ei form for makt over enkeltpersonar, er bakkebyråkratar. Døme på nokre av desse er lærarar, politi, helsepersonell, sosialarbeidarar og dommarar i rettssaker. Det er altså offentlege tilsette som samhandlar med borgaren (citizens), som også driv skjønnutøving ovanfor dei. Dei opptrer som 'agentar' for den politiske leiinga, då dei skal fatte vedtak og forvalte samfunnets ressursar og sanksjonar i tråd med politiske føringar (Lipsky 1980:3-4). Hjelpetiltak i heimen, som råd og rettleiing eller dekke ein SFO plass, kan vere døme på ein ressurs foreldre kan ha rett på gjennom barnevernet. Døme på ein sanksjon kan vere ein akutt plassering av barn utanfor heimen, fordi foreldra er ute av stand til å ivareta barnet.

Lipsky (1980) nyttar omgrepet «citizens», som på norsk vert oversett til borgar. Vidare vil eg nytte omgrepet «tenestemottakar», på grunn av at borgar er eit generelt omgrep og dei fleste borgarar er ikkje i kontakt med barnevernet.

Bakkebyråkratane møter mange ulike utfordringar og forventningar som påverkar arbeidet dei utfører, som Lipsky (1980) kallar konfliktrar. Ein konflikt vil i denne samanhengen vere meint som sett av utfordringar, heller enn fiendtleg ueinigheit. Bakkebyråkratiet representerer store

offentlege utgifter, både i lønnsutgifter til dei offentlege tilsette, men også i tenestetilbodet som vert levert (Lipsky 1980:4-8). Eit eksempel på dette kan vere storleiken på ytingar gjennom NAV. Nokon vil kunne meine at satsane for sosialhjelp er for låg, og ikkje gjev svake i samfunnet eit verdig liv. Andre vil meine at ei auke i sosialhjelp reduserer mottakar sin motivasjon til å jobbe. Også barnevernreforma har som formål å redusere bruken av offentlege midlar, då det er ønskjeleg at bruken av kostbare tiltak reduserast. Samstundes er det eit krav om forsvarleg drift av pålagde tenester, og gje tenester i tråd med prinsippet om «barnets beste».

Ei anna potensiell konflikt omhandlar bakkebyråkraten sin interaksjon med tenestemottakar. Når ein bakkebyråkrat tar ei avgjerd, har denne ei direkte konsekvens for tenestemottakaren. Bakkebyråkraten må også handtere den emosjonelle reaksjonen til mottakaren. I barnevernet skal bakkebyråkraten fatte avgjerd som både kan vere inngripande, og emosjonelt belastande for dei det gjeld. Dette er ein kontrast til forvaltning av anna offentleg politikk, som gjerne fåregår i meir langtekkelege avgjerdsprossar. Om ein til dømes skal bygge nytt avløpssystem i ein kommune, er dette eit arbeid som går over mange fasar. Avgjerd vert tatt langt borte frå innbyggjarane, og det har som regel mindre inngripande konsekvensar for dei (skjønt konflikt kan oppstå i slike saker også). Interaksjonen mellom bakkebyråkraten og tenestemottakar kan også ha den konsekvensen av at den bidrar til å forme personen og relasjonen til den ein skal hjelpe. Om ein som bakkebyråkrat i barnevernstenesta møter ein ungdom som ein kriminell rusmisbrukar, vil dette bidra til å forme ungdomen sitt sjølvbilde. Dette vanskeleggjer sannsynlegvis arbeidet med å hjelpe ungdommen. Også aspekt knytt til sosial kontroll påverkar korleis interaksjonen mellom bakkebyråkraten og mottakar. Politidomstolane og fengsel er dei opplagde døma på dette, då dei har makt til å ekskludere menneskjer frå samfunnet. Dette skjer ved at du vert fengsla om du bryt samfunnets normer og regler. Barnevernet har også ein stor grad av sosial kontroll ovanfor sine tenestemottakarar. Både barna og foreldra ønskjer som regel å skape positive møte for bakkebyråkraten, for å redusere risikoen for dei mest inngripande tiltaka. Det er nok også mange familiar som samtykker til hjelpetiltak dei opplever som unødvendige, nettopp fordi det er bakkebyråkratane i barnevernet som foreslår dei (Lipsky 1980:8-12).

### 4.1.1 Skjønnsutøving

Aspektet ved skjønnsutøving sentralt for bakkebyråkratar. Lipsky (1980:13) beskriv skjønnsutøving som diskresjon til å fatte avgjerd knytt til tenestas natur, mengde og kvalitet, både når det gjeld resursar og sanksjonar. Det er mellom anna kommunalt barnevern som avgjer om ei sak skal behandlast av fylkesnemnda. Grunnen til at bakke-byråkraten får nytte såpass mykje skjønn i møte med mottar har fleire grunnar. Mellom anna er det forventa at ein profesjonell person, til dømes i barnevernet, forvaltar dette skjønnet på ein riktig måte. Vidare er bakkebyråkraten sine oppgåver for kompliserte til at dei lar seg løyse i eit standardisert program. Interaksjonsaspektet i bakkebyråkratiet, som nemnd over, er også viktig i skjønnsutøvinga. Evna til å kunne sjå «personen i situasjonen», for å løyse utfordringar saman med tenestemottakar er eit ønskja ideal, som heller ikkje kan verte oppnådd ved standardiseringar. Siste aspektet av skjønnsutøving handlar om legitimiteten til velferdsstaten. Det er viktig at tenestemottakar opplever at tiltaka bakkebyråkraten rår over, faktisk er til nytte (Lipsky 1980:13-16).

### 4.1.2 Relativ autonomi frå organisatorisk autoritet

Ei av utfordringane bakkebyråkratiet gjerne møter, omhandlar ein form for misforhold mellom organisasjonens mål, og det einskilde bakkebyråkraten sine mål. Leiinga og bakkebyråkratane kan ha ulike forventningar, mål og interesser dei skal ivareta. Det vil vere normalt at noko informasjon forsvinn i dialogen mellom leiing og «dei på golvet» utan at dette er eit vidare problem. Om leiinga og bakkebyråkraten derimot jobbar mot ulike forventningar og ulike mål over tid, kan dette føre til negative åtferdsmønster hjå bakkebyråkraten. Til dømes kan ein unndra seg arbeid, verte fiendtleg mot organisasjonen eller lage «snarveggar» i arbeidet ein utfører (Lipsky 1980:16-17).

På generell basis seier Lipsky (1980:18) at tilsette har ei interesse av å minimere farar og ubehag i arbeidet, og å maksimere inntekt og personleg vekst og tilfredsstilling. Dette er som regel også i leiinga si interesse, då det aukar produktivitet og effektivitet. Likevel er det gjerne større grad av ulikskap mellom tilsette og leiinga sine interesser. Saksbehandlaren i barnevernet er kanskje interessert i bruke å bruke tid med barna, for å bygge ein relasjon. Leiinga er kanskje interessert i at saksbehandlaren skriv vedtak og lagar rapportar som synleggjer tenesta sitt arbeid ovanfor kontrollorgan. Dette handlar om legitimiteten til pålagd arbeid. Med dette meinast det at sjølv om bakkebyråkraten ser leiinga som legitim i den

forstand at dei skal gje arbeidet retning, framstår kanskje måla mindre legitime. Det er legitimt at leiinga ønskjer orden når aktivitet skal rapporterast, men er dette meir legitimt enn å bygge relasjon? Det kan vere vanskeleg for leiinga å motivere elles rutinerte tilsette, om dei oppleverer arbeid som er prega av effektivisering, meir enn å gje gode tilbod til tenestemottakaren.

Organisatorisk autoritet handlar om leiinga sitt ønskje om å oppnå resultat som samsvarar med tenesta sine visjonar og mål (Lipsky 1980:18-19). I praksis vil dette sei at ein held tidsfristar på undersøkingar, evaluerer tiltak så ofte som lova krev det, registrerer fosterheimsbesøk og held budsjettet for å nemne noko. Autonomien til bakkebyråkreten handlar om å utføre arbeid etter eigen preferanse (arbeid ein sjølv kan «stå for»), og følger dei tenestekrav som er naudsynt for å unngå sanksjonar (Lipsky 1980:19). Dette vil sei at saksbehandlaren i barnevernet skal jobbe mot tenesta sine visjonar og mål, men dei må også prioritere anna viktig arbeid. Desse sidene er gjensidig avhengige av kvarandre. Det må altså vere ein god balanse mellom organisatorisk autoritet og autonomi for bakkebyråkratane for å sikre ei heilskapleg og god teneste (Bolman & Deal 2018:106). Om ei barnevernsteneste vert styrt som ein militær garnison, der leiar gjer ordre som saksbehandlar skal utføre, vil tillitsarbeid, relasjonsbygging, samarbeid med andre og mykje meir forsvinne ut. Konsekvensen av dette kan bli tenestene ikkje oppnår naudsynt tillit ovanfor mottakarane, og det vert vanskelegare få til endring. Om ein på den andre sida styrar barnevernet som «kafé», der folk møtes for å ha det hyggeleg og problem skal løysast «over kaffikoppen», kan dette også blir utfordrande. Dette vil føre til lite organisatorisk kontroll over tenesta, og det vil oppstå forskjellar på tenestetilbodet mellom kommunar.

#### *Forskingsspørsmål knytt til skjønnsutøving og autonomi*

Både skjønnsutøving og relativ autonomi frå organisatorisk autoritet er sentrale tema for bakkebyråkratane i barnevernet. Dette er tema som vil vere med å påverke mellom anna rolleforståinga og rolleutviklinga til bakkebyråkratane i tenesta. Det vil altså vere naudsynt å finne ut korleis barnevernreforma har påverka desse trekka ved arbeidet til barnevernet, gjennom følgjande forskingsspørsmål:

*«Korleis påverkar bakkebyråkratane prioriteringar av oppgåver, innhald og avgjerd i tenesta?»*

### 4.2.1 Ressursknappheit

Når Lipsky (1980:29) skriv om ressursknappheit, meiner han tid, informasjon og økonomi. Bakkebyråkratar har som regel høgt arbeidspress, lange sakslister og jobbar i tenester med eit stramt budsjett. Dette kan i nokre tilfelle føre til at avgjerd i saker vert tatt på den informasjonen som er tilgjengeleg på eit gitt tidspunkt. Denne informasjonen treng naudsynsvis ikkje å vere riktig eller fullstendig. Det er både ressurskrevjande og vanskeleg å innhente informasjonen ein treng, samt at presset for å komme vidare i ei sak pressar bakkebyråkraten til å fatte avgjerd så fort som råd. I praksis vert denne ressursknappheita synleg gjennom to faktorar, nemleg størrelsen på porteføljane til den einskilde bakkebyråkrat, og tilgjengeleg tid. Når det gjeld størrelsen på porteføljar er det ikkje eigentleg talet på personar på lista som er relevant. Det er vanskeleg å utføre sitt mandat på ein ansvarleg måte fordi arbeidspresset blir for stort. Ein konsekvens av dette kan bli at oppfølgings- og endringsarbeid vert nedprioritert, fordi ein blir hengande etter med papirarbeidet (Lipsky 1980:29-30). Fagforeiningane innan barnevern, Fellesorganisasjonen (FO) og fagforbundet, fremja forslag om ei bemanningsnorm i kommunalt barnevern. Dei meinte at kvar saksbehandlar (bakkebyråkrat) i barnevernet ikkje skulle følgje opp meir enn 9-15 barn kvar (FO & Fagforbundet 2015:3). I realiteten er det nok langt fleire saker per saksbehandlar enn dette. I ein rapport utarbeida av bufdir, der ein ser på årsakene til den høge utskiftinga av tilsette i barnevernet, fann ein at høgt arbeidspress var ein av tre hovudgrunnar for å slutte i barnevernet (barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022). Arbeidspresset handlar nok både om talet på saker per person, men også kor mykje tid som går med per sak. Aspektet om tid heng sjølvstapt saman med aspektet om store portefølje. Om til dømes ein saksbehandlar i barnevernet brukar 80 % av tida si på saksbehandling og innhenting av naudsynt informasjon til saksbehandling, er det til gjengjeld mindre til interaksjon med barna (Lipsky 1980:30-31).

### 4.2.2 Motstridande og tvitydige mål

Eit tydeleg karaktertrekk ved bakkebyråkratiet er at mål som regel er motstridande og tvitydige. Er målet til barnevernet å hjelpe familiar som har det vanskeleg, eller skal dei ta barna frå foreldra? Er NAV sitt mål å sikre inntekt for dei som ikkje kan jobbe, eller få folk ut i arbeid? Er målet med domstolane å beskytte samfunnet mot farlege menneskjer, eller straffe forbrytarar? Måla til tenestene, uavhengig av korleis dei er definert, har ein tendens til å vere idealistiske og lite operasjoniserbart. Ein kan tenkje at det ikkje eigentleg spelar noko rolle

om ein definerer barnevernet sitt mål ut ifrå eit hjelpeperspektiv eller eit tvangsperspektiv. Det overordna målet skal vel uansett vere at alle barn skal ha trygge oppvekstvilkår? Dette kan i så måte kanskje betre forståast som ein visjon enn eit mål. Desse motstridande og tvitydige måla gjer seg til kjenne på tre måtar: Brukarsentrerte mål er i konflikt med sosialt konstruerte mål. Brukarsentrerte mål er i konflikt med organisasjonssentrerte mål. Bakkebyråkraten si rolle er generelt sett kommunisert gjennom fleire motstridande kanalar (Lipsky 1980:40-41). Med sosial konstruksjon i denne samanhengen meinast dei tilgjengelege tenestetilboda, og korleis dei fungerer opp imot behova til kvar einskild tenestemottakar.

Brukarsentrerte mål i konflikt med sosialt konstruerte mål handlar om bakkebyråkraten sitt engasjement for tenestemottar, på trass av tenesta sitt samfunnsmandat. Lipsky (1980:41) eksemplifiserer dette mellom anna ved at sosiale velferdstenester skal sørge for at individet er inntektssikra i periodar personar ikkje kan jobbe. Samstundes ligg det ei forventning frå samfunnet elles at tenestene skal forhindre stønadsavhengigheit og statustap innan låginntektsyrker. Eit eksempel på dette innan barnevern kan vere at barn skal ikkje vekse opp saman med valdelege foreldre, men hjelpetiltak skal nyttas før omsorgsovertaking.

Brukarsentrerte mål er i konflikt med organisasjonssentrerte mål liknar på utfordringane illustrert over. Dette perspektivet synleggjer problemet bakkebyråkraten har med å ivareta individet, samstundes som organisasjonen treng å behandle saker raskt og på ein ressurseffektiv måte (Lipsky 1980:44). Dette handlar om korleis ein kan masseprodusere ein teneste som treng å vere tilpassa den enkelte tenestemottar. Prinsippet om «barnets beste» er eit døme på dette. Barnevernstenesta skal fatte alle avgjerd på bakgrunn av kva som er best for barnet. Dette vil kunne sei at tiltak må tilpassast kvart enkelt barn sine behov, for å sikre at barnet får den beste hjelpa. Likevel er det meste av tiltak i barnevernet basert på metode eller formar for standardiseringar. Dette kan få den konsekvensen at barnet eller familien må tilpasse seg tiltaket, i staden for at tiltaket skal tilpassast barnet.

Konflikt og tvitydigheit kring kva måla til tenestene faktisk er, stammar dels frå motstridande forventningar til bakkebyråkraten si rolle. Det handlar om korleis samfunnet generelt, samt fagfeltet sjølv, definerer sin rolle, og målet om å nå lik praksis. Siste aspektet handlar om at rolla til bakkebyråkraten vert definert av tenestemottakar. Rollene vert altså kommunisert gjennom forskjellige «kanalar», som gjerne har nokså vidt forskjellige interesser. Samfunnet forventar at barnevernet si rolle handlar om å passe på at alle barn har gode oppvekstvilkår, gjennom dei naudsynte verkemiddel. Bakkebyråkratane ser på kva fagfeltet sjølv opplever som god praksis i møte med barn som ikkje har gode oppvekstvilkår, og at dei er utstyrt til å



handtere dette. Tenestemottar ønskjer eit barnevern som kan bidra til å løyse problem dei har, utan at det skal verte naudsynt å gjennomføre ei omsorgsovertaking.

### *Forskingsspørsmål til ressursknappheit og motstridande mål*

Resursknappheit vil alltid vere eit tema innan offentleg verksemd, som også påverkar barnevernet i stor grad. Det same kan seiast om motstridande og tvitydige mål. Dette er utfordringar som nok alltid vil eksistere i nokon grad innafor bakkebyråkratiet. Samstundes kan barnevernsreforma sjåast som ein verktøy som skal bidra til å betre desse utfordringane. Det som vert interessant å sjå er kva eventuelle endringar tenestene har gjort for å møte desse utfordringane, og korleis desse endringane påverkar tenesta. Dette vil eg undersøke på følgjande forskingsspørsmål:

*«Kva organisatoriske endringar har barnevernet gjort for å vere betre rusta til å møte barnevernreforma?»*

### **4.3 Samhandling**

Lipsky (1980:142-143) beskriv spenningar mellom kapasitet og mål som ei forklaring til at bakkebyråkratar sluttar i jobbane sine. Graden av dette kan vere alt frå å trekke seg unna enkelte oppgåver til å sei opp jobben. Eit døme på dette er mellom anna den høge turnoverstatistikken i barnevernet. Eit anna døme kan vere at det utviklar seg eit motvilje mot å ta på seg oppgåver som ligg utanfor kjernearbeidet, altså å psykisk trekke seg frå arbeidet. Resultatet av dette er at tenestene vert bemanna av dei som har minst problem med avviket mellom kva dei ideelt skal oppnå, og det dei faktisk oppnår.

Spørsmålet vidare vil då verte kva ein kan gjere med desse utfordringane? Lipsky (1980:143) peikar på faktorar som ansiennitet, jobbsikkerheit og gode pensjonsordningar som bidrar til at bakkebyråkraten står i jobben over tid. Dette er likevel ikkje faktorar som bidrar til å løyse dei underliggande utfordringane som bakkebyråkratane møter. Samhandling kan derimot bidra til å betre kapasiteten og å oppnå ønskjelege mål. Samhandling i denne samanhengen vil sei fleire bakkebyråkratiske system som jobbar i lag for å nå felles mål. Røiseland og Vabo (2016:21) definerer samhandling som *den ikkje-hierarkiske prosessen der offentleg og/eller private aktørar og resursar koordinerast og vert gjeve felles retning og meining*. Til dømes vil barnevernet vere opptatt av å sikre at ungdommar har trygge oppvekst-vilkår. Skulen vil vere opptatt av at ungdommen har mogelegheiter innan utdanning og jobb, medan politiet vil vere

opptatt av å førebygge kriminalitet. Desse tre instansane kan lettare nå alle tre måla om dei saman følgjer opp ungdommar som av ulike årsaker fell utanfor normene til samfunnet. Barnevernet kan bidra med rettleiing til foreldra, skulen kan bidra med fagleg oppfølging av ungdommen og politiet snakkar førebyggjande mot kriminalitet. Det ideelle resultatet av dette er at ungdommen veks opp til å verte ein produktiv borgar. Samstundes kan ressursane til fleire bakkebyråkrati jobbe saman for å nå dette målet. Det kan bidra til å frigjere resursar og gje meir tilpassa oppfølging til dei som treng det. For at samhandlinga skal fungere bør det problemområda verte definert, slik at partane kan jobbe saman innafor sine fagområde. Det kan altså bidra til å redusere belastningane ved både resursknappheit og tvitydige om motstridande mål.

#### *Forskingsspørsmål knytt til samhandling*

Samhandlingsfokuset er relativt stort i barnevernsreforma, som er tydeleg på at fleire instansar må jobbe saman for å sikre at barna vert ivaretatt. Samhandling er eit verktøy som skal fordele arbeidet med utsette barn over fleire instansar. Dette skal bidra til å auke den faglege oppfølginga barnet får, samstundes som det tydeleggjer oppfølingsbehovet og reduserer resursbruken i kvar teneste. Det er difor relevant å finne ut kva erfaringar bakkebyråkratane i barnevernet har gjort seg både før og etter at reforma vart innført. Dette gjer med følgjande forskingsspørsmål:

*«I kva grad fungerer samhandling som eit verktøy for å nå felles mål?»*

#### **4.4 Omgrepsforklaring**

Gjennom arbeidet med mitt prosjekt er det ein del omgrep som vert brukt. Spesielt omgrep knytt til samhandlingsperspektivet i problemstillinga er naudsynt å avklare, då dei kan ha fleire tydingar med noko uklare skilje mellom seg.

Når eg snakkar om samhandling i mitt prosjekt, kan dette skiljast i tre hovudkategoriar, der det ein prinsipal og ein agentfunksjon. Dette betyr at ein har ein agent, som skal sjå til at oppgåvene løysast på ein slik måte at prinsipalen sine interesser vert ivaretatt (Opstad 2020:204). Den første handlar om den samhandlinga som skjer mellom barnevern og styresmakter. Med styresmakter meiner eg dei som har ein prinsipalfunksjon ovanfor kommunalt barnevern. Døme på dette vil vere kommuneleiing, barne- ungdoms og familiedirektoratet, storting/regjering og domstolane (frå fylkesnemnda til Høgsterett). Den

andre kategorien er den samhandlinga som skjer vertikalt, mellom meir likeverdige partar. Det er her bakkebyråkratar samhandlar med andre bakkebyråkratar. Til dømes skular, barnehagar, helse-stasjonar, barne- og ungdomspsykiatrien og politiet. Den siste kategorien handlar om den samhandlinga som skjer der barnevernstenesta har ein prinsipalfunksjon ovanfor andre i ei agentrolle. Dette kan vere private tiltaksarrangørar, fosterheimar som er tilsett gjennom barnevernet, og ikkje minst brukarane sjølv.

### *Samstyring*

Samstyring i konteksten av mitt studie siktar til det engelske omgrepet «governance». Samstyring kan verte forstått som eit formelt samarbeid på tvers av sektorar, tenester og forvaltingsnivå. Det vert eit partnerskap, altså eit samarbeid prega av mindre hierarkiske linjer mellom aktørane. Døme på dette er mellom anna i NAV, der stat og kommune jobbar tett for å løyse sine oppgåver (Jacobsen & Thorsvik 2020:217-218). I barnevernet vil dette sei både samarbeid med staten (bufetat), så vel som andre kommunale tenester som i utgangspunktet samarbeider som likeverdige partar.

### *Samhandling*

Samhandling handlar om prosessen der fleire aktørar jobbar saman mot same mål. Samhandlinga skjer i eit nettverk, som vil sei at to eller fleire aktørar samarbeider. Fordelene med samhandling er at dei ulike aktørane får tilgang til fleire resursar, kunnskap og marknader, samstundes som ein vert betre rusta til å møte grenseoverskridande problem (Jacobsen & Thorsvik 2020: 218-219). Barnevernet, skulen, helsesjukepleiar og fotballtrenaren kan saman løyse utfordringar som ein ikkje naudsynsvis hadde kunne løyse åleine.

## **4.5 Oppsummering og avslutting**

Bakkebyråkratteorien til Lipsky (1980) handlar om at alle som jobbar direkte klientretta, som har direkte innverknad over tenestemottakar sin kvardag og som kan utøve skjønn ovanfor dei. Kjenneteikn ved bakkebyråkratiet er at dei politikkestyrt, og må handtere eit skiftande arbeidsfelt, samstundes som dei må handtere menneskje i sårbare og vanskelege situasjonar.

Bakkebyråkraten sitt arbeid vert prega av at tenester som har relativ fridom frå organisatorisk autonomi. Det vil sei at organisasjonen overlever på trass av at arbeidarar og leiing kan ha ulike utgangspunkt og målsettingar med arbeidet. Resursknappheit i tillegg til vage, motstridande og tvitydige mål og roller påverkar måten arbeidet vert utført.

I dette kapittelet ved Lipsky (1980) sin bakkebyråkratteori presentert, før eg ser vidare på nokre sentrale omgrep knytt til samhandling. Dette er vil vere relevant vidare for å forstå og belyse ulike sider innan dei endra vilkåra for samarbeid i barnevernet. Når eg ser vidare på korleis samhandlinga i barnevernet er endra etter barnevernreforma, vil dette vere med utgangspunkt i dei organisatoriske utfordringane Lipsky (1980) legg fram. Det vil også vere relevant å forsøke å finne ut om barnevernet er på veg over i ein meir samstyingsorientert retning etter reforma, eller om det er andre styringsparadigme som er gjeldande i barnevernsarbeidet. Det er også relevant å finne ut om tenestene er bygd opp for samskaping, eller samproduksjon.

## 5. Design og metode

I dette kapittelet skal eg gjere greie for korleis eg skal gjennomføre mitt prosjekt. Eg vil sjå nærare på korleis eg skal designe prosjektet mitt, og kva metode eg skal nytte for å innhente informasjon. Til slutt skal eg gjere reie for etiske spørsmål knytt til prosjektet, og korleis eg skal handtere desse. Designet er den planen som skal kunne svare best mogeleg på spørsmåla eg stiller. Det er ei strukturering for å komme frå spørsmål til svar. Det er to element som eg vil ta stilling til; føremål og datakonstruksjon. Med føremål meiner eg kva som er ønskjeleg å oppnå med mitt forskingsprosjekt, til dømes å utvikle nye teori eller forklare ulike fenomen utifrå allereie eksisterande teoriar. Datakonstruksjon vil sei ein strategi for å samle inn og analysere informasjon på ein adekvat måte. Ein må difor ta stilling til kva teknikkar og metodar som er nyttig og tenleg for å finne svar på dei spørsmåla eg stiller (Bukve 2021:83-84).

Prosjektet baserer seg på kvalitative undersøkingar. Kvantitativ metode eignar seg godt for å framheve kompleksiteten av eit saksområde, samt å utvikle ei forståing av sosiale fenomen (Thagaard 2018:16). Denne metoden vil difor vere godt eigna til å finne svar på mi problemstilling. Barnevernstenestene jobbar med komplekse saker, der samhandling er eit sosialt fenomen som skjer i interaksjonen mellom samarbeidspartar. Kvalitativ metode vil altså bidra til at eg får ein djupare forståing av samhandlingssystema i barnevernet, gjennom dialog og erfaringsutveksling.

### 5.2 Formål

Vidare skal eg gjere greie for formålet med mitt prosjekt. Her tar eg først utgangspunkt i den forskingslogikken eg brukar, for så ei noko om korleis eg vil analysere dei funna eg har. Til slutt kjem eg til å gjere greie for det teoretiske formålet med prosjektet.

#### 5.2.1 Hermeneutikk

Hermeneutisk forskingslogikk legg til grunn at kunnskap vert danna gjennom fortolking, ikkje gjennom forklaring. Fenomen som oppstår og som vert forska på skjer i møte med enkeltindivid som tileigna fenomenet mening. Hermeneutikken forsøker å forstå et fenomen ut ifrå den konteksten fenomenet oppstår i, som vil sei at ei fenomenet kan endre seg ut ifrå

kontekstuelle forhold. Innafor hermeneutikken ser ein at eit individ sine handlingar har ein intensjon, som vert påverka av konteksten det skjer i. Også enkeltindividet si forforståing er viktig innan hermeneutikken, fordi individet tolkar og forstår fenomen ut ifrå egne tidlegare erfaringar (Egholm 2014:90-91). Det er fleire kontekstuelle forhold i mitt prosjekt som kan forståast gjennom ein hermeneutisk tilnærming. Eksempelvis kan barnevernreforma forståast ut ifrå både ein historisk, organisatorisk og fagleg kontekst, som lagt fram i kapittel 2. Også informantane som vert intervjuar for dette prosjektet er enkeltindivid som fortolkar intervju spørsmål ut ifrå konteksten av sin arbeidsplass.

Grunnen til at eg vel nettopp hermeneutikken framfor andre forskingslogikkar handlar om den kunnskapen eg er interessert i å etablere. Tematikkknytt til samhandling handlar om kva ulike aktørar får til saman. Også rolleforståinga til bakkebyråkratane vil utviklast i møte mellom barnevernstilsette, men også gjennom dei forventningane «resten» (styresmakter, samarbeidspartar og tenestemottakarar) har til dei. Kunnskapen om desse tema dannar seg der enkeltindivid møtes, med sin fortolking og forforståing av arbeidet som skal utførast.

Prosjektet baserer seg på kvalitative undersøkingar. Kvantitativ metode eignar seg godt for å framheve kompleksiteten av eit saksområde, samt å utvikle ei forståing av sosiale fenomen (Thagaard 2018:16). Denne metoden vil difor vere godt eigna til å finne svar på mi problemstilling. Barnevernstenestene jobbar med komplekse saker, der samhandling er eit sosialt fenomen som skjer i interaksjonen mellom samarbeidspartar. Kvalitativ metode vil altså bidra til at eg får ein djupare forståing av samhandlingssystema i barnevernet, gjennom dialog og erfaringsutveksling. Også det som handlar om rolleforståing kan studerast kvalitativt, med eit hermeneutisk utgangspunkt. Rolleforståing er også eit sosialt fenomen, som også vert påverka av fortolkingar og forforståinga til både bakkebyråkratane i barnevernet, samarbeidspartar og tenestemottakarar.

### **5.2.2 Temaanalyse**

Ei temaanalyse handlar om å rette fokuset på dei ulike tema som forskinga representerer. Det handlar om å skape ei djupneforståing av tema som prosjektet tar opp, gjennom å sjå på samanhengar mellom alle deltakarane i prosjektet. Ved å dele dei forskjellige tema inn i kodar og kategoriar, dannar eit felles utgangspunkt for å forstå eit fenomen innafor sin kontekst, og innfor det innhaldet som framkjem av prosjektet (Thagaard 2018:171). Eksempelvis kan

samhandling, skjønnsutøving eller ressursknappheit vere døme på slike tema. Det er difor interessant å sjå etter samanhengar mellom deltakarane retta mot dette.

For mitt prosjekt vil temaanalyse vere den primære analyseforma eg nyttar meg av. På den måten vil det verte mogeleg å sjå på samanhengar mellom ulike barneverntenester. Vidare vil dei ulike tema kunne både analyserast og drøftast utifrå den teorien og empirien som er presentert i tidlegare kapittel. Diskursanalyse skal brukast eit saman med temaanalysen, ved at eg ser på korleis deltakarane snakkar om tema innan rolleforståing og samhandling. Er det enkelte ord eller omgrep som går igjen? Er det samsvar mellom intensjonen som er skreve i reforma og kva deltakarane seier, eller er det ein viss diskrepans mellom desse? Vidare er det også interessant å høyre kva bakkebyråkratane seier om behovet for reforma, og kva forventningar dei har til den.

### **5.2.3 Teoretisk tolkande formål**

Mitt prosjekt har eit teoretisk tolkande formål. Formålet med mitt prosjekt er å nytte teori og faglege omgrep, som vart presentert i førre kapittel, til å analysere og «gje meining» til fenomena eg studerer. Dette vil sei at mitt prosjekt skal bruke eksisterande teoriar og omgrep til å tolke, og gje samanheng til fenomenet, og det skal ikkje utvikle nye teoriar eller omgrep (Bukve 2021:91-92). Samhandling er både eit fagleg omgrep og eit fenomen som skal setjast i samanheng med bakkebyråkratteorien som vart presentert i førre kapittel. Bukve (2021:92) legg fram to typar av teoretisk tolkande prosjekt. Desse er tolkande rekonstruksjon og teoriinformerte prosjekt. Eit prosjekt som driv med tolkande rekonstruksjon startar med datainnsamling, for så å finne kva omgrep og teoriar som gjer den beste forklaringa og tolkinga av data. Teoriinformerte prosjekt bygger på strengare rammer enn tolkande rekonstruksjonar, då desse samlar inn og analyserer data ut ifrå ein førehandsdefinert teori. Teorien dannar fundamentet for forskinga, og ein skal sjå om innsamla data samsvarar med det teoretiske utgangspunktet. Mitt prosjekt fell under kategorien teoriinformerte prosjekt, då det teoretisk rammeverket for arbeidet gjer utgangspunktet for analysen og drøftinga.

### **5.3 Datakonstruksjon**

Datakonstruksjonen skal bidra til at prosjektet kjem fram til valide funn. Vidare skal eg gje ei utgreiing om korleis informasjonsinnhentinga skal gjennomførast, og kva den skal nyttast til.

Her kjem eg til å forklare korleis informasjonen vert innhenta, og korleis eg skal sikre at informasjonen vert ivaretatt på ein måte som gjer den gyldig.

### **5.3.1 Casestudie**

Casestudie legg vekt på å undersøke eit sosialt fenomen i sin heilskap og i sin kontekst. Det er ei empirisk undersøking som ser på eit samtidig fenomen i sin verkelege kontekst. Det skjer når grensene mellom fenomenet og konteksten ikkje er innlysande klare, og der fleire datakjelder vert nytta. (Bukve 2021:126-127). Casen i eit casestudie vil vere avhengig av kva ein ønskjer å undersøke. Her vil ein skilje mellom enkelcase og fleircasestudie.

Mitt prosjekt er ein enkelcasestudie. Ein enkelcasestudie undersøker eit fenomen som vil vere spesifikt knytt til ein bestemt kontekst, medan eit fleircasestudie undersøker eit einskild fenomen som kan vere knytt til fleire ulike kontekstar (Bukve 2021:127). Casen for mitt studie er å undersøkje strukturendringar i barnevernet, som gjeld alle barnevernstenester i landet. Rolla til bakkebyråkratane og samhandlingsaspektet og sjølve reforma er kontekstuelle påverknader som danna utgangspunktet for å gjennomføre desse strukturelle endringane i barnevernet. Eg har difor gjennomført intervju med ulike barnevernstenester, slik at eg har fått eit breitt og samanliknbart bilete av feltet. Det er naudsynt å hente informasjon frå både leiarar og saksbehandlarar, slik at eg sikrar ulike meiningar kring casen. Mitt studie definerast av den grunn som eit enkeltcasestudie, der kvar teneste vil gje informasjon om dei same trekka i barnevernet.

### **5.3.2 Fokusgrupper og val av deltakarar**

Den mest vanlege måten å gjennomføre intervju på er individuelle intervju. Eit alternativ er å gjennomføre intervju med fleire personar i ei såkalla fokusgruppe. Fordelen med å nytte ei fokusgruppe er at ein får innsikt i haldningar og meiningar som er utbreidd innan fagfeltet. Tema vert introdusert for gruppa, og påfølgande diskusjon mellom deltakarane sikrar variasjon i meiningane til innafor eit fagmiljøet. Dette bidrar til å vidare utdjupe tema som er relevant for prosjektet (Thagaard 2018:92). Grunnen til at eg nyttar fokusgruppe framfor individuelle intervju er nettopp fordi denne diskusjonen som oppstår er interessant. Ulike personar vil ha ulik erfaring med samhandling, og dette tenkjer eg kan verte synleggjort i ei fokusgruppe. Ei utfordring med fokusgrupper er at det kan hende at enkelte dominerande



meningar og haldningar kjem i fokus, og at dette går ut over andre meningar. Dette vil stille krav til meg som leiar av intervjuet, at eg sikrar alle meningar i gruppa så godt som råd.

For å identifisere personane som er eigna til å delta i mitt prosjekt, har eg nytta strategisk utval. Det vil sei at eg systematisk finn og vel ut personar som innehar kvalifikasjonar som er strategiske i forhold til problemstillinga (Thagaard 2018:54). Dette stiller nokre krav til dei som deltok i mine fokusgrupper. For at eg skal kunne finne svar på mi problemstilling, treng er personar som erfaring frå barnevernet, og som har drevet med samhandling med andre instansar. Dette vil i praksis sei saksbehandlarane og leiarar. I tillegg tenkjer eg det er relevant at dei har erfaring med samhandling i barnevernet frå før reforma tredde i kraft. Dette vil ekskludere dei som vart tilsett etter 1.1.2022, som byr på ei utfordring som eg har peika på tidlegare, nemleg turnover. I enkelte tenester kan det verte ei utfordring å finne personar som har denne erfaringa. Likevel fekk eg gjennomført dette, då storleiken på gruppa ikkje oversteig 3 personar. Denne storleiken bidrog til å sikre at alle fekk rom til å legge fram si mening i diskusjonane. Å gjennomfører slike fokusgruppeintervju med totalt 3 barneverntenester, sikra tilstrekkeleg informasjon til å gjennomføre analysen.

### **5.3.3 Abduksjon**

Etter at intervjuet er gjennomførte og transkriberte skal stoffet analyserast. For å analysere dette stoffet skal eg som sagt nytte ei innhaldsanalyse. Samstundes skal eg nytte meg av abduksjon for tolke den informasjonen eg innhentar. Abduksjon handlar om å finne dei mekanismane som kan bidra til å forklare eit fenomen. Ei mekanisme er summen av faktorar i ein gitt kontekst (Bukve 2021:69). Abduksjon handlar om å sjå både antagelser og observasjonar som gjensidig avhengig av kvarandre, fordi at eit fenomen kan endre seg utifrå den konteksten det er i. Mekanismane i mitt prosjekt vil vere både rolleforståing og samhandling. Analysen vil difor vere å identifisere dei faktorane som utgjør desse to mekanismane. Til dømes rolleforståinga til bakkebyråkratane i barnevernet vil vere ein sum av dei faktorane som påverkar nettopp rolleforståinga. Desse faktorane kan omhandle forventningar frå både politisk og fagleg leiing, men også autonomi og skjønnsutøving vil spele ei rolle mot denne mekanismen.

I praksis skal eg beskrive og kategorisere den informasjonen eg samlar inn, før eg tillegg informasjonen mening utifrå teorivalet mitt. Kategoriseringa av informasjonen vil skje med utgangspunkt i dei ulike mekanismane som dannar fenomenet eg studerer. Dette vil kunne gje

meg tre hovudkategoriar, som er samhandling, rolleforståing og organisering. Etter desse hovudkategoriane vil eg lage underkategoriar, som tar utgangspunkt i dei tema eg finn, samt den teorien eg har valt å nytte. På denne måten vil eg bevege meg frå tynne til tjukke beskrivingar av fenomenar eg ser på (Kvale & Brinkmann 2015:112)

### **5.3.4 Validitet**

Validitet handlar om gyldigheita av tolkinga vi gjer ut av datagrunnlaget. Altså om tolkinga samsvarar med den verkelegheita vi har studert. Validiteten i eit prosjekt aukar når forskaren er transparent om teorigrunnlaget opp imot tolking og konklusjonar. Vidare styrkar ein også validiteten ved å stille seg kritisk til eigne tolkingar, og ved å la andre gjennomgå tolkingane på ein kritisk måte. Alle vurderingar og tolkingar skal også ha ei grunngjeving (Thagaard 2018:189). I mitt prosjekt treng eg at nokon andre ser over mine vurderingar og tolkingar, for å sikre at desse er valide. Dette vert gjort gjennom rettleiing. (Thagaard 2018:67).

Vidare vil også gjennomføringa av intervjuar vere viktig med tanke på å sikre god validitet. Mellom anna er intervjuguiden viktig, då den sørger for at informantane får spørsmål som vil bidra til å svare på forskingsspørsmåla mine. Det at eg stiller spørsmål som faktisk sikrar svar som kan nyttast i analysen og tolkinga er viktig. I dette ligg det også ei forventning til at eg klarar å få fram den informasjonen deltakarane faktisk har, slik at det er mogeleg å trekke gode og rette konklusjonar. Dette er også relevant for å kunne trekke årsakssamanhengar som lar seg generalisere. Altså om kunnskapen som mitt prosjekt bidrar med er relevant utover dei einingane eg har studert. Til dømes om samhandlingsproblematikkar er overførbare mellom tenester, kommunar og regionar.

### **5.3.5 Reliabilitet**

Reliabilitet handlar om ei undersøking er påliteleg, altså at ein får same resultat om ein annan gjennomfører den same undersøkinga på ny (Bukve 2021:104). Forskinga skal gjennomførast på ein påliteleg og tillitsvekkande måte (Thagaard 2018:187). Mitt prosjekt, som nyttar ein kvalitativt metode, kan vanskeleg gjenskapast av andre. Reliabiliteten må difor verte ivarettatt på andre måtar. Det kan verte ei reliabilitetsutfordring knytt til at eg sjølv har erfaring frå arbeid i barnevernet. Det vil sei at eg møter deltakarane med ei forforståing og eigne erfaringar, som vil kunne vere med på å farge mine vurderingar av informasjonen som

framkjem. Dette vil også sei at det er tenester eg vil ekskludere frå min studie, då det kan vere problematisk å gjere undersøkingar på min tidlegare arbeidsplass.

Eit anna tema som er relevant innanfor realibiliteten til prosjektet handlar om kven eg er, og den relasjonen eg utviklar til deltakarane (Thagaard 2018:188). Det er til dømes sannsynleg at majoriteten av mine deltakarar vil vere eldre enn meg sjølv. Det er også sannsynleg at majoriteten av deltakarane i mitt prosjekt er motsett kjønn enn meg sjølv. Dette er faktorar som kan ha innverknad på korleis spørsmål vert oppfatta, og korleis ein vektlegg svara. Dette er noko eg må ha eit bevisst forhold til gjennom prosessen.

## 5.4 Etikk

All type forskning har eit skadepotensial. Det er altså ein risiko at deltakarar i eit forskingsprosjekt kan ha negative konsekvensar for å delta. Dette kan eksemplifiserast ved til dømes deltaking i medisinske eksperiment, som kan utsette deltakarar for utilsikta biverknader. Det er også knytt risiko til mitt prosjekt, sjølv om eg ikkje skal gjennomføre eksperiment på nokon. For min del handlar dette mellom anna personvern, samtykke og moglege konsekvensar for å delta i mitt prosjekt. Om denne personen er kritisk til eigen arbeidsplass, leiing eller andre, kan dette får negative konsekvensar for deltakaren, samt at det kan vere skadeleg for omdømet til forskingsmiljøa generelt.

### 5.4.1 Personvern

Når ein gjennomfører forskning der forskar og deltakar er tett knytt, som i eit intervju, vil ein få tilgang på ein del personopplysningar. Datatilsynet (2023) definerer en personopplysning som *alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til deg som enkeltperson*. Dette vil sei informasjon om namn, alder, kjønn, bustad og arbeidsplass er døme på personopplysningar. Om eg presenterer ein deltakar som mann (28) som jobbar ved tiltaksavdelinga i ein namngitt kommune si barnevernsteneste, vil sannsynlegvis mange klare å forstå kven som har deltatt i prosjektet. For å sikre at personvern vert ivaretatt er det tre prinsipp eg skal følgje i mitt prosjekt. Desse er informert samtykke, konfidensialitet og konsekvensar av å delta i prosjektet (Thagaard 2018:22). Mitt prosjekt treng også godkjenning av SIKT (tidlegare NSD), for å få vurdert at personvern er tilstrekkeleg ivaretatt.

### 5.4.2 Informert samtykke

Prinsippet om informert samtykke står sterkt i forskinga. Det betyr at deltakarane skal ha nok og riktig informasjon til å ta stilling til om dei ønskjer å delta i prosjektet eller ikkje. Det vil sei at forskaren må gje informasjon om formålet med prosjektet, kva informasjonen skal brukast til, og kven som får tilgang til informasjonen gjennom prosessen. Samtykket skal også vere fritt, som vil sei at ingen har pressar deltakaren til å gje samtykke, og at det kan trekkast når som helst. Informasjonen ein skal gje til deltakarane må altså vere så nøyaktig som mogeleg, samstundes utan at det bidrar til å påverke deltakrane sine svar. Dette er ein balansegang, fordi deltakarene skal ha nok informasjon til at ein får eit reelt informert samtykke. Samstundes kan det av omsyn til forskinga vere relevant å halde igjen noko informasjon, slik at deltakarane ikkje tilpassar svarea ut ifrå kva dei tenker forskaren ønskjer seg (Thagaard 2018:22-23). I mitt prosjekt har eg sendt ut eit informasjonsskriv til deltakarane, der eg informerer om kva eg studerer og kvifor eg vel dei informantane eg gjer. Eg informerte også om kva informasjonen vert brukt til, at eg har teieplikt og at samtykke kan trekkast når som helst. Denne informasjonen kom både fram i informasjonsskrivet, og det blei forklart munnleg når intervjuet starta.

### 5.4.3 Konfidensialitet

Prinsippet om konfidensialitet handlar om at personopplysningar skal behandlast fortruleg, og at det informasjonen som vert gitt er identifiserbar for andre. Det vil sei at eg som forskar har teieplikt angående opplysningar som kan identifisere deltakarane i prosjektet. Dette stiller både krav til at tekst vert anonymisert, men også at personsensitiv data vert forsvarleg lagra (Thagaard 2018:24). I dette prosjektet har eg intervjuet sju personar frå fire ulike tenester. Nokre av desse jobbar i interkommunale samarbeid, som vil sei at totalt sju kommunar er representert. For å sikre deira personvern, har eg å laga kodar for både kvar einskild person, men også for kvar einskild teneste som har deltatt. Eg har utvikla eit kodeark, slik at eg sjølv kan skilje deltakrane frå kvarandre. Dette kodearket er eit svært sensitivt dokument. Difor har eg skrive kodearket for hand, og låst det inn i ein safe berre eg har tilgang til. Når prosjektet er fullført, vil arket verte destruert saman med samtykkeskjema.

### 5.4.5 Konsekvensar av deltaking

Det siste prinsippet er knytt til at deltakarane ikkje skal ta skade av å vere med i prosjektet. Dette handlar om at forskaren får mykje ut av intervjuet, som informasjon og innsikt i tema ein fordjupar seg i. Deltakaren får kanskje lite igjen for å stille opp, og kan i verste fall få problem i ettertid. Forsking ser gjerne på tema som er konfliktfulle og vanskelege, som kan gje utilsikta sanksjonar mot deltakaren. I tillegg skal informasjonen analyserast ut ifrå ei teoretisk forståing, som kan virke framandgjerande for deltakar (Thagaard 2018:26-27). Dette er også svært sentralt for mitt prosjekt, då barnevern i sin natur framstår konfliktfylt. Meir spesifikt tenkjer eg at det potensielt kan komme informasjon om samhandling som ikkje fungerer, eller at deltakarane er særns negative til barnevernreforma i sin heilskap. Denne informasjonen vil vere svært nyttig for meg, men kan verte problematisk for dei som skal halde fram å jobbe i desse utfordringane etter at mitt prosjekt er ferdig. Ein del av skadepotensialet kring dette kan reduserast gjennom informerte samtykke og konfidensialitet, men det stiller også krav til at meg som forskar gjennom denne prosessen. Det krev ein bevisstheit kring både utforming av spørsmål, tolking av svar og at formuleringar i analysen ikkje har utilsikta negative konsekvensar for deltakarane.

### 5.5 Avslutning

I dette kapittelet har eg gjort reie for korleis designet og metoden for mitt prosjekt. Det er eit teoretisk tolkande formål. Det er eit casedesign av eit enkeltcasestudie, som vert gjennomført med ein kvalitativ metode. I mitt prosjekt vil eg bruke ein hermeneutisk og ein sosialkonstruktivistisk forskingslogikk, som vil resultere i ein diskursanalyse av informasjonen eg hentar inn. For å innhente informasjon skal eg nytte fokusgrupper med eit strategisk utval deltakarar som innehar informasjonen eg treng for å svare på mi problemstilling.

Vidare har eg gjort ei etisk reiegjering for mitt prosjekt. Her har eg sett på potensielle utfordringar knytt til personvern, validitet og reliabilitet. Dette er sentrale tema, for å sikre at prosessen vert gjennomført på ein tillitsvekkande, reieleg og lovleg måte. Det er sentralt å sikre at prosjektet vert gjort på etisk forsvarleg måte, slik at prosjektet vert interessant og nyttig for alle involverte.

## 6. Analyse

Den vidare analysen av mitt prosjekt inneheld den empirien eg har funne gjennom mine intervju, sett opp imot teorien om bakkebyråkratiet til Lipsky (1980). Formålet med analysen er å finne den meininga som deltakarane har om dei spørsmåla som vert stilt (Kvale & Brinkmann 2015:215). For å gjere dette har eg valt å dele analysekapittelet inn etter forskingsspørsmåla mine. Dei kjem i same rekkefølge som dei vart langt fram i kapittel 4. I dette kapittelet skal eg gjere ei temaanalyse. Dette vil sei at eg analyserer tema frå alle sju deltakrane, for å få ei djupare forståing av kvart tema (Thagaard 2018:171). Dei ulike aspekta av bakkebyråkratiteorien er utgangspunktet for å kategorisere intervjusvara, og denne teorien, saman med empirien på området dannar utgangspunktet for mi analyse. Eg skal også svare på forskingsspørsmåla under vegs, for å danne eit utgangspunkt for å svare på problemstillinga. Alle først ønskjer å utdjupe utgangspunktet for datagrunnlaget noko meir.

### 6.1 Innleiing

Grunnlaget for mi forskning er basert på tre fokusgruppeintervju, med totalt sju deltakarar, som representerer fire barneverntenester i sju kommunar. Desse kommunane har eit samla innbyggartal på om lag 78 500, jamt fordelt ut over Vestland fylke. Fleire av deltakarane har også tidlegare erfaring frå fleire kommunar, og alle deltakarane har jobba i barnevernstenesta i over tre år. Den første kommunen som vart intervjuet, har fått koden WRL, og representerer fleire kommunar i eit interkommunalt samarbeid. Denne tenesta representerer under 7.500 innbyggjarar totalt. Det andre intervjuet, som har fått koden FFY, blei gjennomført med deltakarar frå to forskjellige tenester. Den eine tenesta representerer fleire kommunar i eit interkommunalt samarbeid, som har over 7.500 innbyggjarar. Den andre tenesta i dette intervjuet er ein enkeltkommune, som repreterte over 30.000 innbyggjarar. Siste intervjuet vart gjennomført i ein einskild kommune, med koden DSI, og representerer under 30.000 innbyggjarar. Fire av informantane hadde ulike leiarroller, medan tre av dei jobba som saksbehandlarar.

## **6.2 Korleis påverkar bakkebyråkratane prioriteringar av oppgåver, innhald og avgjerd i tenesta?**

Dette forskingsspørsmålet har som hensikt å sei noko om skjønnsutøvinga og den relative autonomien frå organisatorisk autoritet barnevernstenestene opplever. Gjennom alle intervjua kom det fleire indikasjonar på at barnevernet må ta avgjerd i saker, der ulike alternativ kan påverkar utfallet av saka. Det er opp til den einskilde bakkebyråkraten i barnevernet å treffe den avgjerda, innafor gjeldande rammer, som dei meiner er best for saka. På same måte kjem det også fram at barnevernet har eit relativt stor handlingsrom i ein del saker, og at dei gjerne jobbar med relativt fritt ifrå organisatorisk autoritet.

### **6.2.1 Skjønnsutøving**

Skjønnsutøving er eit av dei aller mest sentrale kjenneteikna ved bakkebyråkratiet. Det er offentleg utøvande myndigheit sin måte å vekte argument, for så å treffe avgjerd i saker som angår enkeltindivid sine liv. Skjønnsutøvinga handlar altså om å fatte avgjerd i saker der fleire alternativ kan, og potensielt vil, vere rett. Lipsky (1908:13-14) brukar ulike døme for å illustrere skjønnsbruken i bakkebyråkratia. Eit døme på skjønnsutøving er at kvar einskild bakkebyråkratane i barnevernet myndigheit til å vurdere kva omsorg som krev tiltak, og kva som ikkje krev ein intervensjon. Dette kjem mellom anna fram i vurdering av bekymringsmeldingar. Kva meldingar som skal undersøkast, og kva som kan avsluttast krev ein skjønsmessig vurdering. Skjønnsbruker er regulert, som vil sei at det ligg føringar for korleis den skal verte anvendt, mellom anna gjennom lovverk, men likevel har bakkebyråkraten ein stor grad av rom for skjønn i barnevernet (Lipsky 1980:14)

På same måte må bakkebyråkratane i barnevernet kontinuerleg gjere store og små vurderingar for å sikre at avgjerd vert tatt i tråd med gjeldande lovverk og praksis. Det er brei einigheit i fagfeltet om at barnevernet følgjer tre grunnleggande prinsipp. Desse er prinsippet om barnets beste, minste inngreps prinsipp, og det biologiske prinsippet (NOU 2012:5: 41). Kort forklart betyr prinsippet om barnets beste at alle avgjerd barnevernet tar, skal sikre barnet sine interesser. Minste inngreps prinsipp betyr at tiltak ikkje skal vere meir inngripande enn strengt naudsynt for å sikre barnets interesser. Det biologiske prinsippet handlar om at barn som hovudregel skal bu og vere tilknytt sin eigen biologiske familie. Desse prinsippa ligg i følge til grunn for alt arbeidet som barnevernet skal gjere (NOU 2012). Til dømes, kva som eigentleg er den beste avgjerda for eit barn, er noko som krev ei skjønsmessig vurdering. Om

eit barn veks opp i ein familie med rusproblematikk, vil det kunne vere gode argument både for og imot plassering utafør heimen. På den eine sida vil barnet ha behov for ro og stabilitet, og vere borte frå misbruk av rusmidlar. Ein frivillig plassering hos besteforeldre vil ivareta alle tre prinsippa, då det er bra for barnet, relativt lite inngripande og det er hos biologisk familie. På den andre sida vil dette også vere ivaretatt om forelder, la oss sei ein far, med rusproblem går i behandling, får rettleiing og eventuelt avgjer rusprøver. Det vil kunne skape stabilitet i heimen til barnet, og påkjenninga med ei flytting medfører vert difor unngått. Dette er eit døme på korleis grunnprinsippa i barnevernet bidreg til å påverke skjønntøvinga.

Skjønntøving skjer innan alt av bakkebyråkrati, og at det er ein subjektiv prosess. Lipsky (1980:13-14) illustrer dette gjennom døme på korleis fengselsbetjentar fører avvik på det som på engelsk vert kalla «silent insolence» eller «stille uforskammaheit» laust oversett til norsk. Poenget til Lipsky (1980) er at kva som kvalifiserer som «eit stygt blikk», er eit subjektivt spørsmål. Det er samstundes viktig å påpeike at skjønntøving skjer i tråd med lovverk, reglar og gjeldande praksis innan gjeldande felt. Det finns lovverk innan barnevernet som regulerer kva tenesta skal innehalde, i tillegg til at det er ein form for fagleg konsensus om kva som er god fagleg praksis. Prinsippa frå førre avsnitt illustrer dette. Det er ei samfunnsmessig forventning om at profesjonelle aktørar er i stand til å ta skjønnsmessige vurderingar innafor rammene som er sett. Likevel er det framleis slik at ein skjønnsmessig vurdering er subjektiv, då det er bakkebyråkraten sine vurderingar som ligg til grunn.

*«Ja, for det er veldig stort rom for skjønn i lovverket. Kva som står og kva ein legg i dei ulike omgrepa. Så det er veldig mykje skjønn, som gjer at det blir veldig mykje ulikt. No har eg jobba på mange ulike kontor, og det fører til ein del ulik praksis. Og då tenkjer eg på at når eg jobba i den kommunen fekk familien naudsynt hjelp, men her gjer vi det ikkje sånn... Det skjønnet kan vere veldig sårbart då». (Informant FFY-G)*

Dette sitatet er interessant av mange grunnar. Det første aspektet eg ønsker å trekke fram er at det framstår noko kritisk mot bruk av skjønnsutøving i barnevernet. Informanten anerkjenner at det er stort rom for skjønn i barnevernet, men problematiserer at dette kan føre til ulikskap mellom tenester. Ifølge Lipsky (1980:14) er det openbart og forventa at profesjonelle på sitt felt skal utøve skjønn i sitt arbeid. Det er difor interessant at informanten stiller seg noko kritisk graden av skjønn som er tilgjengeleg i barnevernet, då dette fører til forskjellar i tenestetilbodet i ulike kommunar. Lipsky (1980) skriv om skjønnsutøving som ein av dei viktigaste føresetnadane for at ein bakkebyråkrat skal kunne utføre sine plikter. Dette kan også forståast gjennom Falch-Eriksen & Skivenes (2019) sin artikkel som rettar seg mot



barnevernets organisering. Denne artikkelen peikar nettopp på ulikskap mellom kommunar som ein sentral faktor innan norsk barnevern. Det er ulike utgangspunkt, både fagleg og økonomisk, som vil påverke barnevernet sitt handlingsrom. Ulike tenester vil altså handtere utfordringar forskjellig, og skjønnvurderingar vil verte ulikt vekta. Bakkebyråkratane i barnevernet kan til dømes bestemme kven som får tilbod om ulike hjelpetiltak, og kven som eventuelt ikkje får tilbodet i det heile. Dette peikar informanten på som sårbart, medan Lipsky (1980) omtalar dette meir som måten bakkebyråkratiet skal fungere, då skjønnutøving er subjektivt.

Skjønnutøvinga er også endra over tid. Nær alle informantane til dette prosjektet beskriv ein arbeidskvardag som var mindre regulert då dei byrja i jobben, enn kva den er no. Det som går igjen er at arbeidspresset var høgt, ein stod meir åleine i sakene, det var mindre tilgjengeleg rettleiing, og det var ingen rettleiande øvre grense for mengda saker per person i tenesta. Vidare beskriv informantane at det har vore ei gradvis utvikling på desse utfordringane, ved auka fokus på problema og tiltak for å betre situasjonen. Likevel kan det sjå ut som at skjønnvurderingane blant informantane vart opplevd noko meir tilfeldige tidlegare, på grunn av høgt arbeidspres. Det kan nok vere mange faktorar som spelar inn på dette, men informantane beskriv ei auka bevisstheit for dette, som har skjedd over tid. Utfordringane som vert beskrivne i intervjuet har i stor grad handla om arbeidsmengda som følgjer av å ha for mange saker på ein gong. Om saksmengda, eller «porteføljane» vert for store, snakkar informantane om at konsekvensen vert mindre tid per sak. Dette er utfordringar knytt til det Lipsky (1980) omtalar som konflikter over interaksjonar med tenestemottakarar. Denne konflikten er knytt til at dei skjønnsmessige avgjerder bakkebyråkraten tar, har ein direkte og ofte umiddelbar konsekvens for tenestemottakaren. I tillegg må bakkebyråkraten handtere tenestemottakar sin emosjonelle respons på avgjerda (Lipsky 1980:8-9). Det framstår difor forståeleg at overarbeida bakkebyråkratar i barnevernet ikkje vil ha mogelegheit til å gjere «grundig nok» skjønnsmessige vurderingar til å fatte alvorlege avgjerd. Om ein skal vurdere kva hjelp ein skal tilby ein familie, vere seg råd og rettleiing, MST, familieråd, avlastning osv. er dette avgjerd som må vektast opp mot kvarandre, i samråd med familien og gjerne etter faglege drøftingar internt. Om det einaste bakkebyråkraten rekk over i løpet av arbeidsdagen er «brannsløkking», vil dette arbeidet sannsynlegvis verte nedprioritert.

Fleire av deltakarane beskriv ein «trafikklysmoell» for å vurderer alvorsgraden av ei barnevernsak. Det vil sei ta sakene er delt inn i tre kategoriar; grøn, gul og raud. Ei grøn sak vert beskriven med låg bekymring, der utfordringar kan løysast med lite intervensjon frå

barnevernet. Gule saker vert omtalt som saker med høg grad av bekymring, og der det er behov for tett oppfølging. Raude saker er akutte, der barnevernet må iverksette, gjerne inngrepande, tiltak raskt. Informantane forklarar at nytta av denne trafikklysmodellen er å «jobbe ned» bekymringa i ei sak, gjerne frå gul til grøn. Skjønnsutøvinga etter ein slik modell handlar om skjeringspunkta mellom kategoriane. Kva faktorar ligg til grunn for at ei sak er gul, og når har den blitt grøn? Dette er spørsmål som det ikkje kom tydelege svar på. Det finns kanskje heller ikkje klare grenser mellom kategoriane. Det nøyaktige tidspunktet ei sak «skifter farge» er altså noko som heng saman med ei skjønsmessig vurdering, og vil difor variere mellom bakkebyråkratane. Dette er noko Lipsky (1980:15) forklarar ved at sakene er for komplekse til at eit slikt system kan standardiserast. Dette handlar også om den menneskelege dimensjonen av arbeidet, som krev sensitiv observasjon og dømmekraft. Det vil sei at denne trafikklysmodellen nok fungerer meir som ei rettesnor for å ta gode skjønsmessige vurderingar, heller enn at det er ei standardisering av arbeidet.

### **6.2.2 Relativ autonomi frå organisatorisk autoritet**

Nært knytt til omfanget av skjønnsutøving, er autonomien bakkebyråkraten har frå organisatorisk autoritetar eit sentralt kjenneteikn ved bakkebyråkratiet. Dette handlar om at organisasjonen sine mål er såpass forskjellige frå bakkebyråkraten sine mål at det går ut over organisasjonen sin legitimitet (Lipsky 1980:16). For å forklare dette nærare ønskjer eg å sjå bort frå bakkebyråkratiet ein augeblink. I alle organisasjonar er det ein form for kommandolinje, der arbeidarane «på golvet» utfører dei ordrane som kjem frå leiinga. Det vil naturleg nok vere noko avvik mellom ordren som vert gitt og arbeidet som vert utført. Dette kan komme av dårleg kommunikasjon, eller ein liten grad av ueinigheit mellom den som gir og den som mottar ordren. Det er som regel så lite at det ikkje påverkar resultatane nemneverdig. Dette handlar om at alle delane av organisasjonen jobbar stort sett mot same målet (Lipsky 1980:16).

Utfordringane vil begynne å melde seg når målet til organisasjonen vert grunnleggande annleis enn måla til «dei på golvet». Dette er ein risiko innafor bakkebyråkratiet. Om ein tenkjer at måla til ein organisasjon, sett frå eit leiarperspektiv, kan handlar om effektivitet, sparing og målbare resultat. Bakkebyråkraten sitt mål i den same organisasjonen, vil heller handle om å finne gode tiltak, relasjonsbygging og å få til positive prosessar. Bakkebyråkratar i barnevernet søker seg nok ikkje primært til denne jobben for å halde budsjett eller å evaluere

planar. Dei gjer det for å beskytte barna. Om ulikskapen mellom desse interessene veks seg for store, vil det gå ut over legitimiteten bakkebyråkraten har ovanfor organisasjonen, og dette kan føre til mange utfordringar (Lipsky 1980: 17-18).

*«Men det var rolegare når eg begynte her. Og vi har fått smake litt på turnover. Det har vi aldri vore borti før. Det har vore masse utskifting det siste fem åra kanskje. Det har vore ei utskifting i året kanskje, og når ein er fem ansatte, så merkast det ganske godt. Dette er ikkje noko vi har hatt kjennskap til frå før» (Informant WRL-R).*

Dette sitatet kjem frå ei teneste som har starta eit interkommunalt samarbeid, og at tenesta difor har vakse mykje den seinare tida. Dette sitatet kjem i konteksten av at arbeidspresset i denne tenesta har vorte større i staden for lågare. Lipsky (1980:17) forklarar at å slutte i jobben gjerne er ein reaksjon på dette misforholdet mellom organisasjonen sine mål, og bakkebyråkraten sine mål. I desse tilfella handlar det om at bakkebyråkraten skal nå både organisasjonen sine mål, og sine egne. Dette fører til at ein sum av presset vert for stort til at bakkebyråkratane heldt det ut. Og korleis skal ein handtere dette?

*«Eg er litt sånn fan av rammer og reglar og hjørneflagg. Også kan man gjere ganske mykje innafor dei hjørneflagga, men at man har nokre slike stolpar å forholde seg til trur eg er klokt» (Informant FFY-K)*

Noko som har gått igjen i intervjuet er at barnevernet no har blitt meir regulert gjennom lovverk og fagleg praksis enn tidlegare. Det framstår som ein respons på det misforholdet som har vore mellom organisasjonen sine mål, og bakkebyråkraten sine behov. Lipsky (1980:18) forklarar at tilsette har behov for å minimere farar og ubehag i arbeidet, og å maksimere inntekt og personleg vekst og tilfredsstilling. Samstundes har leiinga behov for å levere på målingar, halde budsjett og sikre mest mogeleg effektiv drift av tenesta. Når informanten snakkar om «hjørneflagg» er dette meint til å illustrere samspelet mellom bakkebyråkraten sine behov og tenesta sine behov. Målingar, budsjett og effektivitet er viktig, då dette bidrar til å skape fundamentet i arbeidet. Samstundes er det tilsvarande viktig at bakkebyråkraten har handlingsrom til å utføre dei delane av arbeidet som opplevast viktig. Dette handlingsrommet eksisterer innafor desse hjørneflagga. Informanten fortalte også at det no er betre regulert kor mange saker kvar saksbehandlar skal ha, enn kva det var tidlegare. Dette er eit døme på eit hjørneflagg. Dess meir overkommeleg saksmengda er, dess lettare vert det å levere tenester i tråd med organisasjonens mål og visjonar, samstundes som det skapar eit handlingsrom for bakkebyråkraten. Ein bakkebyråkrat i barnevernet ønskjer som regel å bruke tid saman med familiane for å bygge ein relasjon, men det er ikkje naudsynsvis målbart. Difor må

handlingsrommet mellom hjørneflagga vere stort nok til at det lar seg gjere. Ei tydelegare regulering av faktorar som porteføljestørrelse kan difor bidra til å styrke bakkebyråkraten sin autonomi, samstundes som organisasjonen sine mål vert ivaretatt.

Ein kan observere uformelle organisatoriske strukturar i bakkebyråkratia, som ikkje naudsynsvis er i tråd med leiinga sine policy (altså forventningar, mål og/eller prinsipp). Lipsky (1980) beskriv dette som eit finurleg paradoks. Nemleg at bakkebyråkraten utviklar meistringsstrategiar som er motstridande mot organisasjonen sin policy, men som samstundes er grunnleggande for organisasjonens overleving (Lipsky 1980:19). Til dømes skal, ifølge barnevernlova § 2-2, 2. ledd skal ei undersøking ikkje ta lenger enn tre månader (barnevernloven, 2021, §2-2, 2. ledd). Barnevernleiinga sitt mål er at alle undersøkingar vert gjennomført innan denne lovfesta fristen. Om ei undersøking går over frist, kan ein risikere tilsyn frå statsforvaltar, og dårlege tal på rapportering. For bakkebyråkrattane derimot, vil det vere viktigare at undersøkinga belyser bekymringa kring eit barn, for at ein skal kunne tilby rett hjelp. Paradokset i dette dømet er at leiinga i barneverntenesta godkjenner fristbrot, gjerne ved å anvende unntaksreglar, slik at undersøkingane blir gjennomført. Det er med andre ord ein viss aksept for at fristar ikkje vert overhaldt, sjølv om dei er lovfesta. Det same poenget vert illustrert av eine informanten når det var snakk om økonomi.

*«Det er i alle fall eit ganske regulert lovverk, du har dette med fristar å førehalde deg til, og eit lovverk å førehalde deg til. Det gjer at du blir regulert. Det gjer jo til at leiinga kan ikkje komme inn å sei at 'sorry mac', vi må spare fire millionar, så dei fire ungdommane der må deke berre flytte heim igjen». (Informant FFY-K)*

Sjølv om kommunen treng at barnevernet gjer tiltak for innsparing, må likevel drifta gjennomførast forsvarleg.

### **6.2.3 Svar på forskningsspørsmålet**

Ut ifrå denne analysen har bakkebyråkrattane i barnevernet fleire måtar å påverke oppgåver, innhald og avgjerd i regi av sin rolle. Skjønsmessige vurderingar påverkar både kva tiltak tenestemottar skal få, og kva dei skal innehalde. Om barnevernet til dømes skal tilby råd og rettleiing til foreldre i ei sak, kjem den avgjerda ut ifrå ei skjønsmessig vurdering. Både type rettleiing, innhald og omfang krev ei skjønsmessig vurdering. Vidare vil også autonomien til bakkebyråkraten kunne påverke oppgåvene, innhaldet og avgjerd som vert tatt. Gjennom mellom anna å skape eit handlingsrom, og å prioritere oppgåvene som er viktig både for

organisasjonen og for bakkebyråkraten, påverkast det arbeidet som utførast. Informantane beskriv at arbeidet framleis er prega av fristar, krav og store saksmengder, sjølv om dei også beskriv at dette har endra seg til noko betre. Utfordringar knytt til mellom anna turnover vert også beskrive som utfordringar som framleis er aktuelle for barnevernet. Fleire av informantane snakkar likevel noko optimistisk kring dette, då det vert gjort endringar for å imøtekomme utfordringane. Desse endringane vert nærare beskrive i neste del.

Kort oppsummert har bakkebyråkratane relativt stor grad av påverknad på tenesta sine oppgåver, innhald og avgjerder. Skjønsmessige vurderingar og relativ autonomi frå organisatorisk autoritet gjev bakkebyråkraten betydeleg innflytelse på tenesta som vert levert. Det er samstundes også grenser for dette, då barnevernet er regulert av lovverk og underlagt både fagleg og kommunal leiing.

### **6.3 Kva organisatoriske endringar har barnevernet gjort for å vere betre rusta til å møte barnevernreforma?**

Målet med dette forskingsspørsmålet er å finne ut av korleis tema som ressursknappheit og motstridande og tvitydige mål verkar inn på barnevernet. Ein av dei store endringane som kom med barnevernreforma, er at kommunane no har større ansvar for både fag og økonomi i barnevernet, og fleire av dei statlege ordningane er borte (Prop 73 I (2016-2017): 8). Denne endringa er todelt, då den eine delen handlar om ressursar (i form av økonomi) og den andre handlar om barnevernet sine overordna mål (i form av fagleg ansvar).

#### **6.3.1 Resursknappheit**

Ei av dei kanskje mest synlege utfordringane i eitkvart bakkebyråkrati er ressursknappheit. Lipsky (1980:29-30) omtalar ressursknappheit som mangel på eller lite tilgang til informasjon, samt tid, i tillegg til økonomiske ressursar. Utfordringar knytt til økonomiske ressursar er, slik bakkebyråkratane oppfattar det, heilt klart ein del av verkelegheita til bakkebyråkratiet, men det vil nok også vere gjeldande for dei fleste organisasjonar. Tilgangen til informasjon som vert nytta til å ta avgjerd er ein anna særst verdifull ressurs. Barnevernet sitt arbeid startar som kjent med ei bekymringsmelding. Om denne inneheld mangelfull eller feil informasjon vil dette kunne få konsekvensar for alt arbeidet barnevernet skal gjere vidare. Tid er også, som nemnd tidlegare, ein særst relevant faktor. I ein kvardag som er prega av store

saksmengder er tid ein ressurs som må utnyttast, for at arbeidet skal verte utført. Bakkebyråkraten sitt arbeid er prega av ein heller stor grad av usikkerheit, på grunn av den store kompleksiteten i utfordringane dei møter. Dei skal ta avgjerd i enkeltsaker, der kontakta med tenestemottakar er sporadisk av natur og med lite tid til rådighet. Det kan til og med vere vanskeleg å vurdere om det er lønsamt å investere meir tid til informasjonsinnhenting, då avgjerdene må fattast raskt (Lipsky 1980:29).

*« [...] og vi er dei siste som kjem inn. Dei [samarbeidande instansane] har gjerne kjent familiane i ei årrekke. Dei har sett problem, og så har det kanskje eskalert meir bekymring, og så kjem dei til oss. Då har dei komme ein så lang veg, og dei tenker at no må barneverner gjere noko. Så har vi tre månader vi skal undersøke, og så skal vi sette i verk og motivere for tiltak» (Informant DSI-C).*

Informanten snakkar i denne samanhengen om forventningane andre instansar har til barnevernet, og det illustrerer poenget til Lipsky (1980) på ein god måte. Det er ofte mange instansar og mange personar som er involvert i familiar som får oppfølging frå barnevernet. Om til dømes ein skule sender bekymringsmelding til barnevernet, så har dei som regel sett ein negativ utvikling over tid. Dei har også som regel snakka med både barnet og foreldra, og dei har til og med kopla på helsesjukepleiar og/eller PPT i ein del saker. Det er klart at det ligg mykje informasjon hjå alle desse, men alt dette kjem ikkje naudsynsvis fram i meldinga. Undersøkinga handlar så om å få tak i den informasjonen som er relevant for å opplyse bekymringa knytt til barnet, men som informanten også peiker på, er dette arbeidet tidsavgrensa. I tillegg har nok bakkebyråkratane i barnevernet fleire saker dei jobbar med parallelt, som også påverkar kvar mykje tid ein kan investere i kvar sak.

*Det mykje fleire saker, mykje meir alvorlege saker. Mykje fleire saker ikkje minst, sant, mens her har du kanskje litt meir tid til å få jobb litt med dei sakene du jobbar i. Der kjem det jo rennande inn med saker heile tida. Så det blir å ein måte meir trykk. (Informant WRL-R)*

Vidare illustrerer Lipsky (1980:30) poenget med tidsbruk gjennom eit døme med lærarar. Han seier at overfylte klasserom har den konsekvensen at læraren ikkje har mogelegheit til å følgje opp kvar einskild elev på ein nær og personleg måte. I tillegg vil læraren måtte bruke tid på å halde ro og orden i klasserommet, som går ut over den tida som skulle vore brukt på undervising. Dette døme er overførbart til barnevernet. Fleire av informantane til dette prosjektet brukte ordet «kaos», for å illustrere kompleksiteten i sakene. Ei overfylt portefølje får litt same konsekvensar som eit overfylt klasserom. Ein har ikkje tid til å tilby tett oppfølging til nokon, om ein skal rekke å følgje opp alle. Det er også eit stort arbeid i berre å

få og behalde oversikta i kvar sak. For både barnevernet og skulen er det i slike situasjonar viktig å samle informasjon og bygge relasjon, slik at ein kan tilby rett hjelp. Risikoen er at ein ikkje fangar opp dei som verkeleg slit, og desse vert til «raude» saker.

*«No er det bra trykk, mykje å gjere sånn relativt sett for meg i alle fall. Og det er på eine sida greitt, og andre sida føle ein at ein heng lite grann etter av og til. I staden for å vere eit steg i forkant, så er ein eit steg i etterkant i nokre saker. Lett frustrerande, men...» (Informant WRL-B).*

Dette sitatet illustrerer eit poeng fleire av informantane poengterte. Tid er som sagt ein spesielt verdifull ressurs i barnevernet, mellom anna fordi mykje av arbeidet er prega av tidsfristar, men ein av dei største utfordringane handlar nok likevel om arbeidsmengda i kvar sak. Dette er så klart noko som påverkar både prioriteringane som vert gjort, så vel som bakkebyråkratrolla i sin heilskap. Fleira av informantane seier dei har eit ønske om å vere i forkant av arbeidet og å ha tida til møte tenestemottakarane på ein god måte. Likevel seier informantane at det motsette skjer, nemleg at tida ikkje strekk til. Eit stikkord som gjekk igjen gjennom alle intervju handlar om alle krav ein møter, særleg til god dokumentasjon. Lipsky (1980:30-31) eksemplifiserer nettopp dette ved sosialarbeidarar som brukar 60-80 % av tida si på papirarbeid, har korresponderande mindre tid til kontakt med tenestemottakar.

### **6.3.2 Motstridande og tvitydige mål**

Bakkebyråkratia har eit anna særpreg ved seg, nemleg at arbeidet er prega av motstridande og tvitydige mål. Dette handlar om den grunnleggande oppfatninga ulike personar har til kva som faktisk er kjernearbeidet til organisasjonen. Er til dømes politiet sine kjerneoppgåver å halde ro og orden i samfunnet, eller er det å straffe kriminelle? Er kjerneoppgåvene til NAV å «dele ut pengar», eller er det å hjelpe folk ut i jobb? Skal barnehagane sørge for god og trygg vekst og utvikling for våre minste innbyggjarar, eller skal dei frigjere arbeidskraft som elles ikkje ville vore nytta? Til ein viss grad er alle desse påstandane riktige. Samstundes, og ut ifrå kven ein spør, vil kjerneoppgåvene vere noko som kan stillast spørsmål ved (Lipsky 1980:40-41). Den same tvitydigheita finns også i barnevernet. Ein kan med rette sjå på barnevernstenesta som eit utøvande organ, på linje med politiet, som handhevar eit regelverk og styrar sanksjonar. På den andre sida kan ein sjå barnevernstenesta som ei hjelpeteneste, på linje med helsevesenet, som skal sikre at barn god og naudsynt hjelp.

Fleire av informantane snakkar om at det er ei forventning frå samarbeidspartar om at dei skal utrette store endringar på relativt kort tid. Dette set informantane i samheng med at andre

instansar har sett, og forsøkt å løyse, utfordringar før barnevernet vert kopla på familien. Dette er noko som informantane opplever som urealistisk, då barnevernsarbeid som regel er ein langvarig prosess. I tillegg kjem det fram av intervjua at mange tenestemottakarar er redde i første møte med barnevernet, då barnevernet kan nytte svært inngripande makt ovanfor dei. Denne frykta må bakkebyråkratane i barnevernet «forsøke å jobbe ned», for å komme i posisjon til å tilby hjelp. Samstundes har barnevernet makta til å gjennomføre omsorgsovertakingar, som definitivt kan vere ein reell trussel for mange. Frykta kan difor vere rettkomen, og illustrerer dei motstridande måla bakkebyråkratane i barnevernet jobbar med.

*«Akkurat no så jobbar eg med nokon som har heilt urealistiske forventingar til kva barnevernet kan gjere. Og då er det liksom, kva kan eg på ein måte gjere når denne ungdommen ønsker, men det er ikkje noko eg kan gje. Må heller styrke vedkommande til å ta sine eigen riktige val i kvardagen. Så det er jo nokre sårne. Så er det jo igjen mange som ikkje vil ha hjelp, som ikkje skjønner kvifor det er sendt bekymringsmelding og litt sånt, så ein får alltid dei sakene også. Og mange er redde i første møte med oss. Dette med å bruke ein del tid på å trygge dei. Vi bit ikkje. Vi vil hjelpe». (Informant WRL-B)*

Utfordringane knytt til tvitydige og motstridande mål, heng gjerne tatt saman med kva forventningar ulike aktørar har til tenesta. Her er det gjerne nyttig å skilje mellom kven sine interesser som vert påverka av avgjerd bakkebyråkraten tar. Dette handlar mellom anna om at ein del mål er basert på ideologiar eller overordna prinsipp, som kan vere vanskeleg å både måle og oppnå. Dette er kan handle om omgrep som likebehandling, rettferdigheit eller, for den del, barnets beste. Lipsky (1980:40), krediterer Landau sitt sitat om at måla er «*meir som vikande horisontar enn faste målskiver*». Det er også gjeldande for barnevernet. Politikarane gjer nokre føringar på vegne av folket og kva som er akseptabel omsorg. Samarbeidspartane, til dømes skule eller helsesjukepleiarar, skal vere informert nok om kva som konstituerer god nok omsorg til at dei kan melde til barnevernet ved bekymring. Barnevernet skal då identifisere bekymringane og finne tiltak som fungerer for å redusere bekymringane, innafor dei rammene som er sett i lovverket. Foreldra ønskjer kanskje tett oppfølging for å sikre at barna sine har det bra, medan barna kan vere redde og ønskje at barnevernet ikkje er i kontakt. I tillegg ligg det ei forventning i folket generelt om at barn skal ha det bra, og få hjelp når dei treng det. Dette er ein form for konflikt som oppstår når brukarsentrerte mål er i konflikt med sosialt konstruerte mål (Lipsky 1980:41-42).



*«Ja, eg har jobba med hjelpetiltak i heimen heile vegen, sånn at det har også endra seg i forhold til at det er meir tydelege tiltak og meir målretta, mykje meir tilpassa den enkelte familien. Vurderer mye meir kva barn treng, og kva familien trenger. Det er meir system på ting». (Informant DSI-C)*

Ein vidare utfordring av den tvitydigheita som er illustrert over, oppstår i det bakkebyråkraten skal individuelt tilpasse oppfølginga som også må masseproduserast. Altså dei tiltak ein ønskjer å setje inn for å hjelpe tenestemottakarane må både skreddarsyast til den einskilde tenestemottakar, samstundes som tiltaket også må fungere for andre med tilsvarande utfordring. Dette kan handle om at tenestetilbodet skal standardiserast, slik at alle tenestemottakarar får same tilbod. Lipsky (1980:44) meiner at effektiv styring av prosessen går framfor formålet prosessen vart utvikla for. Tenestemottakar er i kontakt med tenesta for å få hjelp, men kva om hjelpa som tenesta tilbyr ikkje passar den einskilde sin situasjon? Som nemnd tidlegare, så er det eit organisatorisk mål å behandle sakene effektivt, slik at framdrifta i tenesta vert oppretthaldt. Det å tilby standardisert og manualbasert oppfølging kan difor vere freistande, då ein får fleire «gjennom» systemet. Problemet med dette er, openbart nok, at utfordringane tenestemottakarane har lar seg ofte ikkje standardisere (Lipsky 1980:44). Det som kjem fram av intervjuet er derimot noko som indikerer eit ønske om å standardisere barnevernet meir. Dette skjer mellom anna gjennom forskjellige forlaup og ulike «pakkeløysingar» som ein skal tilby tenestemottakarar med spesifikke utfordringar. Som informanten i neste sitat seier, så mister ein heilskapsbilde om tenestetilbodet vert for standardisert:

*«Det er jo komme sånne forlaup. No held vi på med nasjonalt forlaup barnevern, og så er det senter for foreldre og barn. Det er også nasjonalt forlaup om utgreiing av hjelpetiltak. Også mot spesialisthelsetenester det er jo utgreier, forløpsutgreiingar. Du ser det overalt, men det er klart at desse familiane vi jobbar med, det er ikkje sånn at vi berre kan ta et område, eller et tema, og så berre [legge inn all] innsats på det. Det finns ingen mal som dekker dei komplekse sakene vi jobbar i. Vi er naut til å ha et «highlightsblikk» (Informant DSI-L)*

Det er også ei tvitydigheit kring forventingar til bakkebyråkraten si rolle er generelt sett, fordi dette vert kommunisert gjennom fleire motstridande «kanalar». I følgje Lipsky (1980:45-48) er det minst tre store kanalar som formidlar forventningane til bakkebyråkratane møter. Dette er gjennom meiningane til folket, gjennom meiningane frå fagfellar og gjennom meiningane til tenestemottakaren. I dette prosjektet har hovudfokuset lagt til forventningane til fagfellar, eller bakkebyråkratane i barnevernet og deira samarbeidspartar, samt tenestemottakar. Det som går igjen i alle intervjuet handlar om at forventningane til barnevernet for det første er komplekse, og for det andre er påverka av emosjonar. Emosjonane blir nemnd som ein viktig

faktor i barnevernets møte med forventningane, både frå samarbeidspartar og frå tenestemottakar, som neste sitat formidlar. Dette sitatet er i konteksten av forventningane samarbeidspartane har til barnevernet:

*«Men det er eit element her som pregar forventningane deira [samarbeidspartane]. Du blir engasjert kjenslemessig. Og det «trigger» deg fort. Det skjer noko som skulle skjedd i går. Dei sitter og ser på situasjonen, dei har sympati med ein av foreldra, eller ungane, eller der dei har jobba lenger. Dei er slitne sjølv, dei har lagt ned mykje, dei kan også vere forbanna. Så det er noko med å styre. Viss dei opplever at vi ikkje er med på bestillinga, så påverkar det forventningane. Forventningane er styrt av kjensler». (Informant DSI-R)*

### 6.3.3 Svar på forskingsspørsmålet

For å finne ut av kva organisatoriske endringar som har skjedd i barnevernet, har utviklinga av barneverntenesta over tid vore ein tema gjennom intervju. Som nemnd vert det beskrive eit barnevern som var meir prega av «kaos» tidlegare enn det er i dag. I åra som leda opp til reforma beskriv informantane om hektiske tider med mange familiar å følge opp. Det kjem fram at arbeidet var prega meir av «brannsløkking», altså handtering av akutte situasjonar, enn det er no. Informantane beskriv også at ein gjerne stod meir åleine i arbeidet sitt tidlegare, der det no er meir fokus på teamarbeid. Av dei organisatoriske endringane eg finn, er det meir regulering av porteføljestorleikar, tilbod om rettleiing til bakkebyråkratane og eit auka fokus på faglege vurderingar. Faglege vurderingar var også i fokus før reforma, men endringar i ressursstruktur har ført til endringar i måten ein løyser ein del oppgåver i barnevernet. Mellom anna kjem spelar den økonomiske dimensjonen ei større rolle no enn tidlegare, då kommunen sjølv må betale for kostbare tiltak. Dette gjer at kommunane heller vil løyse oppgåvene på nye måtar. Dette er ulikt frå kommune til kommune, der nokon har oppretta nye avdelingar med fokus på samhandling. Andre har flytta barnevernet frå helse- og sosialtenesta i kommunen over til oppveksttenesta, for på den måten å «kople dei meir saman». Dette kan også ha den konsekvensen at barnevernet i tettare samarbeid med andre instansar klarar å tydeleggjere måla sine på ein betre måte. Ved at andre instansar får meir innsikt i barnevernet sine handlingar og vurderingar, vil rolleforståinga og samhandlinga verte meir harmonisert. Informantane forklarar at samhandling med dei instansane som er kjent med reforma, og som ein får etablert jamleg kontakt med, opplevast også samhandlinga som nyttig.

#### 6.4 Kva påverkar samhandling som eit verktøy for å nå felles mål?

Dette forskingsspørsmålet vert reist for å forsøke å identifisere kva faktorar som påverkar den samhandlinga som skjer i kommunalt barnevern. Barnevernreforma (Prop 73 I (2016-2017)) stiller nokre nye krav til kommunane, som mellom anna handlar om førebygging. Formålet er at ein del utfordringar kan løysast utan at barnevernet treng å involverast, og gjennom tenester som allereie er i kontakt med barnet, til dømes skulen. Det vil med andre ord sei at dei andre offentlege instansane sitt arbeid vert påverka av denne reforma. Det har difor vore tematisert gjennom intervjua korleis tenestene har endra seg over tid, og særleg med barnevernreforma.

På generelt grunnlag rapporterer alle deltakarane at det er mykje av samhandling mellom tenestene er formålstenleg, også uavhengig av forvaltingsnivå. Dei fortel mellom anna at det er etablerte fast kontakt mellom barnevernet og samarbeidande instansar, som gjer kontakt og samhandling praktisk lettare å gjennomføre. Både kommunale og statlege tenester vert peika på som sentrale samhandlingspartar. Det er likevel verd å merke seg at sjølv om informantane beskriv ei positiv utvikling, så er det framleis noko som står igjen. Samhandling, som definert i teorikapittelet, er samarbeid som er satt i system. Dette kan sjåast som eit av verktøya som kan bidra til å redusere konfliktane, utfordringane og spenningane som Lipsky (1980) problematiserer. Samhandling er altså det samarbeidet som er gitt ei felles retning.

*«I barnevernlova er det barnets åtferd eller omsorgssituasjon som skal tilsei om det er rette tiltak. Men det er nok noko sånn at det er forventningar at når barneverner kjem inn, så skal vi utføre mirakel, og så vet vi at endring tar tid. Så det er ikkje sånn at vi kan trylle» (Informant DSI-L).*

Dette svaret kom på spørsmål om kva forventningar samarbeidspartane har til barnevernet. Her kjem det fram at barnevernet møter store krav frå sine samarbeidspartar, som også representerer eit bakkebyråkrati. Ei utfordring i samhandlinga mellom bakkebyråkratar kan handle om at alle dei aspekta Lipsky (1980) meiner påverkar tenestene, også er gjeldande for samarbeidspartane til barnevernet. Dei skal også drive med skjønnsutøving, dei har relativ autonomi frå organisatorisk autoritet, og må handle innafor deira tilgang på resursar. Dette kan mellom anna handle om at ein skule har forsøkt å hjelpe ein elev lenge, og til slutt koplur på barnevernet. Skulen har då ei forventning om at barnevernet kan gå inn og «løyse» utfordringane som skulen har sett over lenger tid. Samstundes skal barnevernet gjennomføre undersøkinga og verte kjent både med barnet og familien. Dette er noko som kan ta lang tid, som informanten sikter til, når det er snakk om å utføre mirakel.

### 6.4.1 Korleis skape samhandling?

I teorikappitelet vart samhandling definert som definerer samhandling som *den ikkje-hierarkiske prosessen der offentleg og/eller private aktørar og resursar koordinerast og vert gitt felles retning og mening* (Røiseland og Vabo 2016:21). To interessante aspekt ved denne definisjonen er at prosessen er ikkje-hierarkisk, og at både aktørar og ressursar skal koordinerast. At prosessen er ikkje-hierarkisk vil sei at alle involverte partar stiller stort sett lik maktbalanse mellom seg. Koordinering handlar om at alle dei involverte partane i samhandlinga bidrar med noko av verdi. Dette kan handle om både økonomi, men også nyttig informasjon og fordeling av arbeidsoppgåver mellom fleire personar. Dette er altså noko meir enn samarbeid, der fleire instansar jobbar meir eller mindre målretta med same familie. Det handlar altså om å nytte tilgjengelege ressursar på ein meir formalisert måte som gjev felles retning og mening til arbeidet. Eit døme på dette kan vere at barnevern, helsetenesta og skulen i lag følgjer opp barn som av ulike årsaker slit. Helsetenesta kan gå inn med behandling av sjukdom, i utgangspunktet utan å involvere andre i dette. Likevel er det nærliggande å tenkje at ungdommar som fullfører skulen og har gode oppvekstvilkår heime vil ha større grad av helsegevinst enn om helsetenesta jobbar på eigenhand. I tillegg kan skulen bidra med å legge til rette for at ungdommen klarar å gjennomføre utdanning, på trass av helserelaterte utfordringar. Barnevernet kan bidra med hjelpetiltak i heimen, for å sikre at barnet får god og riktig omsorg. På denne måten kan ein saman med barnet og familien bidra til at hjelpa treff best mogeleg dei problema barnet har. Summen av hjelpetiltak som er tilgjengeleg vert som ein À la carte meny, der ein kan få den hjelpa som passar best.

*«Men for å få til godt samarbeid, kva må vi då? Det handlar om kva vi bringer inn i samarbeidet, og korleis vi er i kommunikasjon med dei, og korleis vi kan trygge folk, [...] og danne eit godt grunnlag for å skape ein relasjon til nokon, og få ein god dialog med nokon. Er vi bevisst på det, så er det utruleg kven vi kan få godt samarbeid med. Men det er ikkje lett alltid». (Informant DSI-C)*

I dette sitatet er informantene inne på dette som handlar kva ein bringer inn i samarbeidet, men det kjem fram eit anna aspekt av samhandlinga som er interessant. Kommunikasjon vert her løfta fram som eit heilt sentralt verktøy for å kunne skape god samhandling. Dette handlar både om kommunikasjon mellom tenestene, men også i møte med tenestemottakar. Fleire av informantane fortel at mange har ei frykt for barnevernet, også av dei som ikkje er tenestemottakarar. Som informantene er inne på, er både trygging og relasjonsbygging viktig for å få til ein god dialog og samhandling. Samstundes anerkjenner informantene også noko sentralt,

nemleg at det er ikkje lett alltid. Nettopp dette som handlar om frykt for barnevernet kan gjere samhandlinga krevjande. Til dømes kan tenkjust at helsetenesta kan vegre seg mot å samhandle med barnevernet, fordi det kan skade relasjonen dei har til familien. Det kan også vere vanskeleg for tenestemottar å kjenne seg som ein likeverdig part i eit samarbeid, når det er bakkebyråkratane som forvaltar reglane. Dette er altså sider av samhandlinga som krev at bakkebyråkraten klarar å redusere frykta, for å få til god samhandling.

*«Vi jobbar med å få til samarbeid med alle relevante instansar som er naturleg. Men dei vi har aller best samarbeid med er vel helsesjukepleiarane. Dei har vi veldig godt samarbeid med. Me har faste møte kvar 6. veke med alle helsesjukepleiarane i WRL. Og det fungerer veldig bra. Vi tar lett kontakt og tar ein telefon om det er noko vi lurar på. Det går begge vegar».*  
(Informant WRL-R)

Å skape god samhandling krev ein viss struktur, for å sikre at aktørane og ressursane oppnår felles retning og meining. Som informanten beskriv i sitatet over, så handlar dette med samhandling, framleis om relasjonen, men at det vert gitt rom frå begge tenestene til å halde dialogen. I denne kommunen er det jamlege møter mellom barnevernet og helsesjukepleiarane som sikrar denne dialogen, i tillegg til at det er kontakt mellom møta. Dette er noko som bidrar til å sikre felles retning og meining for begge tenestene. Og at det går begge vegar tydar også på at samhandlinga er av ein ikkje-hierarkisk natur.

#### **6.4.2 Kvifor samhandle?**

Samhandling er som nemnd i over noko som gjer arbeidet eit felles mål og retning, men kvifor er dette viktig? Er det nyttig å bruke tid på samhandling, på toppen av alt anna ein skal holde på med? I følgje barnevernreforma (prop. 73 I (2016-2017)), er svaret på dette ja. Det som omhandlar samhandling og samarbeid er gjennomgåande for denne reforma. Dette er noko som vert poengtert allereie frå tredje setninga i proposisjonen:

*«Det betyr ikke at det alltid er barnevernet som skal stå for tiltakene som iverksettes. Sett fra barnas og familienes side er riktig tiltak viktigere enn hvem i kommunen som gir tiltaket. Proposisjonen setter barnevernets arbeid inn i et bredere perspektiv, og understreker at samarbeid på tvers mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker. Det foreslås et større kommunalt ansvar, som har som mål å gi bedre sammenheng mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet.*

*«Dette stiller krav til ledelse i barnevernet, til kommunens styring av barnevernet og til det samlede familiestøttene arbeidet». (Prop 73 I (2016-2017):7)*

Samhandling i barnevernet er altså ikkje noko ein kan velje vekk. Reforma stiller auka krav til samhandling, og spesifiserer at dette gjeld andre tenester enn barnevernet. Grunnen for dette er at alle tenester som er i kontakt med barn, har eit ansvar for å ivareta dei. Samhandling er altså noko som styresmaktene pålegg, ikkje berre barnevernet, men alle instansar som er i kontakt med barna.

Alle informantane fekk spørsmål om kven som er samarbeidspartane til barnevernet. Alle svarte omtrent likt på dette spørsmålet, nemleg at alle som er i kontakt med barn er potensielle samarbeidspartar. Eine informanten svarte «Vi kan jo liste opp alle, samtlege etatar som har med barne å gjere, direkte og indirekte» (Informant DSI-R). Dette er noko som illustrerer behovet for samhandling. Det er altså mange instansar som er i kontakt med barn, og som har både kompetanse, men også eit ansvar for å sikre at dei er trygge. Det å skape god samhandling skal i utgangspunktet vere nyttig for tenestemottakaren, for å sikre at hjelpa er tilgjengeleg og leverast av dei som er best eigna til å tilby den. Om dette ikkje skjer, ender tenestemottakar opp med feil form for oppfølging, som eine informanten forklarte slik:

*«Altså [det er] veldig mykje psykisk helse og veldig mykje andre diagnoser på barn, altså autisme osv, som ikkje får hjelp av andre i kommunen, eller den hjelpa dei skal. Og foreldre som då, altså det blir omsorgssvikt fordi att omsorgsoppgåvene er så umåteleg store. Og då ender dei opp hos oss, ein stad dei ikkje skulle vore i det heile. Dei skulle vore hos helse [...] Og barnevernstenesta er ikkje psykisk helse, altså vi er ikkje god på å gi et forsvarleg avlastningstiltak til barn med autisme, eller kjempe alvorlege psykiske lidningar. Det er ikkje vi spesialistar på, så der vi kanskje til slutt innimellom kommer dit at foreldra ikkje klarar å ha barna i det heile tatt heime lenger, og vi snakkar om ei plassering. Kvar skal vi då plassere disse barna? Skal vi plassere dei i ein institusjon, altså barnevernsinstitusjon. Er det ok?» (Informant FFY-K).*

Her er nok verd å merke seg at dei same utfordringane til bakkebyråkratiet også gjelder for helsetenestene. Likevel beskriv denne informanten om situasjonar som utviklar seg til omsorgssvikt, fordi hjelpa ikkje er tilgjengeleg andre stadar. Informanten er også tydeleg på at dette handlar om for liten kapasitet i dei tenestene som er til for desse barna, og ikkje innhaldet i tenestene. Samstundes som det seier noko potensielt alvorleg, mellom anna om konsekvensane av manglande samhandling. Samhandlinga skal bidra til å skape eit

heilskapleg tenestetilbod til dei som har behov for det, uavhengig av kva teneste ein representerer. Eller sagt på ein anna måte; ein må ha nok alternativ på à la carte menyen.

Det siste aspektet eg vil trekke fram kring kvifor samhandling er viktig, handlar om dei utfordringane som ifølgje Lipsky (1980) kjenneteiknar bakkebyråkratiet. Kan det vere slik at samhandling kan vere eit (for så vidt av fleire) verktøy kan bidra til å redusere utfordringane som bakkebyråkratiteorinen peiker på?

### 6.4.3 Samhandling og ressursknappheit

Samhandling etter definisjonen som er nemnd over, seier noko om at aktørar og ressursar skal koordinerast. På den måten kan ein forstå samhandling som eit verktøy for å betre utfordringar knytt til ressursknappheit. Lipsky (1980:29-30) beskriv som kjent ressursknappheit primært som mangel på informasjon og tid. Aspektet med informasjonsmangel er noko som nok kan betrast gjennom god samhandling. Det å ha ein open og lett tilgjengeleg dialog vert beskrive av informantane som sentralt med tanke på å oppnå god samhandling. Denne dialogen vil ha som formål å sikre informasjonsflyt. Så når det er kontakt mellom ei barnevernteneste og helsesjukepleiarane kvar 6. veke, som eksemplifisert tidlegare, er dette eit forum der informasjon kan delast, innfor reglane av teieplikta. Vidare vil det også vere relevant å sjå på samhandlingsforum der tenestemottakar er til stades. Gjennom intervju kjem det fram at samhandlinga i større grad fører fram i dei sakene der forventingar og moglegheiter ev avklart på førehand. Dette gjeld både for tenestemottakar, men også for samarbeidspartar. Der både tenestemottakar og instansane veit kva som er forventa av dei, og kva dei kan forvente av kvarandre, vil informasjonsflyten fungere betre og ein brukar mindre tid.

Når samhandling krev ein del relasjonsbygging og dialog, er det naturleg at aktørane også vert betre kjent med kvarandre. Dette opplever informantane også bidra til å redusere terskelen for å ta kontakt med kvarandre. Dette er noko som også bidrar til å betre tilgangen på informasjon, utan at ein må investere mykje ekstra tid. Dei ein kjenner er det lettare å ringe eller sende ein melding, for kjappe avklaringar som er naudsynte. Dette kan også bidra til det forebyggande arbeidet, då det også senker terskelen for å ta kontakt i andre samanhengar.

*«Det er lågterskel for kontakt altså, der kan vi tidleg drøfte saker. Ikkje berre fordi vi har møta, men også fordi vi har blitt kjente med kvarandre, og kjenner kvarandre så godt. Det er utruleg lågterskel for helsesjukepleiarane å ta kontakt, eller at vi tar kontakt med kvarandre.*

*Og då kan vi også ganske tidleg faktisk gje råd og innspel til helsesjukepleiarane om kva som er lurt å gjere. Slik at dei faktisk kan begynne å jobbe lenge før det blir sånn at dei må melde til oss. Og når det først meldes til oss er det gjerne i samråd med foreldre. Det er ikkje uvanleg» (WRL-B).*

Også ut ifrå perspektivet til leiarane som deltok i prosjektet vert utfordringar knytt til ressursbruk sett i samheng med samhandling. Leiarar generelt sett er som sagt gjerne meir opptatt av å nå overordna og gjerne lovbestemte mål. Med tanke på at samhandling kan redusere tidsbruk, vil dette sei at ein frigjer bakkebyråkraten si tid, som kan brukar på andre oppgåver. Det vil sei at bakkebyråkraten har betre tid til mellom anna å skrive gode rapportar, registrere evalueringar eller anna arbeid som vert målt. Leiarane som deltok i dette prosjektet snakka meir om rapporteringskrav enn kva saksbehandlarane gjorde. Likevel kjem det fram at samhandlinga som bidrar til å hjelpe familiar står sentralt, også hjå leiarane. Det leiarane snakkar mest om relatert til samhandling, dreier seg om å løyse utfordringane til tenestemottakarane saman med andre instansar. I tillegg har samhandlinga ei økonomisk side. Om ein gjennom god samhandling klarar å nytte dei resursane som allereie er i tilknytning til barnet, blir det kanskje ikkje naudsynt å bruke pengar på kostbare tiltak. Kanskje det beste dømet på dette dei sakene der ein gjennom samhandling kan førebygge ein plassering. Dette vil potensielt spare kommunen, ved barnevernstenesta, for store pengesummar. Dette er også eit av dei meir overordna måla i barnevernreforma. Å løyse dette i praksis er noko leiarane i dette prosjektet fortel at dei opptatt av, og jobbar med.

*«Altså om du skal ha eit barn på [eit] barn -og foreldresenter, og du ikkje er i ei undersøking, det er eit tiltak, må du betale 100 000 i månaden. Mot 15 eller 17 000 då før jul» (Informant FFY-K).*

Då barnevernreforma tredde i kraft vart kommunane vart kommunane både fagleg og økonomisk for drift av barnevernet. Som informanten fortel, var det altså over ei fem dobling i kostnaden for å bruke eit barn -og familiesenter. Dette vil nok frå eit «leiar med økonomi-ansvar» sitt perspektiv kunne føre til at ein ser etter meir kostnadseffektive løysingar. Å finne alternative løysingar i samarbeid med andre instansar som kan førebygge bruken av slike tiltak vil difor vere nyttig.

#### **6.4.4 Samhandling og motstridande og tvitydige mål**

Samhandling kan også bidra til å redusere tvitydigheita og tydeleggjere dei måla som tenesta har, på same måte som ovanfor ressursknappheit. Dette gjelder både ovanfor tenestemottakar,



men også ovanfor andre aktørar ein samhandlar med. Samhandlinga kan bidra til at arbeidet har felles meining og retning. Gjennom dialog og relasjonsbygging vil ein del også prinsipielle spørsmål kunne svarast på, til dømes kva rolle barnevernet skal ha inn mot ein familie. Som nemnd tidlegare kjem tvitydigheita som pregar bakkebyråkratiet gjerne av at rollene er uavklarte og open for ein viss diskusjon. Samhandlinga kan bidra med å belyse dei bekymringane som er knytt til eit barn, og avklare kva tiltak som kan bidra til å endre dette. Det svarar ikkje egentleg på kva som er kjerneoppgåvene til barnevernet, men samhandlinga kan bidra til å gjere spørsmålet mindre relevant. Om hovudfokuset til barnevernet er hjelp eller beskyttelse spelar ei mindre overordna rolle når ein oppnår samhandling som fungerer. Uklarheiter og tvitydigheit får eit forum der det kan snakkast om, og løysast opp i knytt til den relevante saka. Informantane beskriv dette som ei meir praktisk oppgåve, og rolle- og forventingsavklaring blir igjen beskrive som «første steg». Vidare vert relasjonsbygginga også her peika på som ein viktig faktor, då dette bidrar til å bygge tillit som igjen kan føre til at målsettingar vert tydelegare avklart.

*«Eller så er kanskje inntrykket at ein del familiar ikkje heilt veit kva vi kan hjelpe dei med. Det er meldt ei bekymring, også ok, kva kan de egentleg gjere for oss. Så det er liksom vi som må innleie med å avklare noko forventningar, eller gje nokre innspel på kva vi kan hjelpe med. Sånn som eg tenkjer det. Og sjølv om vi gjer det er det ikkje sikkert at folk forstår det» (WRL-B).*

I denne samanhengen er fokuset på å hjelpe brukaren å forstå kva barnevernet kan bidra med. Dette er nok eit teikn på at det er naudsynt å avklare desse forventningane tidleg i løpet, slik at ein kan starte prosessane. Det er viktig at bakkebyråkraten også etablerer denne samhandlinga med tenestemottakar, uavhengig om det er andre instansar involvert. Barnevernet er som regel avhengig av tillit for å komme i posisjon til å gje hjelp, og det er difor viktig at ein får avklart desse spørsmåla. Det kjem også fram gjennom intervjuet at denne problemstillinga også, til ein viss grad, er gjeldande ovanfor samarbeidspartane. Det å etablere kanalar der ein kan avklare forventningar og snakke om kva dei ulike tenestene tilbyr, er difor viktig. Eine informanten eksemplifiserer dette med å sjå på informasjonsflyt. Informanten forklarar at det har oppstått uklarheit blant samarbeidspartar i kva informasjon barnevernet har behov for, og kva informasjon dei kan forvente å få tilbake. Dette kan gjerne vere den fasen der kontakta blir etablert, og det kan vere ein del ukklarheiter kring dette. Det vil i så måte vere naudsynt å avklare slike spørsmål.

### 6.4.5 Overordna samhandling

Barnevernreforma stiller ein del nye forventningar til korleis kommunane skal drive barnevernet framover. Mellom anna det som vart nemnd tidlegare, at det spelar mindre rolle kven som gjer hjelp til barnet, så lenge det følgjast opp. Kommunane må tenkje litt nytt kring korleis ein beskyttar barn. Gjennom intervjua har det komme fram at dette er eit arbeid kommunane er godt i gang med. Informantane beskriv eit arbeid som framstår kreativt og i tråd med dei nye forventningane som barnevernreforma stiller. Det som går igjen i fleire av intervjua er korleis tenestene skal samhandle best mogeleg med kvarandre. Det er eit fokus frå dei sentrale styresmakter om å skape tenester på tvers av instansar og sektorar som skal løyse dei oppgåvene som kjem. Dette illustrerer på mange måtar korleis kommunane gjer organisatoriske for å mellom anna betre samhandlinga.

*«Når vi tenker det som [kommunen] har gjort no, er jo nettopp å ta tak i det. Dei har jo laga eit system på korleis dei skal tenke i forhold til den samhandlinga. Vi har fått barnekoordinator på plass, vi har fått samordningskoordinator. Dei har laga eit forebyggande team som skal ta tak i det. [...]. Samordningskoordinatoren kom jo eigentleg frå barnevernet, så dei er med at kommunen har tatt tak i og begynt å jobbe med sitt ansvar innan reforma. Og det er jo for [kommunen] veldig bra. Og så får vi no sjå korleis det går. Men det er jo en bra ting at dei har begynt å ta sitt ansvar for å jobbe forebyggande, og å jobbe for alle barn og familiar.» (DSI-C)*

I denne kommunen har dei som informanten fortel oppretta nye stillingar som omhandlar denne tematikken. Det kjem fram i intervjuet at samordningskoordinator har eit ansvar for å legge til rette for samhandlinga som skjer mellom tenestene. Barnekoordinator har også eit overordna ansvar for å koordinere tenester som jobbar med barn. Dette er stillingar som er oppretta, og som er i gong med sitt arbeid. Samstundes fortel dei også om planar som ikkje er sett i verk endå.

*«Det er jo laga ein ny forebyggande plan for barn og unge. Den er nok lagt ut på høyring. Også har dei styrka opp på vaksenopplæring og integrering med programretteleiarar, for dei skal ta imot meir ukrainske flyktningar. Det er jo litt nytt for oss at vi jobbar litt inn i dei sakene, men at vi treng å samarbeide meir med dei som på en måte også har det som ansvarsområdet. Det er mykje på gang og mykje er bra, men ting tar jo tid. Så vi er jo ikkje på langt nær i mål» (DSI-R).*

Det er forståeleg at det framleis er tema som vert jobba med, då reforma ikkje har vore iverksett meir enn eit par år. Dette viser litt ein del av kompleksiteten i arbeidet, og at det er

prosessar som ikkje er fullført ennå. Likevel viser det også at kommunane gjer jobben, og at både reformarbeidet og samhandlinga har prioritet i kommunane.

*«Også held vi på å kartlegge moglegheitene for å lage eit «familiens hus» på sikt. Og då blir jo det på ein måte eit hus der ein samlar dei instansane som er normalt at skulle samarbeide. Og det er vel mange kommunar som har «familiens hus», men vi har ikkje det her. Men det er også litt med bakgrunn i reforma då, at ein skal sjå på samarbeid på tvers av instansane då.» (WRL-B).*

Denne informanten peikar på prosessar som er starta, men ikkje fullført. Det vert utreia og laga planar for å løyse dei oppgåvene som barnevernet no møter. Det illustrer fokuset som samhandling har fått gjennom barnevernreforma. Noko som er interessant å merke seg, er at kommunen som planlegg å etablere eit «familiens hus», er også ein av dei små kommunane som vart intervjuet. Det er altså ein vilje til å bruke ressursar på å etablere nye løysingar både i store og små kommunar.

#### **6.4.6 Betre tverrfagleg innsats (BTI)**

BTI var ein forkorting som var nytta i fleire av intervjuet. Det står for «betre tverrfagleg innsats». Dette er også ei forkorting som ein finn i barnevernreforma, og omhandlar ein modell for å sikre heilskapleg og koordinert hjelp til målgruppa:

*«Bedre tverrfaglig innsats (BTI) er en samarbeidsmodell som sikrer helhetlig og koordinert innsats overfor barn, unge og familier det er knyttet bekymringer til, og skal forhindre at det oppstår oppfølgingsbrudd. Målgruppen er barn og unge som det er knyttet bekymring til. Helsedirektoratet har i samarbeid med åtte kommuner og regionale kompetansesenter på rusfeltet tilpasset den tverrfaglige samhandlingsmodellen til norske forhold. I 2014 ble det opprettet en tilskuddsordning, hvor kommuner kan søke om støtte til å utvikle lokal samhandling om barn, unge og foresatte som trenger ekstra innsats» (Prop 73 L (2016-2017):60)*

Dette er altså eit prosjekt som skal sikre at kommunane følgjer opp barn og unge det er knytt bekymring til, og som har behov for fleire tenester. Dette er altså samhandling mellom tenester, som vert sett inn i eit system, der alle er forplikta til å ta sin del. Formålet med ein slik strukturering er at alle dei involverte skal få eit eigarforhold til saka dei jobbar med. På den måten hindrar ein «silotankegang», og sikrar at alle tar sitt ansvar. Fleire av informantane seier at enkelte personar/tenester ikkje ser sitt ansvar etter barnevernreforma. Det blir ein

slags tanke om at denne reforma høyrer til barnevernet, og difor ikkje har store konsekvensar for andre tenester. Informantane er samstundes tydeleg på at majoriteten av tenestene tar sitt ansvar i samhandlinga, men dei fleste hadde døme på at det ikkje skjedde. Å nytte BTI modellen, eller andre formaliserte modellar for samhandling, kan altså redusere denne risikoen.

*«Men eg veit ikkje om alle har kjent like mykje på det ansvaret som ligg der i den reforma. «Det gjelder nokon, men det gjeld kanskje ikkje oss. Det er ikkje vi som må ta ansvar for dette her». Men det har endra seg litt no. Også held vi på å bli ein BTI kommune. Det er jo ikkje noko som er heilt ferdig endå, men» (Informant WRL-R).*

Det kjem vidare fram at barnevernet sjølv har ei viktig rolle i dette arbeidet, då også barnevernet må kople på relevante tenester rundt barnet og familien. Som nemnd, så er det eit poeng at mange av tenestene kjenner barnet før barnevernet vert kopla på, men det er likevel andre instansar som også kjem inn etter at barnevernet har starta sitt arbeid. Til dømes kan barnevernstenesta sende tilvising til BUP, eller det kan verte naudsynt å samhandle med Bufetat. Då har så klart barnevernet eit tilsvarende ansvar for å kople på dei tenestene barnevernet tenkjer er relevante.

*«Så når vi kjem inn og ser at her er det gjerne utfordringar på fleire områder, så handlar det om å kople på de riktige instansane, sånn at familien samla sett skal få den hjelpa dei treng. Det tar litt tid å komme inn i ein god tiltaksfase. Det er eit tverrfagleg samarbeid som fungerer godt, og det er mange ulike [instansar]» (Informant DSI-L).*

Nettopp dette med å få til gode tiltaksfasar, er gjerne knytt saman med tverrfagleg samhandling, om ein nyttar BTI modellen eller ikkje. Som informanten påpeikar kan dette ta tid, særleg då fleire bakkebyråkrati skal jobbe saman. Det er difor formaliseringa av samarbeidet kan verte nyttig. Når ein har blitt kjent med relevante samarbeidspartar, seier informantane at terskelen for kontakt vert lågare. I tillegg får ein forhåpentlegvis også meir kunnskap om kvarandre sine oppgåver, som gjer det lettare å vite kva dei andre har behov for. Denne forståinga kan altså komme som ein konsekvens av ein meir formalisert samhandling, då informasjonsflyten går gjennom allereie oppretta kanalar.

#### **6.4.7 Svar på forskningsspørsmålet**

Samhandling kan nyttast for å nå felles mål, og det løysast ulikt i dei forskjellige kommunane. I nokre kommunen som deltok i dette prosjektet vart det oppretta nye stillingar som skal ha eit koordinerande ansvar for samhandlinga mellom barnevern og andre instansar. Andre kommunar har endra organisasjonsstrukturen, der barnevernet vert innplassert på nytt i kommunen sitt organisasjonskart. Vidare snakkar også informantane om planar som er lagt, som oppretting av «familiens hus», revidering av førebyggjande planer og vurdere eventuelle andre stillingar som skal komme. Det som kjem fram av intervjuet er at god samhandling ikkje kjem av seg sjølv, det er noko ein må jobbe med. Informantane beskriv at det er nokre faktorar som ligg til grunn for tenleg samhandling. Dette er om rolle- og forventingsavklaringar, relasjons og tillitsskapande arbeid, og kommunikasjon. Når desse faktorane ligg til grunn, oppnår ein også samhandling som regel eit samarbeid og ei samhandling som hjelper tenestemottakar med å løyse utfordringane dei møter, samstundes som det avhjelper ressursknappheita og tydeleggjer målsettingane med arbeidet.

#### **6.5 Avslutning**

Gjennom dette kapittelet har eg sett på korleis informantane sine oppfatningar samsvarar med det teoretisk utgangspunktet for prosjektet. Det kjem fram av intervjuet at Lipsky (1980) sine beskrivingar av bakkebyråkratiet framleis gjer seg godt gjeldande i barnevernet. Tema som skjønntøving, autonomi frå organisatorisk autoritet, ressursknappheit og tvityde og motstridande mål er klart med på å prege rammene for denne tenesta. Dette har som beskrive gjennom dette kapittelet ein god del utfordringar med seg, og det er svært mange omsyn å ta parallelt med kvarandre. Samhandling, som vil sei at tenester jobbar saman for å nå felles mål, har vore løfta fram som eit verktøy for å redusere dei utfordringane eit bakkebyråkrati vil møte. Det handlar mellom anna om å dele resursar, bygge relasjonar og å produsere gode tenester saman. Samhandlinga er også sentralt i barnevernreforma (prop 73. I (2016-2017), og kan vere særst nyttig når ein får det til å fungere.

## 7. Drøfting

Drøftinga i dette kapitlet kjem til å vere delt inn i tre kategoriar. I den første delen vil eg drøfte mine funn opp imot tidlegare forskning. I den andre delen vil eg drøfte mine funn opp imot dei forventningane barnevernreforma har til korleis tenesta skal vere framover. Til slutt skriv eg noko om mine funn opp imot problemstillinga for prosjektet. Drøftinga skal konkluderast til slutt. Dette prosjektet har hatt tre forskingsspørsmål som utgangspunkt for å finne eit svar på problemstillinga. Desse har bidratt til å gje prosjektet den retninga det skulle ha, og har fungert som ei leiesnor gjennom prosjektet.

### 7.1 Problemstilling

Problemstillinga til dette prosjektet har vore todelt. Eg har sett på både rolleutforminga og samhandlingsmønster i kommunalt barnevern. Dette har blitt analysert og drøfta med eit utgangspunkt i den nye organiseringa som barnevernreforma introduserer. Ut ifrå både analysen og drøftinga vil eg vidare forsøke å knytte dette saman med mi problemstilling.

#### 7.1.1 Skjønnsutøving mot prosjektet si problemstilling

Ut ifrå problemstillinga til dette prosjektet, er det blitt klart at skjønnsutøving i vesentleg grad påverkar rolleutforminga til bakkebyråkratane i barnevernet. Lipsky (1980:15) forklarar at skjønnsutøving handlar om bakkebyråkraten sitt sjølvbilde og sjølvrespekt (self regard), i det at det er dei som sit på nøkkelen til tenestemottakar si utvikling. Gjennom intervju snakka riktig nok ikkje deltakarane såpass grandios om eigen skjønnsutøving, men det kjem likevel fram at skjønnsutøvinga er eit grunnleggande trekk ved yrkesutøvinga til bakkebyråkratane i barnevernet. Dette er noko som vert understøtta av barnevernreforma, som også stiller krav til at barnevernet framleis skal vere ei skjønnsutøvande teneste. Skjønnsutøvinga som vert beskrive i mine intervju handlar primært om å tilby tenester som er i tråd med gjelande lovverk og fagleg praksis. Likevel vert det løfta fram ulike utfordringar knytt til graden av skjønnsutøving, og korleis dette kan føre til forskjellar i tenestetilbod mellom kommunar.

### **7.1.2 Autonomi mot prosjektet si problemstilling**

Autonomien, på same måte som skjønntøving, handlar i stor grad om rolleutforminga til bakkebyråkraten. Autonomien handlar på den eine sida om at ein har eit definert handlingsrom for å løyse sine oppgåver. På den andre sida handlar det også om at det potensielt blir problematisk om måla til organisasjonen og bakkebyråkraten vert for ulike. Mine funn har vore innom begge tema. Det er likevel noko uklart om ny organisering ved barnevernreforma adresserer dette. På den eine sida skal kommunane ha eit meir forebyggande fokus, som etter planen skal redusere arbeidsmengda i barnevernet. Om det skjer vil bakkebyråkratane sannsynlegvis ha tid til både å ivareta organisasjonen og eigne mål. På den andre sida har ikkje dei overordna måla til barnevernet endra seg nemneverdig i reforma, men det har blitt fleire oppgåver. Til dømes fosterheimsrekruttering og sannsynlegvis meir forebyggande arbeid kan ha den konsekvensen at det blir eit større gap mellom organisasjonen og bakkebyråkraten sine mål. Mine funn indikerer at utfordringar knytt til turnover framleis er aktuell i mange kommunar, og at dei organisatoriske krava ikkje vert redusert, som kunne bidratt til å avhjelpe situasjonen.

### **7.1.3 Ressursknappheit mot prosjektet si problemstilling**

Ressursknappheit er eit tema som også handlar om rolleutforminga til bakkebyråkratane i barnevernet. Det vil påverke både korleis bakkebyråkraten handterer oppgåvene sine, men det vil også kunne påverke den opplevde kvaliteten frå tenestemottakar. Når det oppstår ulikskap mellom kommunar, eller internt i tenesta vil dette kunne føre negative konsekvensar både for bakkebyråkraten og for tenestemottakar. Konsekvensane for bakkebyråkratane kan gje sitt utslag i til dømes oppseiing og turnover, som påverkar både rekrutteringsprosessar, men også at tenestemottakarane må skifte saksbehandlar ofte. Mine funn tilseier at hyppig utskifting av personell kan føre til meirarbeid på dei som blir verande, som aukar utfordringane med ressursknappheit. Likevel er dette noko som ein til ein viss grad kan gjere noko med. Gjennom å ta grep, som ei maksimumsgrense på porteføljestorleik, kan ein forsøke å frigjere ressursar.

Denne utfordringa reduserast også gjennom samhandling. Ved å fordele ansvar og oppgåver mellom fleire tenester, vil det kunne bidra til å frigjere ressursar vidare. Dette er eit av måla barnevernreforma ønskjer å oppnå, då andre tenester skal involverast i større grad for å sikre betre førebygging, som igjen skal føre til lågare ressursbruk. Det kom fram gjennom intervju

at dette arbeidet er godt i gong, og det er mykje som er planlagt framover. Mellom anna ved oppretting av lågterskeltilbod, ser mange av informantane føre seg at det vil bidra til å redusere arbeidsmengda deira, då andre tenester tar meir av dei «gul/grøne» sakene.

#### **7.1.4 Motstridande og tvitydige mål mot prosjektet si problemstilling**

Utfordringane knytt til motstridande og tvitydige mål vil vere med å påverke både rolleutforminga og samhandlingsmønster i barnevernet. I kva grad barnevernet skal vere ein hjelpeinstans eller eit kontrollorgan vil påverke rolleforståinga til bakkebyråkraten. Dette kan verte gjeldande i saker der mellom anna omsorgsovertaking skal vurderast. Dei forventningane barnevernet møter frå samarbeidande instansar kan også vere motstridande til barnevernet sine mål. Om ein skule melder bekymring for eit barn, vil gjerne skulen også ha ei forventning om kva tiltak barnevernet skal setje inn. Desse forventningane kan vere i tråd med barnevernet sitt samfunnsoppdrag, eller ikkje. Tema som forventningsavklaring går igjen, og det kjem tydeleg fram at barnevernet treng å få avklart kva forventningar samarbeidande instansar har til dei.

#### **7.1.5 Samhandling mot prosjektet problemstilling**

Den nye organiseringa som barnevernreforma representerer påverkar samhandlingsmønster i barnevernet i relativt stor grad. Reforma stiller krav til fleire aktørar som har ein rolle inn mot barnevernet sitt arbeid. Både gjennom fokus på førebygging, men også gjennom mål om meir tilpassa hjelp og effektiv ressursbruk, vert dette ei tydeleggjering på korleis samhandlingsmønster vert endra. Punktet knytt til tilpassa hjelp (Prop 73 I (2016-2017):31), forklarar utfordringane barnevernet er såpass samansett at det krev tiltak frå fleire instansar enn berre barnevernet. Ansvar vert også skifta over til kommunen, slik at kommunane kan skape dei tiltak som treff sine innbyggjarar best. Dette skal også bidra til meir effektiv ressursbruk, slik at barnevernet sine ressursar når alle som treng dei. Mine funn viser at reforma allereie har ført til endringar i samhandlingsmønster i kommune. Mellom anna kjem det fram at samarbeid mellom tenester vert meir formalisert, og at tenestene skal komplimentere kvarandre. Kommunane som har vore undersøkt i dette prosjektet er godt i gong med å justere tenestene sine etter reforma, samt å opprette nye tiltak. Dette er i tråd med reforma si intensjon. Samstundes kjem det også fram at arbeidet framleis er i ein tidleg fase. Dette gjer



det vanskeleg å sei nøyaktig korleis tenestetilbodet i kommunane kjem til å sjå ut framover. Likevel kjem det tydeleg fram at samhandlinga vert bygd opp, for på den måten å løyse faglege, organisatoriske og praktiske utfordringar i framtida.

## 7.2 Tidlegare forskning på skjønnsutøving og autonomi

Det første forskingsspørsmålet handla om prioritering, innhald og avgjerd som bakkebyråkratane gjer i barnevernet. Dette skulle bidra til å sei noko om rolla til bakkebyråkratane i barnevernet, samt skjønn og autonomi.

### 7.2.1 Skjønnsutøving mot tidlegare forskning

Skjønnsutøvinga i barnevernet kjenneteiknast av fleire faktorar. Informantane snakka generelt om ei fagleg utøving av sitt mandat, der avgjerd skal fattast i tråd med gjeldande lovverk, og til beste for barna. Ifølgje Falch-Eriksen og Skivenes (2019) kjenneteiknast også skjønnsutøvinga noko meir normativt, altså korleis bakkebyråkraten forstår omgrep som behov og hjelp. Eit av funna i analysen er ei kritikk til graden av skjønnsutøving som er mogeleg i barnevernet. Det vert problematisert korleis skjønnsutøvinga kan føre til ulikheiter mellom kommunar. Lipsky (1980:13-14) beskriv som nemnd skjønnsutøving som ein subjektiv prosess, som støttar opp under dette funnet. Det vil sei at to bakkebyråkratar kan vurdere same sak ulikt, ut ifrå forskjellige skjønnsmessige vurderingar. Ut ifrå korleis Lipsky (1980) beskriv skjønnsutøvinga er dette ein uunngåeleg konsekvens av bakkebyråkratiets karakter. Problema bakkebyråkratane skal bidra til å løyse er som regel samansett og komplekse, og lar seg difor ikkje standardisere. Om ein samanliknar bakkebyråkratiske problemstillingar med til dømes mekaniske problemstillingar, vert poenget tydeleg. Om et barn opplever omsorgssvikt vil årsaka til dette ofte vere uklar, samansett og løysinga vil som regel vere ein prosess. Gjennom denne prosessen må ein foreta skjønnsmessige vurderingar, fordi kvar sak vil arte seg ulikt frå andre saker. Sidan Lipsky (1980) beskriv skjønnsutøving som ein subjektiv prosess, vil det vere vanskeleg å forhindre at det oppstår slike ulikheiter mellom tenester.

På den andre sida er denne utfordringa også beskrive av Falch-Eriksen & Skivenes (2019) i artikkelen *right to protection*. Denne artikkelen ser på styrkar og svakheiar i norsk barnevern, og dei identifiserer ulike tenestetilbod mellom kommunar som ein risikofaktor. Artikkelen seier at denne ulikskapen skuldast fleire faktorar, men ifølgje mine funn er skjønnsutøving

også ein sentral faktor. Falch-Eriksen & Skivenes (2019:119) kallar dette ein trussel mot prinsippet om likskap for lova, altså at saker som er omfatta av same lovverk skal behandlast likt. Artikkelen peikar vidare på fem område der skjønnnet kan slå ulikt ut:

1. Korleis omgrepa behov og hjelp vert tolka
2. Kva som utgjer ein risiko, og kva som utgjer skade ovanfor barn
3. Bakkebyråkraten sin personlege bakgrunn
4. Utforminga av tenesta
5. Kommunen sin storleik og politisk prioritering

Om tenestene vert for ulike vil dette utgjere ein risiko for barns rettsvern og barnevernets legitimitet i samfunnet. Falch-Eriksen & Skivenes (2019) seier også at barnevernet sine oppgåver er for komplekse til at skjønnsmessige vurderingar kan fjernast, men dei peiker likevel på viktige og potensielt store utfordringar knytt til dette. Spørsmålet vidare bør difor vere korleis ein kan redusere risikoen for ulikskap mellom tenestene, utan å redusere for mykje i tilgangen til bruk av skjønn.

Funna som beskriv desse utfordringane relatert til skjønnbruk, kjem i konteksten av interkommunale samarbeid, altså ei barnevernteneste som har ansvar for fleire kommunar. Interkommunale samarbeid kan i stor grad synleggjere utfordringane skjønnbruken medfører, då den same bakkebyråkraten jobbar i kommunar med ulike moglegheiter. Eg kjem tilbake til dette seinare, når eg ser på samhandling, men dette påverkar også skjønnbruk. Om det er eit meir utbygd tenesteapparat i kommune A enn det er i kommune B, blir nok dette svært synleg for bakkebyråkratane i dei barnevernteneste som jobbar i både kommune A og B. Brandtzæg (2019) peikar på mykje av dette i sin artikkel som ser på interkommunale samarbeid i barnevernet. Denne artikkelen peikar på nettopp ulikskap i tenesteapparatet for øvre som ei utfordring i interkommunale samarbeid. Dette handlar mellom anna om ulike samarbeidsrutinar og kultur i dei ulike kommunane barnevernet skulle operere i.

Mine funn korresponderer godt opp imot den tidlegare forskinga, mellom anna ved utfordringar knytt til likebehandlingsprinsippet (ei sak skal behandlast likt uavhengig av kven som behandlar saka). Når Falch-Eriksen & Skivenes (2019) peikar på faktorar som utforming av tenesta og kommunen storleik og prioritering, er også dette i tråd med det informantane fortalte. Mine funn viser at det forskjellar mellom kommunar, og at tenestene utformast ulikt. Det kan vere alt frå økonomiske forskjellar til kor mange tilsette som er i tenesta, og legg nokre føringar for arbeidet. Også innan tematikken knytt til interkommunale samarbeid er det

samsvarar mellom det informantane seier og det tidlegare forskning peikar på. Dei informantane som jobbar i interkommunale samarbeid problematiserer at det øvrige tenestetilbodet har ein tendens til å vere mindre utvikla i samarbeidskommunane enn kva som er tilfelle i vertskommunen. Informantane peikar på ei årsak ved at vertskommunen har ei større tilknytning og meir ansvarskjensle ovanfor barnevernet enn kva samarbeidskommunane har.

### **7.2.2 Autonomi mot tidlegare forskning**

Turnover er noko Lipsky (1980:17) forklarar som ein konsekvens av at gapet mellom organisatoriske mål og bakkebyråkraten sine mål blir for stort. Han beskriv mellom anna stagnasjon, aggresjon og negativ haldning til arbeidet som desse konsekvensane. Med stagnasjon meinast stort fråvær eller oppseiing frå jobben. Med aggresjon meinast steling og bevisst bortkasting av resursar for å skade organisasjonen. Gjennom intervju har det ikkje komme konkrete døme på aggresjon eller negative haldningar, mens det vert snakka om stagnasjon i form av turnover. Turnover blir ein form for «symptom» på utfordringane knytt til den relative autonomien frå organisatoriske autoritet. Det kjem fram av intervju at det vert gjort grep for å redusere desse utfordringane, mellom anna ved regulering av arbeidsmengde. Likevel er det ei utfordring, både i dei store og i dei små tenestene. Turnover vart tematisert i alle intervju, så dette ser ut til å vere aktuelt framleis, sjølv om det vert tatt grep.

Informantane snakkar om høgt arbeidspress, og stor krav som moglege årsaker til høg turnover. Ifølgje artikkelen til Skjeggstad, Slettebø & Sørensen (2022) er det mange moglege grunnar for at turnoverstatistikken i barnevernet er så høg som den er. Dei peikar mellom anna på at det er mange nyutdanna som tar seg jobb i barnevernet, som kanskje får andre moglegheiter etter relativt kort tid i tenesta. Også denne artikkelen peikar på faktorar som høgt arbeidspress, stress og psykiske belastningar i jobben som årsak til høg turnover. Vidare påpeiker artikkelen også at der dei oppgjev høg grad av tilfredsheit med sin leiar, er også dei som ser for seg å jobbe i barnevernet framover.

### **7.3 Tidlegare forskning på ressursknappheit og tvitydige og motstridande mål**

Det andre forskingsspørsmålet handlar dei organisatoriske grepa barnevernet har gjort for å ruste bakkebyråkratane til å møte reforma. Dette handlar altså om ressursknappheita

barnevernet lever med, og dei tvitydige og motstridande måla barnevernet jobbar etter. Gjennom intervjuet fann eg at dette er sentrale tema for bakkebyråkratane i barnevernet.

### 7.3.1 Ressursknappheit mot tidlegare forskning

Lite tid og manglande tilgang til informasjon er noko som kjenneteiknar alle bakkebyråkrati, inkludert barnevernet. Informantane beskriv ein kvardag som i stor grad er i tråd med utfordringane som Lipsky (1980:29-30) beskriv, då dei beskriv hektiske kvardagar der ein må prioritere tida si hardt. Ifølge Brandtzæg (2019) har disse utfordringane gjort seg spesielt synlege i interkommunale samarbeid. Interkommunalt samarbeid vil sei at ein har ein «vertskommune», som har ansvar for å drifte barnevernet i «samarbeidskommunane». Dette er eit formalisert og kontraktsfesta samarbeid mellom kommunar. Ved etablering av interkommunale samarbeid finn Brandtzæg (2019) at mykje av tida går med til å etablere ei drift i alle kommunane. Samstundes skal bakkebyråkratane handtere ei elles krevjande portefølje, og gjerne etablere kontakt med nye samarbeidspartar. Alle informantane eg intervjuet, som jobba i interkommunale tenester, beskriv denne tendensen. I tillegg forklarar desse informantane at vertskommunen ofte set med eit større ansvarskjensle for barnevernet enn det samarbeidskommunane gjer. I tillegg kjem det fram tenestetilbodet elles i kommunane kan variere, som vil sei at bakkebyråkraten har ulike tenester å tilby mottakarane sine. Det vil sei at person A som bur i kommune X vil ha tilgang til andre tenester enn person B som bur i kommune Y, sjølv om det er same bakkebyråkraten som følger dei opp. Dette er noko som bidrar til å skape vidare ulikskap mellom kommunar.

Ressursknappheit er også gjeldande i kommunar som ikkje inngår i interkommunale samarbeid. Falch-Eriksen og Skivenes (2019) forklarar at tilgangen til ressursar er kommunalt styrt, noko kan føre til skeivheit mellom kommunane. Mellom anna vert det sagt at tilgang til kvalifisert personell er ein potensiell utfordring. Dette er også i tråd med kva eg fann i ein intervjuet, der informanten peikar på nettopp rekruttering som ei ressursutfordring. I den tenesta var det anten nyutdanna personar som søkte jobb, eller personar med anna fagbakgrunn enn det som var ønskjeleg.

### **7.3.2 Motstridande og tvitydige mål mot tidlegare forskning**

Det er mange faktorar som forklarar kompleksiteten i barnevernet sitt arbeid. Mellom anna er fagleg kunnskap, etiske vurderingar og erfaring naudsynt for å foreta adekvate vurderingar i saker som er både uspesifiserte og tvitydige (Falch-Eriksen & Skivenes 2019:126). Denne tvitydigheita kjem til syne også i dei aspekta av bakkebyråkratiet som er drøfta over. Falch-Eriksen & Skivenes (2019:126) peikar også på skjønnsutøving når dei drøftar denne tvitydigheita. Nettopp fordi barnevernet utøvar stor grad av skjønn vil tvitydigheita kunne vekse fram. Ulike bakkebyråkratar kan sjå den same saka på fleire måtar, gjer det vanskeleg å unngå tvitydigheit. Bakkebyråkratane må balansere vurderingane ut ifrå kva som er forventa frå styresmakter, samstundes som også autonomien til den einskilde bakkebyråkraten skal ivaretakast (Falch-Eriksen & Skivenes 2019:126). Det er altså viktig å ha desse «hjørneflagga», som eine informanten kalla det, slik at arbeidet får ei tydeleg ramme. Innafor denne «ramma» vil då handlingsrommet til bakkebyråkraten ligge, og det er innafor dette handlingsrommet skjønnen vert utøvd. utfordringa ligg gjerne i at det er «for langt» mellom hjørneflagga, og at handlingsrommet blir for stort. Dette kan bidra til å oppretthalde tvitydigheita.

### **7.4 Tidlegare forskning på Samhandling**

Det siste forskingsspørsmålet handlar om kva som påverkar samhandlinga mellom barnevernet og andre instansar, og korleis samhandling kan verte eit verktøy for å nå felles mål. Gjennom bakkebyråkratteorien til Lipsky (1980), har eg peika på mange potensielle utfordringar som ligg i barnevernet, nettopp fordi det er eit bakkebyråkrati. Det er mange ulike måtar å møte bakkebyråkratiet sine utfordringar på. Samhandling på tvers av instansar og sektorar representerer ein potensiell løysing, sjølv om slik samhandling også ofte er utfordrande.

#### **7.4.1 Samhandling mot tidlegare forskning**

Artikkelen til Bakketeig, Dullum & Stefansen (2019) peikar på samhandlinga mellom ulike tenester som jobbar med vald og overgrepssproblematikk. Denne artikkelen fortel om ei hybridisering mellom aspekta som omhandlar hjelp og kontroll. Det vil sei at hjelpetiltak og kontrolltiltak heng tettare saman i arbeidet med familiar med vald og overgrepssproblematikk.

Eit hjelpetiltak vil sei dei intervensjonane tenestene gjer for å skape endring i familien. Kontrolltiltak vil sei kva instansane gjer for å forsikre seg om at barna ikkje vert utsett for vald eller overgrep. Døme på hjelpetiltak kan vere samtalerapi og sinnemeistring, og døme på kontrolltiltak kan vere ikkje-avtalte heimebesøk. Hybridiseringa av desse skal auke fokus på samhandling mellom tenestene, og at tenestemottakar skal vere så involvert i denne prosessen som mogeleg. Dei finn at ei slik tilnærming gjer brukaren meir trygg i møte med alle tenester som skal bidra med hjelp og kontroll i denne typen saker, og at det difor kan verte lettare yte riktig hjelp. Samstundes poengterast det at grensene mellom tenestene kan verte meir uklare for tenestemottakar, når fleire instansar blandar hjelp og kontrolltiltak. Denne artikkelen finn altså at samhandlinga mellom desse tenestene kan bidra til å auke samordning og kontinuitet, jamført kvalitetsmål fire (prop 73 l (2016-2017):20). Mine funn samsvarar i nokon grad med funna i denne artikkelen. Det kjem mellom anna fram for det førebyggjande arbeidet vil ei meir hybridisert løysing kunne vere nyttig. Eine informanten er tydeleg på at førebygging er heile kommunen sitt ansvar, og difor noko ikkje barnevernet skal drive med åleine.

Det har vidare vore gjort ei litteraturgjennomgang, som ser på samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for unge. Denne artikkelen konkluderer med at samhandlinga generelt fungerer godt, men at tenestene har ein tendens til å fokusere på det som ikkje fungerer. Det vert også påpeikt at dårleg samhandling fører til barn ikkje får gode nok tiltak (Fossum et.al. 2015). Artikkelen peikar på fleire organisatoriske faktorar som økonomi, administrasjon og ulike lovverk som mogelege hinder for samhandling. Dette er noko som også informantane i dette prosjektet poengterer, og dette kan sjåast i samheng med ressursknappheit. Ifølgje fleire av informantane var det gjerne store kapasitetsutfordringar i tenestene som tilbyr psykisk helsehjelp til unge. Konsekvensen av dette er at bakkebyråkratane i barnevernet får fleire tilvisingar som nok heller skulle gått til psykisk helseteneste. Ressursproblematikken vert ifølgje informantane då «overført» til barnevernet, som ikkje er utrusta til å handtere dei like godt.

Den siste artikkelen eg ønskjer å drøfte går meir inn på samhandlingsutfordringar som ein konsekvens av barnevernreforma. Misund (2022) har sett på samarbeidsutfordringar mellom staten og kommunane, i lys av barnevernreforma. Artikkelen nyttar omgrepet «wicked problems» eller gjenstridige/uregjerlege problem. Eit wicked problems er komplekse og samansette problem som er vanskeleg å avgrense, og som kryssar fleire organisatoriske og hierarkiske grenser. Det er problem som ikkje har ei tydeleg årsaksforklaring, og der løysinga

ikkje er tydeleg avgrensa (Misund 2022). Samarbeid på tvers av etatar er noko artikkelen seier kan vere nyttig i møte med wicked problems, då dette kan bidra til å handtere dei. Artikkelen peikar også på samarbeidet mellom stat og kommune kan vere sårbart i barnevernssaker, då ansvarsområda ofte overlappar, og avgjerd vert tatt i eit uklart hierarki. Artikkelen konkluderer likevel med at reforma forsøker å tydeleggjer ansvarsområda mellom staten og kommunen i barnevernssaker. Kommunen får det fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet, medan delar av Bufetat (statlege barnevernet) vert avvikla. Artikkelen poengterer også område som forebyggande arbeid vert i større grad lovfesta gjennom reforma, noko som etter planen skal redusere bruken av kostbare og inngripande tiltak. Det er nok for tidleg å sjå om dette har hatt ønska effekt ennå, sidan reforma framleis er ny. Likevel konkluderer artikkelen med at endringane kan bidra til å redusere samhandlingsutfordringane som har vore mellom statleg og kommunalt barnevern.

Det tema som informantane vart mest delt om, var spørsmålet om ansvarsoverføringa frå staten til kommunen. Nokre av informantane snakka særst positivt om at tenestene i større grad kunne tilpassast lokale forhold, og at ein del av ansvaret frå Bufetat vart overført til kommunen. Andre igjen snakka heller tvitydig om temaet, dei såg både fordeler og ulemper ved denne organiseringa. Eksempelvis var det positivt at ein kunne bygge betre akuttberedskap lokalt, men finansiering og drift kan verte ei utfordring. Dei siste poengterte ein del utfordringar knytt til auka ansvar på kommunen. Desse utfordringane var at kommunen sine ansvarsområde vart større, utan at det var sikkert at økonomien vart betre. Dette vart eksemplifisert ved at kostnaden for kommunen på enkelte tiltak kunne verte firedobla ved årsskiftet 2021/2022, utan ein klar plan for finansiering.

### **7.5 Barnevernsreforma sine forventningar**

Barnevernsreforma bidrar til å skape dei overordna rammene tenesta skal jobbe etter, og inneheld difor eit sett forventningar til korleis arbeidet skal utførast. Vidare skal eg sjå litt nærare på kva forventningar barnevernsreforma stiller til dei ulike sidene av mitt prosjekt. Reforma dannar utgangspunktet for drift av barneverntenestene framover, og det er difor viktig å identifisere desse forventningane.

### 7.5.1 Skjønnsutøving mot barnevernreforma

Barnevernreforma legg fram totalt seks kvalitetsmål, som stammar frå ei innstilling til Stortinget i forbindelse med endringar av barnevernlova (Innst. 395 I (2012-2013)). Desse kvalitetsmåla seier noko om kva forventningar styresmaktene har til barnevernet. Når det er snakk om skjønnsutøving, er kvalitetsmål nummer ein og kvalitetsmål nummer seks spesielt interessante. Kvalitetsmål nummer ein seier at barn og familiar skal få den hjelpa som verkar. Kva dette vil innebere i praksis er noko som krev ei skjønsmessig vurdering frå sak til sak. Mine funn tilseier at dette ofte er ein tidskrevjande og lang prosess, der samarbeidspartar og familiane gjerne kan verte utolmodige. Informantane seier at det er viktig å bruke tid i desse prosessane, slik at avgjerd som vert tatt fungerer som dei skal. Kvalitetspunkt nummer seks seier at barnevernet skal sørge for likeverdige tenester. Dette kvalitetsmålet er også ope for tolking, men det kan forståast slik at tenestene i barnevernet skal vere mest mogeleg like, uavhengig av kva kommune som leverer tenesta. Som eg peiker har på tidlegare, så gjer forkunnskapen om skjønnsutøving likebehandling vanskeleg. Dette kvalitetsmålet kan også tolkast som likeverdige tenester levert av same kommune, altså at dei same tilboda er tilgjengeleg for alle i kommunen som treng dei (Prop 73 I (2016-2017):20). Dette kvalitetsmålet er i tråd med funnet om at det kan vere for stort skjønnsrom i barnevernet. Altså om det vert for store lokale variasjonar i tenestetilbodet, vil det vere i strid med intensjonen i reforma.

Vidare ligg skjønnsutøving som ei grunnleggande forventning i barnevernreforma. I reforma heiter det at barnevernet kjenneteiknast av behov for langsiktige relasjonar og stor grad av skjønnsutøving, som vanskeleggjer målbar og observerbar kvalitet (Prop 73 L (2016-2017):26). Vidare seier barnevernreforma at godt barnevern vert kjenneteikna ved god omsorg, kunnskap om kva som verkar og utøving av godt skjønn (Prop 73 L (2016-2017):37). Det å utøve skjønn er noko som barnevernreforma beskriv som ein risikofaktor, då det vanskeleggjer å oppnå målbare og observerbar kvalitet, samstundes som god skjønnsutøving er eit kjenneteikn på god kvalitet i tenesta. Dette kan sjå ut som ei sjølvmotseiing, men det er ei tråd med den informasjonen eg fekk gjennom intervjuet. Skjønnsutøving er vanskeleg, fordi det er mange omsyn å ta heile vegen. Likevel vil ikkje barneverntenestene kunne tilby god hjelp og oppfølging utan at rommet for skjønnsutøving er tilstrekkeleg. Det kan tenkjast at barnevernet kunne gjort strukturelle endringar i tenesta, til dømes ei formell kategorisering av sakene, for å gje skjønnsutøvinga meir retning.



### 7.5.2 Autonomi og barnevernreforma

Kvalitetsmåla som vert lagt fram i barnevernreforma omhandlar også autonomien til tenestene. Kvalitetsmål nummer to og nummer fire er døme på dette. Kvalitetsmål nummer to seier at barn og familiar skal møte trygge og sikre tenester. Kvalitetsmål nummer fire seier at barn og familiar skal møte tenester som er samordna og prega av kontinuitet. Kvalitetsmål nummer to seier noko om innhaldet i tenesta, nemleg at det skal vere trygge og sikre tenester. Igjen er det ope for tolking nøyaktig kva dette inneber, men det må naudsynsvis bety at det er trygt å vere tenestemottakar hos barnevernet. Kvalitetsmål frie seier noko om samordning av tenester og kontinuitet. Når kontinuitet er eit kvalitetsmål vil det sei at problematikken relatert til turnover vert adressert (Prop 73 l (2016-2017):20).

Målet med reforma er at fleire barn skal få rett hjelp til rett tid, samstundes som det i større grad skal kunne leggest til rette for lokale behov (Prop 73 l (2016-2017):30). Vidare heiter det at *«Endringene som foreslås skal gjennomgående bidra til å styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats. Det legges også vekt på at endringene skal bidra til bedre tilpasset hjelp, god rettsikkerhet, mer effektiv ressursbruk og bedret oppgaveløsning»* (Prop 73 l (2016-2017):30). Målet med reforma er med andre ord ei vidare styrking av det kommunale barnevernet. Det er likevel ei potensiell utfordring i at autonomien frå organisatorisk autoritet ikkje vert tilstrekkeleg adressert. Misforholdet mellom organisatoriske forventningar og bakkebyråkraten vil framleis vere til stades også etter reforma, spesielt med tanke på endringar i tilgangen til ressursar. Informantane fortel at det er store krav og forventingar til dei, og at graden av formelle krav er aukande. Med formelle krav meinast krav til dokumentasjon, vurderingar og evalueringar, som vil representere eit misforhold mellom organisatoriske mål og bakkebyråkraten sine mål.

### 7.5.3. Ressursknappheit mot barnevernreforma

Kvalitetspunkt nummer fem seier at barnevernet sine resursar skal utnyttast godt (Prop 73 l (2016-2017):20). Også dette kvalitetsmålet er ope for tolking, men det framstår likevel noko meir konkret. Barnevernsreforma har altså ei forventning om god ressursutnytting i tenestene. I reforma kjem det også tydeleg fram at kommunane no skal ha det fulle faglege og økonomiske ansvaret for barnevernstenesta (Prop 73 l (2016-2017):7). Dette medfører eit større ressursansvar for kommunane både når det gjeld økonomiske og øvrige ressursar. Når

det gjeld økonomiske ressursar vert dette kompensert for gjennom auka rammetilskot til kommunane (Prop 73 I (2016-2017):7).

Å redusere ressursknappheit vert også peika på som eit av måla reforma ønskjer å oppnå. Det kjem fram av Prop 73 I (2016-2017):30) at endringane i reforma skal bidra til betre ressursbruk i barnevernet. Dette handlar om at barnevernet sine avgrensa ressursar skal komme alle barn og familiar som treng det til gode. Reforma tar føre seg korleis samhandling kan bidra til å redusere ressursutfordringane i barnevernet. *Det heiter seg at alle involverte instansar må kjenne sitt ansvar, og ta det.* Dette vil altså sei at det er ikkje berre barnevernet sine ressursar åleine som skal nyttas til å beskytte sårbare barn i samfunnet. Hovudfokuset i reforma er at det vil forebygge uheldig utvikling hjå barnet, men det har også eit samfunnsøkonomisk perspektiv. Ved god ressursutnytting i barnevernet, skal andre tenester seinare får færre personar å følgje opp i den andre enden. Det er ein form for «billigare å hjelpe barn enn å reparere vaksne» tankegang.

Barnevernreforma peikar også på informasjonsutfordringane i utgreiinga om kvifor reforma er naudsynt. Det står at det er vanskeleg å sørge for at alle involverte har riktig og oppdatert informasjon om barnet sin situasjon og utvikling (Prop 73 I (2016-2017):26). Vidare vert det peika på at det er naudsynt å gjere noko med dette for å ivareta rettstryggleiken til barna. Dette er i tråd med mine funn, mellom anna fordi reforma peikar på dei utfordringane andre instansar har med å få informasjon frå barnevernet. Det kjem fram av intervjuet at dette også vert opplevd som vanskeleg frå barnevernet si side.

#### **7.5.4 Motstridande og tvitydige mål mot barnevernreforma**

Barnevernreforma sine kvalitetsmål (Prop 73 I (2016-2017):20) lagar ei punktvis framstilling av kva som er dei overordna måla for kvalitet i tenesta. Likevel kan desse kvalitetsmåla også vere open for tolking, og dei framstår gjerne vage. Til dømes kvalitetsmål nummer ein, som seier at barn og familiar skal få den hjelpa som verkar. Dette er eit mål som framstår både innlysande og vagt på same tid. Det er innlysande at hjelpa barnevernet tilbyr må virke, for hjelp som ikkje verkar vil heller ikkje løyse dei utfordringane ein møter. Samstundes er det ikkje utdjupa kva som meinast med hjelp som verkar, så dette er noko kvar einskild bakkebyråkrat må vurdere sjølv. Likevel vil det nok i mindre grad redusere utfordringane som motstridande og tvitydige mål representerer, då det i for liten grad spissar måla til barnevernet. Det kjem likevel fram av intervjuet at det er ein form for konsensus kring kva

bakkebyråkratane sjølv omtalar som sine kjerneoppgåver. Dette kjem til uttrykk mellom anna når det er snakk om tiltaksarbeidet barnevernet utøver. Det vert lagt meir vekt på å vurdere kva barna og familiare sine behov er, for så å tilpasse hjelpa etter desse behova. Samstundes som informantane bekreftar at det framleis er mange misforståingar kring barnevernet sitt arbeid. Dette gjeld både hjå tenestemottakarar og samarbeidspartar, som er usikker på kva tiltak barnevernet tilbyr utover omsorgsovertakingar.

### 7.5.5 Samhandling mot barnevernreforma

Barnevernsreforma inneheld mykje om samhandling og samarbeid på tvers av sektorar. Dette kjem mellom anna fram gjennom reforma sitt fokus på det forebyggande arbeidet. Det å forebygge tiltak utanfor heimen, altså omsorgsovertakinga og plasseringar, er eit sentralt mål for reforma. Det kjem fram av reforma at mange kommunar har for lite fokus på det forebyggande arbeidet, og at det store omfanget av tiltak utanfor heimen er ein konsekvens av dette (Prop 73 l (2016-2017):27). Videre heiter det at:

*«Samarbeid og tverrfaglige tilbud er ofte en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Barnevernets kompetanse og virkemidler bør ofte kombineres med tiltak i barnehage og skole, og fra helsetjenesten og NAV. Mange barn og foreldre uttrykker at de opplever tjenestetilbudet som lite samordnet og koordinert, eller at samarbeidet i for liten grad resulterer i handling.» (Prop 73 l (2016-2017):28).*

Det er altså ei klar forventning om at samhandlinga mellom tenestene må verte betre, for at tenestemottakar skal få den hjelpa dei skal ha. Dette kjem også fram i målsettinga til reforma. Der heiter det at eit godt samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tenester er avgjerande for å oppdage og hjelpe utsette barn og familiar så tidleg som mogeleg (Prop 73 l (2016-2017):30).

Fokuset som reforma set på det forebyggande arbeidet er noko som også går igjen i intervju. Informantane fortel som sagt om nye organiseringar som skal betre samhandlinga mellom tenestene, og på at fleire kommunar opprettar nye stillingar med primærfokus på samhandling. Det er forskjellar i kvar langt dei ulike tenestene og kommunane har komme i dette arbeidet. Det er likevel ei einigheit om at det er naudsynt. Mellom anna seier eine informanten at reforma til inn over seg at barnevernet ikkje kan drive førebygging på denne måten, og at dett er heile kommunen sin ansvar (Informant DSI-R). Vidare vert det også poengtert av andre informantar at reforma også har nokre utfordringar. Det vert primært peika

på to utfordringar, som er ei felles forståing av kva reforma betyr, og at tiltaka ikkje tilgjengeleg ennå. Dette som går på ei felles forståing kjem fram gjennom fleire. Det kan både handle om tenester som ikkje innser sitt auka ansvar, men også kommunar som «heng etter» i utviklinga. Siste omhandla interkommunale samarbeid, der samarbeidskommunane ikkje byggjar tenestetilbod på lik linje med vertskommunen. Det andre aspektet, at tiltaka ikkje er tilgjengeleg ennå kan sjåast i samanheng med at reforma framleis er ny.

Barnevernreforma har altså som formål å skape meir samhandling i kommunane, samstundes som den ikkje definerer korleis dette skal gjerast i praksis. Kommunane har stor friheit til å løyse desse utfordringane sjølv, som vil sei at det vil skape ulike løysingar i ulike kommunar. Mine funn viser at dette har begynt å skje, då alle kommunane som eg intervjuar for dette prosjektet hadde ulike løysingar. Døme på desse løysingane er som nemnd tidlegare ny kommunal organisering av barnevernet, oppretting av nye stillingar og nye tenestetilbod og ei styrking av eksisterande tenester.

## 7.6 Konklusjon

Det er tydeleg gjennom dette prosjektet å at ny organisering har påverka rolleforståinga og samhandlingsmønster i barnevernet. Rolleforståinga til bakkebyråkratane i barnevernet er nok i stadig endring, men etter at reforma tredde i kraft har spørsmål om ressursbruk blitt meir sentralt. Gjennom at kommunen no har det faglege og økonomiske ansvaret for barnevernet, har bakkebyråkratane både fått meir ansvar og friheit til å løyse sine oppgåver. Dette stiller vidare krav til god skjønntøving, slik at dei faglege og økonomiske interessene vert ivaretatt. Vidare kjem det også fram at det skjer organisatoriske endringar for å ivareta bakkebyråkratane i barnevernet. Informantane beskriv betre tilgang til rettleiing, og større grad av regulering av porteføljestorleik enn tidlegare. Samhandlinga påverkar også barnevernrolla på den måten at førebyggingsperspektivet er skjerpa gjennom barnevernreforma. Dette vil etter planen sei at fleire barn og familiar kan få hjelp av andre instansar tidlegare, som vil kunne betre utfordringane med ressursknappheit. Eit meir samhandlande barnevern vil også etter planen redusere tvitydigheita i tenesta, slik at tenestene jobbar meir samlande. Mine funn tilseier at samhandlingsmønster også er endra, på den måten at samarbeid på tvers av etatar og tenester er meir formalisert.

## 8. Oppsummering og konklusjon

### 8.1 Oppsummering

Gjennom dette prosjektet har eg sett på korleis barnevernet har endra seg siste tida, spesielt i lys av barnevernreforma (Prop 73 1 (2016-2017)). Dette er ein stor reform, som påverkar alle landets kommunar, og korleis dei løyser det offentlege ansvaret ovanfor barns omsorg. Reforma skal bidra til å sikre at alle barn får ein trygg og god oppvekst. Dei største endringane reforma representerer handlar om at fagleg og økonomisk ansvar vert skifta frå staten til kommunen. Kommunane skal altså bygge tenester sikrar at barn og unges interesser vert ivaretatt. Reforma tredde i kraft 1.1.2022, som vil sei at den har vore gjelande i to og eit halvt år ved avsluttinga av dette prosjektet.

Mitt prosjekt har sett på korleis den nye organiseringa barnevernreforma introduserer, påverkar rolleutforming og samhandling blant bakkebyråkratane i barnevernet. For å gje svar på dette har eg nytta Lipsky (1980) sin teori om *Street-level Breaucracy*, eller bakkebyråkratteorien. Denne teorien seier at alle profesjonar som utøver offentleg myndigheit ovanfor enkeltpersonar eller grupper, kan kallas bakkebyråkratar. Denne teorien viser til fire område der konflikt (les utfordringar) kan oppstå der bakke-byråkratane jobbar. Desse områda omhandlar skjønnotøving, relativ autonomi frå organisatorisk autoritet, ressursknappheit og tvitydige og motstridande mål. Alle desse fire områda inneheld utfordringar bakkebyråkratar møter, der offentleg politikk møter mottakar av tenester. I tillegg til denne teorien har eg sett på omgrepet samhandling, ut ifrå korleis dette er definert av Røiseland og Vabo (2016). Dei snakkar om samhandling som ein ikkje-hierarkisk prosessen der offentleg og/eller private aktørar og resursar vert koordinert og gidd felles retning og meining. Dette vil sei eit slags formalisert «spleiselag», der aktuelle instansar bidrar med kompetanse, tiltak og resursar for å nå felles mål. Prosjektet mitt ser også på korleis samhandling kan nyttast for å redusere utfordringane som Lipsky (1980) presenterer.

Prosjektet har basert seg på kvalitativ metode, der det har vore gjennomført tre gruppeintervju med totalt sju informantar. Prosjektet har sett på både små og relativt store tenester, samt interkommunale samarbeid. Informasjonen som informantane har gitt har så blitt analysert ut ifrå teorien introdusert over. Det har vore både ei innhaldsanalyse, der eg har sett på korleis innhaldet i tenesta har endra seg. Konklusjonen på problemstillinga kan oppsummerast slik:

- Rolleforståinga til bakkebyråkratane i barnevernet vert tydeleggjort i den nye organiseringa.
  - Dette skjer mellom anna gjennom det delegerte handlingsrommet bakkebyråkratane har.
- Ressursknappheit og motstridande og tvitydige mål er sentrale utfordringar i barnevernet.
  - Dette er utfordringar som kan reduserast gjennom samhandling.
- Endringar i organiseringar har hatt ei stor påverknad på samhandlingsmønster i barnevernet.
  - Mellom anna ved oppretting av nye tenestetilbod, stillingar og overordna organisering.
  - Dette kan bidra til å redusere ressursknappheit, og tydeleggjere barnevernet sine mål.

## 8.2 Styrkar og Svakheiter

Dette prosjektet sine styrkar største styrkar ligg nok i utvalet av informantar. Dei sju personane som deltok i studien har lang erfaring med barnevernsarbeid, og mykje kunnskap på feltet. Det kom fram mange perspektiv, som eg gjerne ikkje var bevisst når prosjektet starta. Desse perspektiva omhandla mellom anna løysingar på dei utfordringane barnevernet møter, og erfaringar som bidrar til å bygge tenestetilbod i kommunane. Bakkebyråkratteorien til Lipsky (1980) står seg også godt i dette prosjektet. Den gjer ei svært god skildring av korleis kvardagen til bakkebyråkratane artar seg, og kva som påverkar arbeidet i tenestene. Dette er ein generalisert teori, som er svært anvendeleg opp imot barnevernsrelaterte utfordringar.

Dette prosjektet har eit par svakheiter som er verd å nemne. Den første av desse er at alle kommunane representert i prosjektet kjem frå same region. Det kan tenkjast at det vil vere regionale forskjellar i korleis rolleforståing og samhandlingsmønster påverkar barnevernet. Det kan mellom anna omhandle kulturforskjellar, demografi og allereie innarbeida praksis. Til dømes kan det tenkjast tema som samhandling ser annleis ut i Finnmark, der det er lange avstandar og ein anna kultur enn det vil vere eksempelvis i Oslo. Dette betyr at funna som vert lagt fram i dette prosjektet, ikkje naudsynsvis er gjeldande for heile landet. Ei anna

svakheit med dette prosjektet er at det ikkje seier så mykje konkret og generalisert om utviklinga av barnevernreforma. Det var ikkje formålet med prosjektet heller, men det hadde vore nyttig å undersøke korleis den prosessen har vore så langt. Det er noko som kan og kanskje bør forskast vidare på.

### **8.3 Forslag til vidare forskning**

Det er fleire aspekt av dette prosjektet som kan forskast vidare på. I og med at reforma er såpass ny, vil det kunne verte aktuelt å sjå vidare på korleis reforma vert implementert og forstått i kommunane. Å finne ut av korleis kommunane forstår og omsett innhaldet i barnevernreforma i praksis kan vere interessant. Mellom anna Rørvik (2007) sin translasjons-teori vere av interesse for å finne ut av dette. Vidare kjem fram av prosjekt at enkelte kommunar utviklast nye tenestetilbod som skal jobbe med både samhandling og førebygging. Andre kommunar vel å styrka opp om dei tenestene som allereie er etablert. Det kan ha den konsekvensen at innhaldet i tenestene vil variere mellom kommunar. Desse forskjellane kan vere nyttig å forske på i framtida, når tenestene er meir etablert. Det kan vere nyttig å identifisere faktorar som hemmar og fremjar førebygging og samhandling, for å kunne utvikle meir kunnskap om kva som fungerer i praksis.

Eit anna aspekt av dette prosjektet som kan forskast vidare på er korleis dei endra ressurs-strukturane i kommunen påverkar barnevernsarbeidet. Er dette eit verkemiddel som faktisk reduserer bruken av dei dyraste tiltaka i barnevernet, og eventuelt kva konsekvensar får det for tenestemottakaren? Eller vil kommunane prioritere å finne løysingar som er like effektive, men mindre ressurskrevjande? Dette er spørsmål det også vil vere lettare å svare på etter kvart som reforma får «sette seg», og bli ordentleg implementert i kommunane.

## Kjeldeliste

- Bakketeig, E., Dullum, J. & Stefansen, K. (2019) *Samarbeid i saker om vold og overgrep. Mot en hybridisering av hjelpetjenestene?* Tidsskrift for velferdsforskning.
- Barnevernloven (2021) *Lov om barnevern* (2021-06-18-97)  
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-06-18-97>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022) *Turnover blamt ansatte i barnevernet – hvorfor så mange slutter.*  
[https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/turnover\\_blaamt\\_ansatte\\_i\\_barnevernet\\_hvorfor\\_slutter\\_sa\\_mange\\_en\\_nasjonal\\_omfangsundersokelse.pdf](https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/turnover_blaamt_ansatte_i_barnevernet_hvorfor_slutter_sa_mange_en_nasjonal_omfangsundersokelse.pdf)
- Boleman, L.G. & Deal, T.E. (2018) *Nytt perspektiv på organisasjon og leiing.* (6. utg.) Gyldedal.
- Brandtzæg, B.A. (2019) *Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid.* Tidsskriftet Norges Barnevern.
- Bukve, O (2021) *Forstå, forklare, forandre, om design av samfunnsvitenskapelege forskingsprosjekt.* Universitetsforlaget.
- Datatilsynet (2023, 26. juli) *Hva er en personopplysning?*  
<https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/>
- Egholm, L (2014) *Videnskabsteori – perspektiver på organisasjoner og samfund.* Hans Reizels forlag.
- Falch-Eriksen, A & Skivenes, M (2019) *Right to protection.* I Langford, M., Skivenes, M., & Søvig, K.I. (Red) *Children's rights in Norway.* Universitetsforlaget.
- FO & Fagforbundet (2015) *Bemanningsnorm i barnevernet – faglig forsvarlig barnevern for barn og unge* [Brosjyre] [https://www.fo.no/getfile.php/134085-1543245599/Dokumenter/2015/Bemanningsnorm\\_barnevernet\\_hefte\\_2.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/134085-1543245599/Dokumenter/2015/Bemanningsnorm_barnevernet_hefte_2.pdf)
- Fossum, S. Lauritzen, C. Vis, S. Ottosen, A. & Rustad, K (2015) *samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – en litteraturgjennomgang.* Tidsskriftet Norges barnevern.
- Hagen, G (2001) *Barnevernets historie – om makt og avmakt i det 21. århundre.* Akribe.
- Innst. 395 I (2012-2013) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven.* Familie- og kulturkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-395/?1v1=0#a2.4.2.1>
- Jacobsen, D.I & Thorsvik, J (2020) *Hvordan organisasjoner fungerer.* (5. utg.) Fagbokforlaget.
- Kvale, S & Brinkmann, S (2015) *Det kvalitative forskningsintervjuet.* (3. utg.) Gyldendal





- Lipsky, M (1980) *Steet-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. (2. utg). Russell Sage Foundation.
- Mestad, O og Michalsen, D (Red.). (2021) *Grunnloven*. Universitetsforlaget.
- Misund, B.I. (2022) *Reformer i barnevernet. Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær*. Tidsskrift for velferdsforskning.
- NOU 2012:5 (2012) *Betre beskyttelse av barns utvikling – ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*. Departementenes servicesenter.
- Opstad, L (2020) *Økonomistyring for offentlig sektor*. (3. utg.) Gyldendal.
- Prop 37 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernreformen)*. Barne -og likestillingsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp201620170073000dddpdfs.pdf>
- Rienecker, L & Jørgensen, P (2013) *Den gode oppgaven*. Fagbokforlaget
- Røiseland, A & Vabo, S.I. (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Rønning, R. Hartley, J. Fuglsang, L. & Geuijen, K (2022) *Valuing public innovation. Contributions to Theory and Practic*. Palgrave Macmillan.
- Skjeggestad, E., Slettebø, T. & Sørensen, T (2022) *Er det sammenhenger mellom barnevernledelse, sykefravær og turnover blant fagansatte i barnevernet*. Tidsskriftet Norges barnevern.
- Sorum, K A (2014) *Tivster mellom kommunal barnevernstjeneste og bufetat sine fagteam*. Tidsskrift norsk barnevern.
- Thagaard, T. (2018) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. (5. utg.) Fagbokforlaget

## Vedlegg 1 – Vurdering frå SIKT

[Meldeskjema](#) / [Barnevernsrollen og samhandling](#) / Vurdering

# Vurdering av behandling av personopplysninger

 Skriv ut

 14.05.2024 ▾

**Referansenummer**

957507

**Vurderingstype**

Standard

**Dato**

14.05.2024

**Tittel**

Barnevernsrollen og samhandling

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for helse- og sosialvitenskap / Institutt for helse- og omsorgsvitenskap

**Prosjektansvarlig**

Reidar Øygard

**Student**

Marius Heldal Hope

**Prosjektperiode**

01.02.2024 - 05.06.2024


**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 05.06.2024.

[Meldeskjema](#) 

**Kommentar**

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 05.06.2024 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

## Vedlegg 2 - Informasjonsskriv



Høgskulen  
på Vestlandet

# Vil du delta i forskingsprosjektet

## «Barnevernsrollen og samhandling»

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å finne ut korleis rolla til tilsette i barnevernet, og samhandling med andre instansar har endra seg sidan barnevernreforma tredde i kraft 01.01.2022. I dette skrivet gjev vi deg informasjon om måla for prosjektet og om kva deltaking vil innebere for deg.

### Formål

Formålet med prosjektet er å finne ut korleis rolla til tilsette i barnevernet, og samhandling med andre instansar har endra seg sidan barnevernreforma tredde i kraft 01.01.2022.

Eg vil til dømes stille spørsmål som:

I kva grad nyttar du fagleg skjønn i arbeidet ditt?

Korleis vil du beskrive godt samarbeid med andre instansar?

Korleis merkar du endringane over dei siste åra?

### Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Høgskulen på vestlandet er ansvarleg for prosjektet.

### Kvifor får du spørsmål om å delta?

Eg har lyst til å snakke 3-5 personar frå ulike barnevernstenester, og som har meir enn to års erfaring frå kommunalt barnevern. Eg ønskjer gjerne å snakke med både deg som er saksbehandlar, men også deg som har leiaransvar.

Kva inneber det for deg å delta?

Om du kunne tenkje deg å delta, vil eg gjennomføre eit gruppeintervju med deg og nokre av dine kollegaer. Eit gruppeintervju vil sei at vi set oss ned saman og drøftar ulike spørsmål, knytt til roller, samhandling, organisering og endring.

Eg vil vere til stades under heile intervjuet, og det vil verte gjort lydopptak av intervjuet. Intervjuet tar om lag 45 minutt å gjennomføre.

Du vil få spørsmål som rettar seg mot din arbeidskvardag, korleis du opplever di rolle som tilsett i barnevernet, og korleis du opplever samarbeid med andre instansar. Dine svar vert anonymisert, og skal ikkje kunne sporast tilbake til deg. Dette skjer for å sikre at du ikkje opplever konsekvensar av deltaking i studiet. Eg skal også gjennomføre fleire intervju med andre tenester, og anonymiteten skal også ivaretaast ovanfor eventuelle andre som deltar.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykket tilbake utan å gje nokon grunn. Alle personopplysingane dine vil då bli sletta. Det vil ikkje føre til nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

### **Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og bruker opplysingane dine**

Vi vil berre bruke opplysingane om deg til føremåla vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysingane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Eg vil ikkje dele din informasjon med andre. Det er berre eg som forskar, samt min rettleiar som har tilgang til informasjonen. Informasjonen eg samlar inn vil verte lagra på ein minnepenn som er passordbeskytta, og der innhaldet vert sletta når eg er ferdig med prosjektet. Alle namn vert også erstatta med ein kode, og oppgåva vert skrive anonymisert. Dette omhandlar mellom anna din alder, kjønn og arbeidskommune.

### **Kva skjer med opplysingane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?**

Opplysingane blir sletta når oppgåva er godkjend, noko som etter planen er 9.6.2024. Minnepenn vil då verte reformartert, lydopptak vert sletta og eventuelle fysiske dokument vert makulert.

### **Kva gjev oss rett til å behandle personopplysingar om deg?**

Vi behandlar opplysingar om deg basert på samtykket ditt.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har personverntenestane ved Sikt – Kunnskapssektorens tenesteleverandør vurdert at behandlinga av personopplysingar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

**Dine rettar**

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

innsyn i kva opplysingar vi behandlar om deg, og å få utlevert ein kopi av opplysingane,

å få retta opplysingar om deg som er feil eller misvisande,

å få sletta personopplysingar om deg,

å sende klage til Datatilsynet om behandlinga av personopplysingane dine.

Dersom du har spørsmål til studien, eller om du ønskjer å vite meir eller utøve rettane dine, ta kontakt med:

Marius Hope. Telefon 917 07 031

Reidar Øygard. Telefon 920 38 940

Vårt personvernombod: Trine Anniken Larsen. Telefon 55 58 76 82. E-post:  
Trine.Anikken.Larsen@hvl.no

Dersom du har spørsmål knytt til vurderinga av prosjektet frå Sikts personverntenester kan du ta kontakt via:

e-post [personvertjenester@sikt.no](mailto:personvertjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Venleg helsing

Marius Hope

Reidar Øygard

(rettleiar)

Marius Hope

(student)

### Vedlegg 3 – Samtykkeerklæring

---

## Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Barnevernsrollen og samhandling» og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

å delta i fokusgruppeintervju

å delta i individuelle intervju

at personopplysingane mine kan lagrast etter prosjektslutt til vidare forskning, til dømes publisere fagartikkel eller doktorgradsavhandling. Data som lagers er anonymiserte, og kan ikkje sporast tilbake til deg, eller din deltaking i dette prosjektet.

Eg samtykker til at opplysingane mine kan behandlast fram til prosjektet er avslutta.

---

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

**Vedlegg 4 – Intervjuguide****Intervjuguide****Introduksjon:**

Hei. Mitt namn er Marius Hope, eg er 32 år og utdanna sosionom. For tida gjennomfører eg mi masteroppgåve i organisasjon og leiing ved HVL, og den forbindelse har eg valt å forske på barnevern. Eg har tidlegare jobba i ei kommunal barnevernsteneste, og no for tida jobbar eg i NAV. Eg set pris på at de har lyst til å delta i mitt prosjekt, og eg tenkjer vi startar med:

- 1. Introduksjonsrunde av deltakarar (Namn, utdanning og kor lenge har du barnevernet?)**
- 2. Beskriv korleis det var å jobbe i barnevernet då du begynte.**
- 3. Beskriv korleis det er å jobbe i barnevernet no.**
- 4. Kven er sentrale samarbeidspartar for dykk, og beskriv kva forventingar dei har til dykk? (Oppfølgingsspørsmål: Har dette endra seg over tid?)**
- 5. Beskriv korleis de opplever samarbeidet med overordna instansar (direktorat, sentral/lokalpolitisk, kommuneadministrasjon, tenesteleiing osv.)**
- 6. Beskriv korleis de opplever samarbeidet med jambyrdige instansar. Altså andre offentlege eller private tenesteleverandørar de samarbeider med. (Skule, PPT, BUP, Politi, helsestasjon, legetenester osv.)**
- 7. Beskriv korleis de opplever samarbeidet med tenesteleverandørar og brukarar.**
- 8. Beskriv korleis forventningane til barnevernet har endra seg over tid**