



Universitetet  
i Stavanger

**DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET  
INSTITUTT FOR MEDIE- OG SAMFUNNSFAG**

## **MASTEROPPGAVE**

Studieprogram: Master i endringsledelse

Vårsemesteret, 2022

Åpen

Forfatter: Siv Tyldum Bruvik

Veileder: Kjell Arne Røvik

Tittel på masteroppgaven: Hvilke mulige utfall kan man tenke seg blir resultatet når barnevernsreformen skal implementeres, og hva kan gjøres for å øke sannsynligheten for at reformen kommer på plass og at resultatet blir best mulig?

Engelsk tittel: Which possible outcomes is thought to be the result of the implementation of the Child Welfare reform, and what can be done to increase the possibilities of implementation, and the best possible outcome?

Emneord: Barnevernsreform  
Oppvekstreform  
Implementeringsteori  
Implementering

Sidetall: 64

+ vedlegg/annet: 2

Stavanger, 13.06.2022

dato/år



# Forord

Denne oppgaven avslutter min masterstudie i Endringsledelse ved Universitet i Stavanger. Den markerer slutten på 2 intense år, med fulltidsstudier sammen med fulltidsjobb.

Først og fremst har studiet gitt meg ny kunnskap innen et spennende felt, og jeg vil takke alle forelesere for inspirerende forelesninger. Arbeidet med selve masteroppgaven har vært givende, men også ekstremt krevende og det er mange som fortjener en takk for at jeg i dag kan levere denne oppgaven.

Særlig vil jeg takke informantene mine som har vært så rause og åpne, og tatt dere tid til intervjuene. Jeg er ydmyk over alle den kunnskap, forståelse og opplevelser dere har delt med meg. Uten dere hadde ikke denne oppgaven vært mulig.

En takk også til min eminente arbeidsgiver, de aller beste kollegaene og mine ledere, som har vist stor tålmodighet med at jeg har vært fysisk, og til tider også mentalt, fraværende flere dager i strekk.

En takk også til min kunnskapsrike veileder, Kjell Arne Røvik. Takk for alle fine og konstruktive tilbakemeldinger underveis i prosessen.

Sist, men ikke minst en stor takk til min familie som har holdt ut med meg i denne tiden; min klippe og emosjonelle støtte som har sørvet meg uten et negativt knyst, tusen takk Terje. Mine to fantastiske døtre som betingelsesløst heier på meg og sier de har tro på meg. Tusen takk for hjelpen og gode diskusjoner, Anne. Og til Mia; vi greide det! Også en takk til gode venner som har stått på sidelinjen og heiet og ventet tålmodig på at jeg skulle bli ferdig.

Klepp Stasjon, 13.06.2022.



## Sammendrag

Barnevernsreformen, som også er en oppvekstreform, ble iverksatt 01.01.22. Reformens intensjon er å forebygge at barn og deres familier skal utvikle alvorlige vansker, og dette skal løses ved at kommunen får økt grad av ansvar for det helhetlige tilbudet til barn og deres familier. Hovedtanken bak dette er at det er den enkelte kommune som best vet hvilken hjelp innbyggerne kommunen trenger. Målet er rett hjelp til rett tid, på rett sted.

Problemstillingen i denne kvalitative undersøkelsen var slik: «Hvilke mulige utfall kan man tenke seg blir resultatet når barnevernsreformen skal implementeres, og hva kan gjøres for å øke sannsynligheten for at reformen kommer på plass og at resultatet blir best mulig?» Studien har vært gjennomført i form av dybdeintervjuer av ansatte i 3 ulike kommunale barneverntjenester, og problemstillingen besvares ved at empirien sees i lys av tre konkurrerende implementeringsteorier samt den alternative translasjonsteorien.

Formålet er å gi innsikt i hvordan denne reformen er planlagt implementert i kommunal barneverntjenesten, og hvordan de ansattes opplevelser og meninger om reformen vil kunne påvirke implementeringen sett i lys av implementeringsteoriene.

Hovedfunnene viser en implementeringsprosess sterkt preget av lokale oversettelser og empirien underbygger dermed translasjonsteorien. Noen deler av reformen, for eksempel de økonomiske incentivene, innføres ovenfra og ned, og vil komme raskt på plass. Andre deler av reformen, som for eksempel en forventning om økt grad av samarbeid innad i kommunene, fremstår som frikoblet; det er gode intensjoner og ett ønske om å gjennomføre dette, men foreløpig er det ikke tegn til endring i praksis. Reformen er også gjenstand for ulik oversettelse i de ulike kommunene, men også på de ulike nivå i den lokale barneverntjenesten.

Reformen er sett på med både forventning og likegyldighet, og selv om denne studien ikke kan utelukke at reformen vil støtes ut av barnevernet i fremtiden, kan det heller ikke utelukkes at med tid, sterke og kloke oversettere, felles innsats og planlagte endringer reformen vil kunne gi den ønskede effekt i barnevernet og kommunen.

## Abstract

The ‘Child Welfare reform’, also referred to as an Early Childhood reform’ was implemented by 01.01.2022. The intention of this reform is to prevent serious struggles for children and their families and is meant to be resolved by leaving the Local Councils with greater responsibilities for the overall services offered to children and their families. The main idea behind this change, is the thought that the Local Councils know their citizens the best, and how to give them the help they need. The goal is – the right help at the right time and place.

The issue in this qualitative study is defined by «Which possible outcomes is thought to be the result of the implementation of the Child Welfare reform, and what can be done to increase the possibilities of implementation, and the best possible outcome? » This study has been done by in-depth interviews of employees within 3 different municipal Child Welfare offices, and the issue is answered by the empirical view of three conflicting theories of implementation as well as the alternative translation theory.

The purpose of this study is to provide insight to how this reform has been prepared beforehand within the Local Child Welfare offices, and how the employees’ experience of this reform would potentially affect its implementation, given the implementation theories.

The main findings of this study show an implementation process greatly impacted by translations, and therefore, the empirical evidence substantiates the translation theories. Some parts of the reform, in example, the economic incentives, comes from top-down, and will be implemented early. Other parts of the reform, in example, the expectation of better cooperation with the Local Council, seems almost disengaged; good intentions, and a desire to see it through, but so far, no practical change, in sight. The reform is also a victim of conflicting translations within the different Local Councils, but also within the different levels of each Local Child Welfare office.

The reform is viewed with both expectation and indifference, and even though this study might not exclude the possibility of the Child Welfare rejecting the reform in the future, it will neither exclude the possibility that with the help of time, strong and wise translators, a common effort and planned change of the system, the reform could result in the desired effect within each Local Council and Local Child Welfare office.

# Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	5
Abstract.....	6
1 Innledning.....	1
1.1 Introduksjon av tema.....	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	2
1.3 Avgrensning .....	4
2 Teorigrunnlaget .....	5
2.1 Prosessbasert organisering .....	6
2.2 4 ulike teorier om implementering .....	7
2.2.1 Rask tilkobling; Ett optimistisk scenario.....	7
2.2.2 Frastøting; ett pessimistisk scenario .....	8
2.2.3 Frikobling; ett artistisk scenario.....	9
2.2.4 Overføring og implementering av ideer forstått som oversettelse.....	10
2.2.5 Drivkrefter for, og hindringer mot, endring .....	13
3 METODE .....	15
3.1 Valg av metode.....	15
3.1.1 Abduktiv metode .....	15
3.1.2 Reliabilitet og validitet.....	16
3.1.3 Utvalg.....	18
3.1.4 Intervjuguide.....	19
3.1.5 Intervjusituasjonen .....	19
3.2 Analyse.....	20
3.2.1 Tematisk analyse .....	21
3.2.2 Etske overveielser .....	22
3.2.3 Begrensninger i studien.....	24
4 Kunnskapsgrunnlag og kontekst .....	26
4.1 Bakgrunn for barnevernsreformen 2022.....	26
4.1.1 Tre forsøkskommuner .....	28
4.2 Barnevernsreformen 2022 .....	28
4.3 Avgrensninger .....	30
4.4 Reformelementene .....	30
4.4.1 Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune.....	31
4.4.2 Lokal forankring og styring; overgangen fra barnevernsreform til en oppvekstreform	32
5 Analyse.....	35
5.1 Forberedelse av reformen.....	36
5.1.1 Plan for implementeringen.....	37
5.1.2 Oppsummert plan for implementering.....	41
5.1.3 Hvordan forstår lederne innholdet i reformen .....	42
5.1.4 Oppsummert leders forståelse av planene og dens innhold .....	45
5.2 Reformen blir utsatt for frikobling .....	45
5.2.1 Reformelementet «økt grad av samarbeid innad i kommunen» .....	45
5.3 Reformen vil kunne bli frastøtt.....	47

5.3.1	Barnevernets arbeid er for komplekst, og problemene for store.....	47
5.3.2	Reformen kommer på tvers av idealer og verdier i barnevernet.....	51
5.4	«Hvordan reformen blir oversatt» .....	53
5.4.1	Barnevernet oversatt til et spesialisert kjernebarnevern.....	55
5.4.2	Reformer blir oversatt ulikt innad i organisasjonen .....	57
6	Oppsummering og refleksjon.....	61
6.1	Implikasjoner for videre forskning.....	63
7	Referanseliste .....	65
	Vedlegg.....	70
	Vedlegg 1: spørsmål om deltagelse i forskningsprosjekt.....	70
	Vedlegg 2 – Intervjuguide.....	73



# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon av tema

Tema for denne masteroppgaven er implementering av «Barnevernsreformen», vedtatt av Stortinget i 2017 gjennom Prop. 73 L (Prop.73L, 2017) og iverksatt 1.1.22.

Reformer har ulike funksjoner. Den har funksjon som strategi, ett virkemiddel, for endring. Den har også ett bestemt innhold, det er ikke tilfeldig hva reformen inneholder. Innholdet gjenspeiles i målsettingen for hva man forventer skal bli utfallet av reformen (Moren, 2011). Reformen handler altså om hvordan organisasjoner bør styres, organiseres og/eller ledes med formål om å bli bedre på ett eller flere områder.

Reformer kjennetegnes ved at de er aktive og bevisste forsøk på å forandre trekk ved organisasjoner eller gjeldende praksis eller «policy»/retningslinjer på ett område. Også er det en kjensgjerning at reformer ikke alltid fører til ønsket endring. De fremstår som gode intensjoner, men kan møte uforutsett motstand når de skal iverksettes (Christensen et al., 2021). Når regjeringen vedtar reformer er det som regel i bakgrunn av utredninger hvor man identifiserer samfunnsområder som skal forbedres, og hvor det skisseres relativt store forandringer.

Barnevernsreformen er en slik reform. Den ble vedtatt i 2017, men ble initiert av regjeringen ved barne- og familiedepartementet, ved den gang statsråd Solveig Horne, allerede i 2014. Da statsråd Horne i 2014 la frem sin plan for daværende regjerings arbeid for ett bedre barnevern vektla hun at forebygging og tidlig innsats er avgjørende, og at dette først og fremst skal skje i kommunene. God kjennskap til barnet og barnets situasjon er viktig for å kunne sørge for rett tiltak til rett tid, og det er kommunen der innbyggerne bor som har den beste forutsetningen for å legge til rette for ett helhetlig tilbud. Dette skal gjøres ved å mane til samarbeid mellom de ulike kommunale instansene. Derfor bør kommunene få et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2014). Barnevernsreformen må også sees i sammenheng med «Kommunereformen» som ble lansert av samme regjering (med Horne som statsråd) gjennom «Sundvolden-erklæringen». I erklæringen står det at «*Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. [...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner*» (Statsministerens kontor, 2013). Regjeringen signaliserer her at man ønsker mer ansvar overført til kommunene.

Jeg arbeider selv i en kommunal barneverntjeneste og er av den grunn særlig opptatt av intensjonene bak reformen, men også hvilket utfall reformen vil få i barnevernet. Barnevernet har i lang tid vært utsatt for kritikk i det offentlige rom; både for at vi gjør for mye, griper inn for tidlig, eller at vi ikke agerer i det hele tatt. I mai 2022 har Aftenposten følgende overskrift på sin forside «Døden i barnevernet» (Moland et al., 2022). Overskriften får meg til å grøsse, og jeg leser artikkelen med blandede følelser. Budskapet i artikkelen blir for meg klar; det er mange barn som barnevernet skal ta seg av som er alvorlig psykisk syke, men som ikke får riktig hjelp. «Det er jo dette reformen skal hjelpe med», tenker jeg. Først og fremst skal man forebygge for å forhindre at barn skal bli så syke og få det så vanskelig. Om barnet eller ungdommen kommer i den situasjonen at de trenger hjelp skal de kommunale instansene trø til med all sin tverrfaglige kompetanse i ett felles prosjekt og hjelpe familien og deres unge slik at foreldrene skal kunne fortsette å ta vare på barna sine og barna skal kunne fortsette med sitt liv i kjente omgivelser. Det er slik jeg forstår reformens hovedintensjon, så blir det spennende å se hvordan reformen treffer barnevernet.

## **1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Med bakgrunn i ulike teorier på implementering, sett sammen med empiri fra intervju med ansatte i barneverntjenesten, vil jeg søke å sannsynliggjøre hva som vil bli reformens skjebne i det videre. I teorier om hvordan organisasjoner forbereder seg til endring er man tydelig på at sannsynligheten for å lykkes med en implementering er høyere når ansatte deler en tro på at man sammen kan gjennomføre en kompleks organisatorisk endring (Weiner, 2009). Samtidig har vi gjennom studiet i endringsledelse og særlig i faget «Organisasjonsdesign, kunnskapsoverføring og implementering» lært at organisasjonsendringer ofte handler om å implementere, og dermed materialisere, ulike typer reformideer, eller organisasjonsoppskrifter (Røvik, 1998a). Slike oppskrifter eller reformer kan sees på som «pakker av ideer» som skal på reise inn i organisasjonene. Det er ideer som «banker på» og krever våre (lederes) oppmerksomhet, de skal «pakkes ut», og spres innad i organisasjonen. Hvilken endringskompetanse ledelsen innehar er en viktig faktor som vil påvirke resultatet av implementeringen. I studiet har vi lært å forstå lederens endringskompetanse som translator - eller oversettelseskompetanse, og prosessen både som kunnskapsoverføring og implementering (Røvik, 2021b).

Av dette finner jeg denne oppgavens problemstilling:

***Hvilke mulige utfall kan man tenke seg blir resultatet når barnevernsreformen skal implementeres, og hva kan gjøres for å øke sannsynligheten for at reformen kommer på plass og at resultatet blir best mulig?***

Empiriske studier, bla i form av intervjuer ble gjennomført våren 2022 av 9 ansatte i 3 ulike kommunale barneverntjenester.

Barnevernsreformen trådte som sagt i kraft 1.1.2022, og det er for tidlig å si noe helt sikkert om hvordan implementeringen vil gå, og hvilket resultat den vil kunne gi. Fokus i oppgaven vil derfor være på status i de tre kommunale barneverntjenester. I forkant av denne oppgaven foretok jeg en forundersøkelse blant ansatte i lokal barneverntjenesten og jeg fikk da en fornemmelse av hva de ansatte er opptatt av gjeldende barnevernsreformen. Jeg blir oppmerksom på at man innad i tjenesten er opptatt av ulike ting i reformen, og i hht implementeringsteori ser jeg at dette vil være en viktig faktor som vil kunne påvirke hvordan reformen vil bli implementert og som jeg derfor har lyst til å utforske videre. Samtidig har flere offentlige meningsyttere uttrykt bekymring for om reformen er tydelig nok i sin utforming, og da i forhold til hvem som skal ta ansvar for hva. Dette vil også kunne være betydningsfullt for implementeringen. På bakgrunn av dette har jeg utformet noen forskningsspørsmål for studiet:

- Hvordan oppfatter ansatte i kommunal barneverntjeneste formålet og/eller innholdet i barnevernsreformen?
- Hvilke forventninger og/eller bekymringer har de ansatte til reformen (og implementeringen av denne)?
- Hvilke endringer forventer ansatte i kommunal barneverntjeneste vil komme som følge av reformen?
- Finnes det kjennetegn på at ledelsen er involvert i implementering av reformen, og i tilfelle hvilke?

Dette vil være spørsmål jeg håper å få svar på gjennom intervjuene, og som vil kunne gi en pekepinn på hvor man er i implementeringsprosessen i dag, og hva som vil bli det mest sannsynlige utfallet av barnevernsreformen.

### **1.3 Avgrensning**

Barnevernsreformen er også kalt en oppvekstreform. Dette er fordi den omhandler det helhetlige tilbudet en kommune skal gi til sine innbyggere, altså at den involverer hele oppvekstsektoren i kommunen. Jeg har i min studie hatt fokus på ansatte i barnevernet og hvordan deres opplevelser og meninger er i forhold til reformen. Dette vil selvfølgelig gjøre at studien blir begrenset i den grad at vi ikke får innsikt i hvordan de øvrige etatene i samme kommune oppfatter det samme.

## 2 Teorigrunnlaget

Innføring av barnevernsreformen kan sees som en endringsprosess i flere ulike enheter i kommunen. Behovet for samarbeid på tvers av etater i kommunen er tydelig og er også blitt formulert som ett målområde i forarbeidene til reformen (Prop.73L, 2017, s. 30). Dette vil stille krav til de ulike enhetene i en kommune om å samhandle om tilbudet til barn/unge og deres familier. Dette gjør at jeg ser på reformen som en *prosessbasert reform*, hvor formålet er å bevege seg fra «siloorganisering» og til samhandling på tvers av enheter i kommunen. Dette for å tilfredsstille behovet for tidlig innsats og forebygging som er barnevernsreformens fremste formål, men også for å øke effektiviteten i bruk av økonomiske midler og ansatte.

Jeg vil derfor først gjøre rede det teoretiske grunnlaget for prosessbasert endring, eller vertikal samordning (Christensen et al., 2015). Deretter vil jeg kort gjøre rede for særtrekk ved reformer i offentlig sektor. Dette for å plassere endringsarbeidet i en kontekst.

Til slutt vil jeg gjøre rede for de fire perspektivene jeg vil bruke når jeg skal analysere empirien i prosjektet mitt. Disse er beskrevet som ett optimistisk -, ett pessimistisk -, ett artistisk- og ett oversettelses-perspektiv (Røvik, 2007). Til hvert av disse perspektivene/teoriene vil jeg utlede hypoteser eller forventninger til hva jeg vil finne i den empiriske undersøkelsen, og da konkret i fht de to reformelementene jeg har søkelys på.

2 prioriterte forbedringsområder i barnevernsreformen er «tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune», og «lokal forankring og styring», som jeg igjen har konkretisert som reformelementene «økt ansvar (faglig og økonomisk) til kommunen», og «mer og bedre tverretatlig samarbeid i oppvekstsektoren».

Jeg har formulert fire forskningsspørsmål som skal belyse problemstillingen og samtidig fungere som indikatorer på hvorvidt en hypotese eller forventning bli avkreftet eller bekreftet. På denne måten vil jeg etablere en rød tråd gjennom teori, hypoteser, empiri og funn.

De forskningsspørsmål jeg har med meg er

- Hvordan oppfatter ansatte i kommunal barneverntjeneste formålet og/eller innholdet i barnevernreformen?
- Hvilke forventninger og/eller bekymringer har de ansatte til reformen (og implementeringen av denne)?
- Hvilke endringer forventer ansatte i kommunal barneverntjeneste vil komme som følge av reformen?
- Finnes det kjennetegn på at ledelsen er involvert i implementering av reformen, og i tilfelle hvilke?

## **2.1 Prosessbasert organisering**

Prosessbasert organisering er én av flere sentrale ideer/trender som dominerer organisasjonstenkningen i dag (Røvik 2007). Prosess kan defineres som «...*en handlingskjede hvor input transformeres til output med det formål å oppfylle en eller flere interessenters behov*» (Elkjær-Larsen, 2002 i Røvik, 2007).

De sentrale elementer i denne definisjonen som jeg tar med meg videre er «*handlingskjede*» som jeg forstår som en horisontal kjede med handlinger/operasjoner, og fokus på at prosessen har som hovedformål å tilfredsstille kundene/brukerne. I mitt prosjekt vil brukerne være innbyggerne i kommunen.

Prosessbasert organisering blir beskrevet som ett paradigme, og fremstår som en motvekt til den vertikalt styrte og strukturerte organiseringen, og da særlig det som kalles «*siloorganisering*». Siloorganisering i offentlig sektor, for eksempel i en kommune, kjennetegnes ved at de ulike etatene i kommunen er vertikalt organisert med ansvar for egne spesialområder, og det oppleves manglende kommunikasjon mellom etatene samt usynlige barrierer og mangel på kjennskap om hva de andre etatene gjør. Sett ovenfra ser kommunen ut som en helhet, men de som arbeider i kommunene har en klar opplevelse av barrierene som eksisterer mellom de ulike etatene (Røvik, 2021a). I ett prosessbasert design av organisasjonsstruktur ser vi for eksempel kryssfunksjonelle team og matriseorganisering (Røvik 2007). Dette kan være team som er opprettet for å løse én oppgave eller mer stabile team som fungerer på tvers av enheten; forløpsbasert organisering.

Argumentene for prosessbasert organisering er ofte knyttet til mål om effektivitet og kvalitet. Fokuset er på kunden, eller innbyggerne, og hvordan organisasjonen kan fremskaffe det som innbyggerne ønsker til lavest mulig kostnad (Røvik 2007). Argumenter imot er at det er krevende å lede arbeidsprosesser hvor det kan være konflikt i mål og rolleforståelse, samt at det kan være konkurrerende prosesser både horisontalt i linjeorganisasjonen samtidig som de er ansvarlig for fag eller arbeidsprosesser som løper horisontalt (Solberg et al., 2013). Det kan også være krevende å være ansatt, og da særlig med tanke på det er hyppige skifter som reduserer følelsen av stabilitet og orden.

Innenfor teorien om prosessbasert organisering befinner det seg flere konsepter for hvordan prosessbasert ledelse bør gjennomføres. Det sentrale her er hvordan styre effektivt, uten mange mellomledd/mellomledere, men med søkelys på de verdiskapende prosessene. Eksempel på slike konsepter er «Balansert målstyring (BMS)» hvor fokuset er på virksomme styringssystemer, og mindre på ledelse. Noe av denne styringen kan være kvalitetsstyring, resultatstyring og

evalueringer. I barnevernsreformen er ett av forbedringsområdene «lokal forankring og styring». Det er identifisert at det er varierende kvalitet i landets ulike barneverntjenester med hensyn til styring, ledelse og samarbeid med andre kommunale tjenester. Rapport etter tilsyn viser at det er sammenheng mellom kommuner med svikt og i hvilken grad øverste ledelse i kommunen følger med på arbeidet i barnevernet (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020). En av flere nye lovendringer i sammenheng med barnevernsreformen er at kommunestyret skal vedta en plan for kommunens arbeid for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, og det er ett krav om årlig rapport om barnevernet til kommunestyret (Prop.73L, 2017).

## **2.2 4 ulike teorier om implementering**

I denne oppgaven rettes fokuset hovedsakelig mot spørsmålet *hva vil skje når reform-ideene kalt barnevernsreformen forsøkes tatt inn og tatt i bruk, det vil si omskapt til praksis i organisasjonen?*

Jeg vil i det videre beskrive fire teorier for implementering. De kan sies å også inneholde fire ulike scenarioer for hva som vil skje i implementeringsfasen. De fire er det optimistiske (rask tilkoblings-scenarier), det pessimistiske scenarioet (frastøtings-scenarioet), og det mer artistiske scenarioet (frikoblings-scenariet). Det fjerde er translasjonsteorien, som er en forventning om at reformideen endres mens den implementeres.

### **2.2.1 Rask tilkobling; Ett optimistisk scenario**

Dette scenariet bygger på en antakelse om at implementering kan styres og planlegges raskt og uproblematisk ved hjelp av formell struktur, av en ledelse med tilstrekkelig makt og autoritet til å sikre at ansatte lojalt iverksetter ideene. Perspektivet har sitt utspring i scientific management - retningen som forbindes med Frederic W Taylor (1911) hvor effektivitet var sentralt. Senere utviklet dette seg til Max Weber kalte «monokratisk byråkrati», som baserte seg på rasjonalitetsnormer (Bolman & Deal, 2014).

I dette perspektivet ser man på implementering som «top-down»-styrt der virkemidlene for å nå målene er preget av stram styring, rapportering og oppfølging fra ledelsen (Bolman & Deal, 2014; Røvik, 1998a).

Ledelsen planlegger, styrer og kontrollerer prosessen i stor grad. Positive resultater vil følge ganske raskt etter at man har iverksatt implementeringen om man har fulgt anvisningene, og effektene blir som planlagt; herav begrepet «rask tilkobling». Organisasjonsoppskrifter sees på som standardiserte oppskrifter som passer alle typer organisasjoner og som man raskt kan ta i

bruk (Røvik, 1998a). Sentralt i perspektivet står rasjonalistisk organisasjonsforståelse, der organisasjoner forstås som redskaper eller instrumenter for effektiv måloppnåelse, og som noe man kan skaffe seg presis og vitenskapelig kunnskap om. I dette perspektivet er rasjonalitet et nøkkelbegrep og organisasjonsstrukturen formes gjennom en rasjonell vurdering av hvordan organisasjonen bør være organisert for å oppnå sine mål, og all atferd og handlinger er styrt ut fra samme mål; å oppnå forventede resultater. Dette gjenspeiles også i fht hvordan lederne fremstår; som rasjonelle og nøytrale problemløserer, med god kompetanse og myndighet (Blindheim & Røvik, 2011)

Forventninger til funn i ett optimistisk perspektiv er å finne igjen en top-down prosess, en ledelse som definerer klare delmål, setter klare tidsfrister og milepæler, sjekker ut og kontrollerer hvordan ting forløper – samt at medarbeiderne er lojale. I fht mine konkrete reformelementer «økt samarbeid og økt ansvar i kommunen» vil jeg sette opp følgende hypoteser: H1 = hypotese 1, H2 = hypotese 2 osv.

H1: Ledelsen har utarbeidet en plan for implementeringen.

H2: Ledelsen har tydelige mål og måleindikatorer å forholde seg til. De vil være opptatt av å evaluere og følge opp disse for å sikre fremgang og resultater.

H3: Ledelsen har tatt initiativ til ett tverretattlig samarbeid, og/eller at dette er delegert til andre, og at det er utarbeidet plan for dette.

H4: De ansatte er gjort godt kjent med – og anerkjenner barnevernsreformen som retningsgivende for eget arbeid.

### **2.2.2 Frastøting: ett pessimistisk scenario**

Der det optimistiske scenario er en «hierarkidoktrine» er det pessimistiske scenario en «profesjonsdoktrine». Perspektivet er preget av tenkningen om at hvis man skal lykkes med implementering av endringer må man lytte til praksisfeltet, altså en «bottom-up»-tenkning om at «den vet best hvor skoen trykker.» (Røvik, 2021b).

Perspektivet er knyttet til den *institusjonelle* organisasjonsteorien, hvor man ser på organisasjoner som komplekse, verdibærende og med egenverdi og formål utover sin tekniske funksjon. Et sentralt trekk i dette perspektivet er at ansattes adferd styres av kulturbestemte regler som gjenspeiler seg i deres handlinger og innarbeidede rutiner (Blindheim & Røvik, 2011). Den institusjonelle forståelsen for hvorfor organisasjonen må gjennomgå endringer er knyttet til behovet for endringer som ett resultat av, eller som en respons på, forventninger og



krav fra omgivelsene (Alvesson & Sveningsson, 2008) . Endring skjer ikke i form av rasjonelle og planlagte initiativer fra ledelsen, men som ett resultat av «bottom-up» prosesser (Blindheim & Røvik, 2011).

Røvik (1998a) stiller opp to mulige skjebner for ideer som skal implementeres; ideen oppfattes som for enkel for den kompleksiteten som ligger i det arbeidet som utføres, eller den samsvarer ikke med de normer eller verdier som organisasjonen er satt til å ivareta. For at ideer og iverksetting skal fungere må ideen være *kompatibel* med praksisfeltet. Oppskrifter som ikke oppfattes som kompatible med det allerede etablerte vil sjelden lykkes eller få ett utfall som ønsket. Blir den funnet feil, for lett eller på annen måte ikke tilfredsstillende kravene til praksisfeltet vil ideen kunne bli *frastøtt* (Røvik, 1998a).

Forventning til funn i ett pessimistisk scenario vil være at reformen og dens innhold ikke blir anerkjent som legitim i forhold til organisasjonens opplevde verdi, kultur og/eller praksis, og at hele eller deler av reformen er lagt vekk; er frastøtt.

H1: Barneverntjenestens mandat oppleves av ansatte som kompleks og reformelementenes innhold samsvarer ikke med de allerede etablerte rutiner.

H2: Barneverntjenesten arbeider etter flere overordnede prinsipper, som for eksempel barnets beste, det biologiske prinsipp, minste inngreps- prinsipp, og barns rett til medvirkning. Jo mindre reformelementene samsvarer med disse, jo mer vil det vanskeliggjøre arbeidet og jo mer øker sannsynligheten for at hele eller deler av reformen vil kunne bli frastøtt.

H3: Det blir avdekket motstand (aktiv eller passiv) og/eller likegyldighet, eller at implementeringen går langsomt.

### **2.2.3 Frikopling; ett artistisk scenario**

Ett tredje scenario for å betrakte hva som skjer med reformoppskrifter i det de skal innføres er å se på dem i det som Røvik (1998a) kaller ett artistisk scenario.

Sentralt i dette perspektivet er motsetningene som oppstår i skjæringspunktet mellom krav fra omgivelsene til å innføre endringer, om å fremstå som moderne og forandringsvillig, samtidig som effektivitet skal opprettholdes sammen med stabilitet og ro for de ansatte. Lederen står i ett dilemma der det er viktig å holde seg oppdatert på det moderne, og være åpen for nye ideer, og der det er viktig å fremstå som en innovativ leder. Samtidig er det ett krav om å opprettholde effektivitet, og hvor sannsynligheten for at det lureste er å opprettholde de innarbeidede og

erfaringsbaserte gode løsningene man vet fungerer (Røvik, 1998a). Dette perspektivet er tett forbundet med den ny-institusjonelle forståelsen av organisasjoner, hvor organisasjoner ses i sammenheng med sine omgivelser. Organisasjoner ses på som åpne systemer som lar seg forme og påvirke av omgivelsene/samfunnet, og hvor det er omgivelsene som gir organisasjonene legitimitet (Meyer & Rowan, 1977).

Resultatet av en slik implementering er at organisasjonen tar til seg endringene med mål om å oppnå legitimitet fra omgivelsene, men i praksis skjer det ingen endring. Det oppstår en *frikobling* mellom prat og praksis. Lederne utfører en slags form for «skinn-implementering»; de *snakker* om at man har implementert reformen mens i organisasjonens daglige aktiviteter forløper livet relativt upåvirket (Røvik, 1998a).

Om dette scenariet vil komme til anvendelse vil forventninger til funn være at ledelsen mener at reformen er implementert, men i praksis vil det ikke skje noen endring; det er en frikopling mellom prat og praksis.

H1: Det er mangel på samsvar i reformens intensjon og etablerte praksiser i barnevernet. Det vil være elementer i reformen som vanskelig kan passes inn i etablert praksis.

H2: De ansatte i barnevernet vil gi uttrykk for at man er opptatt av samarbeid med andre instanser, men i praksis vil det i liten grad utvikles tverretattlig samarbeid og koordinering.

#### **2.2.4 Overføring og implementering av ideer forstått som oversettelse**

Røvik (2016) tar til orde for en alternativ måte å forstå hvordan organisasjonsoppskrifter blir implementert i organisasjoner, nemlig som oversettelser. Sentralt i denne teorien er forståelsen av at endringsprosesser kan sees på som *oversettelsesprosesser* der de involverte; *oversetterne*, vil bestrebe seg på å omforme (reform)ideer og tankekonstruksjoner til konkrete handlinger tilpasset eget behov og egen organisasjon. Bak ligger det en grunnleggende forståelse av at alle ideer og oppskrifter som skal implementeres inn i en organisasjon har behov for oversettelse i en eller annen form eller grad slik at translasjon er en naturlig del av alle endringsprosesser. Ideene er ofte uklare og derfor må de oversettes og tilpasses de ulike organisasjonene, og en ide kan altså ende opp med mange ulike resultat (Jacobsen, 2004; Røvik, 2016).

Røvik hevder at denne teorien er særlig egnet til å beskrive implementeringsprosesser fordi den inneholder både en forståelses- og en handlingsmodell. Det som skiller den fra de tre øvrige teoriene er at den vektlegger oversettelse av praksis og ideer mellom og innenfor ulike organisatoriske kontekster. Oversettelsesprosessene kan være både tilsiktet/bevisst og utilsiktet/ubevisst, og man skiller på dette når man forklarer hvorfor ideer blir oversatt.

Av tilskjete motiver for oversettelser finner vi formål om å

- unngå interne konflikter, der «originaloppskriften» ville kunne utfordre bestemte interesser i organisasjonen
- hensynta organisasjoners økonomi og kapasitet (endring tar tid), eksisterende strukturer og rutiner, verdier og tradisjoner, rasjonelle vurderinger om å bearbeide og tilpasse en oppskrift slik at den passer til det allerede etablerte i organisasjonen.
- skille seg ut; «her hos oss gjør vi ikke som alle andre, vi utvikler vår egen variant».

Oversettelser skjer også ubevisst, de omformes uten bevisst vilje og hensikt. Dette kan være om man for eksempel mangler tilstrekkelig kunnskap om ideen. Man tror man har implementert oppskriften, men så skjer det en tillemping som fører til ulike varianter av den opprinnelige oppskriften (Røvik, 2016).

Intensjonen når organisasjoner skal implementere nye ideer vil være at endringen; det nye, skal fungere i praksis når det er tatt inn i organisasjonen. Det skal ikke bare tas inn, det skal også tas i bruk. Ideene tilpasses og omformes slik at de blir nyttige, og rasjonelle verktøy som fungerer og tjener en hensikt (Røvik, 2016).

Oppskrifter kan omformes og oversettes ulikt, men i den grad oversettelsene skjer bevisst følger oversetteren ulike oversettelsesregler (Røvik, 2016). I noen tilfeller handler det om at oppskriftene må *konkretiseres* fra ideer og visjoner til praksis og handling, men i hovedsak blir den *kopiert/reprodusert*. Oversetteren vil her bestrebe seg på å gjengi og gjenskape så nøyaktig som mulig med få eller ingen endringer av det som skal oversettes fra en kontekst til en annen organisatorisk kontekst. Frihetsgradene en oversetter har i sitt oversettelsesarbeid kan være preget av om organisasjonen er styrt av lover og forskrifter, og der korrekt implementering etterprøves og kontrolleres av eksterne myndigheter (Røvik, 2016). Ett eksempel på dette kan være slik kontroll som BUFdir har overfor kommunal barneverntjeneste.

I andre tilfeller blir oppskriftene modifisert, og omformingene skjer som en *delvis imitering*; noen elementer adopteres og resten utelates. En translatør i modifiserende modus legger til (adderer) og trekker fra (fratrekker) slik at oppskriften endres/omformes og tilpasses slik at den passer til den praksisen den skal inn i. Ett argument for å omforme en oppskrift kan være hensynet til at endringene ikke skal bli for omfattende eller ressurskrevende. Translatørens viktigste egenskap her er evnen til å balansere mellom å være tro mot innholdet i oppskriften, og samtidig oversette slik at det passer inn i allerede eksisterende praksis. Oversettelse kan også foregå som *kombinering*; ulike oppskrifter settes sammen, enten deler av, eller hele oppskrifter (Røvik, 2016).

Når en oppskrift har gjennomgått en transformasjon eller omsmelting har den vært gjenstand for en *radikal omforming* og fremstår som noe helt nytt (Christensen et al., 2015; Røvik, 2016). I dette forstås det at en ide eller oppskrift har gjennomgått en total endring, og fremstår som ny og innovativ (Christensen et al., 2015). Oversetteren tar seg store friheter i oversettelsen, der formålet kan være å tilpasse en oppskrift slik at den skal passe inn i egen organisasjon, enten fordi den opprinnelige oppskriften virker for diffus eller for allmenn. Et annet tilfelle der radikal modus kan anvendes er hvis en ønsker å overføre en idé eller praksis som er totalt forskjellig fra sin egen, eller at en ønsker å overføre elementer fra en organisasjon som er i en annen kulturell kontekst inn i sin egen-

Som i de øvrige teoriene er lederens rolle av stor betydning. I dette perspektivet har lederen rollen som oversetter, og endringsprosessen kan sees på både som kunnskapsoverføring og implementering. Røvik (2016) beskriver lederens oversettelseskompetanse som en kritisk faktor når oppskrifter skal implementeres. Om en reform blir implementert med suksess eller ikke handler ifølge translasjonsteorien om kvaliteten på oversettelsesarbeidet. Den som oversetter må forstå at oppskriften oversettes, samt hvorfor og hvordan den oversettes. Den gode oversetter må være både modig og kreativ, og ha egenskaper som kunnskap, mot, tålmodighet og styrke. Oversetteren må ha kunnskap om selve oppskriften eller reformen, konteksten den kommer fra og konteksten/praksisfeltet den skal implementeres i (Røvik, 2016). Når ideene skal oversettes og gis innhold kan det være flere «oversettere» involvert. En ide kan komme inn via ulike kanaler og kan dermed oversettes og fremstå som ulike versjoner innad i en organisasjon, for eksempel i en kommune.

Om dette perspektivet skal komme til anvendelse i fht å predikere hva som vil bli det mest sannsynlige utfall av implementeringen vil mine hypoteser om funn være at jeg finner tegn på at hele eller deler av reformen er oversatt og tilpasset den lokale barneverntjenesten. Reformelementene blir oversatt og i varierende grad omformet, og/eller deler av reformen velges ut og andre utelates. Ulike avdelinger kan oversette reformelementene ulikt, og det vil være flere oversettere av reformelementene. Videre vil ledelsen kommunisere behovet for å implementere reformen for å få løst ett problem.

H1: Ledelsen er bevisst at reformelementene må oversettes og tilpasses barneverntjenesten.

H2: Reformelementene blir oversatt og i varierende grad omformet. Deler av reformen velges ut og andre utelates. Ulike avdelinger kan oversette reformelementene ulikt, og det vil være flere oversettere av reformelementene.

### 2.2.5 *Drivkrefter for, og hindringer mot, endring*

Det kan være nyttig innledningsvis å minne om det faktum at implementering av reformer eller andre oppskrifter i en organisasjon er endringsprosesser som berører mennesker. Så mange som 70% av endringsinitiativ mislykkes (Beer og Nohria, 2000 i: Sverdrup & Olsen, 2015) der noen av de mislykkede endringene kan skyldes manglende analyser av hvilke drivkrefter eller hindringer som ligger i de menneskelige ressursene, eller at ledelsen hopper for fort over til selve implementeringsfasen (Schein, 1999 i: Sverdrup & Olsen, 2015; Weiner, 2009). For å få til en endring som endrer praksis må menneskene i organisasjonene anerkjenne endringen og bidra til endringen ved å handle og samhandle (Jacobsen, 2004). Dette understøttes av Weiner i hans teori «Readiness for change» som handler om hvor mottagelig de ansatte er for endring og betydningen av å jobbe med dette i forberedelsen av endringer. Weiner's hovedbudskap er at det er en klar sammenheng mellom resultatet av en endringsprosess og hvor forberedt de ansatte er både mentalt og atferdsmessig. Hvor målbevisste og endringsbevisste de ansatte er vil vise seg igjen i hvordan de ansatte vil forholde seg til endringen (Weiner, 2009). I dette forstår jeg at de ansatte må være *villig* til å gjennomføre en endring og samtidig oppleve at de har en *mulighet* til å gjennomføre en endring. Samtidig er det avgjørende om den enkelte ser ett behov for endringen, og/eller om vil den ha en positiv effekt på arbeidet.

Videre vektlegger Weiner (2009) betydningen av en samlet besluttsomhet i organisasjonen fordi implementering av kompleks organisatorisk endring krever ett kollektiv bidrag fra flere, der det er en tro på at hver av disse har noe å bidra med i endringen. I dette ligger det en overbevisning om at endringseffektiviteten er høyere når mennesker deler en tro på at man sammen kan implementere en kompleks organisatorisk endring.

I tillegg til å ha fokus på en samlet besluttsomhet for endringer er det viktig at ledelsen i store organisasjoner evner å skape en visjon om hvordan organisasjonen vil se ut etter endringen (Bunker & Alban, 2006).

En organisasjons endringshistorie kan si noe om hvilke reaksjoner nye endringsprosesser vil kunne medføre (Gotvassli & Moe, 2014). Som skissert i «det artistiske scenariet» kan implementeringen av reformen bli «frastøtt», hvor en av hypotesene til dette er at de ansatte uttrykker motstand eller likegyldighet til endringen. Jacobsen (2004) graderer motstand mot endring som en faktor som kan økes i intensitet slik;

Fase 1: Apati/likegyldighet; fravær av positive eller negative følelser, manglende interesse.

Fase 2: Passiv motstand; negative oppfatninger og holdninger, negative og kritiske synspunkter på endringen.

Fase 3: Aktiv motstand: sterke, kritiske ytringer, stiller seg tvilsom til prosjektet, fredelige boikotter og protester

Fase 4: Aggressiv motstand; aktiv spredning av negative rykter, nekte iverksetting av endringstiltak, streik og aksjoner, direkte undergraving og skjult sabotasje, direkte ødeleggelse og «terrorisme».

Årsakene til motstand kan være flere, jeg vil her ta med de jeg finner mest aktuelle i lys av mitt prosjekt.

Årsak til motstand kan være forankret i individuelle forhold som for eksempel faglig uenighet om behovet for endringen, der motstanden kan bli trigget av tanken eller opplevelsen av å måtte endre en rutine eller en måte å utføre arbeidet sitt på som man ser som unødvendig eller feil. Det kan også være tidligere erfaringer om at foreslåtte endringer/reformer har hatt uønsket effekt. En endring kan også sees på som en vann/tap situasjon hvor frykten for å miste «noe», det være seg makt, posisjon, stillingen sin, eller angst for det ukjente er naturlige, psykologiske forsvarsmekanismer (Jacobsen, 2004). Frykt og angst kan føre til ett ubehagelig psykologisk stress som man ønsker å unngå, og hvor det derfor fremstår som ett rasjonelt valg å angripe årsaken til stresset; endringen (Jacobsen, 1998).

Det kan også være en generell mangel på engasjement, utpreget likegyldig innstilling til endringen. Dette kan ha sammenheng med endringskynisme eller endringstretthet (Gotvassli & Moe, 2014)

Sosiale forhold retter seg mot motstand som oppstår som følge av tap av sosiale relasjoner i organisasjonen grunnet endringene, for eksempel at avdelinger deles, mennesker flyttes, eller samarbeidsrelasjoner endres (Jacobsen, 2004). Brudd på psykologiske kontrakter kan være en annen grunn til motstand. En psykologisk kontrakt kan sees på som en uformell kontrakt, en usynlig avtale, som styrer hvordan den ansatte oppfatter den gjensidige relasjonen mellom seg og organisasjonen. Om det oppstår usikkerhet hos den ansatte om hva som forventes i det videre, etter endringen, kan det oppstå det som defineres som ett brudd i den psykologiske kontrakten. Konsekvensen av bruddet kan være at den ansatte blir mindre tilfreds, mindre engasjert, presterer dårligere og tenker oftere på å slutte (Sverdrup & Olsen, 2015).

## 3 METODE

### 3.1 Valg av metode

Når man skal planlegge en studie må man foreta valg av hvilken innsamlingsform som vil gi meg data som er relevant for min problemstilling; ulike metoder anvendes til ulike forhold. Kvalitativ metode fungerer bra når man skal utforske dynamiske prosesser som for eksempel samhandling og utvikling, og når man skal generere ny kunnskap om ett fenomen, og kvalitative analyser kan si noe om forhold mellom fenomener som vi observerer (Malterud, 2013). Fenomenet i denne studien er hvordan implementeringen av barnevernsreformen er planlagt, mulige utfall av implementeringen, og de prosessene som oppstår underveis.

Intervju som en kvalitativ metode brukes når man vil finne ut av ting man ikke vet fra før, og når man trenger tilgang til menneskers historier og erfaringer, meninger eller holdninger (Tjora, 2021). Ifølge Tjora vil dybdeintervjuer kunne gi godt innblikk i organisasjonsendringer, hva ansattes opplevelser av endringene er. I min problemstilling vil det være relevant å få tak i de ansattes forståelse og meninger knyttet til barnevernsreformen for å forstå sammenhengen mellom intensjoner i reformen og hvordan de kommer til syne i praksis. Dybdeintervjuer ble derfor et naturlig valg for meg.

I kvalitative intervju er det ikke ønskelig å gjennomføre intervjuet slavisk etter en standardisert intervjuguide, men heller tilpasses underveis. Det skal likevel være strukturert nok slik at man passer på at man får kunnskap om det man er ute etter (Malterud, 2013). Jeg utformet intervjuguiden min overordnet tematisk fra valgte teoretiske utgangspunkt, samtidig inkluderte jeg spørsmål knyttet opp mot hypotesene med formål å kunne validere eller falsifisere disse. Jeg var bevisst på at jeg ville være åpen for de historiene som kunne komme som sidespor, da det ofte er her ny kunnskap ligger, ifølge Malterud (2013).

#### 3.1.1 *Abduktiv metode*

I en deduktiv tilnærming til datamaterialet går slutningsrekken fra det generelle til det spesielle. Tilnærmingen er teoristyr, top-down, og vi arbeider med utgangspunkt i det allerede kjente (teoriene) og går ned i dataene for å finne svar (Malterud, 2013) Malterud bruker diagnosebestemmelse som metafor for å beskrive tilnærmingen; man bruker diagnosebeskrivelsene for å sjekke ut om de stemmer med pasientens symptomer, for på den måten kunne sette riktig diagnose, dette fungerer som en hypotesetesting.

Induktiv metode sees på som et ytterpunkt til deduktiv metode. Ved en induktiv tilnærming til datamaterialet går slutningsrekken den motsatte veien; fra det spesielle til det generelle, bottom-up. Man kan si at når man har en induktiv tilnærming tar man utgangspunkt i enkelthendelser, beskrivelser i empirien, og bruker disse til å lage nye begreper og beskrivelser (Malterud, 2013). For å fortsette på pasient/diagnose metaforen vil man i en induktiv tilnærming beskrive pasientens symptomer og allmenngjøre denne slik at den passer for flere.

I forkant av intervjuene hadde jeg allerede bestemt meg for hvilke teorier jeg ville anvende som analyseverktøy i denne studien, dette da temaet «implementering» allerede var satt. Intervjuguiden ble produsert med utgangspunkt i valgt teori, og hypoteser utviklet fra disse teoriene. Jeg bruker da en deduktiv metode. Faren med en deduktiv tilnærming er ifølge Malterud at datamaterialet står i fare for å overdøves av teori som fører til lite ny kunnskap (Malterud, 2013). Dette vil jeg være bevisst i min analyse ved å la respondentens opplevelser og beskrivelser være viktigere enn at de skal samsvare med teorien. Finner jeg at respondentens opplevelser ikke samsvarer med en teori, ville jeg måtte revurdere mitt valg av teori. Imidlertid finner jeg da jeg skulle analysere deler av funnene mine, de som omhandler hvordan kommunene hadde forberedt implementeringen, at jeg har behov for å undersøke hva som finnes av offentlige dokumentasjon som underbygger funnene mine. Disse har jeg anvendt i analysen og drøftingen. Jeg har dermed en kombinasjon av induktiv og deduktiv tilnærming i mitt prosjekt, kalt abduksjon (Kvale & Brinkmann, 2015). Abduksjon er når man observerer noe man ikke forstår, men som blir forståelig når man legger til noe mer.

### ***3.1.2 Reliabilitet og validitet***

Spørsmålet om reliabilitet handler om forskningens pålitelighet og at vi kan redegjøre for hvordan forskningen har foregått, mens validitet er knyttet til begrepene gyldighet og relevans; altså hvorvidt det som er tenkt undersøkt er det som faktisk undersøkes (Kvale & Brinkmann, 2015). Vilårene for at en forskning kan sies å være reliabel, eller pålitelig, er at resultatet lar seg reproducere. Dette lar seg ikke gjennomføre med kvalitative intervju, da respondentene ikke vil kunne svare helt likt på samme spørsmål i en annen kontekst og med en annen intervjuer.

Min rolle i disse intervjuene er at jeg selv arbeider i en kommunal barneverntjeneste, og det gir meg en unik innsikt i barnevern som fag, og implementeringen av barnevernsreformen på nært hold i egen kommune. Samtidig er det relevant at jeg er, eller har vært, kollega med flere av respondentene, dog ikke alle like nært, og at dette kan påvirke både intervjusituasjonen og selve intervjuet. Dette vil jeg komme nærmere innpå under etiske overveielser, men jeg har vært



bevisst på denne forskningens reliabilitet ved å kritisk reflektere rundt egen rolle og betydningen av dette samt relasjonen til noen av informantene har for innsamlet data.

For å sikre at svarene jeg fikk ble forstått slik de var tenkt, var jeg opptatt av å hele tiden sjekke ut at jeg hadde forstått respondenten, dette gir forskningen større grad av pålitelighet (Kvale & Brinkmann, 2015). Intervjuene har jeg selv transkribert, og dette skjedde fortløpende. Bruk av lydopptak under intervjuene og transkriberingen er også med å styrke forskningen pålitelighet, ved at respondentene er gjengitt ordrett og ikke ut fra notater og egen hukommelse.

Validitet henger sammen med forskerens nøytralitet når vi tolker våre data, og gir den mening og forståelse, men den handler også om forskerens moralske integritet (Kvale & Brinkmann, 2015). Min rolle som ansatt i barneverntjenesten har som sagt både medført ulemper i form av min profesjonelle relasjon til enkelte respondenter, men også noen fordeler. Det å kjenne til miljøet kan ha ført til å skape en trygghet og legitimitet i intervjusituasjonen, og her skal ikke relasjonens positive betydning undervurderes (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg var bevisst dette da jeg rekrutterte respondenter, og var bevisst på å understreke at dette var basert på frivillighet. Jeg opplevde at respondentene fremsto som frie, engasjerte og positive til å delta, og jeg opplever at antall respondenter totalt sett dekker flere ulike perspektiver og nyanser.

Min intensjon har vært å gjøre forskningen så transparent som overhodet mulig for på den måten styrke forskningens validitet (Tjora, 2021). Jeg har gjennom hele analyseprosessen av dataene forholdt meg kritisk for å fortløpende kunne vurdere om mine tolkninger har relevans for det overordnede tema, for på den måten styrke resultatets validitet. Jeg har også vært oppmerksom på at man vanskelig kan unngå at egen forforståelse har påvirket spørsmålene til respondentene, og tolkningen av svarene, men jeg har vært bevisst problemet ved dette og forsøkt å tolke disse utfra ett objektivt ståsted. Samtidig kan min forforståelse og kjennskap til miljøet jeg skulle forske i ha ført til at jeg har oversett ting som en utenforstående ville sett, og unnlatt å stille spørsmål som jeg intuitivt vet svaret på, eller tror jeg vet svaret på. Jeg opplever likevel at jeg har fått relevant informasjon som bidrar til forskningen min.

Validitet henger også sammen med om mine funn samsvarer med annen forskning (Kvale & Brinkmann, 2015). Min forskning er knyttet til implementering av en konkret reform som i praksis enda ikke er implementert, men målet kan ikke være å generalisere mine funn til alle reformer som skal implementeres. Det denne studien gjør er at den empirisk underbygger en eller flere implementeringsteorier og avviser andre.

For å styrke reliabiliteten trekkes frem den generaliseringen som diskuteres sett opp mot de nevnte implementeringsteoriene i den hensikt å øke forståelsene for implementeringsprosesser av reformer generelt.

### 3.1.3 Utvalg

Når man skal velge informanter er det avgjørende at man velger informanter som kan gi svar på det man ønsker å belyse, både i bredde og dybde (Høium, 2010). Hvor mange informanter man er anbefalt å ha i ett kvalitativt studie varierer. Høium (2010) refererer til McCracken som anbefaler 8 som ett tilstrekkelig antall, mens Malterud (2013) mener at det er kvaliteten og rikholdigheten i dataene som er det vesentlige og ikke antall informanter.

Jeg endte opp med til sammen 9 informanter, 8 kvinner og 1 mann. Jeg kommer ikke til å henvise til kjønn, da den eneste mannlige informant hadde blitt gjenkjent og dette ville hindret anonymisering. De har ulike roller og ulike arbeidsoppgaver, men jeg skiller kun på ledere og saksbehandlere. Jeg vil referere til dem som leder eller ansatt eller det kjønnsnøytrale «hen» i det videre. Informantene er alle ansatte i kommunal barneverntjeneste, de har ulike bakgrunn og antall års arbeidserfaring i kommunal barneverntjenesten varierer fra 1 år til nærmere 20 år, og de er alle berørt av barnevernsreformen gjennom sitt arbeid. Jeg tok kontakt med ledere i tre ulike kommuner i Rogaland, som alle ønsket å delta. De representerer tre ulike barneverntjenester, i tre ulike størrelser, der den største har ca. 90 ansatte.

Jeg sto mellom valget å be om tre informanter fra hver kommune eller å velge å ha alle informantene fra en og samme kommune. Mine teoretiske utgangspunkt krever at jeg utforsket likheter og ulikheter mellom kommunene, men også om reformen var forstått likt og ulikt innad i kommunen. Jeg hadde på forhånd foretatt en forundersøkelse i en av kommunene, og hadde allerede dannet meg en hypotese om at reformen var forstått ulikt i de ulike avdelingene og jeg var interessert i å sjekke ut om denne hypotesen stemte. Jeg foretok ett bevisst og strategisk valg om å la de tre lederne representere hver sin kommune og deretter valgte jeg ut 6 ansatte fra samme kommune, men fra tre ulike avdelinger. På denne måten vurderer jeg at jeg fikk informasjon som var både «bred og dyp». De ansatte er både menn og kvinner, og de ble rekruttert ved hjelp av forespørsel på mail. De fikk tilsendt «Forespørsel om deltakelse i studie» i forkant og jeg snakket med alle respondentene om hva min avhandling handler om, og jeg oppfattet at alle synes temaet var relevant og interessant.

### **3.1.4 Intervjuguide**

I dybdeintervjuer er målet å få tak i informantens subjektive refleksjoner og meninger, samtidig skal det opprettes en struktur som har som hensikt å styre samtalen slik at man får svar på det som etterspørres (Tjora, 2021). For å oppnå dette valgte jeg en semistrukturert intervjuguide. Fleksibiliteten i et semistrukturert intervju bidrar til at man kan få mer kunnskap ut av dialogen med deltakerne i intervjuet ved at man kan stille oppfølgingsspørsmål i tillegg til spørsmålene på intervjuguiden (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg opplevde at jeg fikk mye nyttig informasjon som jeg kanskje ikke ville fått ved å ha ett strukturert samtaleintervju.

I intervjuguiden hadde jeg utledet spørsmål som ville gi meg svar på om mine hypoteser ville bli støttet eller avkreftet. Ett eksempel på dette var spørsmålet om hvordan respondentene hadde oppfattet innholdet i reformen. Svaret på dette ville kunne gi svar på om respondenten hadde oppfattet om noen av de utvalgte reformelementene jeg har hatt ett særlig fokus på ble sett på som relevant av respondentene.

Da intervjuguiden var ferdig foretok jeg ett pilotintervju for å forsikre meg om at spørsmålene var forståelig og at rekkefølgen de kom i ga mening underveis. Pilotintervjuet gjorde at jeg foretok noen nødvendige justeringer i guiden.

Underveis i intervjuene var det ikke alle spørsmål som ble stilt fordi respondentene i stor grad snakket fritt og svarte på flere spørsmål underveis. Jeg stilte noen av respondentene flere oppfølgingsspørsmål som ikke ble stilt til de andre, da det ikke var naturlig eller fordi de hadde gitt utdypende svar i løpet av intervjuet.

### **3.1.5 Intervjusituasjonen**

I en intervjusituasjon er det sentralt at den som skal bli intervjuet føler seg trygg, og dette er i hovedsak intervjuerens ansvar (Tjora, 2021).

Jeg la til rette for dette ved å invitere meg til respondentens arena; enten på deres kontor, eller at de fikk velge hvilket rom vi skulle sitte på. Jeg hadde på forhånd forklart hva intervjuet skulle handle om, og jeg avklarte i forkant av intervjuet om det var greit å bruke båndopptaker. Lydopptak skal kun brukes i de situasjonene hvor dette er gitt eksplisitt samtykke til (Malterud, 2013; Tjora, 2021), og dette var derfor inntatt på samtykkeskjemaet som respondenten signerte på forkant.

Jeg valgte å gjøre bruk av lydopptaker for å kunne holde fokus på respondenten i stedet for å notere. Dette hadde jeg allerede gjort en erfaring på under mine forundersøkelser, hvor jeg kun noterte. Jeg så da i ettertid at jeg hadde gått glipp av mye, og det var ikke alle notatene som ga helt mening i ettertid. Hvert intervju varte i snitt 1 time, noen litt mer og noen litt mindre.

En av respondentene foretrakk å være på hjemmekontor og vi tok intervjuet over Teams. Etter min vurdering fungerte dette veldig fint. Jeg oppdaget under transkriberingen at opptaket av teams intervjuet ga meg god anledning til å observere kroppsspråket, endringer i stemme osv. på en måte som jeg ikke gjorde ved å transkribere etter lydopptak. Dette førte til at jeg forespurte respondenten fra en av de nærliggende kommunene om mulighet for å ta dette på Teams. Dels for å spare tid, men også fordi jeg opplevde at dette ga meg utstrakt informasjon slik jeg vurderte det. To av intervjuene ble derfor gjennomført på Teams.

På slutten av intervjuet fikk alle respondentene spørsmål om det var noe jeg ikke hadde spurt om som de opplevde som viktig. Noen uttrykte at de var overrasket over at de hadde så pass lite informasjon om temaet; barnevernreformen, andre igjen reflekterte over noen av spørsmålene som hadde opplevdes som en «aha-opplevelse» og de sa at «dette hadde de ikke tenkt på før».

I etterkant av intervjuene, og mens jeg har transkribert intervjuene har det slått meg hvor åpne og ærlige informantene mine fremst, hvordan de delte refleksjoner og tanker om ting som opplevdes som vanskelig og kritiske overfor egne arbeidsgiver. Dette er informasjon jeg har forsøkt å forvalte med stor respekt for respondentens tillit til meg. Selv opplevde jeg intervjusituasjonen som trygg, uformell og behagelig, og jeg opplevde respondentene som interesserte, engasjerte og opptatt av å ville dele. Likevel er det viktig å få frem at dette er mine egne inntrykk. Intervjupersonene kan sitte med et annet inntrykk enn meg selv.

## **3.2 Analyse**

Jeg vil her gjøre rede for analyseprosessen og hvordan jeg gikk frem da jeg analyserte innsamlet data.

Etter gode råd fra tidligere studenter gjorde jeg transkriberingene fortløpende i etterkant av intervjuene. Da er inntrykkene fremdeles ferske og jeg gjorde meg også notater utover det som ble sagt. En viktig erkjennelse er at det kom frem mye mer under transkriberingen enn hva jeg hadde forventet. Hovedinntrykkene jeg satt med etter enkelte av intervjuene endret seg når jeg

gikk så grundig gjennom dem, og viktig informasjon hadde gått tapt om jeg ikke hadde brukt så mye tid på dette.

### 3.2.1 *Tematisk analyse*

Jeg har valgt å anvende tematisk analyse når jeg analyserer mine data. Ved å bruke tematisk analyse er oppmerksomheten rettet mot å identifisere, analysere og skildre mønstre (tema) i datamaterialet (Braun & Clarke, 2006). Dette finner jeg nyttig i gjennomgang av mine data hvor jeg er på «jakt» etter om hypotesene mine blir støttet eller ikke, og der tema i denne sammenheng blir mine hypoteser. Metoden blir beskrevet som en prosess som består av seks steg. Jeg har forsøkt å følge stegene i min analyse.

Første steg er å bli godt kjent med datamaterialet. Jeg leste først igjennom alle intervjuene flere ganger, og markerte i marginen hvilke poenger i teksten jeg fant viktige og som kunne svare på forskningsspørsmålene mine. Dette ble som en første «grovsortering» og jeg gjorde endringer her ved nye gjennomlesninger. Deretter kodet jeg ved å kategorisere datamaterialet under de ulike forskningsspørsmålene de svarte til (steg to i analyseprosessen). Noe av datamaterialet svarte til flere forskningsspørsmål, disse ble sortert i begge kategorier.

Steg tre, fire og fem er å lete etter overordnede tema som det kodede datamaterialet blir plassert inn i, gå kritisk gjennom temaene og gi dem navn. I min analyse ble forskningsspørsmålene og de tilhørende dataene sortert opp mot hypotesene jeg har utledet fra teorien. I denne prosessen har jeg hatt øye for om hypotesene ble bekreftet eller avkreftet, da begge deler er like viktig. Hypotesene var allerede utledet av teoriene slik at dette var positivt gitt allerede før analysen og ble ikke en del av analysen. Min videre analyse ble derfor å se hvilke funn som sto frem, forståelser og meninger som gikk igjen hos flere respondenter og disse ble til de overordnede temaene mine. Denne fasen synes jeg var utfordrende fordi momentene i de ulike temaene gikk inn i hverandre. Informantene hadde også fortalt om de forskjellige temaene i ulike sammenhenger og det var derfor en utfordring å lage undertemaer ut fra dette. I den sjette og siste fasen skal alt det sorterte arbeidet utarbeides til en tekst som fremstår som en strukturert og logisk fremstilling av dataene (Braun & Clarke, 2006).

Ved å isolere dataene i ulike tema kan man risikere at utsagn blir tatt ut fra sin sammenheng og den kontekst de kom frem i, og blir gjenstand for en tolkning langt fra hva respondentens mening. Dette utgjør også noe av kritikken av tematisk analyse. Metoden blir kritisert for å

være for fleksibel i favør av forskeren, samtidig som dette også blir trukket frem som noe av fordelene med metoden (Braun & Clarke, 2006).

Jeg opplevde at metoden ga meg god oversikt over datamaterialet, og om selve analyseprosessen opplevdes veldig krevende og intens, har den samtidig vært spennende og lærerik.

### **3.2.2 Etiske overveielser**

Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjenesten (NSD). Prosjektet ble funnet å være i samsvar med personvernlovgivningen og ble godkjent.

I denne studien har jeg innrettet meg etter retningslinjene til NESH – De Nasjonale forskningsetiske retningslinjene for Samfunnsvitenskap og Humaniora (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016). Viktige prinsipper innenfor forskningsetikken er å hensynte et informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av deltagelse (Kvale & Brinkmann, 2015).

Deltakerne mottok informasjon om temaet muntlig eller på mail, sammen med informasjonsskriv (vedlegg) i forkant av intervjuet. Informasjonsskrivet var utarbeidet etter mal fra NSD og inneholdt presentasjon av prosjektet, formålet med prosjektet, hvem som er ansvarlig inkl. kontaktinformasjon til disse, samt informasjon om hva det innebærer å delta i prosjektet. Skrivet inneholder også informasjon om taushetsplikten og retten til å trekke seg underveis uten å måtte oppgi noen grunn til det. Sammen med skrivet var det også lagt ved ett samtykke skjema som samtlige signerte på.

I denne sammenheng referer konfidensialitet til en enighet med respondentene om hva man kan gjøre med dataene i etterkant av intervjuene. I praksis blir dette oftest aktuelt i form av at deltakerne skal anonymiseres på en slik måte at de ikke blir gjenkjent i avhandlingen (Kvale & Brinkmann, 2015) Jeg har forsøkt å anonymisere den enkeltes utsagn med dette i mente gjennom hele avhandlingen. Eksempel på dette er at enkelte av respondentene navngir konkrete modeller de anvender for implementeringen; dette har jeg i sitater anonymisert slik at man ikke skal kunne gjenkjenne den aktuelle kommunen. En annen respondent opplyser i sitt sitat antall flyktninger de har planlagt å ta imot, dette har jeg også anonymisert da dette kan føre til at man vet hvilken kommune det er snakk om. Jeg erstattet tallene med samme numeriske antall kryss; slik at eks. 10 ble erstattet med xx mens 100 ble erstattet med xxx. Dette for å illustrere

differansen. Jeg vurderte også å ikke ta med sitatene, men da ville noe av meningen med sitatet falle bort.

I den grad det har vært aktuelt har jeg generalisert uttalelsene. Der jeg har vurdert det som vesentlig om det er en leder eller saksbehandler som har uttalt noe er dette konkretisert, utover dette har jeg bevisst brukt «ansatt» som begrep. Lydopptaker med intervjuene har vært forsvarlig oppbevart i låst skuff, og intervjuene gjort på Teams er lagret på område på maskin med totrinns påloggingskode som bare jeg kjenner til.

Temaet for oppgaven er mulige utfall av implementeringen av barnevernsreformen, og da ikke i lys av barnevernfaget, men i lys av implementeringsteorier. Jeg var i forkant av min oppgave kjent med at det regjerte ulike syn på implementeringsprosessen, og at enkelte respondenter ville kunne vegre seg for å ville si noe som kunne oppfattes som kritikk overfor kommuneledelsen og andre. Jeg var bevisst på min respekt overfor respondentens egne følelser og personlige meninger som kom til uttrykk og at de skulle kunne uttale seg fritt og uten frykt for negative konsekvenser. Ett annet aspekt kunne være at respondentene tenkte at de ved sin deltagelse ville kunne påvirke prosessen ved sin arbeidsplass, noe man ikke kan se bort fra på sikt. Dette ble ikke vektlagt verken i rekruttering eller underveis i intervjuet.

Jeg har også måttet ta noen etiske vurderinger i fht min nærhet til feltet og enkelte respondenter. Da jeg har en relasjon, dog profesjonell, til enkelte av respondentene kunne det oppleves som vanskelig for dem å si nei til forskningsprosjektet. Det var derfor viktig å understreke frivilligheten i å delta, og at dataene ville bli anonymisert.

Jeg var også bevisst på å informere om at jeg i denne konteksten tilnærmet meg relasjonen til deltakerne som forsker og ikke som ansatt i barneverntjenesten. Dette for å skille på rollene overfor respondentene.

Det siste momentet som er viktig i dennes sammenheng er tilgang til opplysninger jeg har som ansatt og taushetsplikten jeg som forsker har. Den informasjonen jeg har fått i intervjuene kan ikke overføres til de profesjonelle relasjonene. Informasjon jeg har som ansatt kan jeg heller ikke uten videre ta i bruk i forskningen (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016). Jeg har derfor vært bevisst å etterspørre alle generelle data som for eksempel hvilken rolle respondenten har, hvor lenge de har arbeidet i tjenesten osv., selv om jeg kanskje vet svaret på disse spørsmålene. I den grad jeg har hatt behov for dokumenter som underbygger mine funn har jeg også funnet disse i offentlige arkiv eller systemer.

### 3.2.3 Begrensninger i studien

En begrensning i studien er at jeg med fordel kunne hatt flere respondenter fra flere ulike kommuner, for å få frem hva som er likt og hva som er ulikt. Dette for å bedre kunne generalisere, og for å få sikrere holdepunkter for å forstå variasjoner og likheter i funnene. Det skal også nevnes at jeg hadde rekruttert ytterligere to respondenter som kunne gitt en bredere innsikt fra de tre kommunen, men disse ble avlyst dels grunnet sykdom hos respondenten og dels på grunn av tidspress hos meg.

Som jeg har nevnt i punkt 3.1.3 er mine respondenter valgt ut fra hvilket arbeidsområde (avdeling) de er tilknyttet, og hvilke kjernearbeidsoppgaver de har. Alle mine respondenter tilkjenner at de har kjennskap til reformen og at de har blitt informert om reformen. Én gir uttrykk for å ha lest seg opp selv på hva som forventes av hen i vedkommende sitt arbeid, noe som også kommer frem i sitater. Dette er likevel ikke oppgitt som et krav for ansatte i barneverntjenesten. Det er en forventning om at lederen har kunnskap og at de har sørget for å informere de ansatte utover dette. Dette gir en klar begrensning i studien, mener jeg, all den tid jeg ikke vet hva slags informasjon hver enkelt har fått eller er gitt, og dermed heller ikke har grunnlag for å si noe om hva de *burde* vite. Mitt inntrykk er likevel at de jeg har intervjuet har hatt god innsikt i hvordan reformen vil påvirke eget arbeidsområde, men jeg har en opplevelse av at man nok primært har satt seg inn i den delen av reformen som man antar har betydning for egne arbeidsoppgaver, og at resultatene av den grunn kanskje fremkommer mer begrenset enn de faktisk er.

Andre begrensninger i min studie slik jeg ser det er den rolle og forforståelse jeg har som forsker i eget felt, og på ett område som opptar meg og mine kollegaer i det daglige. Wadel peker på at når man forsker i eget praksisfelt så forsker man også på sin egen virkelighet. Dette kan gjøre forskningen lettere da man snakker det samme språket og har en felles kunnskapsbase, og man slipper å bruke tid på oppklaringer og forklaringer (Wadel, 2014). Min nærhet til barnevernsfeltet vil også ha en betydning, og da i særlig grad knyttet til min forforståelse. Dette vil kunne slå positivt ut i intervjusituasjonen da min kjennskap inngir tillit og troverdighet i intervjusituasjonen, mens det som kommer frem gjennom intervjuet kan forstås bedre nettopp gjennom min forforståelse. Men denne innsikten kan også føre til blindhet til det som en forsker uten den samme forforståelsen ville kunne stille spørsmål ved (Høium, 2010). Jeg kan også ha dannet meg en forforståelse som har preget de spørsmålene jeg har stilt og min tolkning av respondentenes svar, samtidig har jeg vært dette bevisst og etterspurt at jeg har forstått svaret riktig der hvor jeg fant dette riktig. Gjennom mitt arbeid i det daglige er det heller ikke til å



komme bort fra det faktum at jeg også har en egeninteresse i reformen og hvordan den blir forstått og implementert. Jeg har i lys av dette stilt meg så nøytral og objektiv som jeg har evnet både i mine intervjuer og analyse av disse, og vært bevisst på at jeg ønsker at min studie skal være så transparent som mulig.

## 4 Kunnskapsgrunnlag og kontekst

### 4.1 Bakgrunn for barnevernsreformen 2022

I forkant av reformer vil det foreligge utredninger eller kartlegginger som synliggjør behovet for endring, som setter «diagnoser» hvor regjeringer finner at reformer er den riktige «medisinen». Problembeskrivelsene har vært flere, og de har vart over tid. Jeg vil nevne noen av de rapportene/evalueringene.

Det har også tidligere vært gjennomført reformer i barnevernet, og den seneste var «Forvaltningsreformen i barnevernet» fra 2004. Denne hadde som mål å bedre samhandlingen mellom kommunen og stat, utvikle et likeverdig barnevern uavhengig av bosted, god faglig og økonomisk styring og god kvalitet og faglig videreutvikling. Det opplevdes uenighet og uklare ansvarsforhold mellom stat og kommune, og da særlig knyttet til økonomi og hvem som hadde ansvar for barnet etter at det var plassert. Tiltakene som ble opprettet var bla en ny etat; BUfetat; bestående av ett direktorat og 5 regionskontor (Myrvold et al., 2011). Evalueringen har sett på fire hovedtema, bla om forvaltningsreformen i barnevernet har bidratt til et mer likeverdig tilbud av barneverntjenester i hele landet, og om reformen har ført til bedre tjenester til kommunene og bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene i barnevernet (Myrvold et al., 2011). I rapporten konkluderer man at organisering av barnevernet må ta hensyn til at

- kommunene er svært ulike mht kompetanse og ressurser
- det er kommunene som har ansvar for barna som mottar hjelp
- finansieringsordningen må være utformet slik at det ikke blir for stor belastning på kommunen for å søke riktig hjelp til barna, samtidig som insentivene til å velte kostnader over på staten må begrenses.
- For å unngå dobbeltarbeid og uavklarte arbeidsforhold må en god og praktisk arbeidsdeling mellom stat og kommune bestrebes.

Til sist anbefaler man tre ulike modeller for organisering av barnevernet, hvorav jeg mener å kjenne igjen den ene modellen som beskriver barnevernsreformen 2022: «*En kommunal modell, med betydelig mer ansvar til kommunene. Bufetat beholder ansvar for å tilby institusjonsplasser, mens kommunene får en bestiller rolle*» (Myrvold et al., 2011).

«Bare en ekstra tallerken på bordet?» er en rapport fra helsetilsynet etter ett landsomfattende tilsyn med kommuners arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem som finner svikt i dette arbeidet. Helt konkret peker de på manglende dokumentasjon og barnevernfaglige vurderinger om hvordan barnet blir fulgt opp, og ikke minst hvordan ledelsen i den enkelte kommune mangler kontroll og oversikt over hvordan disse barna har det. (Helsetilsynet, 2015)

«Minst hjelp til de som trenger det mest» er en sluttrapport etter ett forsknings- og utviklingsprosjekt gjennomført av Nordlandsforskning, kalt «Det nye barnevernet». Forskningen forgikk i perioden 2008-2009 og fra 2010 -2012 og omhandlet 715 familier i barnevernet. Forskningen viser til et mangelfullt samarbeid mellom barnevern og andre kommunale tjenester og til ett manglende tilbud i andre tjenester enn barnevernet. Foreldre har en større tillit til at barnevernet er til for barna enn for eksempel skolen, selv om foreldrene også kan kjenne seg sviktet når barnevernet ikke gjør som de (foreldrene) mener er riktig. Forskningen viser også til at de mest marginaliserte og sårbare familiene der risikoen for barn og unge er størst ikke mottar like mange tiltak som kan virke forebyggende for å motvirke risikoen som barna er utsatt for. Forskningen viser at barnevernet kommer på banen først når det oppstår kriser, og da ofte etter kontakt fra foreldrene selv. Disse foreldrene etterlyser mer kontakt og oppfølging fra barnevernets side (Clifford et al., 2015).

«Barnevernet- et utfordrende samliv mellom stat og kommune» er en analyserapport fra Vista Analyse på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet hvor de i hovedsak skulle utrede spørsmålet «Kan økt ansvar til kommunene gi et bedre og mer effektivt samarbeid?» Utgangspunktet for utredningen var bla. ett manglende samsvar mellom oppgave og finansieringsansvar mellom stat og kommune både i fht fosterhjem og institusjonsplasseringer, mangel på egnede fosterhjem og for få institusjonsplasser i deler av landet. Konklusjonen på analysen ble at man på sikt ser at ett økt kommunalt ansvar, særlig på fosterhjemsarbeidet, vil gi ett bedre og mer effektivt barnevern. Man må imidlertid på forhånd foreta seg grep som sikrer mer standardiserte ytelser og større vekt på tjenester fremfor penger (Ekhaugen & Rasmussen, 2015).

I tillegg har media vært særdeles aktive i å dokumentere hva som er problemet med barnevernet. Jeg tror at Saken om «Glassjenta» (Ergo, 2016), en dokumentarserie i Stavanger Aftenblad, sannsynligvis har vært med å prege reformen. Dokumentarserien handler om «Ida» og hennes barnevernssak, og setter søkelys på flere av de elementene som barnevernsreformen inneholder;

manglende samarbeid på tvers av etater, manglende dokumentasjon og barnevernsfaglige vurderinger som fikk store konsekvenser for «Ida». Journalisten, Thomas Ergo, mottok i 2017 «Den store journalistprisen» for dokumentarserien, og i begrunnelsen heter det at arbeidet hans førte til at menneskerettigheter ble erkjent, systemsvikt ble dokumentert, og rutiner endret.

#### *4.1.1 Tre forsøkskommuner*

I 2015 starter arbeidet med å få på plass tre kommuner som skal delta i forsøk med ny ansvarsdeling i barnevernet. Forsøket ble gjennomført i perioden 2016-2019, hvorav to av kommunene videreførte forsøket frem til reformen ble iverksatt, mens en kommune avsluttet forsøket i 2019. I forsøket har de tre kommunene hatt ett helhetlig ansvar for barnevernet, inkludert fullt økonomisk ansvar og de statlige oppgavene. De har mottatt økte økonomiske tilskudd.

Lærdommer man sitter igjen med etter forsøket er

- *Det er avgjørende at kommunene har god kunnskap om ansvaret og oppgavene de skal overta*
- *Implementering av nye oppgaver innebærer en ekstra belastning på barnevernet, og krever en robust tjeneste*
- *Forebyggende arbeid krever tydelig definerte roller og ansvarliggjøring av alle tjenester og nivå i kommunen*
- *Økt kommunalt ansvar gir mulighet for god tilpasning av tiltak til barnets behov*
- *Fosterhjemsarbeidet er omfattende og krever dedikert personell*
- *Kommunenes fosterhjemsrekruttering bør ta utgangspunkt i et systematisk arbeid med familie og nettverk*
- *Økonomiske insentiver er ikke tilstrekkelig for å prioritere forebygging*
- *Økt rammefinansiering av barnevern krever robuste kommuner som kan tåle svingninger og uforutsette endringer i behovet for dyre barneverntiltak (Krohn et al., 2020).*

## **4.2 Barnevernsreformen 2022**

Prop. 73 L «Endringer i barnevernloven (barnevernreformen)» (Prop.73L, 2017, s. 26–31) og rapporten fra Barne- og likestillingsdepartementet «Mer kunnskap-bedre barnevern» (Barne-

og likestillingsdepartementet, 2017b) definerer følgende problemområder i dagens barnevern og hvor man ønsker endring;

1. Varierende kvalitet i forebyggende arbeid. Barn får ikke hjelp tidlig nok. Barn og familier som strever blir ikke identifisert tidlig nok, og problemene blir for store.
2. Tiltakene er ikke spisset nok. Foreldre etterlyser tettere oppfølging og ansatte i barnevernet etterlyser kompetanse og faglige verktøy i komplekse saker.
3. For mange brudd i plasseringer i fosterhjem. Oppfølgingen av fosterhjem tilfredsstillende ikke lovens krav, eller fosterforeldrenes behov.
4. Unge som blir plassert i institusjon opplever for ofte flyttinger og at institusjonene ligger for langt hjemmefra. Det blir vanskelig å opprettholde relasjoner som oppleves som viktig for de unge.
5. Utstrakt bruk av private tiltaksbydere. Dette skaper usunne markedskrefter i barnevernsomsorgen.
6. Den kommunale styringen er ikke tilstrekkelig. Det synliggjøres en sammenheng mellom svikt i tjenestetilbudet (til barneverntjenesten) og manglende ledelse og kontroll.
7. Flere barn har behov for sammensatte tjenester fra flere instanser samtidig. Ofte svikter det i overgangen eller i samarbeidet mellom disse tjenestene, og barnevernet i for liten grad deler nødvendig informasjon.
8. Det er en utydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune. Dette er i utgangspunktet regulert i loven, men i praksis er det uklart hva som ligger til det kommunale og det statlige barnevernet. For eksempel kan barnevernet beslutte at barn skal plasseres i institusjon, men staten har ansvaret for institusjonenes faglige innhold og kvalitet, og mesteparten av det økonomiske. Dette fører til at kommunene opplever at de har lav valgfrihet i fht tiltak, og barn opplever at de ikke blir lyttet til.
9. Kompetansen i utrednings og tiltaksarbeidet barnevernet er for dårlig, og utdanningstilbudet er ikke godt nok.

Som oversikten viser, er problemområdene mange og behovene store. Solveig Horne sier i pressekonferanse den 31.3.17 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a) at intensjonen med reformen er å gi mer ansvar for barnevernet til kommunene for å gi de (kommunene) mulighet til å forebygge mer og samarbeide mer på tvers av tjenestene.

Overordnet blir målsettingen med barnevernsreformen skissert slik:

Flere barn skal få hjelp i rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020).

Problemområdene komprimeres etter hvert ned til følgende prioriterte forbedringsområder:

- A. Barnets behov i sentrum – barnevernet mangler differensierte nok tiltak, både i det kommunale og statlige barnevernet.
- B. Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune – økt ansvar til kommunene både faglig og økonomisk. Alt ansvar for fosterhjem til kommunene, ansvar for de spesialiserte tiltakene er ett statlig ansvar.
- C. Utdanning og kompetanse – økt kommunalt ansvar gir handlingsrom til å etablere større fagmiljø gjennom tverretatlige og tverrfaglige samarbeid i og mellom kommuner. Det skal utarbeides digitale kvalitetssystem, grunn- og videreutdanningene utvikles og forbedres, det opprettes ulike læringsnettverk og veiledningsteam til de kommunene som ønsker dette.
- D. Lokal forankring og styring - Overordnet statlig styring fjernes. Kommunene har ett helhetlig ansvar for barna og deres familier (innbyggerne), og at de får den hjelpen de har behov for til rett tid. Det forventes tydeligere samarbeid mellom de ulike kommunale instansene, og at kommunestyret utarbeider en plan for dette arbeidet (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020).

### **4.3 Avgrensninger**

Det overordnede målet for barnevernsreformen er at *«flere barn skal få hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov»*. De prioriterte forbedringsområdene som jeg viser til i avsnittet over kan sees på som forutsetninger som må oppfylles for at reformens målsetting skal nås. I min oppgave vil jeg omtale dem som *reformelementer* som skal implementeres, og jeg vil i denne studien ta utgangspunkt i to reformelementer; «tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune», og «lokal forankring og styring» og se på implementeringen av disse. De øvrige er like viktige, men vil ikke bli en del av denne avhandlingen.

### **4.4 Reformelementene**

Jeg vil her gå nærmere inn på disse to reformelementene, og se på bl.a. bakgrunn og intensjon med reformelementet, og hvordan dette vil se ut i den kommunale barneverntjenesten.

#### 4.4.1 Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune

Det er identifisert ett behov for større forutsigbarhet og klarhet i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Ansvarsdelingen fremstår som uklar, og det kan oppstå «huller» i overgangen mellom kommunalt og statlig barnevern, heretter kalt Bufetat (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020). Primært kan det synes som om uklarhetene knyttet til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat i hovedsak dreier seg om hvor grensene mellom Bufetat og kommunen går i fht å vurdere hvilket behov familiene har, og når man skal benytte seg av statlige tiltak. Det fremkommer også at det kan oppstå uenighet om kommunen har gjort nok for å rekruttere i slekt og nettverk i forkant av fosterhjemsplasseringer, samt at Bufetat opplever det utfordrende at kommunen og fylkesnemndene har beslutningsmyndighet om hvilke tiltak de skal tilby (Misund, 2022).

Målet med reformelementet «tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune» kan sies å skulle føre til ett bedre tilbud til barn og familier og bedre samhandling mellom stat og kommune. Kommunene skal gi et bedre barnevern, slik at flest mulig barn kan få tilpasset hjelp innenfor de ressursene barnevernet og kommunen til enhver tid disponerer. (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020).

For å tydeliggjøre dette har Bufdir, på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet, utarbeidet «tjenestekataloger» for de ulike områdene innenfor barnevernets ansvarsområder, fra hjelpetiltak til institusjon. Tjenestekatalogene tydeliggjør tjenestetilbudet som helhet, forventningene til tjenestene, og ansvarsforhold mellom Bufetat, kommunene og samarbeidsparter (Bufdir, u.å.-c).

I praksis innebærer dette økt kommunalt ansvar og (intensjonelt) økt kommunal valgfrihet. Helt konkret har den økonomiske egenandelen for plasseringer i institusjon økt med 100 000,-/mnd.pr. barn, og refusjonsordning for fosterhjemsplasseringer er tatt bort. Egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert (Barne- og familiedepartementet, 2021). Kommunens økte utgifter er tenkt å skulle bli dekket av økte statlige rammetilskudd til kommunene, og de økonomiske endringene er tenkt som insentiver for kommunene til å jobbe forebyggende. (Barne- ungdoms og familiedirektoratet, u.å.-b). Her er det verdt å merke seg at det kommunale tilskuddet ikke er øremerket og det er opp til den enkelte kommune å disponere midlene som blir tilført.

Avlønning til fosterhjem har i lang tid vært ett omdiskutert tema, både mellom kommuner og mellom fosterforeldre, jfr. «Fosterhjemsforeningen». Slik praksis er i dag avgjør kommunen selv hvor mye fosterforeldre skal få i lønn, gjerne utregnet i antall KS (som ligner på G i

folketrygden). Avlønningen er basert på individuelle vurderinger, og kan variere fra kommune til kommune. Dette medfører stor frustrasjon både for ansatte i barnevern og ikke minst for fosterforeldre. Det nye ansvaret vil ikke nødvendigvis medvirke til at disse forskjellene blir endret, slik jeg ser det. Det som kan tale til fordel for en større likhet er en anbefaling fra Bufdir om hvordan man skal vurdere avlønning, men igjen; dette er en anbefaling og ingen tydelig retningslinje. Bufdir understreker at det er viktig for kommunene at de utvikler samarbeid med andre kommuner i implementeringen av reformen (Barne- ungdoms og familiedirektoratet, u.å.-a). Jeg er kjent med at det i mitt distrikt er utarbeidet felles retningslinjer mellom kommuner det er naturlig å samarbeide med (for eksempel i fht geografisk nærhet) om lik avlønning. Kommunene har også fått et økt faglig ansvar, blant annet gjennom et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem. I praksis betyr dette at kommunen får ansvaret for den praktiske, økonomiske og faglige støtten til fosterhjem, i tillegg til den jevne oppfølgingen av både fosterhjem og barnet som bor der. I forskrift om fosterhjem §4 er lagt føringer om at kommunen alltid skal vurderer om det er mulig å plassere barn i deres slekt eller nettverk, og om dette er barnets beste skal dette velges (Lovdata, u.å.). Dette er imidlertid en forventning som har vært tydeliggjort gjennom de seneste årene, slik at dette bør ikke komme som en overraskelse for kommunene.

#### *4.4.2 Lokal forankring og styring; overgangen fra barnevernsreform til en oppvekstreform*

Ett annet sentralt punkt i barnevernsreformen er det identifiserte behovet for større grad av styring og kontroll i den sentrale kommuneadministrasjonen for å skape helhetlige tjenestetilbud tilpasset behovene til barn og familier, og for å avdekke svikt og mangler (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020).

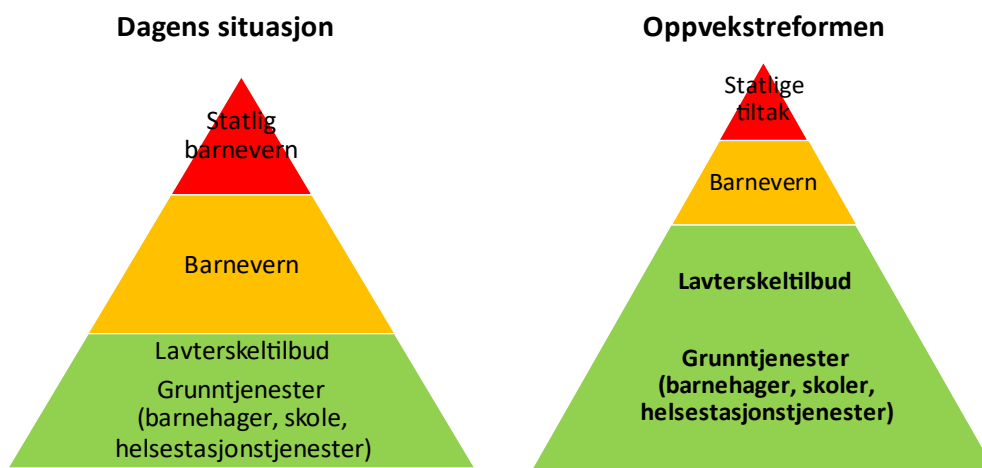
Dette er konkretisert i endring i lov om barneverntjenester § 3-1 «Kommunens forebyggende virksomhet» der det innføres en plikt til å samordne kommunens forebyggende tjenestetilbud rettet mot barn og familier, og at kommunestyret skal vedta en plan for det forebyggende arbeidet. Det er også presisert at det er kommunen som har ansvar for oppgavene etter loven (Bufdir, u.å.-b)

Intensjonen med reformen er å gi kommunene økt handlingsrom til å prioritere ressursene etter hvilket behov den enkelte kommune har, og da basert på den kjennskap den enkelte kommune har om hva deres innbyggere trenger. I dette ligger det en klar føring for at kommuneledelsen



har det overordnede ansvaret for det forebyggende tjenestetilbudet for barn og familier i en kommune, og det er en forventning om en økt grad av samarbeid innad i kommunene. Dette gjør reformen ikke bare til en barnevernsreform, men også en «Oppvekstreform». Barnevernet har ikke anledning til å oppfylle intensjonen for reformen alene, og andre kommunale etater enn barnevernet må på banen for at dette skal bli noe annet enn bare en reform på papiret.

Reformen stiller krav til at kommunene har tilstrekkelig utbygd lavterskeltiltak i grunntjenestene, med formål å sikre tidlig innsats og forbygge omsorgssvikt, og å redusere inngripende, dyre og spesialiserte tiltak (Kommunenes sentralforbund (KS), 2021a). Dette kan illustreres slik:



Slik illustrasjonen viser er det en tanke om at lavterskeltilbudene i kommunen skal økes og færre saker skal gå til barneverntjenesten. Eksempel: Barnehagen ser at foreldrene strever med grensesetting eller rutiner. Dette utløser ikke meldeplikt til barnevernet. Foreldrene kan få tilbud om kurs og veiledning som ett lavterskeltilbud i samarbeid med barnehagen evt. ett familiesenter el.l. uten formelle henvisninger eller vedtak. Har ikke kommunen slike tiltak eller at foreldrene ikke ønsker tilbud kan vanskene ble verre og meldeplikten til barnevernet blir til slutt utløst. For å imøtekomme disse kravene har det blitt utarbeidet flere ulike kompetansehevingsstrategier for lavterskeltjenestene. Jeg nevner her noen kort; «Kompetanseløftet», et samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og Statped, der formålet er tilstrekkelig kompetanse for å kunne «*gi ett inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle barn og elever*» der målgruppen er barnehager og skoler (Statped, 2021). «ReKom» (Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage) og «DeKom» (Desentralisert kompetanseutvikling for grunnskole og videregående skole) er to kompetanseutviklingsstrategier som i hovedsak er lagt til universiteter og høyskoler i de ulike regionen, der

målsettingen er at skolene og barnehagene i felleskap med utdanningsinstitusjonene utvikler den kompetanse som man trenger i den enkelte skole og barnehage. Viser her til UIS sin nettside for å beskrive det lokale samarbeidet (UIS, 2020). Det finnes også lokale kompetansehevingsprosjekter som er verdt å nevne; Den Utviklingsstøttende Barnehage (USB) er et slikt eksempel. USB er ett resultat av ett forskningsprosjekt i 2018/2019 mellom ulike faggrupper i kommunen og forskere ved RBUP Øst og Sør, der hovedfokuset er på samspillskvaliteten mellom barn og barnehageansatte, med formål å blant annet sikre tidlig oppdagelse av sårbare barn (Lisøy et al., 2018). Lignende forskningsprosjekter var planlagt i ytterligere syv kommuner Midt-Norge og Østlandet i årene 2017 – 2021 og kan sies å inngå i «oppvekstreformen».

Det er forholdsvis enkelt å se både den positive logikken i barnevernsreformen, men også fallgruvene som kan oppstå, der saker kan bli unødvendig alvorlig i påvente av at saken skal falle under kategorien «kjernebarnevern». Og hva med de kommunene som ikke har ett tilstrekkelig utbygd lavterskeltilbud og må kjøpe alle tiltakene fra private eller ideelle aktører? I tråd med New Public Management (NPM) og ledere som er opptatt av holde sitt budsjett ser jeg også her utfordringer som kan være til hinder for at man får til samarbeidet. Økonomi er sterke drivkrefter som kan prege viljen til samarbeid.

Slik jeg ser det dreier det seg om én reform. Jeg vil i det videre forholde meg til barnevernsreformen som begrep, selv om det i noen henseender muligens ville være riktig å kalle det «oppvekstreformen».

## 5 Analyse

Dette kapittelet består av analyse av de viktigste funnene og drøfting av disse. Jeg velger å presentere empirien og drøftingen sammen slik at det skal bli tydelig at dataene mine danner grunnlaget for mine resultater. Jeg har organisert analysen ut fra de presenterte teoretiske tilnærmingene og deres hypoteser, og trukket frem de funn som står frem som de tydeligste og knyttet disse opp til de teoretiske perspektivene. Formålet har vært å finne de teoriene som har størst forklaringskraft til oppgavens problemstilling. For meg har det vært viktig å fange opp hva som skjer i praksisfeltet, samtidig som jeg analyserer dette i lys av overordnede implementeringsteorier.

Ved gjennomgang av mine funn er det fire hovedinntrykk som har festet seg. Det ene er at de tre kommunene har forberedt reformen ulikt. Jeg vil se på hva som skiller dem fra hverandre, og hvilke resultater ulikhetene vil kunne føre til i forhold til implementeringen av reformen. Videre har jeg funn som viser at reformelementet «økt grad av samarbeid» mest sannsynlig vil bli gjenstand for en frikobling, der man har gode intensjoner om endring, men lite faktiske endringer. Et annet funn er at det er tvil blant de ansatte i barnevernet om reformen kan hjelpe på de virkelige problemene, og de uttrykker også at om reformen kommer på tvers av prinsippet om «barnets beste» vil prinsippet vinne. Videre finner jeg det interessant hvordan de ansatte i barnevernet oversetter reformen. Slik det kommer frem i intervjuene ser de ansatte på «det nye barnevernet» som et spesialisert barnevern som i lys av reformen skal arbeide med andre saker enn det de gjør i dag, der reformen ses på som en legitimitet for å kunne gjøre nødvendige endringene. Jeg har også gjort funn om at reformelementet «økt ansvar i kommunen» også i stor grad er gjenstand for oversettelse i barnevernet, men at det oversettes ulikt innad i barnevernet.

Først vil jeg kort oppsummere hvilke intensjoner man har med reformen. Arbeidet med reformen skal konsentreres rundt noen innsatsområder

- barnas behov skal stå i sentrum
- tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
- styrking av utdanning og kompetanse blant barnevernsansatte og
- lokal forankring og styring (Kommunenes sentralforbund (KS), 2021b).

Statens intensjon med barnevernsreformen er å gi kommunene incentiver og muligheter til bedre forebygging og samarbeid på tvers av tjenester innad i kommunen. Barnevernsreformen

er av den grunn også kalt en oppvekstreform da det er en enighet om at målene best oppnås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren (Kommunenes sentralforbund, 2021). Kommunene har fått et betydelig økt finansieringsansvar for tiltak i barnevernet, der formålet er å motivere kommunene til å prioritere forebyggende arbeid (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020) (Bufdir, u.å.-a). Videre får kommunene et økt faglig ansvar. Dette er konkretisert som et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem, der målet er å legge til rette for nærhet, forebygging, forutsigbarhet og kvalitet i tjenestetilbudet. Regjeringen lansert i mai 2021 «Fosterhjemsstrategien 2021 – 2025 – Et trygt hjem for alle» på bakgrunn av ny barnevernslov og barnevernsreformen og endringen i det kommunale helhetlige ansvaret for fosterhjem. Regjeringen har i strategien iverksatt 10 tiltak som skal øke stabiliteten i, og tilgangen på, gode fosterhjem (Barne- og familiedepartementet, 2021). Tiltakene er kategorisert innenfor fire områder; bedre rekruttering, god opplæring og oppfølging, helhetlig og koordinert hjelp og mer forutsigbare rammer (for fosterhjemmene). Majoriteten av tiltakene er rettet mot kommunens økte ansvar.

Bufdir har også utarbeidet «tjenestekatalog» for bl.a. «hjelpetiltak», «fosterhjemsarbeid», og «institusjon», der formålet med katalogene er å gi en samlet oversikt over det enkelte tjenestetilbud samt avklare ansvarsfordelingen mellom staten og kommunal barneverntjeneste (Bufdir, u.å.-b)

Jeg har i min empiri intervjuet tre ledere i tre ulike kommuner. De er ledere i hver sin barneverntjeneste som er ulik i både størrelse og organisering. Jeg finner ikke at kommunenes organisering har en betydning, men jeg er åpen for at kommunens størrelse kan ha betydning uten at jeg har sett konkret på dette i mine intervju. Jeg kan se for meg at i en mindre kommune er informasjonskanalene færre og mer transparente enn i en større kommune med flere enheter og dertil flere lederledd. Respondenten i en av de mindre kommune bekrefter dette når hen sier: «*Oppvekstkoordinatoren vet hvem jeg er, og det er eksempler der vi i fellesskap har utarbeidet retningslinjer for medvirkning i kommunen når det er et barn det er bekymring for, og der barn skal involveres*». I en større kommune tror jeg ikke at de med beslutningsmyndighet involverer seg i «enkeltbarn».

## **5.1 Forberedelse av reformen**

Den instrumentelle og rasjonelle forståelsen av organisasjoner er den mest anvendte når det gjelder å forstå offentlig sektor. De blir forstått som rasjonelle og effektive organisasjoner hvor reformer er effektive og tilsiktede redskaper for måloppnåelse (Moren, 2011). I et

implementeringsperspektiv basert på den instrumentelle og rasjonelle forståelsen vil jeg forvente et optimistisk scenario og at reformen blir raskt tilkoblet. Med bakgrunn i dette perspektivet vil reformen komme på plass som forventet og resultat vil vises raskt. Jeg forventer funn i retning av en tydelig og systematisk styrt top-down prosess, en ledelse som definerer klare delmål, setter klare tidsfrister og milepæler, sjekker ut og kontrollerer hvordan ting forløper.

Mine funn viser at det er ulikheter mellom kommunene og jeg vil her vise spesielt til hhv kommune1, kommune2 og kommune3 i det videre for å skille på dem. Nå er det også viktig å ta med i betraktning at når intervjuene ble foretatt er det kort tid siden reformen ble iverksatt og det kan enda komme endringer, men dette er funnene mine på det tidspunktet hvor jeg foretok mine intervju; slutten av mars 2022.

### **5.1.1 Plan for implementeringen**

To av kommunene skiller seg ut ved at lederne viser til at det er utarbeidet planer som følge av reformen. Kommune1 kunne vise til en strategiplan for implementering av reformen hvor en konkret modell er satt inn som metode for implementeringen. Denne planen skal evalueres i løpet av 2022 og det skal utformes en ny plan basert på denne. Leder i kommune1 sier også at: *«Vi holder også på å lage en plan for implementering av reformen hos oss i barnevernet. Vi skulle nok sikkert ha gjort dette før, men mye har jo ikke vært klart for kommunene heller.»*

Når jeg søker i kommune1's arkiv av strategiplaner på oppvekstfeltet for å se hva kommunen hadde lagt føringer for i nevnte strategiplan finner jeg ikke barnevernsreformen nevnt. Jeg finner strategiområder som «tidlig innsats», og «behov for kompetanse». Dette er velkjente målområder i barnevernsreformen, men i denne kommunens strategiplan er ikke disse knyttet til verken barnevernsreform eller oppvekstreform. Imidlertid finner jeg at barnevernsreformen er nevnt i «økonomiplan for 2022 – 2025», og da primært i form av «oppvekstreform» og i gjennomgang av hvilke tiltak som er planlagt iverksatt som et ledd i oppvekstreformen. Bl.a. står det

*«Barnevernsreforma 2022, som òg vert kalla oppvekstreforma, vil i praksis prega alt arbeid i Oppvekst i åra framover. Reforma understøttar retninga XXX kommune har jobba i dei siste åra, der kommunen skal vera ein aktiv aktør for å gje best mogleg tilbod til barn og unge og deira føresette.»*

Kommune1s mål for oppvekstreformen er beskrevet slik:

*«Reforma tilfører barnevernstenesta nye oppgåver knytt til rekruttering og oppfølging av fosterheimar og ei auke i kostnader knytt til kjøp av statlege tiltak som institusjonsplassar og beredskapsheim. Dette gjer at kommunen i større grad enn fram til nå må arbeida saman for å lukkast med å gje rett hjelp til rett tid, og at terskelen for kva saker som skal inn til barnevernstenesta vert høgare»*

Utover dette inneholder ikke kommuneplanen tydelige indikatorer for når målene er oppnådd, eller hvordan målene skal nås, men jeg ser at planen gir en ledetråd til instansene i kommune1 om hvilken retning de skal arbeide i.

Den samme metoden som leder i kommune1 nevner blir også nevnt av leder som et verktøy for å implementere reformen i kommune2, men ikke at den inngår i en strategiplan eller noen annen plan. Leder i kommune2 viser til at det derimot er laget en økonomiplan i tråd med reformen, hvor de har budsjettet for et visst antall plasseringer, men uttrykker i det videre på spørsmål om overordnet mål og indikator på måloppnåelse i planen at hen ikke vet dette: *Jeg er usikker på det, men jeg tror det ligger hos oppvekstkoordinator fordi det er hun som har det overordnede ansvaret.* I Kommune2's «Handlings- og økonomiplan 2023-2025» står det om barneversreformen:

*«Barneversreformen er den største omleggingen for kommunene fra og med 2022, der vi får overført mer midler gjennom rammetilskuddet for å utføre tjenester som tidligere har tilhørt stat/fylke.»* Og videre *«Kommunene får et enda større oppgave- og finansieringsansvar. Rammeoverføringen til kommunene er styrket for å løse disse oppgavene. Kommuner som klarer å jobbe bedre forebyggende vil kunne tjene på reformen.»*

I kommune1 og kommune2 viser leder til at de er kjent med at det er utarbeidet planer som følge av reformen. Leder i kommune3 viser at hen er trygg på at det er utarbeidet planer, men sier også at hen ikke er kjent med disse. Hen sier at

*«Jeg er nokså sikker på at det er en plan for implementeringen. Vi har hatt mange møter, på ganske høyt nivå, helt siden sommeren 2020. Og slik jeg kjenner xxx (kommunaldirektør) er det garantert lagt en plan. Også er kommunen forpliktet til å ha en plan for det forebyggende arbeidet, og denne vet jeg er under planlegging eller arbeid.»*

I kommune3 sin årsrapport for 2021 står det om reformen:

*Reformen trer i kraft i 2022, men tilrettelegging og forarbeid har preget 2021. Reformen innebærer å flytte mer ansvar til kommunene. Barnevernsreformen skal styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats. Reformen regulerer først og fremst barnevernet, men målene i reformen nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren i kommunene. Samlet sett er barnevernsreformen i realiteten en oppvekstreform, hvor kommunen skal tilrettelegge for tverrfaglig samhandling mellom ulike kommunale tjenester og nivåer. Målet er at flere utsatte barn og familier får den hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt, og at kommunen som helhet skal styrke sitt arbeid med tidlig innsats og forebygging. XXX kommune er godt rustet både faglig og organisatorisk til å møte intensjonen i reformen. Det er etablert en prosjektgruppe ledet av direktør for oppvekst som skal utarbeide plan for implementering av oppvekstreformen i XXX kommune.*

Ved ytterligere søk i kommunens arkiv finner jeg ingen slik plan for implementering p.t. Det bekreftes fra leder i kommunen at denne planen er under utarbeidelse. I Handlings- og økonomiplan 2022-2025 for kommune3 finner jeg følgende i forhold til målsetting:

*«Barnevernsreformen også omtalt som oppvekstreform, trer i kraft 1. januar 2022. Reformen innebærer at kommunen får et økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Reformen beskrives også som en oppvekstreform, fordi det kreves endringer og gis ansvar til hele kommunen. Oppvekstreformen blir dermed paraplyen for tiltak og tjenestetutvikling for hele oppvekstområdet i denne perioden. (...) Det overordnede målet med reformen er et bedre barnevern hvor alle oppvekst-enheter i kommunen har et ansvar. Tjenestetilbudet skal tilpasses lokale behov, med større vekt på forebygging og sammenheng i alle tjenester og tilbud til barn og unge. Barnevern skal jobbe enda bedre med tunge saker. Satsingen i hele kommunen på tidlig innsats for å sikre barn og unge en god oppvekst skal intensiveres. Faglig ønskes reformen velkommen.»*

#### **5.1.1.1 Variasjoner i de ulike kommunale planene**

Jeg finner tydelige indikasjoner på variasjoner mellom kommunene, men også trekk som drar i retning av teorien om rask tilkobling. I kommune1 og kommune3 har man et relativt tydelig mål med reformen som er skriftliggjort i planer, og kommune3 i større grad enn kommune1. Begge kommunene henviser i planene til forebygging, tidlig innsats og tverretattlig samarbeid. Begge kommunene viser også til en målsetting om at barnevernet skal jobbe bedre med tyngre

saker og at terskelen for hvilke saker barnevern skal jobbe med skal økes. Dette gir noen retningsgivende føringer til instansene, og styrker hypotesene om at reformen kan komme raskt på plass; ledelsen har utarbeidet en plan med tydelige mål.

Dette forutsetter at den kommunale barnevernledelsen er informert om planene. Det kan synes som om kommunene skiller seg fra hverandre i så henseende; der lederne i både kommune1 og kommune2 refererer til en overordnet plan, mens leder i kommune3 ikke kan huske å ha sett noen slik plan. Dette kan vitne om at man i kommune3 allerede i startgruppen har «mistet» ledelsen i barnevernet, og at dette kan få konsekvenser for den forestående endringen. Som Weiner (2009) sier er et kollektivt felles bidrag i organisasjonen, der det råder en felles forståelse om at alles bidrag er viktige, er av avgjørende betydning for ett vellykket endringsprosjekt.

Kommuneledelsen signaliserer gjennom sine planer hvordan de vektlegger betydningen reformen får, og dette fremkommer ulikt i de ulike kommunene.

#### *5.1.1.1.1 Kommune 1*

Kommune1's bakenforliggende motivasjon for å jobbe forebyggende kan tolkes i en økonomisk retning slik det kommer frem i planen, samtidig som de holder frem at riktige tiltak vil være større grad av samhandling samt heving av terskelen for hva som skal være barnevern. Dette tilsvarer også et sentralt funn som jeg vil gjøre rede for under pkt.5.4.1

#### *5.1.1.1.2 Kommune 2*

Kommune2's mål med reformen synes primært å være av økonomisk art der det er vektlagt at kommunen kan spare penger på å jobbe bedre forebyggende. Jeg finner det her interessant at plassering utenfor hjemmet nå i større grad enn før blitt til et økonomisk spørsmål.

#### *5.1.1.1.3 Kommune 3*

I kommune3 er finner jeg at den offentlige skriftlige planen uttrykker det som samsvarer med reformens intensjon; som et økt kommunalt ansvar der formålet er å forebygge og skape sammenheng i det kommunale tilbudet.

Det faktum at reformen fremstår så ulikt i de enkelte kommunenes planer gir grunn til å tro at reformen har vært gjenstand for en lokal oversettelse allerede på dette stadiet, og kanskje da primært i kommune1 og kommune2. Dette kan henge sammen med at reformen ikke er veldig



tydelig, og at oversettelsen ikke har vært bevisst. Det kan også handle om at kommuneledelsen har foretatt en bevisst oversettelse på bakgrunn av tilsiktede motiver. Det er i så tilfelle nærliggende å tenke at dette handler om at kommuneledelsen i den enkelte kommune har tilpasset reformen slik at den passer til de organisatoriske forhold i kommunen, som for eksempel økonomi og ressurser. Felles for alle lederne i de tre kommunene er at de har tillit til at kommuneledelsen «vil gjøre det de skal». Dette vitner om lojale ansatte som har en tillit til at den overordnede ledelsen vil ordne opp, altså en top-down tilnærming.

For at teorien om rask tilkobling skal komme til anvendelse må også ledelsen i barnevernet ha tydelige mål og måleindikatorer å forholde seg til, samt at de må være opptatt av å følge disse opp. Mine funn viser at ingen av kommunene har planer med en tydelig indikator på måloppnåelse, noe som forteller de ansatte hvor de er på vei, hvilke mål er det de skal evaluere og hvordan vite at de beveger seg i rett retning. at ledelsen i barnevernet er i ulik grad informert om planene, og i ulik grad opptatt av planene. Et annet funn som også svekker teorien om rask tilkobling er at kommune 1 og 3 viser i sine skriftlige planer til at det har foregått et forarbeid i forhold til tilrettelegging av reformen, men dette er ikke noe respondentene fra kommunene kommer inn på at de er informert om. Dette er tydelige trekk i retning av teorien om frikobling; planer er planer, men de betyr lite for praksis.

### ***5.1.2 Oppsummert plan for implementering***

Det fremkommer ikke tydelig i noen av kommunenes skriftlige planer hva som helt konkret skal jobbes med, hvem som skal gjøre hva og hva som er forventet utfall av reformen. Dette alene vil utgjøre en faktor som vil føre til at reformen vil fremstå ulikt i de ulike kommunene uavhengig av hva den enkelte kommunes overordnede plan vil være. Jeg finner at hypotesen om at reformelementene blir oversatt og i varierende grad omformet bekreftes. Likeså finner jeg at hypotesen i det videre også bekreftes ved at «deler av reformen velges ut og andre utelates. Ulike kommuner kan oversette reformelementene ulikt, og det vil være flere oversettere av reformelementene.» I lys av dette finner jeg holdepunkter for at translasjonsteorien kan komme til anvendelse for å forklare variasjonene i de ulike kommunene. Som nevnt over vurderer jeg at det har foregått en bevisst oversettelsesprosess der man har vektlagt de organisatoriske faktorene økonomi og ressurser når man har skrevet planen, selv om det også kan være en legitim forklaring at reformen fremstår som uklar og at dette er årsaken til at planene fremstår som ulike. Et annet perspektiv som kan komme til anvendelse for å forklare hvordan planen er blitt utarbeidet er som motsetninger mellom forventninger fra

omgivelsene samtidig som det er viktig å opprettholde stabilitet i organisasjonen. Med dette mener jeg at planene fremstår som en forventet handling for å tilfredsstille krav fra omgivelsene. I dette tilfellet vil jeg anta at Statsforvalteren (her: som representant for omgivelsene) som følger opp hvordan kommunene gjennomfører reformen ville reagert om kommunen ikke hadde en overordnet plan. Samtidig, så lenge planene ikke inneholder konkrete krav til praksisfeltet, vil man få en situasjon der kommunen vil si at de har en plan for implementeringen, men i praksis vil situasjonen kunne være uforandret. Når man i barnevernet, i praksisfeltet, ikke vet hva som forventes vil man som et utgangspunkt forstå planene som *frikoblet* fra praksisfeltet.

### 5.1.3 Hvordan forstår lederne innholdet i reformen

Lederne i de tre kommunene er i varierende grad opptatt av planene og innholdet i denne. Leder i kommune1 gir uttrykk for dette slik:

*Kommunen min har valgt å si at dette ikke er en oppvekstreform, men en barnevernsreform, det er jeg skuffet over, jeg tenker jo egentlig at det er motsatt. Men det er innholdet som er viktigst, og jeg har vært klar på at det ikke er mitt ansvar som (barnevern)leder å sørge for at reformen bli implementert i kommunen, og det tenker jeg er tydelig. Og så lenge vi kjører på med xxx- modellen så tenker jeg ikke det får så store konsekvenser, heller. Også har jeg den tillit jeg trenger til at administrasjonen og politikerne gjør det de skal, jeg opplever at det er en god lyd rundt reformen.*

Jeg tolker lederen dit at hen har stor tillit til planene og innholdet (viser til modellen som skal bidra til implementeringen) og til den overordnede ledelsen i kommunen. I kommune2 reflekterer leder slik over det samme:

*«Vi har laget en plan for det økte økonomiske ansvaret; vi har jo budsjettet for et visst antall plassering, så kommer det flere plasseringer enn det vil jo det velte hele lasset. Vi kan jo aldri skylde på økonomi for at vi ikke skal hjelpe en familie, så da blir det underskudd da sikkert. Men det er jo ikke slik at jeg tenker på dette i det daglige, og tenker at vi må for all del ikke plassere for da ryker hele kommunebudsjettet, men ja, vi har jo forsøkt å sette et budsjett da basert på tidligere år, og hva vi vet rører seg i kommunene. Men så er det flyktningkrise nå, og vi vet jo ikke hvordan dette vil slå ut på kommunebudsjettet. For eksempel skal vi nå ta imot xxx flyktninger mot planlagte xx.»*

Jeg tolker leder i kommune2 sitt tydeligste utsagn i henhold til hvordan hen forstår innholdet i planen i lys av teorien om ett pessimistisk perspektiv; hen ser de økonomiske incentivene som en mulig trussel mot barnevernets mandat om å hjelpe barn og familier. Om ledelsen ser behovet for å plassere ett barn skal ikke økonomi være bremsen, og reformen vil bli frastøtt. Leder i kommune3 har ett annet syn, og hen signaliserer en frustrasjon over hva reformen skal føre med seg, samtidig som hen setter ord på det jeg tolker som en antagelse om at implementeringen fremstår som rent artisteri; reformen og planene er *«fine ord på et papir som ikke har hold i virkeligheten»* Resultatet kan bli at reformen blir frikoblet, prat og praksis henger ikke sammen. Sitat fra leder i kommune3:

*«Jeg tenker at det er opp til kommuneledelsen å gjøre reformen til sitt, opplever at oppvekstreformen er ganske rund. Budskapet er ganske enkelt som jeg sa; mer hjelp på et tidligere nivå, men liksom «so what», eller med hva, hvor lenge, hva skal vi gjøre annerledes? Skal det avsettes ressurser til oss da? Sånn sett kan man tenke seg at det er fine ord på et papir som ikke har hold i virkeligheten».*

Mine funn viser at lederne i de enkelte kommunene er opptatt av «å følge med i timen», men det fortoner seg ulikt, og dette vil kunne gi ulike utslag på implementering av reformen. Jeg vil redegjøre for dette sortert under den enkelte kommune, og vil da også ta med uttalelsene som lederne har hatt gjennom hele pkt. 5.1.

### **5.1.3.1 Kommune1**

I kommune1 arbeider lederen utfra forståelsen av at det finnes en overordnet klar plan for reformen og implementeringen, men i kommunens arkiver finner jeg at reformen først er nevnt i en plan som ble offentliggjort på kommunens nettside i oktober2021, og vedtatt i desember 2021. Videre har leder i kommune1 en forståelse av at kommuneledelsen ikke anerkjenner reformen som en oppvekstreform, men i planen fremkommer det ikke slik. Nå er det sannsynlig at lederen i kommune1 har kjent til planen lenger enn det som kommer frem på nettet, men det kan også tenkes at kommune1 har en leder i barneverntjenesten som i større grad enn kommuneledelsen er opptatt av og oppdatert på reformen. Det kan også ha vært mye muntlig kommunikasjon som har ført til at leder har hatt en forståelse av at man ikke har anerkjent reformen som en oppvekstreform, men det kan også tenkes at noen har et noe distansert forhold til implementeringen og/ eller at planer forblir planer. På en måte tolker jeg funnene i kommune1 i retning av en teori om frikobling; at det oppstår en form for «artisteri» der ledelsen i barnevernet og de skriftlige planene fra kommuneledelsen ikke «snakker helt sammen», og

det leder har forstått ikke samsvarer med det som kommer frem for offentligheten. Samtidig fremstår leder som klar og tydelig i hvordan hen har oppfattet at finnes en plan og dens innhold, og leder har en egen plan for implementering i barnevernet slik at dette heller mer mot at lederen ubevisst har foretatt en oversettelse av reformen og tilpasset den til sin lokale tjeneste. Jeg skriver ubevisst, fordi jeg ikke finner funn som styrker at ledere er bevisst at hen oversetter reformen.

### **5.1.3.2 Kommune2**

I kommune 2 finner jeg at leder ikke vet om det finnes en plan for implementering, men at leder kjenner til at kommunen har utarbeidet en plan for hvordan de skal håndtere det økonomiske ansvaret som blir lagt til kommunene i forbindelse med reformen. Dette samsvarer også med det jeg finner i kommunens arkiv. Her er det altså sammenheng mellom det leder vet og det kommuneledelsen har signalisert i sine planer. Et spørsmål som da trenger seg på er om kommuneledelsen i sine planer har tatt høyde for at barnevernsreformen ikke bare handler om det økonomiske ansvaret? De kan bevisst ha unnlatt å nevne de øvrige reformelementene slik at reformen på den måten har blitt oversatt og modifisert slik at reformen fremstår som «et økt økonomisk ansvar». Dette kan ha blitt gjort for å tilpasse reformen til en allerede trang kommuneøkonomi, eller av andre grunner som ikke er like åpenbare. Tar man høyde for at det er en slik tilpasning som har skjedd vil dette reformelementet sannsynligvis bli gjennomført ved at man nøye følger med om man holder budsjettet. Samtidig sier leder i kommune2 at budsjettet sannsynligvis allerede er overskredet pga. flyktningkrisen i forbindelse med krigen i Ukraina, eller at den vil kunne bli overskredet om man i kommune2 vil få flere plasseringer (i barnevernet) enn det som er budsjettet med. Kommune2 vil da kunne oppleve at det ikke lenger er samsvar mellom plan og praksis og reformelementet «økt ansvar til kommunen» ikke lenger samsvarer med praksisfeltet. Hypotesene som understøtter at reformelementet frastøtes styrkes.

### **5.1.3.3 Kommune3**

I kommune3 derimot finner jeg veldig omfattende og tydelige skriftlige planer, men der lederen fremstår mer avslappet og tilbakelemt i forhold til om det i det hele tatt finnes en plan. Og om det finnes en plan har ikke lederen en utstrakt tro på at planene vil forandre praksisen. Det kan tenkes at leder i kommune3 svarte på noe annet enn det jeg mente å spørre om, men det er også sannsynlig at kommuneledelsen i kommune3 ikke har klart å kommunisere innholdet i planene godt nok til ledelsen i barneverntjenesten. Dette gir en klar indikasjon på at planer forblir planer og praksis vil forbli uendret. Dette samsvarer med den ny-institusjonelle teorien om endringer

som et resultat av krav fra omgivelsene. Kommuneledelsen har utarbeidet planer som «ingen» vet noe om og hypotesen om at reformen kan fremstå som frikoblet styrkes. Videre oppfatter jeg leder i kommune3 som å vise noe motstand og frustrasjon over at reformen er rund og lite konkret, og at det ikke er klart hvordan man skal løse de utfordringene som reformen bringer med seg. I et slikt perspektiv vil reformen kunne bli frastøtt basert på hypotesene om at motstand eller likegyldighet hos de ansatte som blir utsatt for endringen blir støttet.

#### **5.1.4 Oppsummert leders forståelse av planene og dens innhold**

Jeg finner også her at det råder ulike forståelser av de ulike lederes forståelser av innholdet i de overordnede planene og de endringer som blir skissert i planene. Isolert sett styrker dette translasjonsteorien; de ulike ledere i kommunal barneverntjeneste oversetter innholdet i reformen ulikt. Vesentlig her vil være leders translatorkompetanse. Som jeg har gjort rede for i teorien er oversetteren (her: lederens) translatorskompetanse avgjørende for om implementeringen vil bli en suksess eller ikke. Det er flere faktorer i denne delen av translasjonsteorien som vil påvirke, men kanskje først og fremst finner jeg det her vesentlig å trekke frem at lederen er bevisst at hen oversetter. Jeg har all grunn til å hevde at samtlige ledere kjenner praksisfeltet hvor reformen skal implementeres, de er alle mennesker med lang fartstid både innenfor barnevernfeltet og i lederposisjoner. De gir også inntrykk av at de er godt kjent med reformen som ide. Dette vil jeg komme tilbake til senere i analysen.

Men manglende translatorkompetanse kan føre til mislykkede forsøk på implementeringen, som at ideer tas inn, men ikke tas i bruk, eller at ideene blir tatt inn og man finner at de av ulike grunner blir lagt vekk, frastøtt. Jeg har i mine funn registrert at hypotesene for at implementering av reformen kan enten bli frikoblet eller frastøtt er styrket.

## **5.2 Reformen blir utsatt for frikobling**

### **5.2.1 Reformelementet «økt grad av samarbeid innad i kommunen»**

Jeg vil her komme inn på hva mine funn viser i forhold til implementering av reformelementet «økt grad av samarbeid mellom instansene i kommunen», og da sett med barnevernets briller. Reformens intensjon med «økt grad av samarbeid» som et av reformelementene er en forståelse av at samarbeid på tvers av profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker. Sammenheng mellom ulike tjenester vil gi et bedre tilpasset tilbud til barn i barnevernet, og hjelpen skal gis der barnet oppholder seg (Prop.73L, 2017).

Når jeg søker på ordet samarbeid i de transkriberte intervjuene får jeg opp at ordet er blitt sagt 53 ganger. Mitt førsteinntrykk er at samtlige av mine respondenter er opptatt av samarbeid, både innad i barneverntjenestene, men også med andre instanser. Samarbeid inngår også som ett overordnet mål i to av tre kommuner, og er ett av det identifiserte tiltakene for å nå målet om bedre tilpasset hjelp i reformen (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020). Det er likevel overraskende få, kun én, respondenter som bruker ordet samarbeid når de skal beskrive innholdet i reformen. Det er en erkjennelse blant ansatte i barnevernet at samarbeidet kan bli bedre, og at samarbeidsklimaet med andre tjenester kan være utfordrende, og at dette er viktig å arbeide med:

*«I forhold til samarbeid så er det kjempeviktig å ha godt samarbeid med skoler og barnehager der barn og familier er. Det er det jo allerede, eller jeg burde jo i hvert fall ha det. Men jeg tenker det kan bli bedre. Jeg vet ikke hvordan vi kunne gjort det, men vi burde nok hatt et tettere samarbeid. Men jeg tenker vi samarbeider godt med alle de som er inne i forhold til de barna som er plassert.*

Andre erkjenner at barnevernet har en utfordring i forhold til samarbeid, og ser også på det utstrakte samarbeidet som viktig, og da særlig samarbeid med dem barnevernet er satt til å hjelpe. En leder sier dette:

*«Vi har i for stor grad kjørt for mye på ekspertlinjen. Jeg synes ordet samvalg er mye bedre enn brukermedvirkning, der vi tar valg sammen med. Dette ser jeg i sammenheng med samarbeid. Vi må helt klart bli bedre på samarbeid i kommunen, men ikke minst må vi bli bedre på samarbeid i forhold til de vi er satt til å hjelpe. Det har det vært føringer om at vi skal bli bedre på dette, og her tenker jeg reformen hjelper oss til å få skikkelig fokus på dette. Vi har masse å gå på for å bli gode samarbeidspartnere».*

Dette underbygges av en annen leder som har denne uttalelsen:

*«Jeg har lenge sagt at jeg ønsker meg at vi skal bli bedre på samarbeid med andre, jeg tenker at vi er relativt dårlige på det, at vi oppleves som krevende, fordi vi vil ha mye. Vi vil ha informasjon og uttalelser, men vi deler og gir lite tilbake. Jeg tenker ikke det skal være et mål at vi skal dele, men det er måten man samarbeider på. Det krever litt av oss også».*

Jeg har ingen funn som tilsier at de ansatte oppgir at reformens intensjon om tverretattlig samarbeid ikke samsvarer med barnevernets praksis. Tvert imot så sier de fleste at de ser på samarbeid som viktig og i samsvar med andre retningsgivende føringer som utgjør praksis.

Jeg finner imidlertid lite som vitner om at dette er annet enn mange gode intensjoner om å bedre samarbeidet, tanker om hvor viktig det er. Jeg finner få som har konkrete tiltak de har satt inn for å bedre samarbeidet. Jeg finner at dette kan tale for at ideen om økt grad av samarbeid kan møte en skjebne der den blir frikoblet, og begrunner dette med at man prater om samarbeid og betydningen av dette, men i handling skjer det lite. De ansatte erkjenner at samarbeid er viktig, men vet ikke hvordan de kunne gjort det annerledes. På spørsmål om de er kjent med at det er etablert noen formelle samarbeidslinjer innad i kommunen er det også et negativt svar på dette. Det finnes likevel grunn til å håpe at dette kan bli bedre på sikt. En leder sier:

*«Jeg tenker det er viktig å få frem at vi nå bestreber oss på å få samarbeid med andre instanser til å fungere. Det er jo slik at samarbeidet med noen instanser kanskje har vært litt vanskelig, men nå må vi få det til å fungere da. Og det har vi også satt inn tiltak i forhold til, for eksempel avklart hva vi kan forvente av hverandre, hvilken informasjon kan vi gi osv. og litt rolleavklaring.»* Og en annen leder har gjort noen praktiske grep:

*«Det vi har gjort er at vi har «ryddet» veldig i sakene våre, og frigjort noen ressurser slik at vi kan ha en stilling som kan jobbe ut mot skoler og barnehager for å sikre at de meldingene vi får inn er gode, jobbe med samarbeid mellom skole og foreldre, støtte opp mot skoler og barnehager slik at det ikke blir en melding; altså forebyggende barnevern i skolene og barnehagene.»*

Også gjenstår det å se om disse grepene vil ha den ønskede effekt slik at man på sikt kan gjøre prat om til praksis, eller som en leder sier det; *«Kunsten blir å få det til å bli godt gjort og ikke bare godt sagt.»*

### **5.3 Reformen vil kunne bli frastøtt**

#### **5.3.1 Barnevernets arbeid er for komplekst, og problemene for store**

Det neste funnet jeg vil gjøre rede for i denne analysen finner jeg når jeg intervjuer respondentene mine om hvordan de vurderer reformens innhold slik de forstår det, opp mot de verdiene og idealene man arbeider etter i barnevernet. De fleste ansatte har en formening om at reformen vil kunne løse «problemet» med at barnevernet er involvert i saker som ikke defineres som «kjernebarnevernet», men setter samtidig ord på at de virkelige problemene handler om hvordan man skal hjelpe de barna som ingen andre kan hjelpe, og som blir barnevernets oppgave til slutt fordi «barnevernet har en lovpålagt oppgave om å hjelpe». Problemet blir

formulert som et samarbeidsproblem med øvrige instanser, inkludert også spesialisthelsetjenesten, og kommer til uttrykk i intervju med nær sagt alle respondentene. Dette gjelder primært barn og unge med moderate til alvorlig psykiske vansker, eller saker hvor barnet ikke er gitt en diagnose, men har alvorlige symptomer eller atferdsvansker. Ofte blir disse sakene kalt «komplekse barnevernssaker» og krever ofte et tett samarbeid med flere instanser, ironisk nok med tanke på barnevernsreformens målsetting om tverretattlig samarbeid (van der Weele & Karlsen, 2021). Et perspektiv handler om at tilbudene knyttet til de barna som utgjør de komplekse sakene ikke eksisterer i de mindre kommunene, at det ikke er noen som fanger opp disse barna og ungdommene, og at det av den grunn blir barnevernets oppgave. Barnevernet opplever at barnevernet ikke har den rette kompetansen på disse problemene. En leder sier det slik:

*«Jeg tenker kommunen her trenger et tilbud, et lavterskeltilbud for ungdom med psykiske vansker. Det er jo psykisk helsetilbud for unge voksne, men overgangen fra barn til voksen er sårbar. De er for friske for BUPA men for syke for familiesenteret, så finnes det ingenting imellom. Så hvem er det da som fanger dem opp, det blir ofte oss i barnevernet. Også har ikke vi alltid den kompetansen på psykisk helsevern som er nødvendig. Og samarbeidet med psykisk helsevern, altså spesialisthelsetjenesten, er allerede utfordrende fordi vi er en liten kommune. Men, vi har noe vi skulle ha sagt likevel, og vi kan mye, men vi opplever å ikke bli tatt på alvor. Også er de uenige innad i spesialisthelsetjenesten. BUPA er uenig med sengeposten, og vi står i midten med ungdommen og familien, for det fungerer jo ikke. Vi sier at vi ikke har kompetansen og de vil ikke ta det for deres terskler er enda høyere. Skal vi da bare vente på at det blir enda verre, da? Dette er et sånt hjertesukk jeg har»*

Men dette er ikke et problem kun i de små kommunene. En ansatt i den største kommune, med flere lavterskeltjenester for barn og unge deler dette hjertesukket:

*«BUP har i liten grad mulighet til å gå hjem til familiene, noe som gjør at det er en del ungdommer som bare sitter hjemme og blir sykere og sykere og som dermed detter mellom stolene. Også er det en ulik tankegang i de ulike tjenestene om hva som er godt nok på en måte, og hvordan problemene skal forstås, og av hvem? Dette opplever jeg har blitt en økende utfordring de seneste årene. Kanskje handler det om at vi (barnevernet) nå setter lista høyere, at vi ikke vil plassere fordi vi ser at plasseringen hvor ungdommene har massiv psykisk uhelse ikke er bra. Og diskusjonene med de andre instansene om hva de kan gjøre blir mer og mer krevende. Også er det jo litt sånn at når andre sier de ikke kan jobbe med det, så blir det oss i*



*barnevern uavhengig av hva problemet er fordi det er en lovpålagt oppgave hos oss at vi skal hjelpe»*

I dette sitatet er «de andre» (som sier de ikke kan jobbe med det) referert til som både kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten. Så til tross for at barnevernsreformen maner til tverretattlig samarbeid til det beste for barn og unge, med formål tidlig innsats, oppleves det som om det eksisterer en «definisjonskamp» ute i tjenestene om hvem det er som skal ta hys i de komplekse sakene. Dette er kanskje ikke en ren «definisjonskamp» men en sammensatt utfordring basert på ulikheter i tjenestene. De arbeider etter ulikt lovverk (lov om barneverntjenester vs. helse og omsorgstjenesteloven/psykisk helsevernloven for spesialisthelsetjenesten), de har ulike forståelse av sitt og hverandres mandat, fagpersoner har ulike faglig bakgrunn (utdanning/autorisasjon) og ulike mål og målgrupper. I implementeringsteorien om at ideer kan bli frastøtt, altså lagt vekk, kan en av årsakene være at de ansatte opplever at barnevernets mandat er for komplekst i forhold til reformelementenes innhold, og at det som skal implementeres ikke samsvarer med organisasjonens allerede etablerte rutiner (Røvik, 2007).

Dette blir jo nærmest som et paradoks for meg; i barnevernet har man oversatt reformen slik at den tilpasses et barnevern som skal arbeide med de tyngste og mest alvorlige sakene. Hvilke saker er dette da, om ikke de komplekse barnevernssakene? I barnevernet sier de ansatte at de enten ikke har den rette kompetansen til å ta de komplekse sakene, eller at de opplever at barnevernet blir «tvunget» til å ta disse sakene fordi ingen andre tar dem. For at barnevernsreformen ikke skal bli frastøtt mener jeg at man bør så fort som mulig få definert hva som skal være saker i barnevernet; kjernebarnevernssaker.

Videre eksisterer det en grunnleggende holdning om at reformen nok ikke kommer til å revolusjonere barnevernet, og at det er andre elementer som påvirker barnevernet i like stor, eller større, grad enn barnevernsreformen. En leder uttrykker det slik:

*«(...) jeg har sluttet å tro på de svart/hvitt løsningene i forhold til endringsarbeid, også det at du skal selge ting inn. Når du skal dra med deg folket, skal du ikke være predikant som nå skal selge inn alt, men heller være realist. Da er det lettere å få folk med seg, når man på et vis ikke er overhappy. Tror ikke lenger på det selv heller. Det finnes ingen kjappe løsninger innenfor vårt felt, du vil ikke finne en metode som vil løse alle våre problem.»*

Her uttrykker lederen at ingen reform-elementer kan innebære vesentlige «løsninger» i det lederen uttrykker som et komplekst arbeidsområde, og uttrykker også dermed at hen har liten tro på reformen som et redskap. Også sier samme leder videre om reformen og hvilke følelser hen sitter med overfor reformen:

*«Jeg er nok mest positiv samtidig er jeg ganske avmålt. Jeg liker mye av intensjonene og tankene bak med hjelp på et lavere nivå, hjelp innenfor det naturlige systemområdet. Jeg tror det er bedre for et barn om det kan få hjelp på skolen eller i barnehagen på et tidligere stadium og på en måte positiv til at vi i barneverntjenesten kanskje skal få jobbe flere timer pr. sak enn tidligere. Det er jeg positiv til. Men uten å ha noe stor ståhei, tror ikke at det vil forandre så kjempe mye for vår del. Tror det er andre ting som har påvirket oss mer, for eksempel økt dokumentasjonskrav, EMD dommene, innførsel av samtaleprosess osv. Jeg tror totalen av den innvirkning som sånne ting har fått for feltet har påvirket mer og fått oss til å tenke og endre praksis. Men dette har blitt en reform og det andre ikke.»*

Jeg finner at leder uttrykker at hen ser betydningen av at barnevernet endrer seg, og anerkjenner reformens intensjoner. Det kan tenkes at lederen har foretatt det Røvik kaller en kombinerings av flere oppskrifter eller ideer, slik at det passer inn i det lokale barnevernet (Røvik, 2007). Med dette mener jeg at leder nevner flere endringer som til sammen har endret måten å tenke på, men også praksis. Samtidig uttrykker hen det som Jacobsen (2004) kaller fase 1 i hvordan motstand utvikler seg, og da i form av en lett likegyldighet eller manglende interesse for reformen. Årsakene til dette kan for eksempel være at lederen ikke ser behovet for denne reformen, noe som gjenspeiles i at lederen viser til andre og mer virksomme endringer som allerede har påvirket og endret barnevernet. Videre er det ett sentralt funn at det er leder som har denne opplevelsen av reformens betydning, da det vil få betydning for hvordan reformen vil bli vektlagt i resten av den lokale tjenesten. Lederen har rollen som oversetter og endringsprosessen er en kombinasjon av både implementeringen og kunnskapsoverføringen, der lederen har rollen som premissleverandør for hvordan reformen skal oversettes (Røvik, 2007). Det er også essensielt å se uttalelsene i lys av hva som skal være drivkreftene til lederen for å implementere endringene, da det vil være vanskelig for denne lederen å skape en visjon for hvordan organisasjonen skal se ut etter endringen all den tid hen ikke har tro på endringen selv (Bunker & Alban, 2006).

### 5.3.2 Reformen kommer på tvers av idealer og verdier i barnevernet

En annen sentral antagelse i teorien om at reformen står i fare for å bli frastøtt er hvis de ansatte opplever at reformens innhold kommer på kant med de sentrale verdier, eller prinsippene, som barnevernet arbeider etter.

Lov om barneverntjenester legger den mest innflytelsesrike føringen på alt barnevernfaglige arbeid. Sentralt i loven er prinsippet om «barnets beste», som kan sies å være et grunnleggende prinsipp, jfr. lov om barneverntjenester § 4-1 (Barne- og familiedepartementet, u.å.). Barnevernet arbeider også etter andre prinsipper, eksempelvis biologiske prinsipp, minste inngreps prinsipp, og legalitets-prinsipp. Det biologiske prinsipp, sammen med menneskerettighetskonvensjonens kapittel 8, har i de seneste årene spilt en stor rolle i utviklingen av det barnevernfaglige ståstedet. Det norske barnevernet, sammen med norsk rett, har vært i internasjonalt søkelys for å ha brutt disse prinsippene i sine avgjørelser (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2022), og konsekvensen av dette har vært at det biologiske prinsippet nå står sterkere enn noen gang i de barnevernfaglige vurderingene.

Funn i mine data underbygger denne påstanden. For eksempel svarer en av lederne dette på spørsmål om hva hen opplever kan være årsaken til reformen:

*«(...) Så har man jo da hatt Høyre-regjering i 8 år og fagdirektoratene er jo styrt av Regjeringen. Der har nok det biologiske prinsipp hatt en vesentlig større gjenklang i den aktuelle regjeringssperioden (2013 – 21) enn tidligere. Det har vært mer fokus på at barn skal bo hjemme, altså mer nå enn før.»*

En annen sier det slik: *«Barnevernreformen legger jo i stor grad opp til at det biologiske prinsipp står ganske sterkt ved at en skal ha tidlig innsats på et tidligere nivå. Det skal nesten straffe seg å plassere barnet utenfor hjemmet. Så blir det sånn tegn for meg at målet med reformen er på et vis å bremse antall barn som flytter ut av sine hjem.»*

Majoriteten av de ansatte (åtte av ni) er tydelige på at de ser barnevernsreformen som en styrking av det biologiske prinsipp, og da primært i form av at man ser reformens fremste mål å skulle forhindre plassering utenfor hjemmet. En ansatt sier: *«Jeg tenker at reformen handler om det økonomiske ansvaret, et tiltak for å bremse antall plasseringer og heller utfordre kommunene til å være kreative på hjelpetiltak.»* Én annen har dette perspektivet: *«Det fører til refleksjoner, jeg tror vi blir mer bevisst i de ulike oppgavene vi har. Og kanskje sette foreldrene i fokus enda mer, både på godt og vondt. Og da snakker jeg om det biologiske prinsippet.»* Og:

*«De økonomiske insentivene går jo i den retningen, at de er satt for å unngå plasseringer.»*  
Dette er en alminnelig forståelse av det økte økonomiske ansvaret i barnevernsreformen; at plasseringer er blitt dyrere fordi man som et utgangspunkt ikke skal plassere barn ut av hjemmet, men i større grad hjelpe dem hjemme. Denne forståelsen om at plasseringer i større grad enn før er blitt et økonomisk spørsmål blir ytterligere forsterket. En ansatt underbygger dette slik:

*«Jeg opplever at vi har fått større handlingsrom i forhold til kjøp av eksterne tiltak; for eksempel når vi tar opp saker i drøftinger så er det sånn at hvis saken er veldig alvorlig, og vi er usikre på hva vi skal gjøre her, så kan vi nå strekke det mye lenger, for innen det rommet det koster med en plassering kan vi gjøre ganske mye.»*

På spørsmål om de ansatte tror at det vil bli vanskelig å gjennomføre endringene om man opplever at de kommer på kant av verdiene de arbeider etter er det et sterkt uttrykk fra de ansatte at det er «barnets beste» som veier tyngst. Som en leder sier det:

*«Selv om de økonomiske insentivene er der i forhold til barnevernsreformen så skal ikke det være førende for at hvis jeg tenker at nå er vi kommet til det stadiet at denne gutten eller jenta må på institusjon så skal ikke jeg tenke at nå har det steget 100 000,- å ha noen på institusjon. Så hvis jeg tenker at det vil være vanskelig og skadelig for dette barnet å fortsatt bo hjemme, og hvis en tenker det er større sannsynlighet for at vi kan hanke denne ungdommen inn med en plassering, så er det det som skal telle og ikke hvor mye det koster. Da må vi bare erkjenne at til tross for intensjonene med reformen har vi ikke lyktes å hjelpe, og da er neste steget å hjelpe med det siste trinnet vi har. Da er det barnets beste som teller.»*

En annen leder er også veldig tydelig på dette; *«Vi tar ikke hensyn til de økte økonomiske kravene til barnevernet når vi vurderer om vi må plassere; det driter vi i, da er det de barnevernfaglige vurderingene og barnets beste som teller. Hvis noen hadde våget å komme til oss og sagt at vi skulle gjort vurderinger knyttet til økonomi, da vet jeg ikke hva jeg hadde gjort. Så nei, det gjør vi altså ikke.»*

Jeg finner at dette er den generelle holdningen til alle mine respondenter; barnets beste veier tyngst, og skulle reformen komme på kant med dette prinsippet vil reformen frastøtes. Jeg ser i mine funn at de ansatte uttrykker nettopp dette; de barnevernfaglige normene de arbeider etter tilsier at alle barn har rett til hjelp, og om dette betyr at de arbeider i saker som barnevernet

definerer som «ikke barnevern» vil reformen høyst sannsynlig bli frastøtt. Det samme gjelder også om man opplever at man ikke lenger kan arbeide etter prinsippene om barnets beste.

#### **5.4 «Hvordan reformen blir oversatt»**

Et annet funn som jeg finner særlig interessant er hvordan de ansatte i barnevernet i stor grad gir uttrykk for at reformen handler om å omforme barnevernet til noe annet enn det er i dag. Funn i mine intervju viser at de ansatte i ulike avdelinger i barnevernet oversetter reformen ulikt, dette kommer til uttrykk i intervjuene når jeg ber de ansatte beskrive innholdet i reformen. Jeg oppfattet at det også var slik de ansatte hadde forstått at dette var en slags forventning fra ledelsen; ta tak i det som er forventet at dere skal ta ansvar for, og at oversettelse dermed ble en legitim mulighet som fører til at det oppstår flere ulike, lokale versjoner av reformen.

Igjen vil jeg minne om hva hovedmålet med reformen er; «*Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad tilpasses lokale behov*» (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020) I hovedsak oppfatter jeg at de ansatte i barnevernet oppfatter reformen tilsvarende hva hovedmålet med reformen er. Mine data viser at de fleste av mine informanter i løpet av intervjuet om barnevernsreformen kommer inn på at reformen handler om det jeg har sammenfattet som «Alle barn (i kommunen) skal få rett hjelp til rett tid, på rett sted». I intervjuene handler dette om en forståelse om at kommunen har et økt ansvar, og at det ligger en bakenforliggende intensjon om at forebygging og tidlig innsats skal være et virkemiddel som skal bidra til målet «alle barn (i kommunen) skal få rett hjelp til rett tid, på rett sted». Jeg vil her sitere en av lederne som oppsummerer sin forståelse av reformen:

*«Jeg har ikke lest hele (reformen) enda, men det jeg tenker det handler om er at tjenestene til ungene i kommunen skal være mer samkjørte. Men ikke at det betyr at barnevernet skal gjøre mindre enn det vi gjorde før. Det er ikke vi som skal gjøre mindre, men kommunen som helhet som skal gjøre mer, og det er jeg enig i. Også mer forebygging og mer for å komme tidlig inn. Jeg tenker reformen er nødvendig i form av at vi er tvungne til å samarbeid mer og tvungne til å gå mer i lag innad kommunen, og det er positivt. Samarbeid er viktig, men også det å tenke helhetlig rundt ungene. Det er kommunen sine unger, det er ikke skolen sine eller barnevernet sine, det er kommunen sine. Vi må bare finne ut hvordan vi skal gjøre det.»*

Jeg oppfatter at denne forståelsen rommer hoved essensen i reformen, og at det er også slik de fleste har forstått den. Jeg henger meg likevel opp i den ene setningen; *Vi må bare finne ut hvordan vi skal gjøre det*. I denne setningen ligger det en erkjennelse av at man har forstått

innholdet, men vet ikke hva man skal gjøre med det. Jeg mener ikke at denne lederen har tyngre for det enn andre, men jeg tror det henger sammen med det første kapittelet om forberedelse av implementeringen; det finnes lite konkret i reformen om hvordan man skal gå frem for å få på plass enkelte av reformelementene. En ting er det som er helt konkret, som at Staten ikke lenger refunderer utgiftene til fosterhjems plasseringer, eller at egenandelen på institusjons plasseringer er økt. Det vil være relativt enkelt å få på plass, fakturaene kommer og refusjonen uteblir. Det er noe annet med det som ligger som intensjoner og forventninger, som for eksempel forebygging, tidlig innsats og samarbeid. Hvor klar og entydig endringsideen er blir av Jacobsen (2004) karakterisert som et element som påvirker motstand mot endring. På den andre siden er det slik at om det er områdene i en idé som fremstår som diffuse eller uklare så gir det en mulighet til å oversette reformen slik at den skal passe inn i egen organisasjon, enten det er av barneverntjenestene eller de andre instansene i kommunen (Røvik, 2016).

Følgende utsagn fra en leder illustrerer denne forståelsen:

*«Etter å ha gått ganske grundig igjennom reformen og sett hva den betyr ble konklusjonen at dette får ikke så store konsekvenser for oss, vi har rigget tjenesten så godt underveis. I stor grad har ikke denne reformen fått så store konsekvenser for oss i praksis. Vi tar med oss det som betyr noe for oss, dette med terskelen for meldinger inn, det tar vi med oss. Dette opplever jeg var nyttig for oss nå, vi får gjort en liten endring i hvilke saker som kommer til oss, for det har vært en jevn stigende kurve der vi har fått alt av saker, saker med problematikk som ikke hører til hos oss. Det å kunne få justert den, i lys av å kunne henvise til reformer, at man forventer mer av grunn og hjelpetjenestene har vi tatt med oss som en nødvendig justering.»*

Det kan være slik at denne lederen har vært bevisst på barnevernreformen siden den ble varslet, og at denne barneverntjenesten oppleves av leder som så godt rigget at reformen ikke får noen videre konsekvenser. Jeg observerer likevel at lederen har funnet elementer i reformen som oppleves som nyttig for det arbeidet man utfører i den lokale barneverntjenesten; terskelen for meldinger inn til tjenesten. Dette kan dreie seg om en bevisst oversettelse av reformideen tilpasset en barneverntjeneste som er presset på tid og ressurser. Her foretar lederen det som i translasjonsteorien kalles en modifisering av reformen, der hen tar med seg de delene av reformen som vurderes til å være nyttig og nødvendig og utelater andre ting (Røvik, 2016).

Lederens utsagn kan også støtte teorien om at reformen blir frastøtt. Jeg forklarer: Regjeringen har definert noen problemområder, eller forbedringsområder, for det norske barnevernet, som danner grunnlaget for barnevernsreformen (Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen, 2020). Lederen uttaler at «*Etter å ha gått ganske grundig igjennom reformen og sett hva den betyr ble konklusjonen at dette får ikke så store konsekvenser for oss, vi har rigget tjenesten så godt underveis.*» Dette tolker jeg dit hen at lederen ikke kjenner seg igjen i hva regjeringen har definert som problemet, i det minste er ikke problemene synlige på tidspunktet, og reformen er ikke kompatible med praksisfeltet. Dette underbygger teorien om at man avslutter forsøket på implementering og reformen blir frastøtt (Røvik, 1998b).

#### **5.4.1 Barnevernet oversatt til et spesialisert kjernebarnevern**

Som beskrevet i teorien er oversettelsesperspektivet særlig nyttig når man skal implementere en endring slik at det virker hensiktsmessig for det allerede etablerte i organisasjonen (Røvik, 2007). Jeg oppfatter at ledes oversettelse har blitt tatt godt imot videre i organisasjonen, nettopp i lys av at leder har hensyntatt organisasjonens forståelse av hva de ansatte ser som hensiktsmessig for den aktuelle barneverntjenesten. Samtidig fremstår reformen som en anledning til å kunne gjøre de nødvendige, eller ønskede, endringene. For eksempel sier en ansatt at

*«for meg har denne barnevernsreformen vært litt sånn endelig, for jeg synes at barnevernet har jobbet i mye saker som ikke er barnevern. Og det handler både om at vi blir litt sånn tvungne til å «ta hys» når andre instanser avviser, for vi har ikke den samme muligheten til å si nei. Men vi skal ikke være første instans, derfor tenker jeg det er helt riktig slik vi holder på nå.»*

Dette opplever jeg er en gjennomgående forståelse hos informantene; at reformens formål, sett med barneverntjenestens nye «briller», eller slik den er oversatt i denne barneverntjenesten, i stor grad handler om å skulle etablere et (kjerne)barnevern som skal være et annet barnevern enn slik det fremstår i dag. Som en ansatt sier det: «*Det er en god utvikling egentlig dette; at «forebyggende» skal ta mer og vi skal bli mer spesialisert på det veldig alvorlige, og få jobbe mer intensivt.*»

Begrepet «kjernebarnevern» er nevnt flere ganger av respondenter, og da som forklaring på hvilke saker «det nye» barnevernet nå skal jobbe med. Dette er et begrep som er noe

omstridt. I desember 2021 sendte Statsforvalteren i Rogaland et brev til alle kommunene i Rogaland som et svar, eller en avklaring, på temaene «meldingsavklaring» og «terskel for å iverksette undersøkelse». I brevet presiserer Statsforvalteren følgende;

*Vi har hørt fra enkelte barneverntjenester at oppvekstreformen legger opp til at barnevernet mer skal jobbe med «kjernebarnevernsakene». Dette vurderer vi at er lite treffende; oppvekstreformen skal sikre at kommunen som helhet arbeider sammen om å gi hjelp til barn og unge og deres familier, og at ansvarsforholdet innad i kommunen blir klarere definert og mer helhetlig. Men barneverntjenesten må fremdeles undersøke de samme meldingene, gjøre de samme undersøkelsene og tilby og fatte vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Den helhetlige innsatsen i kommunen skal altså komme i tillegg til, ikke i stedet for, barnevernets lovpålagte ansvar og oppgaver (Statsforvalteren i Rogaland, 21.12.21)*

Jeg har ikke lyktes å få en konkret beskrivelse på hva som kjennetegner «kjernebarnevernssakene» av mine respondenter, men på spørsmål om hvordan dette vil se ut i praksis blir det forklart at «den nye» barneverntjenesten bare skal arbeide i *de alvorligste sakene* i kommunen, *de som ingen andre kan arbeide i*. Beskrivelsene går videre i retning av «*de sakene som helt klart handler om omsorgssvikt, altså vold, overgrep og klare mangler i foreldrenes omsorgsevner*», «*de sakene som vi har særlig kompetanse på*» og «*de sakene som krever at vi må bruke tvang*». Som en ansatt sier det:

*«.....at det handler om at vi kartlegger meldingene, om de er røde, gule og grønne, og at det handler om at vi skal plassere ansvaret der det hører hjemme, for eksempel hos skolene som kan sette inn et ekstra støt der, helsesøster, SFO... ja, at det er andre måter å løse ting på enn at det skal inn i barneverntjenesten. Også har jeg forstått det slik at de som skal få hjelp av oss skal ha store utfordringer, enten personlig eller familiært.»*

Helt konkret blir det nevnt «skolevegringssaker» som eksempel på saker barnevernet ikke skal ha, og som det forventes at skolene tar tak i. Hvordan reformen har blitt oversatt har også ført til konkrete endringer i praksis. Dette beskriver en ansatt slik:

*«Den jobben som mottak har gjort som har ført til at færre saker kommer til undersøkelse, har ført til at våre saksbehandlere nå ligger på et annet nivå i antall saker enn før, og det tenker jeg handler om barnevernsreformen og den pyramiden som sier noe om hvor vi skal være i hjelpekjeden.»*



Respondenten viser her til at avdelingen som håndterer bekymringsmeldinger (mottak) nå i større grad enn tidligere konkluderer bekymringsmeldinger som «avslått», «henvist annen instans» i motsetning til «undersøkes». Dette er ulike koder for hvilken status bekymringsmeldinger får når de konkluderes. Denne statusen avgjør hvordan meldingen blir behandlet videre. Får meldingen status «undersøkes» går den til undersøkelse. Videre formidler de som jobber i mottak at de også utfører andre oppgaver nå enn før, f.eks. at de nå i større grad nå enn før reformen, reiser rundt i de andre tjenestene og informerer om hvilke saker som regnes som barnevernssaker. De fungerer på den måten som en oversetter av barnevernsreformen overfor samarbeidspartnerne. Dette forklarer ansatt i mottak slik:

*«Vi bruker mer tid på å sjekke ut sakene. Vi gjør det vi alltid har gjort, men vi gjør det grundigere. Dette for å være sikker på at vi får de sakene vi skal ha. Jeg ser at antall meldinger har gått ned, og det er nok ringvirkninger som følge av det informasjonsarbeidet vi gjør (...) Vi reiser rundt og har informasjonsmøter med andre instanser i kommunen, og dette er litt forebyggende. Da kan vi oppdra de, lære de, la de få komme med problemstillinger og drøfte, slik at vi får de sakene vi skal ha og ikke de sakene som skal være andre plasser»*

I lys av dette finner jeg at det i det minste eksisterer en forståelse blant de ansatte om at reformen blir oversatt og tilpasset den enkelte barneverntjeneste, og jeg mener også at jeg har belegg for å si at ledelsen uttrykker at de omformer reformen slik at den passer den lokale barneverntjenesten, og at dette er en bevisst omforming. Min opplevelse er at de ansatte i barnevernet har oversatt barnevernsreformen slik at den til sammen danner et uttrykk for hva barnevernet skal være: Barneverntjenesten skal «spesialiseres» slik at de jobber med færre saker, men mer alvorlige saker, som til sammen utgjør «kjernebarnevernsaker.». Hvordan disse sakene ser ut er ikke helt klart, men «de andre» tjenestene må belage seg på å gjøre mer, uten at dette heller er klart definert.

## **5.4.2 Reformen blir oversatt ulikt innad i organisasjonen**

### **5.4.2.1 Reformelementet «økt grad av ansvar til kommunen»**

Sentralt innen translasjonsteorien er hvordan ideer og oppskrifter (her: reformer) også blir oversatt ulikt innad i organisasjoner, i ulike kontekster (Røvik, 2007). Jeg må her nevne at respondentene i denne sammenheng arbeider i en kommune hvor barneverntjenesten arbeider etter en «spesialist modell». Det innebærer at de ansatte arbeider med sine konkrete arbeidsområder, eksempelvis mottak av meldinger, undersøkelse og oppfølging av

hjemmebaserte tiltak, og oppfølging av plasseringer utenfor hjemmet enten som frivillig eller tvangsvedtak. Man får da en særskilt spisset kompetanse på noe, men en mindre kompetanse på å «se hele bildet» i en barnevernssak. Dette funnet er nok ikke like relevant i de kommunene hvor man arbeider etter en «generalist modell»; hvor alle ansatte i barnverntjenesten arbeider med hele prosessen av arbeidet fra undersøkelse til en eventuell plassering og videre oppfølging av plasseringen. Jeg finner dette sentralt i den forstand at jeg i min analyse finner at man har oversatt reformen ulikt i de ulike avdelinger.

I dette perspektivet ser jeg på de ulike avdelingene som ulike kontekster. I hht Røviks (2007) translasjonsteori er det den enkelte avdelings unike egenskaper, som for eksempel hvordan de utfører ulike oppgaver og har ulike utfordringer, som gjør at ideer i mindre grad kan la seg oversette og overføre mellom avdelinger. Det er i denne forståelsen jeg gjør mine funn om at reformen er oversatt ulikt i de ulike avdelingene, og da konkret i forhold til reformelementet «det økte ansvaret til kommunen». Jeg vil vise dette ved å gjennomgå noen av mine respondenters uttalelser om hvordan de forstår innholdet i reformen. Det vil her være sentralt hvilken avdeling de tilhører, og hvilke arbeidsoppgaver de har. Respondenter som arbeider med barn og unge som er plassert utenfor hjemmet enten i fosterhjem eller institusjon svarer slik på spørsmålet om hvordan de forstår innholdet i reformen, og da konkret hvordan de oppfatter reformelementet «økt ansvar til kommunen»:

*«Fosterhjemsarbeidet skal overføres til kommunene, vi får ansvaret for det selv. Oppfølging og rekruttering, og opplæring, all økonomi blir overført til kommunene, at vi ikke søker om refusjon til Bufetat. Det er ett stort stykke arbeid, vi må dokumentere mye mer, det reformen fører med seg er at vi skal følge opp foreldre mye mer, inn mot barnet, vi skal jobbe mot gjenforening på en mye mer systematisk måte enn tidligere. I den ene «prop'en» (proposisjon) jeg leste, så leste jeg om dette med det økte ansvaret til kommunene og da i forhold til fosterhjem, planer, planer for barnet osv. Og økte arbeidsoppgaver til saksbehandlere»*

*«Reformen handler om økt ansvar til det kommunale barnevernet, knyttet til økonomi og fosterhjemsarbeid. Det er den ene pilaren, det andre er rett hjelp til rett tid der barnet befinner seg. Folk skal få hjelp der de bor, tidligere. Altså, lokalt forebyggende arbeid. (...) Hos oss er vi generelt positiv til barnevernreformen, og da særlig i forhold til å få til en bedre faglig kvalitet på fosterhjems plasseringer.»*

*«Når vi får ett økt ansvar for oppfølgingen av fosterhjem, trenger vi mer kompetanse for å gi ett kvalitativt godt tilbud. Noen har fått en slags opplæring, men jeg er usikker på om det er tilstrekkelig for å klare å håndtere kompetansekravene til de nye oppgavene. Det er nye oppgaver vi får tilført, som kurs for fosterforeldre, og en annen og mer omfattende type oppfølging av fosterhjem.»*

Oppfølging av fosterhjem er ikke et tema som kommer frem i intervjuet med ansatte som arbeider med undersøkelse. Der er man også opptatt av det økte ansvaret, men da utelukkende knyttet til økonomi og vurderinger av hvor dyre tiltak man kan sette inn i hjemmet fremfor å plassere. Der blir det økte økonomiske ansvaret forstått som ett incentiv for å unngå plasseringer utenfor hjemmet. Det blir også beskrevet som en «økonomisk pisk» som skal forhindre plasseringer, og tvinge kommunene til å gjøre mer før plassering. For å underbygge denne påstanden viser jeg til disse uttalelsene fra ansatte i den avdelingen:

*«Jeg tenker at reformen handler om ett økt økonomisk ansvar, som ett tiltak for å bremse antall plasseringer og heller utfordre kommunene til å være kreative på hjelpetiltak.»*

*....for selve reformen handler vel om at vi skal være forebygge, være tidlig inne for å forhindre at vi skal komme til sånne alvorlige.... altså plassering med tvang. Man må gjøre mer på ett tidligere tidspunkt.*

*«Barna skal få hjelp på ett tidligere tidspunkt og på ett annet nivå, også er noen av tiltakene for å få dette målet lagt til barnevern. For eksempel at egenandelen på plasseringer er økt, at plasseringstiltakene er blitt enormt mye dyrere, det er lagt til oss. Men dette er jo for å tvinge kommunen til å tenke tidligere innsats»*

Jeg finner at de ansatte har oversatt reformen ulikt og at dette kommer tydelig frem i flt hvordan de forstår det økte ansvaret til kommune. I reformen er det vist til det økte ansvaret både som et økt faglig ansvar og et økt økonomisk ansvar som er knyttet til plasseringer utenfor hjemmet. Jeg finner at oversettelsene innad i tjenesten spriker i hver sin retning. Avdelingen som arbeider med de barna som er plassert utenfor hjemmet er i stor grad opptatt av ett økt faglig ansvar, og da særlig overfor oppfølging av fosterhjemmene. Dette samsvarer også med det regjeringen har beskrevet som en del av det økte ansvaret for kommunene (Barne- ungdoms og familiedirektoratet, u.å.-b). De ansatte uttrykker usikkerhet for omfanget av det økte ansvaret og da sett opp mot arbeidskapasiteten til den enkelte saksbehandler. I avdelingen for undersøkelse viser mine data at de ansatte primært har oversatt det økte ansvaret som ett

insentiv for å unngå plasseringer. Dette samsvarer også med regjeringens intensjon med det økte økonomiske ansvaret (Barne- ungdoms og familiedirektoratet, u.å.-a). Jeg gjør meg også noen tanker basert på de ansattes uttalelser om dette; er det slik at man i barnevernet nå mener at ved å unngå plasseringer faktisk jobber forebyggende? Dette samsvarer ikke med regjeringens intensjon der det er den samlede innsats i kommunen som utgjør den tidlige forebyggende innsatsen (Bufdir, u.å.-a). I lys av det ovenfor stående finner jeg klare indikasjoner på at det foregår lokale oversettelser som vil føre til at det oppstår variasjoner lokalt i hvordan reformen blir oversatt.

## 6 Oppsummering og refleksjon

Jeg har gjennom min oppgave vist at implementeringen av «Barnevernsreformen 2022» kan møte ulike skjebner på sin reise inn i barnevernet. Jeg har sett at det er ulike faktorer som sammen og hver for seg vil kunne påvirke implementeringen. Også er det helt sikkert andre faktorer i tillegg til dem jeg har tatt med i min gjennomgang, som vil påvirke i andre kommuner.

Jeg har gjennom forskningsspørsmålene mine forsøkt å finne svar som kan gi meg belegg for å kunne uttale meg om hvilket utfall som vil være det meste sannsynlige. Hvordan de ansatte forstår innholdet i reformen er interessant i seg selv – bl.a. fordi flere har pekt på at intensjonen med reformen ikke har vært krystallklar. Og videre er de ansattes bedømminger av hva som vil bli resultatene også interessante. Ofte er det snakk om selvoppfyllende profetier når de gjelder offentlige reformer: tror man at resultatene blir det ene eller det andre, så øker ofte sjansene for at det nettopp blir det. Jeg forsøker meg også fortløpende i resonnementet mitt og komme med noen innspill i hva jeg finner vil være de viktigste faktorene å få på plass for å sikre at reformen kommer på plass.

Først og fremst ser jeg at reformen har en svakhet i at den er lite konkret i hvordan kommunen skal nå målene sine. Reformens intensjoner og mål er greit opplyst; kommunene får mer ansvar for barnevernet, og med økonomiske insentiver skal kommunen jobbe for at barn og deres familier får hjelp så tidlig som mulig for å forhindre at problemene skal bli for store, og dette skal overvåkes av kommuneadministrasjonen, i form av rapporter fra barnevernet. Dette legitimeres i at det er kommunen som barna og familiene bor i som best vet hva innbyggerne trenger. Jeg finner at hvordan implementeringen er forberedt i kommunen er av stor betydning. Som mine funn viser er det av betydning for en vellykket implementering at det er sammenheng mellom de strategiplaner som er utviklet av kommuneledelsen og det arbeidet som nedlegges i implementeringen i praksisfeltet. Det kan synes som om størrelsen på kommunen kan ha en betydning her, at i de mindre kommunene er man tettere på kommuneledelsen og det er færre ledd mellom plan- og praksisfeltet. For at planer ikke skal forbli planer, gode intensjoner og fine ord på et papir er det viktig at man sikrer en kontinuitet i sammenhengen mellom plan og praksis. Alternativet er at kommunen viser til overordnede strategiplaner og sier de har implementert reformen, men i praksisfeltet har det ikke oppstått noen faktisk endring, og reformen fremstår som frikoblet mellom teori og praksis.

Jeg ser også på hvordan barnevernets overordnede verdier og prinsipper kan komme på tvers av hva som er reformens innhold. De økonomiske insentivene er forstått som en «pisk for å forhindre plasseringer utenfor hjemmet, og flere av de ansatte i barnevernet uttrykker at de er bekymret for om dette er en feilslått strategi som i ytterste konsekvens fører til at barn blir boende i skadelige omsorgssituasjoner for lenge, fordi barnevernet blir «tvunget» til å prøve ut hjelpetiltak i hjemmet for lenge, og at barnet til sist er den tapende part i dette. Da vil ikke reformens formål om tidlig innsats, forebygging og hjelp i barnets nærmiljø lenger være passende for kjerneverdien som barnevernet arbeider etter; «barnets beste». Barnevernet vil aldri kunne gå på kompromiss med dette, og reformen vil kunne bli frastøtt om den kommer på tvers av denne.

Videre finner jeg at elementet «økt ansvar til kommunen» både er enkelt å implementere og er gjenstand for oversettelse i barneverntjenesten. De konkrete endringene i kommunens økte ansvar som at plasseringer skal ha høyere egenandel, refusjonsordningene er tatt bort og kommunen får alt ansvar for det som gjelder fosterhjemsarbeid er konkrete endringer som kommer lett på plass. Det som ikke er konkret blir gjenstand for oversettelser og her blir det tydelig i mine funn at elementet blir oversatt ulikt, avhengig av hvilke kjerneoppgaver man har i barnevernet. Man leser reformen ut fra sin egen kontekst og oversetter den slik at den passer til sitt eget arbeidsområde og egne oppgaver.

Det jeg finner mest interessant er funnet om at «det nye barnevernet» som stiger frem som følge av reformen er ett spesialisert kjernebarnevern. Kall det gjerne et eksklusivt barnevern, ikke for de mange, men for de få. Det synes som at man i barnevernet oversetter reformen som en legitim mulighet til å spisse hvilke saker som skal være barnevern, og hvilke som ikke skal være det. Dette kan være nyttig med tanke på at mange av de ansatte i barnevernet uttrykker at arbeidsbelastningen er stor og at mange opplever at de har for mange saker. Det synes likevel som om det gjenstår en del arbeid i å definere hva som skal være barnevernets mandat og hvilket ansvarsområde er det som ikke hører til i barnevernet? Hvilke saker er barnevern, og når blir de barnevernets ansvar? Og om det ikke er barnevernets ansvar, hvem sitt er det da? Dette synes uavklart og fremstår som en bekymring hos de ansatte. De ansatte i barnevernet peker på opplevelser der de står i situasjoner der de kan bli tvunget til å overta saker som de selv mener ikke er barnevern, men som blir det av grunner som ligger utenfor deres kontroll, slik som lovpålagte forpliktelser. Særlig peker de ansatte i barnevernet på en manglende dialog og felles forståelse med de som arbeider med psykisk helse, både i kommuner og spesialisthelsetjenestene; hvem sitt ansvar er disse barna med de komplekse vanskene? Dette

er et viktig arbeids som gjenstår og som er viktig for at reformens videre skjebne ikke blir at den blir frastøtt.

## **6.1 Implikasjoner for videre forskning**

Min forskning har bare hatt søkelys på hva ansatte i barnevernet mener om reformen og hvordan de forstår den; jeg finner det veldig interessant om jeg kunne visst hva de andre tjenestene i kommunen mener om reformen og dens innhold. Hvordan vil de oversette de samme reformelementene «økt ansvar til kommunen» og «økt grad av samarbeid innad i kommunen»? Jeg opplever at barnevernet er opptatt av samarbeid, de erkjenner at de ikke er så gode på det, eller i det minste at de kan bli bedre, men hva mener de øvrige, for eksempel skole og barnehage? Hvordan har de forstått dette? Reformen er jo en oppvekstreform, og dreier seg om hvordan barna i kommunen har det og viser til at det er kommunen som har ansvaret, ikke barnevernet alene. I stor grad dreier dette seg om saker som fremstår som komplekse og sammensatte i form av barn og unges psykiske uhelse, skole/barnehage og barnevern.

Jeg har gjort meg noen refleksjoner underveis i dette arbeidet, og jeg vil gjerne dele dem her helt til slutt. Noe av det reformen hadde satt som forbedringsområde var det man kalte «Lokal forankring og styring». Problemet var svikt i det kommunale barnevernet som følge av varierende kvalitet i styring og ledelse i de enkelte kommunene, dette ble avdekket av tilsynsmyndigheter. Løsningen/medisinen/virkemiddelet var å gi mer ansvar til kommunen og da i særlig grad kommuneledelsen. Jeg undrer meg over hvordan man kan sikre bedre likhet i det barnevernfaglige kvaliteten og innholdet ved å fjerne den overordnede instansen? Bufetat var den instansen som kunne trekke paralleller, og skape en likhet ved at de så alle kommunene i én region, mens nå er det opp til den enkelte kommune og selv inngå samarbeid med andre kommuner.

Jeg er også usikker på hvordan de økonomiske insentivene for å forhindre plassering vil slå ut i praksis. Aldri i mine 15 år i barnevernet har vi noen gang plassert ett barn utenfor hjemmet fordi det var det rimeligste alternativet, eller fordi det var det vi hadde tid til på tidspunktet. Plasseringer har alltid vært «siste utvei», og noe man enten gjør for å forhindre skade på barn i en akutt situasjon, eller fordi at alle andre mulige tiltak i hjemmet er utprøvd. At én plassering nå skal koste den enkelte kommune opptil 100% mer enn før reformen virker for meg å gjøre endringer i feil ende. Problemet slik det fremstår for oss i praksisfeltet er at plasseringsalternativene, og da i særdeleshet institusjonene, ikke er verken faglig eller ressursmessig rustet til å imøtekomme kommunene og de unges behov. Et mulig scenario vil

kunne være at reduksjon i plasseringer vil føre til at antallet institusjoner reduseres. I stedet for at tilbudet vil bli differensiert slik at det matcher bedre de unges behov, vil det bli ytterligere innskrenket. Det vil i lys av dette også kunne være av stor interesse å se på hvordan reformen på sikt vil påvirke institusjonene, både i omfang og deres faglige innhold.



## 7 Referanseliste

- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2008). Organizational culture and change. I *Changing organizational culture: Cultural change work in progress* (Bd. 1–3, s. 35–50). Routledge.
- Barne- og familiedepartementet. (u.å.). *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*—Lovdata. Lovdata. Hentet 24. mars 2021, fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL_1)
- Barne- og familiedepartementet. (2021, desember 21). *Satser for kommunal egenbetaling for barnevernstiltak – 2022* [Brev]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/brev/2021/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-barnevernstiltak-2022/id2902438/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017a, mars 31). *Statsråd Solveig Horne legger fram barnevernsreformen i pressekonferanse* [Pressemelding]. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2017/statsrad-solveig-horne-legger-fram-barnevernsreformen/id2545187/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017b). Mer kunnskap – bedre barnevern. *Q-1243 B*, 24.
- Barne- ungdoms og familiedirektoratet. (u.å.-a). *Barnevernsreformen; Kommunens finansieringsansvar*. Bufdir. Hentet 18. mai 2022, fra <https://ny.bufdir.no/barnevern/fagstotte/barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar/>
- Barne- ungdoms og familiedirektoratet. (u.å.-b). *Hva er barnevernsreformen?* Bufdir. Hentet 25. mai 2022, fra <https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>
- Barne-likestillings-og inkluderingsdepartementet. (2014, september 4). *Flere barn skal få rett hjelp til rett tid* [Nyhet]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2014/Flere-barn-skal-fa-rett-hjelp-til-rett-tid--/id766774/>
- Blindheim, T., & Røvik, K. A. (2011). *Ledelse—Å bruke teori i praksis* (O. Ottesen, Red.). Høyskoleforlaget AS.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse—Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utg.). Gyldendal Akademisk.

- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Buudir. (u.å.-a). *Hva er barnevernsreformen?* Buudir. Hentet 4. juni 2022, fra <https://ny.buudir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>
- Buudir. (u.å.-b). *Lovendringer som er relevante for barnevernsreformen.* Buudir. Hentet 10. juni 2022, fra <https://ny.buudir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/lovendringer-som-er-relevante-for-barnevernsreformen/>
- Buudir. (u.å.-c). *Tjenestekatalog.* buudir.no | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet 18. mai 2022, fra [https://buudir.no/Bibliotek/Emner\\_liste/Emner\\_side/?q=Tjenestekatalog&num=10&start=0](https://buudir.no/Bibliotek/Emner_liste/Emner_side/?q=Tjenestekatalog&num=10&start=0)
- Bunker, B., & Alban, B. (2006). Large groups intervention and dynamics. I J. V. Gallos (Red.), *Organization Development- A Jossey Bass reader* (1. utg.). Jossey-Bass.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg.). Universitetsforlaget AS.
- Clifford, G., Fauske, H., Lichtwark, W., & Marthinsen, E. (2015). *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet»* (Forskningsrapport Nr. 6/2015; s. 266). Nordlandsforskning. [https://nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport\\_06\\_2015.pdf](https://nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport_06_2015.pdf)
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi.* De nasjonale forskningsetiske komiteene. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Ekhaugen, T., & Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet—Et utfordrende samliv mellom stat og kommune* (Nr. 15/2015). Vista Analyse. <https://www.regjeringen.no/contentassets/db6620a2ade8488f89973efbf9fcf565/barnevernet---et-utfordrende-samliv-mellom-stat-og-kommune.pdf>
- Ergo, T. (2016, januar 30). *Glassjenta—Stavanger Aftenblad.* Glassjenta - Stavanger Aftenblad. <https://mm.aftenbladet.no/2016/glassjenta/>
- Gotvassli, K.-Å., & Moe, T. (2014). Endringsledelse i barnevernet. I Ø. Kvello & T. Moe (Red.), *Barnevernledelse* (1. utg.). Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Helsetilsynet. (2015). «–Bare en ekstra tallerken på bordet?» 34.
- Høium, K. (2010). Relasjoner mellom forsker—Utforsket. I J. Tolsby & E. Arntzen (Red.), *Studenten som forsker i utdanning og yrke Vitenskapelig tenkning og metodebruk*. Høgskolen i Akershus.
- Jacobsen, D. I. (1998). *Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon*. Magma. <https://old.magma.no/motstand-mot-forandring-eller-10-gode-grunner-til-at-du-ikke-klar-aa-endre-en-organisasjon>
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.
- Kommunenes sentralforbund (KS). (2021a, juni 16). *Barnevernsreformen – en oppvekstreform Hva vet vi om de økonomiske rammebetingelsene?* [Nettmøte]. Barnevernsreformen- en oppvekstreform.
- Kommunenes sentralforbund (KS). (2021b, juni 25). *Barnevernsreformen*. KS. <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/barnevernsreformen2/barnevernsreformen/>
- Krohn, K. O., Rognstad, H., & Lunder, T. E. (2020). *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet Sluttrapport fra følgeevaluering* (s. 101). Deloitte AS og Telemarksforskning. [https://www.regjeringen.no/contentassets/84637c4607ff485296bdc54a9e4df3bb/sluttrapport\\_folgeevaluering-av-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-mellom-stat-og-kommune-pa-barnevernomradet\\_110520.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/84637c4607ff485296bdc54a9e4df3bb/sluttrapport_folgeevaluering-av-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-mellom-stat-og-kommune-pa-barnevernomradet_110520.pdf)
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lisøy, C., Holme, H., & Solheim, E. (2018). *Den utviklingsstøttende barnehagen i Sandnes* (s. 40) [Forskningsrapport].
- Lovdata. (u.å.). *Forskrift om fosterhjem—Lovdata*. Forskrift om fosterhjem. Hentet 5. juni 2022, fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659?q=forskrift+fosterhjem>
- Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning—En innføring* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Misund, B. I. (2022). Reformer i barnevernet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25(1), 1–13. <https://doi.org/10.18261/tfv.25.1.1>

- Moland, A., Røren, I., Lom, J. A. G., Hager-Thoresen, F., Strøm, T. J., & Christiansen, T. W. (2022, mai 20). *Døden i barnevernet* [Avis]. Aftenposten.no. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/Po87Xb/doeden-i-barnevernet>
- Moren, J. (2011). *Om reformer en studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet* [Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT, Arbetsvetenskap, Karlstads universitet]. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kau:diva-7318>  
urn:nbn:se:kau:diva-7318
- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M., & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25)*. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2012/den\\_vanskelige\\_samhandlinge.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2012/den_vanskelige_samhandlinge.pdf)
- Nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen. (2020). *Kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen*. Barne-ungdoms og familiedirektoratet. <https://ny.buudir.no/contentassets/6a8a25901701464380acf8da9e82e5a8/2020-12-18-notat-om-mal-og-status-fra-nasjonal-koordineringsgruppe.pdf>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2022, januar 20). *Nye EMD-avgjørelser i norske barnevernssaker*. Nye EMD-avgjørelser i norske barnevernssaker. <https://www.nhri.no/2022/nye-emd-avgjorelser-i-norske-barnevernssaker/>
- Prop.73L. (2017). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i barnevernloven (barnevernreform)*. Barne- og likestillingsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Røvik, K. A. (1998a). *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Røvik, K. A. (1998b). Når populære organisasjonsoppskrifter skal tas i bruk. I *Moderne organisasjoner- Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner—Ideer som former det 21. Århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290–310. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12097>
- Røvik, K. A. (2021a, april 7). *Moderne organisasjonsoppskrifter, som verktøy eller moter* [Forelesning].

- Røvik, K. A. (2021b, april 28). *Forelesning—Kunnskapsoverføring og implementering* [Forelesning].
- Solberg, O. A., Karlsen, B., & Skjevdal, J. (2013). Ledelse i kontekst. I R. Rønning, W. Brochs-Haukedal, L. Glasø, & S. B. Matthiesen (Red.), *Livet som leder—Lederundersøkelsen 3.0*. Fagbokforlaget.
- Statped. (2021, juli 7). *Hva er kompetanseløftet?* | [www.statped.no](http://www.statped.no). Kompetanseløftet. <https://statped.no/kompetanselofтет/statped/hva-er-kompetanselofтет/>
- Statsforvalteren i Rogaland 20.12.21. Om grensene for meldingsavklaring og terskelen for å starte undersøkelse, Brev til alle kommuner i Rogaland. Saksnr: 2021/12361, Dok.nr.: 6, Sekvensnr.: 63126/21
- Statsministerens kontor. (2013, oktober 16). *Sundvolden-plattformen* [Rapport].  
Regjeringen.no; regjeringen.no.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2013/politisk-plattform/id743014/>
- Sverdrup, T. E., & Olsen, T. G. (2015). Hvordan motivere ansatte til endring gjennom dialog og styrking av den psykologiske kontrakten? *Magma*, 7, 68–75.
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4.). Gyldendal Norsk Forlag AS.
- UIS. (2020, desember 2). *DEKOM og REKOM* | *Universitetet i Stavanger*. DEKOM og REKOM - Kompetanseutvikling i partnerskap med skular og barnehagar.  
<https://www.uis.no/nb/dekom-og-rekom>
- van der Weele, J., & Karlsen, K. (2021). *Analyse i komplekse barnevernssaker—Fra magesfølelse til kritisk tenkning* (1. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Wadel, C. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Cappelen Damm akademisk.
- Weiner, B. J. (2009). A theory of organizational readiness for change. *Implementation Science* 2009, 4:67. <https://doi.org/10.1189/1748-5908-4-67>

## Vedlegg

### ***Vedlegg 1: spørsmål om deltagelse i forskningsprosjekt***

## **Vil du delta i forskningsprosjektet**

### ***” Barnevernsreformens reise inn i barneverntjenesten ”***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se nærmere på implementeringen av barnevernsreformen, og hva som vil være de mest sannsynlige utfall av implementeringen i norske kommunale barneverntjenester. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Barnevernsreformen ble iverksatt 01.01.2022. Reformen vil gi økt ansvar både faglig og økonomisk til kommunene. Det å overta nye oppgaver og ansvar innebærer krevende endringsarbeid i kommunen. Samtidig vet vi også noe om hvor vanskelig det er å implementere nye reformer med suksess. Formålet er å bidra til bedre forståelse for implementeringsprosessen og hvordan dette påvirker offentlig sektor, samt sette søkelys på hvilke faktorer er det som fremmer en god implementering.

Prosjektets problemstilling er: *“Hva er de mest sannsynlige utfall av implementering av barnevernsreformen i norske kommuner?”*

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Prosjektet er en masteroppgave på masterstudiet i Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Mitt allerede etablerte nettverk i fagmiljøet er primært benyttet i rekrutteringsprosessen. Jeg er interessert i å få innblikk i hvordan implementeringen av barnevernsreformen så langt har forløpt og vil derfor snakke med dere som er ansatt. Jeg har dermed spurt mitt nettverk om de har kjennskap til aktuelle informanter, og bedt vedkommende formidle min forespørsel.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på ett intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet inneholder spørsmål om din kunnskap og kjennskap til barnevernsreformen og hvilke tanker og erfaringer du så langt har gjort deg i forbindelse med implementeringen.

Når intervjuet gjennomføres vil det bli benyttet diktafon slik at intervjuet kan transkriberes i sin helhet i etterkant. Jeg vil også ta notater underveis i samtalen.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Før intervjuet gjennomføres undertegnes et samtykkeskjema.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Opplysningene om deg vil bare bli brukt til formålene vi har fortalt om i dette skrivet, og alle opplysningene vil bli behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ditt navn vil ikke bli tatt opp på lydfilen, og det vil verken fremkomme navn, kjønn eller arbeidssted når studien publiseres. Informasjonen som fremkommer i intervjuet, vil bare være tilgjengelig for veileder og meg. I analyseprosessen vil jeg tallfeste informantene fra 1 og oppover hvor du får tildelt et nummer som erstatter ditt navn. Dette vil ivareta og beskytte din anonymitet

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgraden er godkjent, noe som etter planen er 15.06.2022. Da vil alt som inneholder personopplysninger slettes, mens den ferdigstilte oppgraden vil være tilgjengelig som et offentlig dokument.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Stavanger har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Institutt for medie- og samfunnsfag ved

- **Prosjektansvarlig og veileder** Kjell Arne Røvik  
(epost: kjell.arne.rovik@uit.no tlf: 90555706)

- **Prosjektleder:** Siv Tyldum Bruvik  
(epost: siv.bruvik@gmail.com tlf: 452 31 471)

- **Vårt personvernombud:** Rolf Jegervatn  
(epost: rolf.jegervatn@uis.no tlf: 51833081)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost [personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Kjell Arne Røvik  
(Forsker/veileder)

Siv Tyldum Bruvik  
(Student)

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Barnevernsreformens reise inn i barneverntjenesten» og har fått anledning til å stille spørsmål.  
Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)



## **Vedlegg 2 – Intervjuguide**

### Intervjuguide

1. Hva er din rolle i kommunal bv.tjeneste?
  - a. Leder
  - b. Saksbehandler
  
2. Har du vært med på endringsprosesser i barneverntjenesten tidligere?
  - a. Hva er dine erfaringer i fht dette? Førte det til at de ønskede og planlagte endringer kom på plass? Var det gode prosesser, var prosjektene vellykket? Hvorfor/hvorfor ikke.
  - b. Påvirker disse erfaringene ditt syn på implementering av barnevernsreformen, og hvis ja, hvordan?

#### Barnevernsreformen

3. Hva vet du om barnevernsreformen? Fortell fritt.
  - a. Synes du at reformen viktig/ har den stor betydning for deg i ditt arbeid? Evt hva i reformen er viktigst, og hva er nest viktigst? Er det nødvendig/unødvendig?
  - b. Husker du når du hørte om den først? Og fra hvem?
  - c. Har du tanker om hvilke problemer reformen skal løse? Har du gjort deg noen tanker om på hvilken måte reformen kan være en løsning på dette/disse problemet/ene?

#### IMPLEMENTERING/IVERKSETTING

4. Hva vet du om hva som er blitt gjort i kommunen og/eller i det lokale barnevernet for å få implementert barnevernsreformen.
  - a. Kjenner du til at det er noen overordnede målsettinger i barneverntjenesten i forhold til reformen? (forventinger, rolleavklaringer, ansvarsfordeling), HVA MED I KOMMUNEN?
  - b. Har det vært møter? Informasjon
  - c. Har det vært personer utenfra barneverntjenesten og presentert reformen?

- d. finnes det en skriftliggjort plan for implementering, enten i kommunen eller internt i barneverntjenesten. I tilfelle ja; hvem har utarbeidet planen, og hvordan ble dette formidlet til deg/dere?
  - e. hvorvidt og hvordan de ansatte har vært trukket inn i prosessen.
  - f. hvorvidt og hvordan de ansatte holdes orientert om hvordan det går med implementeringen
5. Om endringen som skal på plass kommer på tvers av verdiene i organisasjonen kan det gjøre at endringene blir vanskelig å gjennomføre. Hva tenker du om det?

### REFORMEN SOM EN OPPVEKSTREFORM

6. Hvilke tanker har du om at reformen er en oppvekstreform?
7. Jeg har valgt meg ut to elementer av barnevernsreformen som jeg synes er interessante. «Økt ansvar (faglig og økonomisk) til kommunen». I dette legger jeg bla at kommunen har ett helhetlig ansvar for finansiering, oppfølging og veiledning av kommunens fosterhjem, refusjonsordning for fosterhjem avvikles, økt egenandel ved bruk av statlige tiltak, økt finansieringsansvar skal gi insentiver til økt forebygging og tidlig hjelp. Lovfestet plikt til å søke etter fosterhjem i slekt og nettverk.
- Det andre elementet er «mer og bedre tverretatlig samarbeid i oppvekstsektoren». Med dette mener jeg at barnevernsreformen er en oppvekstreform og der hovedmålet er tidlig innsats, og der hele kommunene har ett felles ansvar.
- a) Basert på det du vet om disse reformelementene, hvor stor betydning har disse for det arbeidet du har ansvar for?
  - b) Med tanke på disse to elementene; kan du si noe om i hvilken grad praksis så langt er endret hos dere? I tilfelle hva er endret? For eksempel økt grad av samarbeidsmøter med andre kommunale instanser, arbeidsoppgaver som har endret seg,
  - c) Hvis du har opplevd endringer har du opplevd at endringene har ført til at a) at «det nye» flettes med «det gamle» (altså etablerte måter å utføre oppgaver på), og/eller b) om endringene har ført til at noen måter å jobbe på/noen oppgaver er forsvunnet/lagt vekk.
  - d) I fht økt grad av samarbeid i kommunen; Kan du si noe konkret om en endret praksis hos dere i barnevernet?

- e) Er det en endret praksis i kommunen som helhet ut fra hva du vet?
  - f) Hva mener du om denne endringen? Er den nødvendig, unødvendig?
8. Hva tror du vil bli endret på DITT fag/saksområde?
- a. Hva mener du blir de mest sannsynlige konsekvenser for ditt saksområde av en slik eventuell endring? Eks: vil tilbudet bli bedre eller dårligere, mer eller mindre variert? Hva vil skje med ventelistene? Har du noen eksempler på dette, hvor dette har skjedd? Utdyp.
  - b. Er det noe du er særlig bekymret for eller noe som er av særlig positiv karakter?
  - c. Er dette noe du merker, eller allerede har merket?
9. Hvem har etter din kjennskap vært de(n) mest sentrale aktøren i kommunen for å få barnevernsreformen på plass?
- a. Vet du om toppledelsen» har vært involvert i dette arbeidet? Kan være ulikt i de ulike barneverntjenestene. Du definerer hvem som er toppledelsen.
  - b. Hvordan har ansvaret for oppgavene vært fordelt? Har det feks vært opprettet noen arbeidsgrupper? Hvilke oppgaver er lagt til disse arbeidsgruppene?
  - c. Har du opplevd hindere fra ditt ståsted i organisasjonen? I tilfelle ja, hvilke?
  - d. Hvis du har spørsmål om implementeringen eller reformen, vet du hvem du ville spurt?
10. Hvordan vil du beskrive oppslutningen rundt barnevernsreformen på din avdeling/team?
- a. Hva er dine opplevelser av hva dere er opptatt av på din avdeling?
  - b. Er barnevernreformen fokus på faglige møter/konsultasjoner osv? 1) Stort sett alltid. 2) Ofte (stort sett i halvparten av møtene), 3) Stort sett aldri.
11. Hvilket uttrykker beskriver best hva du kjenner du på i fht reformen? (bekymret, forventningsfull, positiv, negativ, likegyldig, vet ikke) Kan du utdype dette? Hva har ført til denne følelsen? For eksempel merarbeid.

Er det noe jeg ikke har spurt om som du tenker er viktig i denne sammenheng?

