

MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE



Universitetet
i Stavanger

Kommunal barneverntjeneste i et endringsperspektiv – implikasjoner av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020

«En kvalitativ studie om hvordan kommunal barneverntjeneste påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser av 27. mars 2020»

Universitetet i Stavanger,
Det samfunnsvitenskapelige fakultet,
Institutt for medie- og samfunnsfag

Navn: Veronica Børnes

Kandidatnummer: 4826

Veileder: Liv Åsa-Maria Sunnercrantz

Innleveringsdato: 15.06.2021



Universitetet
i Stavanger

DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram: Master i endringsledelse

Vårsemesteret, 2021

Åpen

Forfatter: Veronica Børnes

Veronica Børnes

(signatur forfatter)

Veileder: Liv Åsa-Maria Sunnercrantz

Tittel på masteroppgaven: Kommunal barneverntjeneste i et endringsperspektiv – implikasjoner av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020.

Engelsk tittel: Municipal child welfare services in a change perspective – implications of the Norwegian Supreme Court's ruling on child welfare of 27th March 2020.

Emneord: Barnevern, Høyesterett, menneskerettigheter, gjenforeningsmålsetning, samværutmåling.

Sidetall: 73

+ vedlegg/annet: 4

Stavanger, 13.06.2021

dato/år

FORORD

Det er på mange måter et enormt privilegium å få ta en mastergrad. Mye arbeid ja, men først og fremst et privilegium. Siste punktum for nok en mastergrad ved Universitetet i Stavanger er nå satt, og jeg er både glad, ydmyk og stolt. Dette har vært en spennende, innholdsrik og givende prosess som også har bydd på store utfordringer. Å fullføre en mastergrad parallelt med en avdelingslederjobb i kommunal barneverntjeneste var en utfordring i seg selv. Lite visste jeg at utfordringene ville bli ytterligere komplekse utover i forløpet da hele verden ble rammet av COVID-19.

Det er mange som fortjener en takk.

Takk til alle informanter som velvillig stilte opp i en hektisk og uforutsigbar arbeidshverdag. Deres unike livsverden har bidratt til at prosjektet ble en realitet. Jeg er ydmyk over deres historier og arbeid for barn og unge i samfunnet vårt.

Takk til veileder Liv Åsa-Maria Sunnercrantz for oppmuntrende og konstruktive råd på veien når jeg forvillet meg ut i ulent terreng uten kart og kompass. Jeg er takknemlig for at du stadig navigerte meg tilbake på rett spor. Ditt engasjement, din kompetanse, tydelighet, humor og raushet har vært til stor motivasjon når det har stormet som mest. Takk!

Takk til familie og venner, og takk til kolleger i Barne- og familieenheten i Sandnes kommune. Flere av dere har tatt til orde for en overraskelse av at jeg nok en gang, valgte å starte på en mastergrad. Jeg var imidlertid like overrasket som dere. Uten deres heiarop, støtte og fleksibilitet hadde dette prosjektet vært umulig å gjennomføre. Takk!

Denne avhandlingen dediseres spesielt til minne om mitt aller største forbilde; besto. «Stille kom døden, den kom som en venn, tok deg ved hånden og førte deg hjem». Takk for alt du var for meg!

Sandnes, 13.06.2021

Veronica Børnes

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	7
SUMMARY	8
1. INNLEDNING	10
1.1 Studiens hensikt og problemstilling	10
1.2 Kritikken som er reist mot norsk barnevern	11
1.3 Oppbygning og struktur	13
2 TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	15
2.1 Bakkebyråkratiteori.....	15
2.1.1 Sentrale kjennetegn med det bakkebyråkratiske arbeidet.....	16
2.1.2 Mestringsstrategier i bakkebyråkratisk sammenheng.....	18
2.2 Kompleksitetsteori og adaptivt lederskap	19
2.2.1 Adaptivt lederskap	21
2.3 Organisatoriske endringer, motstand mot endring og organisasjonskultur.....	22
2.4 Beslutningsteori	24
3 METODE	27
3.1 Vitenskapsteoretisk forankring.....	27
3.2 Metodevalg og forskningsstrategi	28
3.2.1 Utvalget og rekruttering av informanter.....	29
3.2.2 Intervju som metodisk verktøy	31
3.2.3 Gjennomføring av intervjuene	32
3.3 Studiens avgrensninger	34
3.4 Datareduksjon og analyse.....	34
3.5 Metodiske betraktninger og kvalitetssikring	36
3.6 Forskningsetiske overveielser og hensyn.....	39
4 KUNNSKAPSGRUNNLAG OG KONTEKST	40
4.1 Internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter	40
4.2 Lov om barneverntjenester	41

4.3 Tidligere forskning	42
4.3.1 Studier om barnevernledelse og dens kompleksitet	42
4.3.2 Studier om oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse	43
4.3.3 Studier om sentrale faktorer ved samværsutmåling, samværets betydning for gjenforening samt oppfølging av samvær etter omsorgsovertakelse	45
4.4 Barnevernfaglig kontekst i lys av Høyesteretts storkammeravgjørelser	45
4.4.1 Barnets beste og retten til familieliv	45
4.4.2 Gjenforeningsmålet og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse	46
4.4.3 Kravet til dokumentasjon	47
5 ANALYSE	48
5.1 Informantenes forståelse av og holdninger til Høyesteretts føringer	48
5.1.1 Et skjerpet krav til dokumentasjon	49
5.1.2 Midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse	50
5.1.3 Samværsfastsettelse – til barnets beste eller til barnets tålegrense?	51
5.2 Storkammeravgjørelsens implikasjoner	53
5.2.1 For tjenesten som helhet	53
5.2.1.1 Behovet for justering av praksis	53
5.2.1.2 Holdninger, verdier og kulturelle aspekter	54
5.2.1.3 Økte krav og forventninger	55
5.2.1.4 Overganger innad i tjenesten	57
5.2.2 For lederne	57
5.2.2.1 Komplekse vurderinger og beslutninger	57
5.2.2.2 Stadige endringer fra omgivelsene	59
5.2.3 For barn og foreldre	60
5.2.3.1 Rettssikkerhet for barn og foreldre	60
5.2.3.2 Den vanskelige balansekunsten	61
5.2.3.3 Samarbeid mellom foreldre og barnevern	62
5.3 Organisatoriske endringer og interne strategier	62

5.3.1 Kompetanseheving og opplæringstiltak	63
5.3.2 Rutiner og maler som verktøy	64
5.3.3 Interne strukturer	65
6 DRØFTING	67
6.1 Ressursknapphet og økte krav og forventninger	68
6.2 Den vanskelige balansekunsten og beslutninger til barnets beste	70
6.3 Rettsikkerhet	72
6.4 Holdninger, verdier og kulturelle aspekter	74
6.5 Overganger innad i tjenesten	76
7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	79
7.1 Studiens betydning for praksis og behovet for videre forskning	81
8 REFERANSER	83
VEDLEGG 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt og samtykkeerklæring	93
VEDLEGG 2: Intervjuguide	97
VEDLEGG 3: Godkjenning fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)	99

SAMMENDRAG

Kommunal barneverntjeneste anses å være en av velferdsstaten Norges mest omdiskuterte organisasjon som til stadighet har blitt kritisert både nasjonalt og internasjonalt.

Problemstillingen i denne kvalitative undersøkelsen var slik: «Hvordan påvirkes kommunal barneverntjeneste av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020?»

Formålet med studien har vært å fremskaffe ny kunnskap om forholdet mellom overordnede ideal, juridiske aspekter og teoretiske perspektiver i barnevernet på den ene siden og den virkeligheten som gjenspeiler seg i det praktiske barnevernsarbeidet på den andre siden. Hensikten har vært å søke en dypere forståelse av ledere i kommunal barneverntjenestes forståelse av og holdning til Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern, hvilke implikasjoner de opplevde at storkammeravgjørelsene hadde, om de hadde iverksatt organisatoriske endringer for å klare å imøtekomme føringene, og i så fall hvilke.

Metoden jeg benyttet for å svare på studiens forskningsspørsmål og problemstilling, var en kvalitativ tilnærming med individuelle dybdeintervju hvor jeg tok i bruk en semistrukturert intervjuguide. Utvalget bestod av seks ledere i seks ulike kommunale barneverntjenester hvor alle hadde minimum to års erfaring som leder. Datamaterialet ble analysert innenfor fenomenologisk-hermeneutisk vitenskapelig retning med særlig hjelp fra kvalitativ innholdsanalyse. Braun og Clarkes (2006) seks trinn i tematisk analyse var også til inspirasjon da datamaterialet ble analysert.

Funn fra analysen viser at lederne mente det var på tide med en justering av barnevernspraksisen, og lederne la særlig vekt på følgende tre momenter i sin forståelse av storkammeravgjørelsene: et økt og skjerpet krav til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse. Lederne erfarte at storkammeravgjørelsene gav seg utslag og påvirket på flere måter, og implikasjonene rettet seg både mot tjenesten som helhet, dem som ledere, samt mot barn og foreldre som tjenestemottakere. Lederne hadde iverksatt kompetansehevings- og opplæringstiltak, samt endringer på rutiner, maler og interne strukturer for å klare å imøtekomme føringene fra Høyesterett.

Konklusjonen viser at lederne var motivert for å justere praksisen i kommunal barneverntjeneste, men at de organisatoriske forholdene i form av ressursknapphet, satte begrensninger for å implementere og følge føringene på en faglig forsvarlig måte.

SUMMARY

Municipal child welfare services is regarded as being one of the most controversial organizations in the Norwegian welfare state, and is repeatedly being criticized both nationally and internationally.

The topic in this qualitative research study is: “How is the municipal child welfare service affected by the Norwegian Supreme court’s ruling on child welfare of 27. March 2020?”

The purpose of the study has been to gather new insight and knowledge about the relationship between overall ideals, legal aspects and theoretical perspectives in child welfare services on one side, and conversely, the reality that reflects itself in the practical child welfare work. The intention has been to get a deeper understanding about managers in the municipal child welfare service and their perspectives on and opinions of the Supreme Court’s ruling on child welfare. Furthermore, to investigate what implications the ruling had for their work, and if they had implemented organizational changes to accommodate the new principles in the ruling.

The method used to gather insight about the study’s research question was a qualitative approach based on individual in-depth interviews of managers working in the child welfare services. During these interview I used a semi-structured interview guide. The research selection consisted of 6 managers currently managing child welfare department in 6 different municipals, with all participants having a minimum of two years experience in their current role. The information gathered through the in-depth interviews was structured and analyzed based on interpretative phenomenological-hermeneutical analysis, with focus on qualitative content analysis. Braun and Clarks (2006) six steps for conducting thematic analysis was also applied during the process.

Findings from the study analysis suggest that changes to the current process and practice in municipal child welfare service is overdue, and the interviewees emphasized the following three requirements raised by the Supreme Court ruling: increased and refined documentation of child welfare cases, the temporariness principle of child care appropriation and the biological parents right to regular togetherness after appropriation of their child. The child welfare department managers experienced that the Supreme Court ruling affected their organization in several ways, with implications for the child welfare service overall, the department manager role and children and parents involved in child welfare processes. Department manager had implemented measures to train and increase competence of their workforce. In addition,

routines, processes, templates and organizational structure had been optimized and improved in order to accommodate the new principles in the Supreme Court ruling.

The conclusion demonstrate that the managers were motivated to adjust and change the practice in the municipal child welfare service. However, the organization ability to accommodate the required changes was clearly affected negatively by constraints such as scarcity of sufficient organizational resources.

1. INNLEDNING

Barneverntjenesten har den siste tiden vært utsatt for omfattende kritikk både nasjonalt og internasjonalt. Ofte har oppmerksomheten rettet mot at barnevernet ikke har grepet inn i situasjoner de burde, mens andre ganger har kritikken rettet seg mot at barnevernet har grepet inn for tidlig og på feil måte i barn og familiers liv (Helsetilsynet, 2019).

Kommunal barneverntjeneste blir av flere vurdert å være ett av velferdsstaten Norges mest kompliserte felt. Dette fordi tjenesten favner et bredt og stort arbeidsområde hvor man som organisasjon har hjemmel i lov til å gripe inn i barn og foreldres privatliv (Kvello, 2010; Vike, Brinchmann, Haukelien, Kroken, & Bakken, 2002). Å fatte beslutninger i barnevernssaker er vanskelig fordi det er mange momenter, hensyn og nyanser som må vektlegges, balanseres og tas med i vurderingen (Kvello & Moe, 2014). Beslutningene som tas vil berøre de involverte sterkt, og mulig resten av deres liv. Som følge av dette stilles det store krav til ledere i kommunal barneverntjeneste som sitter med det overordnende ansvaret for tjenesten og den avgjørende myndigheten når beslutninger skal tas (Barnevernloven, 1992, § 2-1, fjerde ledd).

Barnevernsfeltet er stadig i endring grunnet samfunnsmessige forhold og faglige utfordringer. Dette har ført til at barnevernet har vært gjenstand for en rekke offentlige utredninger, analyser og endringer i arbeids- og oppgavefordelingen mellom statlig- og kommunalt barnevern (Barne- og familiedepartementet, 2021; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013; Barne- og likestillingsdepartementet, 2017; NOU 2012: 5). Norges Høyesterett avsa 27. mars 2020 dom i følgende tre storkammersaker om barnevern: HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S. Som et resultat av storkammeravgjørelsene har Høyesterett lagt til grunn at det er behov for enkelte justeringer i praksis (Barne- og familiedepartementet, 2021). Jeg vil mer inngående redegjøre for storkammeravgjørelsene fra 27. mars 2020 senere i kapittel 1 og i kapittel fire.

1.1 Studiens hensikt og problemstilling

Hensikten med denne studien er å sette søkelys på forholdet mellom overordnede ideal, juridiske aspekter og teoretiske perspektiver i barnevernet på den ene siden og den virkeligheten som gjenspeiler seg i det praktiske barnevernsarbeidet på den andre siden. Jeg ønsker å få frem ledere i kommunal barneverntjenestes egne stemmer om hvordan kommunal barneverntjeneste påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020. Videre vil jeg belyse hvilke implikasjoner lederne mener at føringene har for den kommunale

barneverntjeneste som helhet, for dem som ledere, og for barn og foreldre som er tjenestemottakere. Jeg har også som mål å identifisere hvilke organisatoriske endringer og justeringer lederne har foretatt for å implementere de nye føringene i deres tjenestetilbud. Studiens overordnede mål er at den skal bidra til økt kunnskap og kompetanse om et tema som opptar hele barneverns Norge i dag. Samlet sett er det ønskelig at resultatene fra denne studien skal kunne bli tatt med i vurderingen og utformingen av fremtidens barnevern.

Studiens problemstilling er:

Hvordan påvirkes kommunal barneverntjeneste av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020?

Svar på følgende forskningsspørsmål skal belyse problemstillingen:

- Hvordan tolker og forstår ledere i kommunal barneverntjeneste Høyesteretts storkammeravgjørelser av 27. mars 2020?
- Hvilken betydning mener de storkammeravgjørelsene har for dem som ledere, tjenesten som helhet og for barn og foreldre?
- Har lederne iverksatt organisatoriske endringer for å implementere føringene i sitt tjenestetilbud, i så fall hvilke?

1.2 Kritikken som er reist mot norsk barnevern

Som vist i punkt 1 har kommunal barneverntjeneste vært utsatt for omfattende kritikk både nasjonalt og internasjonalt den siste tiden. Ofte har oppmerksomheten vært rettet mot at barnevernet ikke har grepet inn i situasjoner de burde, mens andre ganger har kritikken rettet seg mot at barnevernet har grepet inn for tidlig og på feil måte i barn og familiers liv (Helsetilsynet, 2019). I 2016 gav Barne- og likestillingsdepartementet et oppdrag til Statens helsetilsyn om å gå systematisk igjennom minimum 100 barnevernssaker som hadde ført til plassering i tiltak utenfor hjemmet etter akutt- og omsorgsovertakelsesbestemmelser. Utvalget ble 106 barnevernssaker som representerte 60 kommuner i Norge. Gjennomgående trekk i rapporten viser at det ikke hadde vært tilstrekkelig god dokumentasjon av analyser og vurderinger omkring barnas behov i sakene (Helsetilsynet, 2019).

I 2018 ble det norske barnevernet på nytt kritisert. Denne gangen i lys av en rapport utarbeidet av FNs barnekomite. Rapporten viser blant annet manglende samarbeid og informasjon til

foreldre som hadde barn plassert i tiltak utenfor hjemmet, at flyttingen hadde vært i strid med barnets beste og at det ikke var gitt tilstrekkelig oppfølging av foreldrene i ettertid av omsorgsovertakelsen, som kunne gjort foreldrene i stand til å bli gjenforent med barnet (FN, 2018).

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har fra 2015 tatt 39 norske barnevernssaker til behandling hvor det var et særlig økt fokus på norsk barnevern høsten 2019 og i 2020. EMD har konstatert krenkelse av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i åtte av ti dommer som hittil er avsagt. Oppsummert viser dommene fra EMD at bruddene har særlig rettet seg mot EMK artikkel 8 (retten til familieliv), begrensninger i samværsutmålingen mellom barn og foreldre etter omsorgsovertakelse samt myndighetens manglende oppfølging av foreldrene med siktemål om gjenforening etter en omsorgsovertakelse (Barne- og familiedepartementet, 2021; Sørensen, 2020). Kritikken har ført til en omfattende diskusjon om hvorvidt norsk barnevern ivaretar midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse som fremkommer i EMK artikkel 8, som Norge for øvrig er forpliktet til gjennom konvensjonen (Sørensen, 2020). Behovet for avklaring og presisering rundt forholdet til EMDs praksis førte våren 2020 til at Norges Høyesterett besluttet å behandle tre barnevernssaker i storkammer (Barne- og familiedepartementet, 2021; Sandberg, 2020). Høyesteretts prinsipielle avgjørelser har samme posisjon som norsk lov, og avgjørelsene i disse sakene ville dermed kunne bidra til rettsavklaring og rettsutvikling innenfor barnevernsområdet (Barne- og familiedepartementet, 2020).

Norges Høyesterett behandlet i februar 2020 følgende tre barnevernssaker i storkammer: HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S. Førstnevnte omhandlet Lagmannsrettens ankenektelse knyttet til fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, hvor beslutningen til Høyesterett førte til at ankenektelsen fra Lagmannsretten ble opphevet. Den andre saken handlet om beslutning om omsorgsovertakelse og utmåling av samvær. Lagmannsrettens beslutning om omsorgsovertakelse ble av Høyesterett opprettholdt, men Høyesterett utvidet imidlertid samværsomfanget fra fire til åtte årlige samvær à to timer. Den tredje og siste saken gjaldt også ankenektelse fra Lagmannsretten, men denne saken rettet seg mot omsorgsovertakelse og samværsutmåling. Lagmannsrettens ankenektelse ble i denne saken opprettholdt (Sandberg, 2020).

Oppsummert viser avgjørelsene til Høyesteretts at det forventes forbedring på flere områder i barnevernssaker. Dette med særlig fokus på et skjerpet krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelse og dokumentasjon, at alle tiltak etter lov om barneverntjenester skal bygge på

prinsippet om barnets beste, at det aktivt skal arbeides mot familieegjenforening mellom barn og foreldre etter omsorgsovertakelse samt at det må foretas en konkret samværsvurdering i den enkelte sak (Barne- og familiedepartementet, 2021; Barne- og familiedepartementet, 2020). Momentene som Høyesterett har lagt til grunn i sine storkammeravgjørelser, vil bli mer inngående redegjort for i kapittel fire som omhandler kunnskapsgrunnlag og kontekst.

1.3 Oppbygning og struktur

Kapittel to er teorikapittelet hvor jeg redegjør for bakkebyråkrat teori, kompleksitetsteori herunder adaptivt lederskap, organisatoriske endringer, organisasjonskultur, motstand mot endring samt beslutningsteori. Disse perspektivene vil ligge til grunn og bli benyttet i analysen av det empiriske materialet.

I kapittel tre belyser jeg metoden steg for steg og hvilke metodiske veivalg jeg har foretatt fortløpende i forskningsprosessen. Som vitenskapsteoretisk forankring av studien har jeg lagt til grunn et hermeneutisk-fenomenologisk perspektiv. Studiens utvalg består av seks ledere i kommunale barneverntjenester. Kvalitativt forskningsintervju ble benyttet som metodisk verktøy da datamaterialet ble hentet inn, og datamaterialet analyserte jeg ved hjelp av kvalitativ innholdsanalyse med inspirasjon av Braun og Clarkes (2006) seks steg i tematisk analyse.

Kapittel fire retter seg mot kunnskapsgrunnlaget og konteksten som ligger til grunn for studien. Her vil jeg gi en innføring i internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter samt barnevernlovens bestemmelser og barnevernfaglige momenter som jeg mener er av betydning for studien. Jeg vil også i dette kapittelet redegjøre for tidligere forskning som har gitt avhandlingen retning. Det har vært et bevisst valg å redegjøre for ovennevnte momenter da de etter min vurdering, vil ha betydning for leserens forståelse av analysen.

I kapittel fem presenteres studiens analyse. Jeg vil i dette ta utgangspunkt i følgende tre hovedtemaer:

- Ledernes forståelse av og holdninger til Høyesteretts føringer herunder et skjerpet krav til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse – til barnets beste eller til barnets tålegrense?
- Storkammeravgjørelsens implikasjoner på kort og lang sikt for tjenesten, for lederen og for barn og foreldre.

- Organisatoriske endringer og interne strategier herunder kompetanseheving og opplæringstiltak, rutiner og maler som verktøy og interne strukturer.

I kapittel seks drøfter jeg studiens funn, de teoretiske perspektivene nevnt ovenfor og tidligere forskning. For å skape en oversikt hos leseren har jeg valgt å dele drøftingen inn i følgende underoverskrifter: 1. ressursknapphet og økte krav og forventinger, 2. den vanskelige balansegangen og beslutninger til barnets beste, 3. rettssikkerhet, 4. holdninger, verdier og kulturelle aspekter og 5. overganger innad i tjenesten.

Til slutt vil jeg oppsummere studiens hovedtrekk. Jeg vil også redegjøre for min vurdering av studiens praksisbetydning og behovet for videre forskning.

2 TEORETISKE PERSPEKTIVER

I dette kapittelet vil jeg belyse ulike teoretiske perspektiver som anses relevante for å svare på studiens problemstilling. De teoretiske perspektivene som vil bli redegjort for er: bakkebyråkratiteori, kompleksitetsteori herunder adaptivt lederskap, organisatoriske endringer, organisasjonskultur og motstand mot endring samt beslutningsteori.

2.1 Bakkebyråkratiteori

I denne studien søker jeg svar på hvordan Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020 påvirker det kommunale handlingsrommet, spesifikt rettet mot kommunens barnverntjeneste. Føringerne som har kommet som følge av storkammeravgjørelsene, vil ha konsekvenser for alle nivåer i kommunen. Konsekvensene vil imidlertid spesielt gjøre seg gjeldende for tjenesteutøverne som er i direkte kontakt med barn og foreldre i barneverntjenesten. Jeg vil særlig ta utgangspunkt i bakkebyråkratiteorien som er utviklet av Michael Lipsky. Dette fordi jeg er opptatt av hvordan bakkebyråkratene forholder seg til de rettslige føringerne som har kommet i kjølvannet av Høyesteretts storkammeravgjørelser, og hvordan de balanserer dette i forhold til andre forventninger og krav fra eksempelvis politikere, barn og foreldre og samarbeidspartnere. Jeg vil særlig ha fokus på tjenesteutøvernes handlingsgrunnlag og rammebetingelser som står sentralt i bakkebyråkratiteori.

I webersk forstand kjennetegnes byråkratiet ved at organisasjonen har en hierarkisk oppbygning hvor makt fordeles ut ifra hvor på den hierarkiske stigen man befinner seg. Organisasjonene er lov- og regelstyrte, og arbeidsoppgavene er ofte spesialiserte. I byråkratiet legges det vekt på skriftlig informasjon og dokumentasjon som arkiveres slik at det fremkommer tydelig at beslutningene er tatt på en lovmessig måte (Djupvik & Eikås, 2010). Det kommunale barnevernets organisering har flere likhetstrekk med beskrivelsen av byråkratiet. Dette gjelder blant annet at oppbygningen er hierarkisk, lov- og regelstyring og kravet om skriftliggjøring av journal, dokumenter og vedtak.

Det engelske begrepet *street-level bureaucracy* blir ofte oversatt til *bakkebyråkrati* på norsk. Michael Lipsky er grunnleggeren av bakkebyråkratiteorien, som omfatter en lang rekke profesjonsutøvere som arbeider tett på brukere av tjenester fra offentlig sektor (Lipsky, 1980). Lipsky (2010) opererer imidlertid med både en vid og snever forståelse av begrepet *bakkebyråkrat*. På den ene siden mener han at bakkebyråkrater er alle som arbeider i offentlig sektor og som har direkte kontakt med brukerne. Dette kan eksempelvis være alle ansatte i en

kommunal barneverntjeneste, rus- og psykiatritjenester, NAV, brannvesen og politi. På den andre siden legger Lipsky (2010) til grunn en snevrere forståelse av begrepet og mener at følgende forhold kjennetegner bakkebyråkrater: De er ansatt i offentlig sektor og har direkte kontakt med brukerne, arbeidet er basert på myndighetsutøvelse og selvstendighet i kontakten med brukerne samt at begrensninger i rammebetingelser gjør det vanskelig for dem å utføre arbeidet i tråd med faglige idealer. Denne forståelsen av begrepet vil imidlertid ekskludere en del offentlig ansatte som bakkebyråkrater. Lipsky (2010) legger til grunn at det er den snevre forståelsen av begrepet som er hans opprinnelige.

Et sentralt moment i begge forståelsesmåtene til Lipsky (2010) er at de offentlig ansatte har direkte kontakt med brukerne. I kommunal barneverntjeneste er det fortrinnsvis saksbehandlerne som arbeider ansikt til ansikt med barn og foreldre som mottar tjenester. Til tross for at lederne ikke utøver det daglige arbeidet med barn, unge og deres familier har jeg likevel valgt å fokusere på bakkebyråkratteori. Dette valget er tatt fordi i en vidtomspennende forståelse av barnevernet som velferdsorganisasjon, befinner ledere i kommunal barneverntjeneste seg langt nede på hierarkistigen. Lederne er beslutningstakerne og de som har det overordnede ansvaret for at den offentlige politikk når ut til tjenestemottakerne via sine underordnede. Lederne er avhengig av sine underordnede for å lykkes med implementering av Høyesteretts føringer. Dette innebærer også at lederne av barneverntjenesten er ansvarlig for at saksbehandlerne, selve bakkebyråkratene, utformer politiske føringer gjennom utførelsen av arbeidet når de møter sine brukere i feltet. Etter min forståelse er dette i tråd med Lipsky som hevder at bakkebyråkrater er de reelle iverksetterne av ønsket politikk, ofte kalt *policy makers* (Lipsky, 2010: 13).

2.1.1 Sentrale kjennetegn med det bakkebyråkratiske arbeidet

Lipsky (2010) trekker frem flere sentrale kjennetegn ved det bakkebyråkratiske arbeidet. Han hevder at arbeidet gir betydelig rom for skjønnsutøvelse, og at ledelsen gir tillit til at bakkebyråkratene kan foreta selvstendige tilpasninger i sitt daglige arbeid. Sakene er komplekse, og kan ikke håndteres på forhåndsbestemte måter. Lipsky (2010) legger til grunn at arbeidet er intensivt, og retter seg mot mennesker som befinner seg i sårbare livssituasjoner. Ofte er disse menneskene ufrivillige brukere av tjenesten, de er underlegne og avhengige av andre. Bakkebyråkraten kan i større grad holde kontakten til brukeren på et minimum da det er brukeren som er i et avhengighetsforhold til tjenesteutøveren. Dette kan føre til et ubalansert maktforhold mellom bruker og tjenesteutøver. Tjenesteutøver kan legge til rette for utvikling

gjennom samtaler og ulike tiltak, men det er derimot brukeren som må gjennomføre selve jobben for å lykkes med endringen. Lipsky (2010) mener at bakkebyråkratene står i en rollekonflikt mellom det å være hjelper og kontrollør for brukerne, samt portvakt til de ressursene som trengs for å skape en utvikling hos tjenestemottakerne.

Et annet sentralt trekk som Lipsky (2010) legger til grunn, er at bakkebyråkrater må manøvrere i en stor saksmengde, noe som ofte fører til at arbeidet er umulig å utføre på en faglig forsvarlig måte. Dette skyldes at ressursene man har til rådighet, ikke samsvarer med saksmengden og behovet hos brukerne. Bakkebyråkraters arbeidshverdag preges av mye papirarbeid og krav til dokumentering, noe som ofte resulterer i kapasitetsproblemer og mindre tid til direkte kontakt med brukerne. Manglende kompetanse og opplæring kan også være et resultat av ressursmangel (Lipsky, 2010). Faglige forsvarlige vurderinger og beslutninger forutsetter at de ansatte holdes faglig oppdatert og får tilstrekkelig opplæring. Det fordres derfor at ansatte i kommunal barneverntjeneste får nødvendig opplæring og innføring i Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern og de rettslige føringene som har kommet i kjølvannet av disse. Konsekvensene av manglende opplæring og kompetanse om ovennevnte kan påvirke og ha betydning for tiltak og tjenester som tilbys barn og familier i barnevernet.

Tilbud og etterspørsel er et annet kjennetegn på bakkebyråkraters arbeidshverdag, ifølge Lipsky (2010). Han hevder imidlertid at økte ressurser ikke vil sikre bakkebyråkrater tilstrekkelige arbeidsforhold. Med dette legger han til grunn at økte ressurser vil føre til økt etterspørsel av tjenester og tjenestens innhold hos innbyggerne. Innbyggernes forventninger til hvilke tjenester som skal tilbys og hva innbyggerne kan kreve av det offentlige hjelpeapparatet vil imidlertid føre til ytterligere press og økende komplekse oppgaver som bakkebyråkratene må håndtere. Ressursmangel og mangel på tid til å ivareta oppgavene vil på denne måten opprettholdes, selv om det settes inn mer ressurser. Det er dermed ingen selvfølge at kvaliteten på tjenestene vil øke selv om det tilføres ytterligere kapasitet i offentlig sektor. Det vil imidlertid føre til at flere vil kunne få tjenester, men dog av samme middelmådige kvalitet. På denne måten vil bakkebyråkratiene kontinuerlig være fanget i samme «*middelmådighetsspiral*» (2010).

En annen faktor som Lipsky (2010) vektlegger, er at bakkebyråkrater må forholde seg til offentlig sektors mange, vage og uklare mål. Målene er vanskelig å oppnå fordi de inneholder en ideell dimensjon som er vanskelig å tilnærme seg, samtidig som målene ofte kommer i konflikt med hverandre. Lipsky (2010) hevder at bakkebyråkrater særlig må forholde seg til tre kilder til målkonflikter. For det første kan det oppstå konflikt mellom klientorienterte mål og samfunns mål. For det andre kan organisasjonsorienterte- og klientorienterte mål komme i

konflikt med hverandre. Den siste kilden til konflikt kan sees i sammenheng med mange og motstridende krav, forventninger og hensyn fra blant annet samfunnet, ledelsen og brukerne. Det kan være vanskelig for bakkebyråkratene å vite hva som forventes og hva de skal jobbe mot dersom målene og rolleforventningene er uklare (Lipsky, 2010).

I bakkebyråkrateteori ser man verden med brillene til de som er satt til å gjennomføre oppgavene. Vike et al. (2002) hevder at kravene som bakkebyråkrater møter i førstelinjetjenester er større enn det er mulig å innfri. Dette resulterer ofte i dårlig samvittighet hos bakkebyråkratene selv, til tross for at dette imidlertid er et styringsproblem. Styringsmaktens og lovgivernes gode hensikter, kommunens manglende ressurser samt styringsmaktene og politikernes fraværende vilje og evne til å begrense ansvaret, fører ofte til at ansvaret havner nede på hierarkistigen. Bakkebyråkratene er dem som møter brukerne ansikt til ansikt, og som i praksis gjennomfører de nasjonale føringene som er pålagt det kommunale barnevernet.

2.1.2 Mestringsstrategier i bakkebyråkratisk sammenheng

Bakkebyråkratenes arbeidshverdag er i stor grad preget av skjønnsutøvelse når beslutninger skal tas, kontinuerlig ressursmangel og uklare målsetninger. For å møte de krevende arbeidsforholdene og utfordringene som kommer som følge av det, utvikler bakkebyråkrater ofte mestringsstrategier og handlingsmønstre for å minske gapet mellom faktisk situasjon og ønsket situasjon. Lipsky (2010) viser til at dette eksempelvis kan være mestringsstrategier i form av å redusere etterspørsel etter tjenester, etablere rutiner og andre strategier knyttet til forenklinger av arbeidet.

- Rutinebeskrivelser og prosedyrer

Mestringsstrategier i form av rutiner kan være effektiv, og de kan utvikles både på individ-, ledelses- og virksomhetsnivå. Lipsky (2010) hevder at rutiner kan sikre rask, effektiv og likebehandling av tjenestemottakerne. Konsekvensen av standardisering av rutiner og prosedyrer kan imidlertid være at fleksibiliteten og skjønnsutøvelsen hos bakkebyråkraten svekkes. Dette kan resultere i at brukernes individuelle hensyn og behov ikke blir tatt høyde for i utviklingen av tjenestetilbudet. Prosessen kan også forsinkes dersom brukerens behov ikke passer inn i rutinebeskrivelsen som er utarbeidet. Utarbeidelse av ytterligere rutinebeskrivelser som skal ivareta kompleksiteten, er en vanlig måte å håndtere dette på i byråkratiet, mens en annen måte er å vise til klagemuligheter dersom brukerne ikke er tilfredse (Lipsky, 2010).

- Rasjonalisering av tjenester

Lipsky (2010) påpeker at rasjonalisering av tjenester er en betydningsfull strategi for bakkebyråkrater. Dette kan eksempelvis gjøres ved å redusere nivået på tjenester som tilbys, og iverksette ulike tiltak for å avgrense etterspørselen etter tjenester. Dette kan blant annet gjøres ved å begrense tilgjengelighet og informasjon, tidsregulering, forskjellsbehandle brukerne eller påføre brukerne psykologiske og/eller økonomiske kostnader.

2.2 Kompleksitetsteori og adaptivt lederskap

Det finnes ulike måter å forstå organisasjoner og systemer på. Jeg har valgt å legge til grunn kompleksitetsteori i denne avhandlingen. Jeg kunne imidlertid valgt å ta utgangspunkt i tradisjonell systemteori som opererer med et klart skille mellom organisasjonens utside og innside. Organisasjonens innside har i tradisjonell forstand lite påvirkning på organisatoriske endringer da det i all hovedsak er utsiden som kan tilskrives endringene som skjer innad i organisasjonen (Stacey, 2008). Med utgangspunkt i denne forståelsesmåten av organisasjoner, kan kommunal barneverntjeneste betraktes som en organisasjon som kan styres utenfra for å oppnå ønsket endring. Antonsen (2019) hevder at formelle strukturer, standardisering og rasjonalitet står sentralt i den tradisjonelle systemtenkningen. Det er et slikt systemperspektiv det er nærliggende å trekke paralleller til når det gjelder barneverntjenesten som organisasjon. Dette fordi barneverntjenesten anses å være et system som er strukturert i ulike faser og i stor grad benytter standardiserte maler og rutiner i sitt arbeid (Christiansen & Kojan, 2016; NOU 2016: 16). Som tidligere nevnt i kapittel 1, hevdes det at kommunal barneverntjeneste er et system med et komplekst samfunnsmandat (Kvello, 2010; Kvello & Moe, 2014; Vike et al., 2002). Beslutningsprosessene i barnevernssammenheng inneholder både juridiske og faglige rammer som ytterligere forsterker kompleksiteten (Christiansen & Kojan, 2016; Kvello & Moe, 2014; NOU 2016: 16). Etter min forståelse vil tradisjonell systemteori være for snever for å klare å romme kompleksiteten som råder i barnevernet, særlig i lys av beslutninger som skal tas for barn og foreldre samt for å lykkes med organisatoriske endringer. For å forstå barneverntjenesten som system og endringsaspektet i lys av Høyesteretts føringer mener jeg at det ikke er tilstrekkelig å se lederne i barneverntjenesten isolert fra resten av systemet. Samspillet og interaksjonen mellom ledere og ansatte, med familiene som barnevernet er satt til å hjelpe samt øvrige samarbeidspartnere må imidlertid også tas i betraktning (Sturmberg & Martin, 2013). På bakgrunn av dette anses kompleksitetsteorien som aktuell for å belyse

studiens problemstilling. Kompleksitetsteorien betrakter organisasjoner som dynamiske enheter som er i kontinuerlig endring, noe som etter min vurdering vil være aktuelt for å forstå hvordan kommunal barneverntjeneste påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser.

Det er ulike måter å forstå kompleksitetsteori på, men en vanlig måte er å betrakte det i et metaperspektiv som inneholder ulike teorier fra flere fagdisipliner (Johannessen, 2011; Stevens & Cox, 2008). Nordahl, Ilstad og Siebler (2011) påpeker at kompleksitet kan sees i sammenheng med valg som involverer en stor mengde informasjon. Axelrod og Cohen (2001) på sin side hevder at kompleksitet handler om usikkerheten som kan oppstå når man skal nå ett konkret mål og resultat. Kompleksitetsperspektivet har vokst frem gjennom ulike teorier som eksempelvis kaosteori, teorier om dissipative strukturer og komplekse adaptive systemer (Aasen & Amundsen, 2011; Stacey, 2008). Til tross for at perspektivene vektlegger ulike momenter av substansen i det komplekse, vil det likevel være noen visse karakteristiske egenskaper på tvers av de ulike forståelsesmåtene (Wilkinson, Kupers & Mangalagiu, 2013). Aasen og Amundsen (2011) hevder at en vesentlig fellesnevner for kompleksitetsperspektivet er at den dynamiske interaksjonen må sees i sammenheng med systemets ikke-lineære egenskaper.

Simon (sitert i Aasen & Amundsen, 2011, s. 275) hevder at et komplekst adaptivt system er definert som «et `hele` som består av flere deler som samvirker på komplekse måter». Systemets preg av å være *ikke-lineært* er én sentral egenskap av flere karakteristiske egenskaper (Antonsen, 2019; Stacey, 2008). Det at det er flere faktorer som fortløpende påvirker input, fører ofte med seg en uforutsigbarhet. Konsekvensen av dette er at output endres fra gang til gang, til tross for at input i utgangspunktet var den samme. Aasen og Amundsen (2011) påpeker derfor at det er vanskelig å predikere effekten av handlinger, og at like handlinger kan føre til ulikt resultat. Et sentralt kjennetegn på komplekse adaptive systemer er at de er selvorganiserende og regelmessig forsøker å tilpasse seg både ytre og indre påvirkninger. Tilpasningen foregår internt ved at flere individuelle aktører har en gjensidig påvirkning på hverandre på ulike nivåer (Stacey, 2008). Systemet blir definert ut ifra hvordan individene og nettverket interagerer og forholder seg til hverandre til enhver tid. Bakgrunnen for dette er at reglene for hvordan ting gjøres og hva som sies blir etablert i selve samspillet mellom aktørene. Aktøren forholder seg i første omgang til sine egne regler i samspill med andre, mens andre aktører forholder seg på samme måte til sine regler. Dette betyr at samspillet og interaksjonen er selvrefererende. Samhandlingen vil etter hvert bidra til at aktørene foretar nødvendige tilpasninger i interaksjon med hverandre, og etablerer felles regler. Aktørens påvirkningskraft

vil variere og ha sammenheng med hvilke regler som blir gjeldende. Samspillet vil ikke kunne styres eller kontrolleres utenfra, men det vil imidlertid kunne understøttes og begrenses av ytre påvirkning (Aasen & Amundsen, 2011).

Reglene for samspillet antas å bli bestemt på systemnivå i en tradisjonell systemforståelse, mens i komplekse adaptive systemer foregår imidlertid selvorganiseringen innenfra systemet hvor individene ferdes og interagerer slik at det etableres et felles regel- og samhandlingsmønster for hele systemet. Samhandlingsmønsteret vil kunne påvirke på ulike måter. For det første vil det kunne påvirke selve aktørene, og for det andre vil aktørene kunne påvirke mønsteret ettersom de selv er en deltaker i den interne prosessen (Aasen & Amundsen, 2011). Det at komplekse adaptive systemer påvirkes av systemets indre aktivitet anses fra mitt ståsted å være den mest sentrale faktoren for kompleksitetsteoriens betydning for barneverntjenesten. Ytre forhold kan virke stimulerende og begrensende på barneverntjenestens utvikling, men den vil i begrenset grad direkte kunne kontrollere tjenestens utvikling. Dette fremgår og understøttes av ulike tilsynsrapporter, dommer avsagt i den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Høyesteretts storkammeravgjørelser som indikerer at tjenestens utvikling ikke nødvendigvis er i tråd med juridiske og politiske styringselementer (Barne- og familiedepartementet, 2021; Helsetilsynet, 2012, 2017, 2019; Riksrevisjonen, 2012; Sørensen, 2020;).

2.2.1 Adaptivt lederskap

Begrepet adaptivt lederskap ble utviklet av Ronald A. Heifetz, og har ulike forståelsesmåter. På den ene siden er det et tankesett og en teori for generelt lederskap, og på den andre siden er det også et rammeverk for endringsprosesser. Det essensielle i adaptivt lederskap er at ledere aktivt samvirker med de ansatte der problemløsning, læring og utvikling er grunnleggende faktorer for at organisasjonen skal klare å tilpasse seg nye utfordringer og endrende omgivelser (Heifetz, 1994). Heifetz (1994) skiller mellom tekniske og adaptive problemer hvor tekniske handler om en felles forståelse blant ledere og ansatte for både diagnosen av problemet og hvilke tiltak som vil løse problemet. Adaptive problemer er imidlertid av mer kompleks karakter hvor det er forvirring, usikkerhet og/eller uenighet om hva som er problemet og hvordan det skal løses. Adaptive problemer kjennetegnes ved at ledere og ansatte må gå ut over sin vante måte å tenke, resonnerer og handle på. Heifetz, Grahow og Linsky (2009) hevder at det i adaptivt lederskap er av avgjørende betydning å forberede organisasjonen i tilstrekkelig grad på de endringene den står overfor, samt å sikre at organisasjonens identitet blir beskyttet i endringsprosesser. Dette kan gjøres ved å identifisere og videreføre organisasjonens *beste praksis* gjennom endringen til

neste praksis. For å lykkes med endringsprosessene legger Heifetz et al. (2009) til grunn at endringen må ha et nedenfra-og-opp-perspektiv, og at lederne må evne å balansere omfanget og hastigheten av endringene mot den daglige driften.

2.3 Organisatoriske endringer, motstand mot endring og organisasjonskultur

En organisasjon er et sosialt system som består av to eller flere medlemmer som er konstruert for å nå bestemte mål (Busch & Vanebo, 2007). I et mikroperspektiv kan en barneverntjeneste betegnes som et delsystem innenfor den kommunale organisasjonen. For å belyse problemstillingen hvor jeg stiller spørsmål ved om hvordan den kommunale barneverntjenesten påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser av 27. mars 2020, ser jeg det hensiktsmessig å innta et mikroperspektiv på organisasjoner og omtale kommunal barneverntjeneste som en egen organisasjon. Dette fordi kommunal barneverntjeneste er et sosialt system hvor medlemmene arbeider sammen for å nå et felles mål om å gi barn og unge i kommunen gode oppvekstbetingelser.

Det kan være flere årsaker til at en kommunal barneverntjeneste velger å implementere de nye rettslige føringer fra Høyesterett. Kanskje fungerer den organisatoriske praksisen godt, men lederne i barneverntjenesten vurderer det likevel nødvendig å endre seg i tråd med samfunnet, styringsmaktenes anbefalinger og omgivelsenes krav. Det kan på en annen side være at lederne opplever at den eksisterende praksisen og organisasjonsformen ikke fungerer tilfredsstillende, og ser det derfor hensiktsmessig å tenke nytt. Uansett årsak og formål med å implementere de nye rettslige føringene fra Høyesterett står den kommunale barneverntjenesten overfor endringer som kan gi utslag i både den organisatoriske, strukturelle og kulturelle delen av organisasjonen.

Å gjennomføre nye rettslige føringer krever mye av både medarbeidere og ledere i en organisasjon. Slike endringer forutsetter at nøkkelinteressenter forplikter seg til og forstår de endringer man står overfor. Det er også avgjørende at nøkkelinteressentene aksepterer endringene som blir foretatt, både i forhold til den visjonen organisasjonen har utviklet og de strategiene som skal følges (Busch, Valstad, Johnsen & Vanebo, 2007). I organisasjonsutvikling og implementeringsarbeid er det nødvendig å forstå at endringer i ett system kan påvirke og få følger for andre systemer i organisasjonen. Dette kan skape en kompleksitet av endringsprosesser innad i organisasjonen. I dette står gjensidig avhengighet mellom de ulike delsystemene i organisasjonen sentralt (Busch & Vanebo, 2007). Gjensidig

avhengighet er også viktig i min studie da det gjennom å implementere nye rettslige føringer i en kommunal barneverntjeneste, vil føre til endringer på og av ulike delsystemer i organisasjonen. For å lykkes med implementeringen forutsetter det at både brukerne av tjenesten, ansatte, lederne og politikerne er villig til å omstille seg og samarbeide for å internalisere endringene.

Organisasjonskultur står sentralt når man skal foreta endringer innad i en organisasjon. Kulturen i en organisasjon bidrar til å fremme en felles forståelse, og normer og verdier vokser frem med utgangspunkt i å tilpasse seg omgivelsene. Organisasjonskulturen og dens normer og verdier danner ofte grunnlaget både for de utfordringer organisasjonen tidligere har stått overfor og sannsynligvis vil møte i fremtiden (Busch, 2012). Organisasjonskultur defineres av Schein (sitert i Busch, 2012: 62) som følgende:

Organisasjonskultur representerer et mønster av grunnleggende antakelser – skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og til at det læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og følge på overfor disse problemene.

Schein tar utgangspunkt i tre nivåer i organisasjonskulturen. Det første er basisnivået, ofte omtalt som *de grunnleggende antakelsene*. Disse antakelsene er ofte delvis eller helt ubevisst for oss, men de danner imidlertid likevel selve kjernen i organisasjonskulturen. Schein legger til grunn at man først må forstå basisnivået før vi vil få en gyldig beskrivelse av organisasjonskulturen. Det andre nivået uttrykker *normer og verdier* som er nedfelt i organisasjonens retningslinjer. Kulturelle uttrykk som språk, handlinger, administrative systemer, fysiske innretninger og seremonier danner det øverste nivået (Einarsen & Skogstad, 2008). Basert på definisjonen til Schein nevnt ovenfor kan en tenke at de ansatte i barneverntjenesten har felles holdninger, retning og måter å forstå virkeligheten sin på, som igjen blir av medlemmene oppfattet som en sannhet innenfor organisasjonen. Alvesson & Svenningsson (2008) legger til grunn at en slik forståelse av organisasjonskultur resulterer i at kultur blir noe en organisasjon har. Kompleksiteten i endringsprosesser kan blant annet føre til skepsis, likegyldighet og motstand mot endring hos organisasjonens medlemmer når den allerede eksisterende praksisen skal erstattes med nye rutiner, arbeidsoppgaver, strukturer, ideologier og vaner. Det stilles derfor store krav til at leder tar i betraktning de menneskelige og kulturelle faktorene i organisasjonen når endringsprosesser skal iverksettes. (Busch et.al, 2007).

2.4 Beslutningsteori

Beslutningsteori har hatt en stor påvirkning på organisasjonsteori generelt, og ledelse av organisasjoner spesielt. En sentral teoretiker innenfor beslutningsteori er statsviteren Herbert Simon. Simon (1976) deler beslutninger inn i rasjonelle og ikke-rasjonelle. Rasjonelle beslutninger tas på grunnlag av så mye informasjon som mulig, mens ikke-rasjonelle beslutninger på sin side fattes uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon i forkant. Videre skiller Simon mellom objektive-rasjonelle beslutninger og subjektiv-rasjonelle beslutninger, og hevder:

A decision may be called «objectively» rational if in fact it is the correct behavior for maximizing given values in a given situation. It is «subjectively» rational if it maximizes attainment relative to the actual knowledge of the subject (sitert i Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2015: 119).

Simon (1957) hevder at beslutninger alltid blir påvirket av personen som fatter den. Ingen beslutninger er perfekte fordi perfekte beslutninger forutsetter en optimal kunnskap om alle sidene av saken og situasjonen. Ifølge Simon vil det være menneskelig umulig, grunnet menneskets begrensede kognitive evner, å klare å få med alle variablene av og i en situasjon når en beslutning skal fattes. Han hevder imidlertid at en beslutning i beste fall kan bli tilfredsstillende. Dette er beslutninger som er et resultat av likevekt mellom ulike interesser. Simon kaller dette for *satisficing*. Videre vektlegger Simon menneskets kognitive evner som en begrensende faktor i beslutningsprosesser, og kaller dette for *begrenset rasjonalitet*:

The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared to the size of the problems whose solutions is required for objective rational behavior in the real world – or even for a reasonable approximation to such objective rationality (Simon, 1957: 199).

Beslutninger tas i situasjoner der politiske, følelsesmessige, kognitive og strategiske momenter og aspekter veies opp mot hverandre, noe som gjør det utfordrende for beslutningstakeren å identifisere den ultimate avgjørelsen. På bakgrunn av at verden er av kompleks karakter, vil ikke mennesket kunne være i stand til å ta beslutninger som rommer hele denne kompleksiteten. Mennesket vil imidlertid alltid søke å ta rasjonelle beslutninger ved å ta med det de *tror* er viktige elementer (Eriksson-Zetterquist et al., 2015). Kunnskap om hvordan beslutninger skal tas, og om hvilke forhold som kan redusere usikkerhet i beslutningsarbeidet, er viktig for å fatte en best mulig beslutning (Bache-Hansen, 2004).

Ledere i kommunalt barnevern har både det faglige og administrative ansvaret for organisasjonen, og er derfor ansvarlig for beslutninger på flere nivåer. Dette kan eksempelvis gjelde beslutninger om hvilke tiltak som skal iverksettes for å bedre situasjonen for barn og unge som lever under forhold som kan skade deres utvikling, beslutninger knyttet til organisasjonsutvikling og implementeringsarbeid, beslutninger i forhold til personal, økonomi og beredskap. Barnevernets beslutninger foregår i et variert, bredt, komplekst og utfordrende landskap hvor ulike momenter må veies opp mot hverandre før en avgjørelse, kan tas. I følge Christiansen og Kojan (2016) kan kompleksiteten i beslutninger deles inn i fire ulike former: vitenskapelig, normativ, menneskelig og system.

- Vitenskapelig kompleksitet

Beslutningene som skal fattes, kan ikke være preget av tilfeldighet, moralske reaksjoner eller den enkelte ansatte eller beslutningstakers personlige preferanse. Det er et viktig mål at barna og familiene som er i kontakt med barnevernet skal motta hjelp som virker. På bakgrunn av dette må vitenskapelig kunnskap ligge til grunn når beslutninger skal tas. Dette kan eksempelvis være kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer, utviklingspsykologiske teorier og modeller samt kunnskap fra samfunnsvitenskapen og medisin (Christiansen & Kojan, 2016).

- Normativ kompleksitet

Barnevernets samfunnsmandat er å beskytte barn og gi dem best mulige oppvekstbetingelser. I et demokratisk samfunn er det avgjørende at beslutninger fattes i tråd med rådende normer og verdier i samfunnet som sikres gjennom barnevernloven og andre rettigheter. Ulike samfunn kan imidlertid trekke ulike konklusjoner ut av et felles vitenskapelig kunnskapsfundament. Bidragene fra den vitenskapelige kunnskapen kan være både manglende og tvetydige. Dette kan resultere i at normene og verdiene kan få større innvirkning på beslutningen, som igjen kan føre til at spørsmålene som ledere i kommunal barneverntjeneste skal ta stilling til, kan få ulike utfall. Et eksempel på dette kan være hvor sterk verdien av retten til familieliv og det biologiske opphavet står i samfunnet (Christiansen & Kojan, 2016).

- Menneskelig kompleksitet

Innenfor menneskelig kompleksitet skilles det mellom *kognitive begrensninger i beslutningsprosessen* og betydningen av det *relasjonelle i beslutningsprosessen*. Kahneman (2013) setter førstnevnte inn i to system; system 1 og system 2. Beslutninger i system 1 kjennetegnes ofte for å være raske og ubevisste basert på faglig skjønn og

klinisk intuisjon. På den ene siden kan beslutninger i system 1 være effektive og funksjonelle, samtidig som det på den andre siden kan være fare for feilslutninger. System 2 representerer imidlertid beslutninger av langsom, analytisk, grundig og kritisk kognitiv karakter. Overrepresentasjon av beslutninger i system 2 kan imidlertid føre til handlingslammelse og beslutningsvegring. Det relasjonelle i beslutningsprosesser er av betydningsfull karakter fordi informasjonen som må ligge til grunn før en beslutning fattes, blir hentet inn gjennom samtaler og møter med barn, unge, deres familier og signifikante andre (Kahneman, 2013).

- Systemkompleksitet

Organisatoriske, strukturelle og politiske forhold vil ha betydning for de vurderinger og beslutninger som skal fattes i barnevernsarbeidet. En systemfaktor av stor betydning for beslutningene som skal tas, er forholdet mellom oppgavene som skal utføres og bemanningskapasiteten. Når ledere skal fatte beslutninger som eksempelvis gjelder alvorlig inngripen i barn og foreldres liv som omsorgsovertakelse eller samværsfastsettelse, er lederne prisgitt at de ansatte har tilstrekkelig tid og kapasitet til å følge opp familien i tilfredsstillende grad i forkant. Andre systemfaktorer kan sees i sammenheng med nasjonale prioriteringer og beslutninger som kan komme til uttrykk gjennom lover, lovendringer, veiledere og rundskriv (Christiansen & Kojan, 2016).

3 METODE

Å anvende en metode betyr å følge en konkret vei mot et mål på en systematisk, grundig og åpen måte (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). I metodekapittelet beskriver jeg steg for steg hvordan jeg har gått frem for å belyse studiens forskningsspørsmål og problemstilling samt begrunner metodevalgene jeg fortløpende har tatt gjennom forskningsprosessen. For å gi metodediskusjonen en vitenskapsteoretisk forankring starter jeg med å gjøre rede for den hermeneutisk-fenomenologiske tilnærmingen studien har.

3.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Til denne studien har jeg valgt et hermeneutisk-fenomenologisk perspektiv. Hermeneutikken handler om å forstå ulike fenomener gjennom refleksjon og tolkning. Vi mennesker forstår og fortolker alltid nye elementer i lys av det som allerede er kjent for oss, noe som fører til at mennesker konstruerer den sosiale virkeligheten ulikt (Gadamer, 2010). Ledelse, ledelsesprosesser og organisering av tjenestetilbud vil variere fra kommune til kommune avhengig av konteksten det utføres i. På bakgrunn av dette vil den hermeneutiske tilnærmingen være hensiktsmessig siden den har fokus på kontekstavhengige forhold istedenfor årsak-virkningsforhold. Fenomenologien på sin side legger den subjektive opplevelsen til grunn, og forsøker å tilstrebe en forståelse av den dypere meningen i erfaringene til enkeltpersoner (Husserl, 1999).

Som jeg redegjorde for i innledningskapittelet har jeg ønsket å undersøke hvordan den kommunale barneverntjenesten påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020. Gjennom mange års erfaring fra arbeid i kommunal barneverntjeneste har jeg selv fått oppleve oppmerksomheten som har blitt rettet mot mitt daglige arbeid, det store fokuset på barnevernets legitimitet samt kritikken fra byråkratiet, media og domstolene. Jeg har videre fått oppleve kompleksiteten i beslutninger som skal tas og de konsekvensene som kan oppstå som følge av feil avgjørelse. Jeg har også erfart det stadig økende fokuset på at det kommunale barnevernet må forbedre sin praksis i tråd med samfunnsendringer og at det er styrt av nasjonale og internasjonale føringer. Dette har gjort meg nysgjerrig og har bidratt til at jeg ønsket å synliggjøre ledere i kommunal barneverntjenestes komplekse arbeidshverdag. Dette med særlig fokus på de nye barnevernrettslige føringene som har kommet fra Norges Høyesterett. Jeg har ikke vært opptatt av årsaksforhold med allerede definerte variabler, men imidlertid interessert i å studere tankekonstruksjoner og fenomen, samt å undersøke hvordan disse kan oppfattes og tolkes ulikt. Høyesteretts storkammeravgjørelser kommer til uttrykk

gjennom begrep og språk som må tolkes og forstås av en rekke individer. Profesjonsbakgrunn, stilling/rolle og nærhet til fagfeltet er faktorer som kan påvirke og legge føringer for hvordan begrep og språk forstås. Meningen og forståelsen vil være avhengig av konteksten de oppstår i, og vil dermed kunne endre seg fortløpende og over tid. På bakgrunn av ovennevnte momenter har jeg valgt hermeneutisk-fenomenologisk tilnærming i denne studien.

3.2 Metodevalg og forskningsstrategi

Metodevalg og hvilke metodisk verktøy som skal tas i bruk må sees i sammenheng med studiens problemstilling. Til denne studien har kvalitativ tilnærming vært hensiktsmessig fordi jeg ønsket å utdype et fenomen gjennom en problemstilling som var av beskrivende og eksplorerende karakter (Jacobsen, 2005; Johannessen et.al, 2016). Jeg ville søke informasjon, beskrivelser, nyanser og detaljer om fenomenet fra få enheter (Jacobsen, 2005; Thagaard, 2018). Gjennom en kvalitativ tilnærming ønsket jeg gå inn i en mest mulig likeverdig relasjon til informantene i håp om at de ville gi meg tilgang til det ukjente og uventende. Det ville videre kunne gi en åpning for at informantene delte sine individuelle forståelser, opplevelser og oppfatninger som igjen kunne gi meg et nyansert og detaljert bilde av fenomenet (Jacobsen, 2003). Med dette som utgangspunkt var målet å utvikle en helhetlig forståelse av hvordan Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020 har påvirket kommunal barneverntjeneste, dens tjenestetilbud og organisering. På bakgrunn av ovennevnte ble et intensivt design å anse som det riktige undersøkelsesdesignet for min studie.

En forskningsstrategi kan sees i sammenheng med en prosedyre som anvendes for å svare på en problemstilling (Blaikie, 2010). Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson (2002) hevder at det finnes ulike forskningsstrategier som innehar ulike tankesett og ulike måter å trekke konklusjoner og slutninger på for å kunne komme frem til noe annet enn det forskeren hadde som utgangspunkt. Blaikie (2010) på sin side legger til grunn fire ulike forskningsstrategier: induktiv, deduktiv, abduktiv og retroduktiv. Slik jeg forstår Danermark et al., (2002) og Blaikie (2010) vil de ulike forskningsstrategiene kunne besvare ulike problemstillinger. Jeg vil i det følgende kort beskrive forskjellen på de tre førstnevnte forskningsstrategiene som Blaikie trekker frem. I en deduktiv tilnærming vil man ta utgangspunkt i teori ved utforming av problemstilling og forskningsspørsmål, mens i induktiv tilnærming vil man imidlertid først ta i bruk teori når datamaterialet skal analyseres (Jacobsen, 2005). I en abduktiv forskningsstrategi tar man i bruk både teori og empiri i et dialektisk og dynamisk forhold for å få en utvidet kunnskap om fenomenet det forskes på (Thagaard, 2018). Innenfor abduktiv forskningsstrategi

står menneskets tolkninger, meninger, intensjoner og motiv sentralt. Dette fordi den sosiale verden er opplevd og tolket fra innsiden. Det essensielle i den abduktive strategien er at forskeren forsøker å skape en forståelse for hvorfor mennesket gjør som det gjør, og få frem taus og felles kunnskap, intensjoner og regler samt symbolske meninger rundt handlinger som utføres av mennesket (Blaikie, 2010).

I denne studien ønsket jeg å innhente mest mulig informasjon om hvordan Høyesteretts storkammeravgjørelser hadde blitt forstått, tolket og implementert i den kommunale barneverntjenesten, og hvordan det kommunale barnevernets handlingsrom ble påvirket av Høyesteretts føringer. Videre ønsket jeg at informantene i størst mulig grad fikk belyse sine fortolkninger av virkeligheten ut ifra sitt ståsted. Dette kunne i utgangspunktet best blitt ivaretatt ved at jeg hadde tatt i bruk en induktiv tilnærming. Forskere, inkludert meg selv, opererer imidlertid ofte med en forforståelse ut fra teoretiske perspektiver som ligger til grunn. Teori har ikke bidratt til utforming av studiens problemstilling og forskningsspørsmål, men jeg utledet likevel noen hypoteser med utgangspunkt i teoretiske perspektiver slik det foretas i deduktiv forskningsstrategi. Teoretiske perspektiver benyttet jeg i all hovedsak da datamaterialet ble analysert. Jeg hadde imidlertid en mer pragmatisk tilnærming hvor jeg har gikk frem og tilbake mellom empiri og teori for å øke kunnskapen om fenomenet jeg forsket på. Dette er i tråd med abduktiv tilnærming (Thagaard, 2018).

Jeg ønsket å ta utgangspunkt i informantenes sosiale verden og deres subjektive forståelse og konstruksjon av den gjennom deres eget språk og egne fortellinger (Danermark, 1997; Blaikie, 2010). Danermark (1997) og Blaikie (2010) har imidlertid noe ulik forståelse av abduktiv forskningsstrategi. Danermark (1997) legger til grunn at empiri kan tolkes ut ifra et teoretisk rammeverk, mens Blaikie (2010) på sin side tar utgangspunkt i at empiri kan skape en ny teori. På bakgrunn av at denne studien har som formål å tolke det empiriske datagrunnlaget i lys av et teoretisk rammeverk, og ikke å utvikle en ny teori, legges Danermark (1997) sin forståelse av abduktiv forskningsstrategi til grunn.

3.2.1 Utvalget og rekruttering av informanter

Informantene til denne studien er ledere i kommunal barneverntjeneste. Jeg valgte nettopp ledere fordi det etter min vurdering, er ledere som har størst påvirkningsmulighet både nedover og oppover i systemet i forhold til endrings- og implementeringsarbeid i en organisasjon. Valget tok jeg på en strategisk måte med utgangspunkt i kvalifikasjoner og egenskaper for å kunne

belyse problemstillingen (Thagaard, 2018; Tjora, 2017). Et inklusjonskriterium som ble lagt til grunn, var at informantene hadde vært leder i kommunal barneverntjeneste i minimum to år. Dette fordi jeg ønsket informanter med godt erfaringsgrunnlag for å kunne bidra med nyttig og relevant informasjon. Jeg valgte dermed å ekskludere informanter med kortere ledererfaring enn to år. Det kan imidlertid tenkes at studiens funn og resultat kunne blitt annerledes dersom jeg hadde lagt til grunn andre kriterier, som eksempel informanter med kortere ledererfaring eller informanter som var saksbehandlere i barneverntjenesten, og ikke ledere.

Rekrutteringsprosessen startet ved at jeg sendte ut e-post til åtte ledere i kommunale barneverntjenester i Rogaland. Dette fylket ble valgt av praktiske årsaker i lys av COVID-19-pandemien og begrensningene som følger av den. En refleksjon jeg har gjort meg i ettertid er at studiens resultater muligens kunne sett annerledes ut dersom jeg hadde valgt informanter fra flere fylker og landsdeler, og ikke bare Rogaland. I e-posten jeg sendte la jeg ved vedlegg «Forespørsel om deltakelse i studie» slik at lederne fikk inngående informasjon om studien tidlig i prosessen. I dette arbeidet tok jeg i bruk medlemslisten til Norsk barnevernorganisasjon (NOBO), som var tilgjengelig på organisasjonens nettside (Norsk barnevernlederorganisasjon, 27.12.2020). Jeg oppdaget underveis at medlemslisten til NOBO ikke var oppdatert på dagens ledere da to av e-postene ble sendt til ugyldige adresser. Som en følge av dette måtte jeg ta i bruk nettsiden til kommunene dette gjaldt for å finne kontaktinformasjon til dagens ledere. Jeg fikk rask respons fra fem ledere. Det kan tenkes at årsaken til at informantene responderte så raskt på henvendelsen kan skyldes flere forhold. På den ene siden kan det handle om at engasjementet for temaet var stort, og at informantene derfor hadde motivasjon og ønske om å delta i studien. Det kan imidlertid også handle om at informantene dro kjennskap til meg som fagperson og samarbeidspartner fra en annen kommunal barneverntjeneste, noe som kan ha ført til at informantene ikke ønsket å takke nei til deltakelse. Det som imidlertid fremkom fra alle informantene, var at de opplevde studien som svært relevant for barnevernspraksisen i dag, og så det derfor hensiktsmessig og nyttig å delta. Flere gav uttrykk for å være glad for at temaet ble satt på dagsorden.

Valg av informanter foretok jeg strategisk med utgangspunkt i hvem jeg trodde hadde kunnskap om studiens tema, problemstilling og forskningsspørsmål (Jacobsen, 2005; Thagaard, 2018; Tjora, 2017). Utvalget består av seks ledere fra seks ulike kommunale barneverntjenester. Informantene representerte tjenester på henholdsvis ca. 20 til ca. 160 ansatte. For å ivareta den enkelte informants anonymitet ser jeg det ikke hensiktsmessig med en detaljert redegjørelse for

tjenestenes organisering, men overordnet kan jeg oppsummere at barneverntjenestene var på ulike måter organisert i avdelinger med sine respektive spesialistfelt.

Fire av informantene var barnevernledere i sin respektive tjeneste, mens to var avdelingsledere. Dette var et bevisst valg da jeg vurderte det som mest hensiktsmessig å ha barnevernledere i de minste kommunene, og avdelingsledere i de største. Dette fordi jeg ønsket å få detaljerte beskrivelser av nærheten til praksisfeltet. I store kommuner vil avdelingsledere inneha tilnærmet samme ansvarsområde innenfor fag-, økonomi- og personalansvar som barnevernledere i mindre kommuner. Risikoen for å få en mer distansert redegjørelse ville etter min vurdering være overveiende sannsynlig dersom jeg hadde valgt barnevernledere i de største kommunene.

3.2.2 Intervju som metodisk verktøy

Individuelle forskningsintervju innenfor den kvalitative tilnærmingen ble valgt fordi det var ønskelig å få frem lederes egne stemmer, deres forståelse, opplevelse, mening og erfaring i henhold til Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern (Johannessen et.al, 2016; Widerberg, 2001). Jeg vurderte at gruppeintervju også kunne vært formålstjenlig for denne studien ettersom temaet som skulle drøftes verken var personlig eller intimt. Dette ble imidlertid valgt bort da individuelle intervju bidrar til større grad av trygghet knyttet til taushetsplikten, noe jeg ønsket at informantene skulle oppleve (Johannessen et. al, 2016). Det vil oppstå en personlig interaksjon og relasjon mellom informantene og forsker i kvalitative forskningsintervju. Dette vil danne grunnlaget for å få belyst informantenes livsverden på en tilfredsstillende måte og har stor betydning for hvordan datamaterialet blir konstruert i etterkant (Jacobsen, 2005; Nilssen, 2012; Thagaard, 2018). Det at jeg selv har ledererfaring fra kommunal barneverntjeneste, bidro til at jeg lettere kunne sette meg inn i den enkelte informants fortolkning og forståelse, samt enklere kunne følge opp innspill som fremkom i intervjuet som jeg ikke hadde forventet. Individuelle forskningsintervju av ledere i ulike kommunale barneverntjenester ville etter min vurdering skape en helhetlig forståelse av hvordan den kommunale barneverntjenesten ble påvirket av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern, og hvilke føringer avgjørelsene ville legge for tjenestetilbudet og organiseringen.

3.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Jeg benyttet en semistrukturert intervjuguide med generelle spørsmål og tema basert på problemstillingen da jeg innhentet ledernes forståelse, mening og erfaring. Ved å benytte en semistrukturert intervjuguide betyr det at intervjuet hadde en viss form og struktur, men at rekkefølgen på temaer og spørsmål imidlertid kunne variere fra intervju til intervju (Jacobsen, 2005; Johannessen et.al, 2016; Thagaard, 2018). Dersom jeg hadde valgt en mer strukturert intervjuguide, ville det vært mindre rom for å stille oppfølgings- og utdypningsspørsmål, noe som kunne ført til at jeg ikke ville fått den bredden i perspektivene av fenomenet som jeg i utgangspunktet var på søken etter (Brottveit, 2018). En semistrukturert intervjuguide var et bevisst valg fordi den legger føringer på strukturen på selve intervjuet, spesifisering av informasjonen rundt tema i problemstillingen og forskningsspørsmålene samt at den ville bidra til en forenkling av bearbeiding av datamaterialet i etterkant (Kvale & Brinkmann, 2009). For å kvalitetssikre intervjuguiden valgte jeg å gjennomføre et pilotintervju. Dette vil jeg utdype mer senere i kapitlet.

Intervjuene avtalte jeg med informantene per e-post. Det var viktig for meg at intervjusituasjonen var så god som mulig for informantene. På bakgrunn av dette ble min fleksibilitet om hvor og når intervjuet kunne finne sted tydeliggjort i e-posten. To av intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidssted, mens de resterende fire ble gjennomført digitalt med bruk av Teams. Dette valget tok jeg i samråd med informantene av hensyn til Covid-19-pandemien og smittevern. Det at noen av intervjuene ble gjennomført på Teams kan tenkes å ha påvirket og preget informantene. På en annen side hadde Covid-19-pandemien herjet i ca. ti måneder da intervjuene fant sted, noe som kan ha ført til at informantene hadde opparbeidet seg et erfaringsgrunnlag og trygghet ved bruk av digitale løsninger. Det er derfor vanskelig å konstatere om noen av informantene bar preg av at intervjuet fant sted digitalt. Jeg benyttet digitalt lydfil under gjennomføringen av intervjuene. Dette valget tok jeg av to hensyn. For det første ville jeg da kunne lytte aktivt og fokusere på informantens beskrivelser uten å måtte bruke mye av kapasiteten min på å notere det som ble formidlet (Kvale & Brinkmann, 2015). For det andre ville bruk av båndopptaker gi meg mulighet til å presentere direkte sitater fra informantenes beskrivelse, som igjen ville kunne styrke studiens pålitelighet (Tjora, 2018). Jeg valgte imidlertid likevel å notere stikkord underveis i intervjuet slik at jeg enkelt kunne følge opp dersom det dukket opp betydningsfulle tema som lå utenfor intervjuguiden. I etterkant så jeg nytten av dette fordi jeg benyttet meg aktivt av stikkordene jeg hadde notert da jeg transkriberte intervjuene, reduserte datamaterialet og analyserte funnene.

Å møte informantene med respekt, lytte aktivt til dem med et imøtekommende kroppsspråk og tilstrebe å gi dem en positiv opplevelse var noe jeg var opptatt av under gjennomføringen av intervjuene. Jeg forsøkte å få informantene til å dele egen erfaring av konkrete situasjoner og hendelser. Jeg prøvde å legge til rette for at informantene kunne tale fritt om sine erfaringer uten å styre samtalen i for stor grad. Fortløpende forsøkte jeg å utforske informantenes forståelse og opplevelse av de beskrevne situasjonene. Dette ble gjort bevisst for å unngå at samtalen ble preget av mitt eget erfarings- og kunnskapsgrunnlag, og for å sikre at jeg ikke beveget meg innenfor rammene av min egen forforståelse (Malterud, 2017). Dette var imidlertid mer utfordrende enn jeg hadde forestilt meg før intervjuene ble gjennomført. Refleksjonene jeg har gjort meg i etterkant, er at dette kan ha sammenheng med mitt brennende engasjement om temaet samt at temaet også er dagsaktuelt i min egen arbeidshverdag som avdelingsleder i en kommunal barneverntjeneste. På en annen side opplevde jeg det som en fordel å intervju informant fra samme fagområde ettersom jeg kjente til faguttrykkene og fagterminologien som informantene benyttet. Dette reduserte risikoen for misforståelser (Dalland, 2017).

Intervjuene ble gjennomført i januar og februar 2021 og varte mellom 1-1 ½ time. De fem første intervjuene ble gjennomført i løpet en tre ukers periode. Hvert intervju ble transkribert like etter gjennomføringen, før neste intervju fant sted. Dette opplevde jeg som nyttig da selve transkriberingsprosessen satte meg på sporet av hva som ville være viktig for de kommende intervjuene, og meningsanalysen startet allerede da. Det var også nyttig for meg da jeg lærte mye om min egen intervjustil, og jeg kunne for hvert intervju justere meg i tråd med de foregående intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2015). Da jeg hadde gjennomført de fem første intervjuene var jeg noe usikker på om jeg skulle gjennomføre flere. Dette fordi jeg opplevde å ha nådd et «metningspunkt», og vurderte det som usannsynlig, i lys av de gjennomførte intervjuene, at flere intervjuer ville gi ytterligere forståelse av fenomenet jeg studerte (Thagaard, 2018). Kvale og Brinkmann (2015) hevder at et økt antall informanter ikke vil, til et visst punkt, tilføre ny kunnskap. Jeg valgte imidlertid å gjennomføre et sjette intervju fordi jeg søkte å få en bredere forståelse av fenomenet da det var viktig for meg å få vite så mye som jeg trengte for å kunne belyse problemstillingen, uten at datamaterialet ble for omfattende. Dette intervjuet tilførte ikke noen nye momenter, men bekreftet og underbygget de fem første intervjuene. Da jeg hadde gjennomført og transkribert alle seks intervjuene, satt jeg igjen med 104 sider skriftlig datamateriale.

3.3 Studiens avgrensninger

I denne avhandlingen har jeg valgt å ikke gå i dybden på sakene som er behandlet av EMD som førte til at Høyesterett valgte å behandle tre saker for storkammer i februar 2020. Dette valget er tatt av hensyn til studiens omfang. Jeg vurderte det imidlertid likevel viktig å ha en kort innføring og oppsummering av kritikken som er reist etter dommer avsagt av EMD innledningsvis, uten å gi en detaljert redegjørelse av dette. Dette fordi studien går i retning av Høyesteretts storkammeravgjørelser og de rettslige føringene som har kommet som følge av avgjørelsene, og ikke dommene fra EMD isolert sett.

Norges barnevern er et stort og komplekst system bestående av kommunal barneverntjeneste og Barne-, ungdoms- og familieetaten, ofte omtalt som *Bufetat*. Kommunal barneverntjeneste er barnevernets førstelinjetjeneste og den første barnevernsinstansen som kommer i kontakt med barn og familier som har behov for hjelp etter lov om barneverntjenester (1992). Alle kommuner har plikt til å ha en barneverntjeneste som har ansvar for det daglige og løpende arbeidet etter barnevernloven som ikke spesifikt har blitt lagt til det statlige barnevernet, Bufetat (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019). Barnevernets andrelinjetjeneste, Bufetat, har bistandsplikt til kommuner som søker om hjelpe- og omsorgstiltak i form av fosterhjem eller institusjon (Barnevernloven, 1992, § 2-3 annet ledd bokstav b). Ansvars- og oppgavefordeling mellom barnevernets første- og andrelinjetjeneste er regulert i barnevernlovens kapittel 2. Denne studien retter seg mot barnevernets førstelinjetjeneste, nærmere bestemt mot ledere i *det kommunale barnevernet*.

I studien har jeg valgt å fokusere på plasseringer etter vedtak om omsorgsovertakelse etter lov om barneverntjenester (1992) § 4-12 og samværsregulering etter § 4-19. Frivillige plasseringer etter § 4-4, sjette ledd og akutt plasseringer etter 4-6, første og annet ledd samt samvær i den sammenheng, reiser mange særegne problemstillinger. Disse vil imidlertid ikke blir behandlet i denne studien.

3.4 Datareduksjon og analyse

Det grunnleggende når kvalitativ empiri skal analyseres, er å lese, organisere og gjengi datamaterialet på en ryddig, forståelig og systematisk måte (Malterud, 2017). Transkriberingen foretok jeg selv av tre hensyn. For det første ville jeg redusere risikoen for å miste mye og viktig informasjon ved oversettelsene fra lydfil til tekst dersom jeg foretok dette arbeidet selv (Tjora, 2017). For det andre ønsket jeg å ivareta informanternes anonymitet (Kvale & Brinkmann,

2015), og for det tredje vurderte jeg transkriberingen som en viktig del av arbeidet for å gjøre meg kjent med dataene (Braun & Clarke, 2006). Datamaterialet ble analysert innenfor fenomenologisk-hermeneutisk vitenskapelig retning med særlig hjelp fra kvalitativ innholdsanalyse. Innholdsanalyse tar utgangspunkt i at det som formidles i et intervju, kan reduseres og komprimeres til færre kategorier og temaer (Jacobsen, 2005). Tematisk analyse har også vært til inspirasjon under datareduksjonen fordi jeg ønsket å finne mønstre som gikk igjen på tvers av de ulike intervjuene (Braun & Clarke, 2006; Widerberg, 2001). Jeg vil imidlertid ikke redegjøre for Braun og Clarkes seks trinn systematisk da jeg ikke fulgte dem konsekvent, men foretok en mer dynamisk og eklektisk prosess.

Det transkriberte datamaterialet ble innledningsvis lest grundig med et overordnet blick flere ganger for å tilegne meg en best mulig forståelse av innholdet. Da jeg leste gjennom materialet noterte jeg ned refleksjoner og spørsmål i marginen. Jeg brukte markeringstusj aktivt i gjennomlesningen og kodet intervjuene ved at jeg markerte ord og uttrykk med ulike farger. I kodingsprosessen forsøkte jeg å identifisere kategorier, som eksempelvis opplevelser, meninger og handlinger ut fra hva lederne fortalte og hvordan de uttrykte seg (Nilssen, 2012). Da jeg hadde kodet hele datamaterialet satt jeg igjen med en lang liste med forskjellige koder som jeg hadde identifisert, og arbeidet med å finne overordnede temaer som fanget essensen på en god måte, startet. I denne prosessen gikk jeg kritisk igjennom kodene og lette etter mønstre, mening og temaer (Widerberg, 2001). Jeg samlet de aktuelle kodene under de mer overordnede temaene. Her tok jeg aktivt i bruk post-it-lapper med ulike farger, noterte de foreløpige overordnede temaene på lappene og systematiserte dem. Dette ble gjort for å skape en visuell oversikt over datamaterialet. Jeg opplevde at dette var nyttig i arbeidet for å forstå forholdet mellom de ulike kodene og mellom de ulike temaene. Underveis i dette arbeidet identifiserte jeg at flere av kodene kunne plasseres i flere av temaene (Braun & Clarke, 2006). Jeg valgte derfor å gjennomgå denne prosessen flere ganger, og opprettet så et eget dokument hvor jeg kopierte inn relevante sitater fra de ulike intervjuene som var tiltenkt en bestemt kode. Dette var en tidkrevende, men likevel en viktig prosess for å sikre at jeg ikke hadde oversett elementære momenter fra intervjuene (Widerberg, 2001). Dette resulterte i at jeg valgte å dele noen av temaene opp i flere undertemaer, som etter min vurdering gav mer mening. I denne prosessen valgte jeg å løsrive meg fra teori, forskningsspørsmålene og problemstillingen, noe jeg opplevde som svært utfordrende. I ettertid ser jeg det likevel som viktig da dette dannet en mer åpen kodingsprosess av datamaterialet. Da jeg skulle velge temaer til analysen, hadde jeg både en empiri- og teorinær tilnæringsmåte. Dette ble valgt da jeg ikke bare ønsket å ta

utgangspunkt i teoretiske begreper og forståelsesmåter som var fastsatt på forhånd, men ønsket imidlertid å være åpen for andre tolkninger (Widerberg, 2001). Dette er i tråd med den abduktive tilnærmingen jeg hadde valgt til denne studien som skissert tidligere (Thagaard, 2018).

Det neste steget jeg foretok meg i prosessen, var at jeg utarbeidet treffende navn som fanget essensen på hvert tema. Dette ble gjort ved at jeg identifiserte hva historien bak det enkelte temaet var, og kvalitetssikret om det passet med den overordnende historien på grunnlag av datamaterialet (Braun & Clarke, 2006). Jeg tilstrebet at navnene skulle være korte og slagkraftige samtidig som de skulle gi leseren en forståelse av hva temaet handlet om. Dette var en sirkulær prosess hvor jeg gikk frem og tilbake, vurderte og endret navnene flere ganger. I denne prosessen arbeidet jeg aktivt med å sette min egen forforståelse til side da jeg var opptatt av at navnene skulle gi mening for alle lesere, og ikke bare dem med barnevernfaglig bakgrunn og erfaring. Det var nyttig å ta i bruk tabeller fortløpende i arbeidet for å kunne systematisere og kontrollere data fra hvert enkelt intervju. Tabellene bidro også til at jeg kunne si noe om mønstre og sammenhenger mellom de ulike informantene. Sammenhengene vil systematisk bli redegjort for i kapittel fem, analysekapittelet. I kapittel fem vil jeg omtale lederne som *informanter*, mens i drøftingen vil jeg omtale dem som *ledere*.

3.5 Metodiske betraktninger og kvalitetssikring

I kvalitativ forskning har validitet og reliabilitet stor betydning gjennom hele prosessen. Dette gjelder ved metodevalg, teoretisk forankring, kompetanse og kyndighet hos forskeren, åpenhet og troverdighet hos informantene, transkriberingsprosessen, kvaliteten på analysen og om funnene har blitt formulert på en gyldig måte (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg vil i det følgende redegjøre for hvilke grep som er foretatt for å sikre validitet og reliabilitet i studien.

Studiens validitet fokuserer på om jeg har lyktes med å forske på det jeg skulle og om metoden som ble brukt, målte og registrerte det jeg ønsket på en pålitelig og tilfredsstillende måte. Da intervjuguiden, som bestod av spørsmål om tema som jeg var interessert i å få belyst, var utformet, gjennomførte jeg som tidligere nevnt, et pilotintervju. Dette ble gjort for å sikre at spørsmålene og temaene var relevante ut ifra studiens problemstilling, og om spørsmålene og temaene fremstod som tydelige og presise. I etterkant av pilotintervjuet så jeg imidlertid nødvendigheten av at jeg justerte og presiserte noen av temaene, da jeg underveis identifiserte

at flere av temaene gikk i hverandre. Det kan tenkes at dette har bidratt positivt til studiens validitet.

Kredibilitet kan sees i sammenheng med studiens troverdighet og tillit. Intervjuguiden ble ikke sendt ut til informantene på forhånd. Det var særlig to hensyn som spilte inn her. For det første ønsket jeg ikke at informantene skulle oppleve et press på å måtte forberede seg til intervjuet og at å delta ville oppleves som merarbeid for dem. Jeg var urolig for at et opplevd merarbeid kunne føre til utfordringer i rekrutteringsprosessen, og den sjansen ville jeg ikke ta. For det andre ønsket jeg at alle informantene skulle ha samme utgangspunkt for å kunne svare på spørsmålene i intervjuet. Under gjennomføringen av intervjuene var jeg opptatt av at informantenes uttalelser og meninger ikke skulle bli misforstått. Dette ble ivaretatt ved at jeg søkte bekreftelser på det som ble formidlet dersom jeg opplevde svarene som uklare og utydelige. Jeg vurderte underveis i prosessen om jeg skulle sende det transkriberte datamaterialet til den enkelte informant for å sikre at informasjonen som var innhentet, samsvarte med det informanten hadde fortalt. Dette ville vært et viktig steg for å sikre studiens kredibilitet (Lincoln & Guba, 1985). Dette ble imidlertid ikke gjort da informantene tydelig hadde beskrevet hvordan arbeidshverdagen i kommunal barneverntjeneste bar preg av uforutsigbarhet, press og lite tid til rådighet. Denne beslutningen ble tatt av samme årsak som nevnt ovenfor knyttet til ytterligere arbeidsbelastning for informantene. Jeg mener imidlertid at kredibiliteten ble ivaretatt ved at jeg søkte bekreftelse dersom jeg var usikker på hva informantene mente, skrev stikkord underveis og stilte supplerende spørsmål der det var behov for. Intervjuene ble også tatt opp på digital lydfil og transkribert i sin helhet. Dette ble gjort for å unngå tolkningsfeil samtidig som jeg ville ha rådata tilgjengelig for å kunne kryssjekke og kontrollere dataene som skulle brukes i analysen.

Transferabilitet, ofte omtalt som ekstern validitet, handler om studien kan gjøres gjeldende for og generaliseres til andre (Jacobsen, 2005). I studien har jeg tatt utgangspunkt i seks ledere fra seks ulike kommunale barneverntjenester sin forståelse og tolkning av Høyesteretts storkammeravgjørelser. Jeg har lagt vekt på hvordan deres forståelse har blitt tydeliggjort og implementert i organisasjonsstrukturer og deres tjenestetilbud. På bakgrunn av at studien har tatt utgangspunkt i et lite utvalg vil det ikke være mulig å generalisere studiens funn og gjøre dem gjeldende for andre barneverntjenester i landet. Det som imidlertid var hensikten med studien var å få et inntrykk og forståelse av hvordan Høyesteretts storkammeravgjørelser påvirker kommunal barneverntjeneste, ikke å generalisere funnene. Jeg vil likevel tillate meg å hevde at studien har en overføringsverdi og kan være representativ for andre kommunale

barneverntjenester ettersom studiens funn var av entydig karakter. Selv om studien har blitt avgrenset til å gjelde kommunal barneverntjeneste, og ikke barnevernet som organisasjon generelt, vil studien sannsynligvis også kunne ha betydning for barnevernets andrelinjetjeneste, Bufetat. Dette fordi kommunal barneverntjeneste og Bufetat står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre for å kunne gi barn, unge og deres familier gode oppvekstvilkår i henhold til ansvarsfordelingen som jeg vil komme tilbake til i kapittel fire. Etter min vurdering vil også studien kunne være representativt for andre organisasjoner som opplever massivt endringstrykk fra omgivelsene.

Confirmability, ofte betegnet som bekreftelse, handler om at forskerens egen forforståelse, fordommer eller preferanser ikke skal være det førende i studien, men at funnene skal gjenspeile informantene selv (Shenton, 2004). Som nevnt innledningsvis i kapittelet møter alle mennesker verden med en forståelse, noe som betyr at vi bruker egne oppfatninger og kunnskaper om virkeligheten til å tolke det som skjer rundt oss. Dette er også aktuelt innenfor denne studien da jeg som forsker har mitt eget kunnskapsgrunnlag og egen oppfatning av barnevernsfeltet. Dersom jeg ikke hadde vært bevisst egen forforståelse, kunne dette både fått innflytelse på forskningsprosessen, utarbeidelsen av intervjuguiden, gjennomføringen av intervjuene samt kunne ha påvirket studiens resultat (Johannessen et.al, 2016). Det var derfor viktig at jeg som forsker møtte informantene med et åpent sinn, og at jeg ikke var forutinntatt på informantenes beskrivelser av egen livsverden (Malterud, 2017). Min egen arbeidserfaring fra kommunal barneverntjenesten kan etter min vurdering være både en styrke og svakhet for studien og dens resultat. På den ene siden kunne erfaringen bidratt til en økt forståelse og gjenkjennelse av informantenes beskrivelser, samtidig som den imidlertid også kunne ført til at jeg tolket empirien i for stor grad ut fra egne erfaringer. Det å være ansatt som leder i en kommunal barneverntjeneste har blitt en del av identiteten min, og har skapt noen dilemmaer i dette prosjektet. Dilemmaene fordret at jeg stadig reflekterte og var bevisst på meg selv, mitt eget erfaringsgrunnlag fra barneverntjenesten og min rolle som forsker. Jeg mener imidlertid at jeg har gått inn i studien med et nysgjerrig og åpent sinn hvor jeg var på søken etter en bredere og dypere forståelse av fenomenet. Jeg tilstrebet derfor gjennom hele forskningsprosessen å bruke erfaringene mine på en mest mulig hensiktsmessig måte, slik at den skapte forståelse for informantenes subjektive erfaringer og opplevelser. Dette er i tråd med det fenomenologiske perspektivet (Dalen, 2011; Husserl, 1999; Thagaard, 2018).

3.6 Forskningsetiske overveielser og hensyn

De forskningsetiske føringene for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi har ligget til grunn gjennom hele forskningsprosessen, og studien er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. I tråd med føringene fra Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora var det særlig tre hensyn som ble vektlagt i forskningsprosessen; plikten til å beskytte og respektere informantenes privatliv, ivaretagelse av retten til autonomi og selvbestemmelse for informanten, samt at jeg som forsker var ansvarlig for at det ikke oppstod skade (Johannessen et.al, 2016). I tillegg til dette var jeg som forsker også opptatt av å gjengi informasjonen som hadde fremkommet i intervjuene på en korrekt måte. For å klare å imøtekomme ovennevnte krav gav jeg deltakerne utfyllende informasjon, både muntlig og skriftlig, om studien og dens formål. I tillegg utarbeidet jeg et samtykkeskjema som alle deltakerne i studien signerte på i forkant av at intervjuet ble gjennomført. I dette skjema tydeliggjorde jeg for deltakerne at de kunne, når som helst i prosessen, trekke seg fra studien uten å måtte oppgi årsak til meg som forsker. Informantenes anonymitet ivaretok jeg ved at deltakernes navn ble utelatt fra den digitale båndopptakeren og ved at jeg lagret lydfilen på en kryptert minnepinne med passordbeskyttelse. I transkriberingsprosessen tallfestet jeg informantene med 1-6, og lydopptakene slettet jeg umiddelbart etter transkriberingsprosessen var fullført. Videre forsikret jeg deltakerne om at deres anonymitet ville bli ivaretatt i avhandlingen og at det ikke ville være mulig å spore informasjonen tilbake til dem i presentasjonen av studiens resultat. Informantene ble også forsikret om at informasjonen bare ville bli brukt i denne konkrete studien.

4 KUNNSKAPSGRUNNLAG OG KONTEKST

Målet med dette kapittelet er at leseren skal få en innsikt i og forståelse av hva oppgaven handler om. I dette kapittelet har jeg valgt å redegjøre for internasjonale konvensjoner, menneskerettigheter og barnevernloven. Følgende har jeg også valgt å gi en innføring barnevernfaglig kontekst herunder barnets beste og retten til familieliv, gjenforeningsmålet og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse samt kravet til dokumentasjon samt tidligere forskning.

4.1 Internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter

I 1991 ratifiserte Norge FNs barnekonvensjon (United Nations Convention of the Rights of the Child (UNCRC)), og i 2003 ble den inkorporert i norsk lov (Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)). Menneskerettighetsloven tydeliggjør at norsk barnevernpraksis må følge menneskerettighetenes bestemmelser (Falch-Eriksen & Skivenes, 2019). Dersom dette ikke blir gjort, kan det i verste fall føre til domfellelse i den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Norge kan bli ilagt erstatningsplikt (Menneskerettighetsloven, 1999, artikkel 13; SP-konvensjonen, 1976, art. 2 nr. 3).

Prinsippet om barnets beste har en sterk rettsstilling i både internasjonal og nasjonal lovgivning. FNs Barnekonvensjon fastsetter i artikkel 3 første ledd at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlig eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn» (UNCRC, art. 3). I grunnlovens § 104 annet ledd legges det til grunn at «ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn» (Grunnloven, 1814). Vurdering av barnets beste er også det overordnende og førende prinsipp når tiltak skal iverksettes i kommunal barneverntjeneste (Barnevernloven, 1992, § 4-1).

Et prinsipp som er underordnet barnets beste, men som likevel er høyst sentralt i barnevernssammenheng, er det biologiske prinsipp. Dette er regulert i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8, UNCRC artikkel 8, grunnloven § 102 og lov om barn og foreldre § 30. Det biologiske prinsipp tar utgangspunkt i at barns omsorg og oppvekst er forbeholdt den biologiske familien. Fokuset på internasjonale menneskerettigheter i barnevernssammenheng har økt i tråd med lovens utvikling etter 1992, og det stilles strenge krav til forpliktelse av internasjonale konvensjoner. Det har imidlertid den siste tiden blitt rettet

omfattende kritikk, både nasjonalt og internasjonalt, om hvorvidt Norge har fulgt de førende prinsippene som landet er forpliktet til gjennom konvensjonene (Sørensen, 2020).

4.2 Lov om barneverntjenester

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, som trådte i kraft i 1. januar 1993, regulerer det norske barnevernets arbeid. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at alle barn og unge har trygge oppvekstkår. Dette innebærer at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og/eller utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (Barnevernloven, 1992, § 1-1). Loven legger føringer for at den kommunale barneverntjeneste både har en hjelperolle og en kontrollfunksjon. Kommunal barneverntjeneste sine arbeidsoppgaver er å undersøke mottatte bekymringsmeldinger, fatte vedtak samt å iverksette og følge opp nødvendige hjelpetiltak i familier slik at forholdene til utsatte barn og unge bedres (Barnevernloven, 1992, §§ 4-3 og 4-4). Det er også kommunalt barneverns oppgave å vurdere om iverksatte tiltak virker etter sin hensikt og om tiltakene har hatt ønsket effekt. Dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barn og unge en forsvarlig omsorgssituasjon, er det barneverntjenestens ansvar å forberede og fremme sak til Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker etter lov om barneverntjenester § 4-12, § 4-8 og § 4-24. Når sak forberedes for Fylkesnemnda, har også barneverntjenesten plikt til å vurdere og foreslå et samværsomfang mellom barn og foreldre etter lov om barneverntjenester § 4-19. Barneverntjenesten skal etter barnevernloven § 4-16 tilby foreldre som har blitt fratatt omsorgen nødvendige tiltak for å gjøre dem i stand til at omsorgen kan tilbakeføres så raskt som mulig. Barneverntjenesten har også plikt til å vurdere å tilbakeføre omsorgen til foreldrene når nødvendige endringer har skjedd jf. barnevernloven § 4-21.

Den største endringen da den opprinnelige barnevernloven fra 1953 ble erstattet med en ny lov i 1992, og deretter iverksatt i 1993, var at den ble ytterligere foreldre- og familieorientert. Samtidig la den også større vekt på barn som selvstendige borgere og beskyttelse av barnets behov (Falch-Eriksen & Skivenes, 2019). I 2014 ble det av Regjeringen satt et utvalg, Barnevernlovutvalget, som skulle kartlegge hvordan barnevernloven kunne forenkles. Utvalget fikk som mandat å foreta en systematisk, teknisk og språklig gjennomgang av dagens barnevernlov. I forlengelsen av Barnevernlovutvalgets arbeid ble det av Barne- og familiedepartementet i april 2021 lagt frem forslag til ny barnevernlov. Formålet med ny barnevernlov er todelt. For det første vil loven være bedre tilpasset dagens samfunn, og for det

andre vil den bidra til bedre barnevernfaglig arbeid herunder styrke foreldre og barns rettssikkerhet og fremme forebygging og tidlig innsats (Barne- og familiedepartementet, 2021).

4.3 Tidligere forskning

Jeg vil her gjøre rede for tidligere forskning som er relevant for avhandlingen og som har gitt den retning. Til tross for at denne studien retter seg mot ledere av kommunal barneverntjeneste, vurderer jeg det likevel hensiktsmessig å kort redegjøre for eksisterende forskning om oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse og samværsutmåling. Dette for å skape et helhetlig bilde av de mest sentrale momentene av kritikken mot barneverntjenesten som regjerer både nasjonalt og internasjonalt. Forskningsgjennomgangen er delt inn i følgende temaer som jeg finner betydningsfull for å ramme inn avhandlingen:

- Studier om barnevernledelse og dens kompleksitet.
- Studier om oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse.
- Studier om sentrale faktorer ved samværsutmåling, samværets betydning for gjenforening samt oppfølging av samvær etter omsorgsovertakelse.

Det er vesentlig å påpeke at internasjonal forskning tar utgangspunkt i ulik organisering både av velferdsstaten som helhet og barneverntjenesten spesielt. Velferdsstaten i de nordiske landene er godt utbygd og holder et høyt nivå hvor barnevernets organisering er delt i to systemer, tvang og frivillighet, hvor arbeidet i all hovedsak retter seg mot frivillig støtte og hjelp til familier som har behov for det (Læret & Skivenes, 2019). Den todelte modellen for barnevern som de nordiske landene representerer, er imidlertid ikke like aktuell i flere andre sammenligningsland, som eksempelvis øst-europeiske land, USA, Australia og England, hvor barnevernets arbeid i all hovedsak retter seg mot å vurdere omsorgen i de mest alvorlige sakene (Falch-Eriksen & Skivenes, 2019).

4.3.1 Studier om barnevernledelse og dens kompleksitet

Barnevernledelse blir av flere beskrevet som svært krevende (McFadden, Campell & Taylor, 2014; Moe & Gottvassli, 2016b; Moe & Valstad, 2014; Toresen, 2014). Ledere i kommunale barneverntjenester har fått et mer helhetlig ansvar gjennom omfattende endringer i offentlig sektor. I tillegg til ansvar og ledelse for det barnevernfaglige området innebærer det økt ansvar innenfor områdene personal, økonomi og administrasjon (Døving, Elstad & Storvik, 2016). Det

har de siste årene vært et økt fokus på ledelse i barnevernet med en klar forventning om at lederkompetansen i barnevernet må forbedres og styrkes (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013; Riksrevisjonen, 2012; Statens Helsetilsyn, 2012). En nasjonal videreutdanning for barnevernledere ble i den forbindelse etablert (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2017; Moe & Valstad, 2014). Til tross for det økte fokuset som har vært de siste årene, finnes det imidlertid begrenset forskning som omhandler helhetlig ledelse av barnevernet (Shanks, Lundström & Wiklund, 2015; Toresen, 2014). Den forskningen som finnes, har i all hovedsak illustrert barnevernleders faglige ledelse herunder hvordan faglig skjønn har blitt vektlagt i barnevernfaglige beslutninger (Kvelling & Moe, 2014; Moe & Gottvassli, 2016a, 2017). Moe & Gottvassli (2016a) har hevdet at barnevernets beslutninger ofte er kjennetegnet av kompleksitet, usikkerhet og belastninger. Kompleksiteten kan sees i sammenheng med at arbeidet i barneverntjenesten retter seg mot barn og deres familier med store sammensatte vansker og utfordringer, hvor situasjonen ofte er uoversiktlig. Kompleksiteten blir ytterligere forsterket ved at barnevernets samfunnsmandat innebærer både kontroll og hjelp (Kvelling & Moe, 2014). Formålet med barneverntjenesten er det styrende for lederskapet. Ledere kan derfor ofte stå i et krysspress mellom barn som blir utsatt for uverdige forhold på den ene siden, og oppfølging og implementering av lover, regler, politiske føringer og organisatoriske retningslinjer og pålegg på den andre siden (Popa, 2012). Ledere i barneverntjenesten har det overordnende ansvaret for det faglige, verdimessige og strategiske arbeidet i tjenesten. Alle disse forholdene bidrar og forsterker kompleksiteten i leder av barneverntjenestens hverdag (Agevall, 2000; Gaim & Wåhlin, 2016; Hood, 1991; Hood & Peters, 2004; Kirkhaug, 2015; Kvelling & Moe, 2014; Pettersen & Solstad, 2014; Shanks et al., 2015; Wällstedt & Almqvist, 2015)

4.3.2 Studier om oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse

Det ble i en studie gjennomført av Schofield, Moldestad, Höjer, Ward, Skilbred, Young & Havik (2011) funnet at foreldre som hadde mistet omsorgen for sine barn hadde vært en nedprioritert og oversett samfunnsgruppe. Dette gjaldt både i praksis og i forskningssammenheng. Weitz sin studie fra 2016 konkluderte med at foreldrenes behov var sammensatte, og at tjenestetilbudet derfor måtte tilpasses den enkelte. Det ble likevel påpekt fra Weitz at oppfølgingsarbeidet av foreldre etter en omsorgsovertakelse ble nedprioritert på grunn av manglende ressurser. En norsk studie av Ellingsen, Slettebø, Studsrød, Farstad & Herland (2018) understøttet Weitz sin studie fra 2016 som viser at, til tross for at foreldre som

hadde mistet omsorgen for sitt barn hadde opplevd det samme, hadde ikke denne samfunnsgruppen sammenfallende utfordringer og behov. Foreldrenes individuelle behov burde derfor vært det styrende for hvilke oppfølgingstilbud de skulle motta.

Flere internasjonale (Schofield et.al., 2011; Sykes, 2011) og nasjonale studier (Ellingsen, 2007) har beskrevet samarbeidet mellom barnevernet og foreldre som hadde mistet omsorgen for sine barn, som utfordrende. Dette skyldes i all hovedsak barnevernets dobbeltrolle hvor barnevernet først hadde tatt rettslige grep for å overta omsorgen fra foreldrene, for deretter å skulle støtte og ivareta foreldrene i etterkant av en omsorgsovertakelse (Schofield et al., 2011). Ellingsen (2007) identifiserte i sin studie et økt behov for kunnskap om innholdet i oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Funn fra både nasjonale (Moldestad & Skilbred, 2010) og internasjonale studier (Neil, 2013) har vist til den kompliserte dobbeltrollen ansatte i barnevernet hadde når de både skulle skape et godt samarbeid med foreldre og ivareta dem, samtidig som de skulle sørge for at barnet ble tilstrekkelig ivaretatt. Featherstone, Gupta, Morris, & Warner (2018) argumenterte i sin studie fra Storbritannia for hvordan en slik kompleks dobbeltrolle kunne resultere i at ansatte i barnevernet ble handlingslammet og dermed ikke klarte å ta risikosaker på alvor.

I en tverrnasjonal litteraturgjennomgang av hvordan oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse ble praktisert i Danmark, Nederland, Frankrike og England, fremkom det at saksbehandlerne i alle landene var opptatt av og ønsket at foreldrene skulle få oppfølging. Funnene viste imidlertid at oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse var vanskelig å få gjennomført i praksis og var lite systematisert. Årsaken til dette var todelt. For det første var saksbehandlerne usikre på om det var til barnets beste med foreldreinvolvering i alle omsorgsovertakelser, og for det andre var det utfordrende for barnevernet å skape en god relasjon etter en omsorgsovertakelse (Boddy, Statham, Danielsen, Geurts, Join-Lambert, & Euillet, 2014). En norsk mastergradsavhandling av Svalastog (2018) beskrev oppfølgingen av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse som varierende og kompleks. Det ble av Svalastog identifisert at barneverntjenestene hadde få implementerte rutiner som tydeliggjorde hvordan oppfølgingen skulle være. Konsekvensen av dette var at oppfølgingen fra barneverntjenesten i stor grad ble ulik og tilfeldig.

4.3.3 Studier om sentrale faktorer ved samværsutmåling, samværets betydning for gjenforening samt oppfølging av samvær etter omsorgsovertakelse

Funn i forskning gjennomført av Sen og Broadhurst (2011) viser at barn som hadde regelmessig kontakt med foreldrene, hadde økt sannsynlig for å bli gjenforent med sine foreldre. Når det skal fastsettes samvær i saker hvor målet er tilbakeføring, vil det være hensiktsmessig med jevnlig kontakt og samvær. Funn fra en studie gjennomført av Kenrick (2009) viser at hyppig samvær var problematisk for de yngste barna. Dette gav seg utslag i negative effekter på barnas utvikling og at samværene kunne virke forstyrrende på barnas behov. Sinclair, Wilson og Gibbs (2005) og Farmer (2008) gjennomførte studier som fokuserte på hvordan det gikk med barn som hadde blitt tilbakeført til sine biologiske foreldre. Funnene fra studiene var sammenfallende, og begge viser at omtrent halvparten som hadde blitt gjenforent med sine biologiske foreldre, ble på ny utsatt for mishandling eller vanskjøtsel. Tall fra USA viser at omlag en tredjedel av barna som hadde blitt gjenforent med sine biologiske foreldre, flyttet tilbake i fosterhjem innen det hadde gått tre år (Children's Bureau of the U.S. Department of Health and Human Services, 2012).

4.4 Barnevernfaglig kontekst i lys av Høyesteretts storkammeravgjørelser

4.4.1 Barnets beste og retten til familieliv

Høyesterett har fastslått at barnets beste i EMD's praksis er av overordnet betydning. Samtidig har det fra Høyesteretts side blitt påpekt at retten til familieliv også skal vektlegges og tas med i en *barnets beste vurdering*. Dette betyr at hensynet til barnets beste og hensynet til familielivet må inngå i den avveiningen som nødvendighetsvurderingen som EMK artikkel 8 nr. 2 forutsetter. Inngrepet må derfor være nødvendig og forholdsmessig, og det må foretas en balansert avveining mellom de kryssende hensynene. Dersom barnets interesser strider mot foreldrenes rett til familieliv, har Høyesterett vært klar på at hensynet til foreldrene skal vike. Høyesterett har i sine storkammeravgjørelser fra mars 2020 lagt til grunn at EMD og norsk rettspraksis har hatt ulike perspektiv og oppfattelse av familiebandene, hvor det påpekes at Norge har lagt for lite vekt på retten til familieliv (Sandberg, 2020). Forslaget som fremkom i NOU 2012: 5 om at et utviklingsstøttende perspektiv skulle ha forrang og erstatte det biologiske prinsipp i enkelte tilfeller, ble ikke fulgt opp, noe som legger klare føringer for at det biologiske prinsipp er et viktig moment i en barnets beste-vurdering.

4.4.2 Gjenforeningsmålet og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse

Gjenforeningsmålsetningen etter en omsorgsovertakelse står sentralt i EMK. Høyesterett har presisert at målet om gjenforening etter en omsorgsovertakelse også gjelder for norsk rett, herunder barnevernsrett. Det fremkommer imidlertid ingen bestemmelse i barnevernloven som eksplisitt legger til grunn at omsorgsovertakelser skal være av midlertidig karakter, men implisitt er dette regulert i barnevernloven § 4-16 første setning (Sørensen, 2020). Barnevernets oppfølgingsplikt må sees i sammenheng med midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse. Barneverntjenesten har derfor en positiv plikt til å iverksette nødvendige tiltak slik at en gjenforening kan la seg gjøre så raskt som mulig. Dette må samtidig vurderes og veies mot hensynet til barnets beste, og dersom hensynet til barnet ikke taler for en familiegjenforening, skal barnets interesser ha forrang. Høyesterett har lagt tre momenter til grunn som skal være styrende for at en gjenforening *ikke* skal gjennomføres: 1. Dersom foreldrene er særlig uegnet, 2. dersom en gjenforening vil skade barnets helse eller utvikling og 3. dersom det har gått betydelig tid fra omsorgsovertakelsen og barnet har etablert en tilknytning til sine omsorgspersoner. Dette betyr at, til tross for at foreldrene potensielt kan bli i stand til å gi barnet gode omsorgsbetingelser, vil det ikke uten videre bety at barnet skal gjenforenes med sine foreldre. Høyesterett har imidlertid kritisert barneverntjenesten for å ha gitt opp gjenforeningsmålet for tidlig, uten at det hadde blitt foretatt en tilstrekkelig vurdering og avveining av dette (Sandberg, 2020).

Samværsfastsettelse må sees i sammenheng med midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse. Samvær skal bidra til at båndene mellom barn og foreldre blir opprettholdt selv om barnet flyttes fra foreldrene. Høyesterett har påpekt at det fremkommer sterke indikasjoner fra rettspraksis om at det har utviklet seg en uheldig praksis ved utmåling av samvær ved langtidsplasseringer. Høyesterett har videre vist til at en norm på tre til seks årlige samvær ikke har grunnlag i forskning, og at det vil være i strid med retten til familieliv. Jeg mener det er her betimelig å nevne at samværsnormen på tre til seks samvær i året som tidligere har blitt lagt til grunn, bygger på Høyesterettsdom Rt-2012-1832. Det fremgår av Høyesteretts storkammeravgjørelser fra mars 2020 at samværets hensikt er todelt. På den ene siden skal samvær bidra til at barnet har kjennskap til foreldrene sine, og på den andre siden skal samvær sikre muligheter for gjenforening. Det betyr at det stilles krav til samværskvaliteten, og ikke bare samværs hyppigheten. Samvær vil likeledes bidra til opprettholdelse av familiebandene, selv om gjenforening i noen saker ikke vil være til barnets beste (Sandberg, 2020).

4.4.3 Kravet til dokumentasjon

Dokumentasjon av barneverntjenestens faglige vurderinger og hvilke momenter som skal ligge til grunn for en beslutning fremkommer ikke eksplisitt og tydelig i barnevernloven (NOU 2016: 16). Det fremkommer imidlertid av forvaltningsloven og forsvarlighetskravet i barnevernloven at barneverntjenesten er forpliktet til å gi en skriftlig begrunnelse for sine beslutninger om tiltak. En viktig rettssikkerhetsgaranti for barn og foreldre anfører at grunnlaget og begrunnelsene skal være så solid som mulig. Dette er regulert i forvaltningsloven §§ 24 jf. 25 og innebærer presentasjon av riktig faktum og at de ulike avveingene som er foretatt er skriftliggjort og kommer tydelig frem i begrunnelsen. Barnevernlovens § 1-4 regulerer barneverntjenestens plikt til at tiltak og tjenester skal være forsvarlig. Dette hentyder også at barneverntjenesten har plikt til å dokumentere sine faglige vurderinger som ligger forut for en beslutning om tiltak (Kane, 2018). Høyesterett og tilsynsmyndighetene mener imidlertid at dokumentasjonsplikten ikke i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp i praksis, og har ved flere anledninger kritisert barneverntjenesten for dette. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot at de faglige vurderingene ikke har fremkommet tydelig i barnevernets dokumenter. Dette har blant annet handlet om at beslutningsgrunnlaget ikke har vært oppdatert samt at det ikke har fremgått i tilstrekkelig grad hvilke avveininger barnevernet har foretatt seg for å lande en beslutning. I lys av dette har det blitt påpekt fra tilsynsmyndighetenes side at det ikke har vært mulig å forstå hva som har ligget til grunn for og ledet frem til beslutningen som er fattet (Helsetilsynet, 2012, 2017, 2019; Riksrevisjonen, 2012; Sandberg, 2020; Stang, 2007).

5 ANALYSE

I dette kapittelet redegjør jeg for empirien som jeg anser som relevant for å belyse og svare på studiens forskningsspørsmål og problemstilling. Som metodekapittelet viste ble datamaterialet innhentet ved bruk av kvalitativt forskningsintervju med ledere i kommunale barneverntjenester. Intervjumaterialet gir informasjon om deres faktiske opplevelser og erfaringer knyttet til hvordan kommunal barneverntjeneste påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser. Analysekapittelet er delt inn i følgende hovedtemaer basert på hva som ble gjentatt i intervjuene:

- Informantenes forståelse av og holdninger til Høyesteretts føringer.
- Storkammeravgjørelsens implikasjoner.
- Organisatoriske endringer og interne strukturer.

5.1 Informantenes forståelse av og holdninger til Høyesteretts føringer

Målet med dette underkapittelet er at leseren skal få en helhetlig oppfatning av ledernes overordnede forståelse av og holdninger til Høyesteretts føringer. Jeg har valgt å presentere ledernes forståelse med utgangspunkt i hva de fortalte at de var opptatt av. Det resulterte i følgende underpunkter: et skjerpet krav til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse – til barnets beste eller barnets tålegrense?

Da informantene i denne studien ble bedt om å fortelle bredt om sin forståelse av Høyesteretts føringer i lys av storkammeravgjørelsene, var det tre overordnede temaer som var gjennomgående: et økt og skjerpet krav til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse. En av informantene var opptatt av adopsjonsspørsmålet i lys av Høyesteretts storkammeravgjørelser, mens de resterende informantene la ikke vekt på dette. Jeg forstår det slik at dette kan handle om at adopsjon er en sjelden forekomst i barnevernssammenheng, og har på bakgrunn av dette valgt å ikke tillegge adopsjon vekt i denne studien. Informantene var opptatt av at ingen av dommene fra Høyesterett handlet om at barna *ikke* burde vært plassert på det aktuelle plasseringstidspunktet. Jeg tolker informantene dit hen at de forstod det som at avgjørelsene fra Høyesterett handlet om hvordan sakene hadde blitt bygd opp, store mangler i dokumentasjonen i sakene, barneverntjenestens passivitet i arbeidet med biologiske foreldre etter en omsorgsovertakelse samt manglende differensiering av samværsomfanget som hadde blitt lagt til grunn etter en omsorgsovertakelse.

5.1.1 Et skjerpet krav til dokumentasjon

Det første tema som var sentralt med hensyn til Høyesteretts føringer, var at det fremkom som et fellestrekk hos alle informantene at de vektla dokumentasjonskravet som selve hovedpremisset i avgjørelsene. Slik jeg forstår informantene handlet dette om at dokumentering var selve grunnmuren i alt arbeid som ble utført i alle deler av en barnevernssak, ikke bare knyttet til omsorgsovertakelser og samværsfastsettelse. De fleste mente imidlertid at en kunne bli mye bedre når det gjaldt å dokumentere, gav uttrykk for at dette var et fokusområde som stod høyt på prioriteringslisten i deres respektive tjenester. Flere fortalte at de opplevde at saksbehandlerne dokumenterte for mye, men at det ofte ble det lagt vekt på irrelevante momenter i dokumentasjonen. En informant delte sine tanker om hvordan dokumentering ble utført i barnevernet i dag:

Vi må bli flinkere i måten vi dokumenterer på. Jeg tror alle kan si noe om at journalnotatene i barneverntjenesten er for omfattende og for lite konkrete, og da forsvinner selve essensen i alt annet.

En annen informant beskrev sin erfaring på følgende måte:

Jeg har en opplevelse av at det foregår mye godt barnevernfaglig arbeid der ute, men dokumentasjonen er kanskje ikke tydelig nok, og da kan drøftingene og vurderingene bli misforstått av andre utenfor. Vi må få drøftingene og de barnevernfaglige vurderingene tydeligere frem og nedfelt i den skriftlige dokumentasjonen.

Slik jeg forstår disse informantene var det en opplevelse at de ansatte ofte dokumenterte lange beskrivelser av en situasjon uten at det ble dokumentert en faglig vurdering av den beskrevne situasjonen. Det kan tenkes at informantene var opptatt av dette fordi de hadde en klar oppfattelse av at det var selve vurderingen av situasjonen som dannet grunnlaget for en beslutning.

En annen informant hadde imidlertid hatt dokumentering på agendaen over en tid og så tydelig fremskritt på området. Informanten uttrykte det slik:

For noen år siden finner du lite, og kanskje ingen dokumentasjon i sakene, men jeg ser jo at vi gjør en mye bedre jobb med dokumentering i mange saker nå, og det er bra. Dersom noen vil komme å se oss i kortene nå, er det liksom helt greit.

Til tross for at den ene informanten opplevde en forbedring i hvordan de ansatte i tjenesten dokumenterte, fremkom det tydelig fra de øvrige informantene at de ikke vurderte

dokumentasjonen som god nok i deres respektive tjenester. Informantene fortalte om ansatte som hadde uttrykt frustrasjon over enda flere krav til saksbehandlerrollen og hadde gitt tilbakemelding på at de ikke hadde tid i sin hektiske arbeidshverdag til å dokumentere mer enn de allerede gjorde. Informantene mente imidlertid at det skjerpa kravet til dokumentasjon ikke handlet om at saksbehandlerne skulle dokumentere mer, men dokumentere på en annen måte. En informant beskrev: «Det er ikke det at vi nødvendigvis skal skrive mer, men vi må bli mer treffsikker på hva som dokumenteres og ha en tanke om hva dokumentasjonen skal brukes til». Slik jeg tolker informantene mente de at det var manglende forståelse hos de ansatte om hva som lå i dokumentasjonskravet fra Høyesterett, hvordan dokumenteringen formelt sett skulle gjøres og hva dokumentasjonen skulle inneholde. Det kan tenkes at opplæring og kompetanseheving på dette område vil kunne bidra til økt kvalitet på det skriftlige arbeidet.

5.1.2 Midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse

Et annet overordnet tema som opptok informantene i studien var at de forstod kritikken fra Høyesterett dit hen at kommunal barneverntjeneste ikke hadde fulgt opp foreldre godt nok etter en omsorgsovertakelse, og at barneverntjenesten for tidlig hadde besluttet at omsorgsovertakelsen skulle være langvarig. Alle lederne påpekte at barneverntjenesten var alt for passiv etter en omsorgsovertakelse. En informant sa:

Vi som har jobbet barnevern en stund, kan jo kjenne igjen dette med at oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse ikke har fått den plassen det burde ha fått. Det er ingen tvil om at det trengtes en justering på dette området.

Det ble av flere informanter uttrykt en erkjennelse av at oppfølgingsarbeidet etter en omsorgsovertakelse ikke hadde fått den oppmerksomheten som det burde, og mente det var riktig av etiske hensyn å følge opp foreldrene på en bedre måte. Mange uttrykte at de opplevde seg skamfulle over hvordan oppfølgingen av foreldre som hadde mistet omsorgen for barnet sitt, tidligere hadde vært. En informant beskrev sin opplevelse på følgende måte:

Jeg kjenner jeg får litt klump i magen i de sakene hvor jeg er kjent med at vi har jobbet tett og lenge med foreldrene helt til det ikke går lengre, og barnet blir plassert utenfor hjemmet. Før Fylkesnemnda fattet vedtak om omsorgsovertakelse var det kanskje både ukentlig og daglig kontakt med foreldrene, men etter vedtak om omsorgsovertakelse fra Fylkesnemnda skal vi plutselig bare treffe foreldrene fire ganger i året i forbindelse med samvær. Hvor er logikken i dette?

Til tross for at Høyesterett i sine storkammeravgjørelser hadde presisert at alle omsorgsovertakelser skulle anses som midlertidig, var det et fellestrekk blant de fleste informantene at de ikke opplevde at det var flere barn som ble tilbakeført til sine foreldre nå enn tidligere. Informantene så midlertidigheten av en omsorgsovertakelse i sammenheng med det skjerpde kravet til dokumentasjon som var påpekt fra Høyesteretts side, og la til grunn at det var særlig viktig å dokumentere alt arbeidet som hadde blitt gjort. En informant sa:

Det er ikke slik at vi på enhver bekostning skal tilbakeføre alle barn vi overtar omsorgen for, men vi må jobbe mer systematisk med foreldrene i etterkant, dokumentere, vurdere og evaluere fortløpende. Det kan virke som vi nå skal jobbe med endrings- og utviklingstiltak mot foreldrene etter en omsorgsovertakelse, og det krever mye av oss. Mer enn jeg klarer å ta inn over meg.

Informantene hadde en klar oppfatning av at foreldre ikke hadde fått den oppfølgingen og ivaretagelsen de hadde krav på ifølge menneskerettslige forpliktelser og barnevernloven. Slik jeg tolker informantene de hadde et stort engasjement og en positiv innstilling til at Høyesterett satte oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse på dagsordenen. Informantenes erkjennelse av tjenestens mangelfulle oppfølging og ivaretagelse av foreldre som hadde blitt fratatt omsorgen vil, etter min forståelse, være positivt for å kunne lykkes med å skape varig endring.

5.1.3 Samværsfastsettelse – til barnets beste eller til barnets tålegrense?

Det siste sentrale temaet i informantenes overordnede forståelse av Høyesteretts føringer var at de oppfattet at det nå ble stilt større krav til individuelle og velbegrunnede samværsvurderinger i den enkelte sak. Informantene påpekte at de opplevde en radikal endring i hvordan rettsapparatet fastsatte samvær etter at Høyesterett hadde kommet med sine storkammeravgjørelser. Informantene fastslo at det tidligere hadde vært vanlig at barneverntjenesten hadde lagt til grunn 3-6 samvær i året i oppvekstplasseringer som en standard norm. Barneverntjenesten hadde fått gjennomslag for dette i rettssystemet, noe som i dag ble vurdert som utenkelig. En informant beskrev følgende:

I en sak hvor det av Fylkesnemnda ble besluttet seks årlige samvær mellom barn og foreldre i 2018, besluttet Fylkesnemnda i 2020 hele 24 samvær i året med tilsyn etter at foreldrene hadde krevd økt samvær etter lov om barneverntjenester § 4-19. Det er nesten ikke til å tro! Hvor blir det av barnets beste her?

Slik jeg forstår denne informanten kom beslutningen fra Fylkesnemnda om 24 årlige samvær som et sjokk. Jeg tolker det som at informanten hadde vanskeligheter med å forstå hvordan Fylkesnemnda hadde foretatt en barnets beste-vurdering for å komme frem til den radikale økningen av samværsomfanget. Jeg mener også at sitatet over gir grunnlag for å stille seg spørrende til hvordan rettssystemet tenkte at barneverntjenesten skulle klare å følge opp tilsynsansvaret i den radikale samværsøkningen?

Fire av informantene mente at det var på tide med en justering og presisering av hvordan samvær skulle fastsettes, og så på samværsvurderinger og beslutninger som et eget fag. En informant fortalte om sin opplevelse og erfaring slik:

Vi må sikre at samværsvurderingene blir mer kvalitativt gode, og behandle samvær som en egen kompetansevurdering som skal tas. En beslutning om samvær må inneholde helt egne elementer, og det tror jeg har manglet i for stor grad tidligere.

Slik jeg tolker informantene var det en erkjennelse fra de fleste at de opplevde at tjenestene ikke var gode nok på å ta faglig gode vurderinger og beslutninger om hvilke samværsomfang den enkelte familie skulle ha. Dette indikerer etter min oppfattelse at lederne opplevde det vanskelig å foreta en individuell vurdering og beslutning av hvilke samværsomfang som skulle fastsettes i den enkelte sak. Dette tyder på slik jeg forstår det, at det er et behov for kompetanseheving og opplæring i hvilke momenter som bør vurderes og avveies mot hverandre for å kunne ta gode, individuelle samværsvurderinger.

Det var sammenfallende hos flere informanter at tjenestene ikke hadde hatt tilstrekkelig fokus på å evaluere det opprinnelige samværsomfanget som hadde blitt fastsatt i Fylkesnemnda. En informant stilte følgende spørsmål: «Etter ti år har det ofte vært det samme samværsomfanget, og hvorfor er det slik?» Jeg forstod denne informanten dit hen at samværsomfanget måtte, i større grad enn før, evalueres fortløpende. Slik jeg tolker materialet var det en klar sammenheng med manglende samværsevaluering og den manglende oppfølgingen av foreldre etter en omsorgsovertakelse. Det er grunn til å tro at informantenes holdning til føringene fra Høyesterett rundt samværsvurderinger vil kunne bidra positivt til at tjenestene blir mer dynamisk i arbeidet knyttet til fortløpende samværsvurderinger.

5.2 Storkammeravgjørelsens implikasjoner

I dette underkapittelet fokuserer jeg på hvilke implikasjoner storkammeravgjørelsene har, og har valgt å dele det inn i implikasjoner for tjenesten som helhet, for lederne, og for barn og foreldre som tjenestemottakere. Jeg valgte dette fordi intervjudataene viste at storkammeravgjørelsene gav seg ulikt utslag for tjenesten, lederen, og for barn og foreldre. Jeg mener det er viktig å få belyst disse nyansene. Samtidig er det vesentlig å nevne at noen av implikasjonene gav seg utslag hos flere av aktørene.

5.2.1 For tjenesten som helhet

5.2.1.1 Behovet for justering av praksis

Informantene opplevde at føringene gav mening og at det var vanskelig å si seg uenig i dem. Flere fortalte at de så et tydelig behov for en justering på barnevernfeltet, og stilte spørsmål ved hvorfor ingen hadde tatt tak i dette før nå. En sa:

Dette handler jo ikke bare om barneverntjenesten, men også Fylkesnemnda og rettssystemet for øvrig (...). Jo, barneverntjenesten legger grunnlaget i sakene, men vi har jo ikke hatt et rettssystem som har korrigert oss i dette før nå.

Sitatet ovenfor indikerer at lederne var av den klare oppfattelse av at den uheldige praksisen og problemet gjorde seg gjeldende på flere nivåer og i alle rettsinstanser, ikke i kommunal barneverntjeneste isolert.

Selv om alle informantene opplevde at det var behov for en justering av rettspraksis og ønsket føringene velkommen, ble det imidlertid av flere tatt til orde for viktigheten av å ha et bevisst og reflektert forhold til føringene. En informant sa: «Det er viktig å minne oss selv på at, selv om vi justerer praksisen vår og blir bedre, så betyr ikke det at vi var dårlige før». Informantene mente det var mye godt barnevernfaglig arbeid som lå til grunn i deres tjenester, og mente det var viktig å bygge videre på dette fremfor å endre organisasjonen totalt. En informant påpekte:

Vi har fokusert på at vi ikke skal si at det som var før var galt og det som er nå er riktig, men vi må reflektere og finne ut hva vi bør forbedre oss på for å kunne ta gode barnevernfaglige vurderinger.

Tre informanter beskrev at de hadde vært spent på hvordan de ansatte ville ta imot de nye rettslige føringene fra Høyesterett. Noen hadde måttet jobbe litt ekstra med endringsmotivasjonen hos enkeltansatte, men til tross for dette oppfattet informantene likevel

et generelt høyt engasjement til føringene fra Høyesterett. En informant beskrev sin erfaring slik:

I starten måtte jeg be de ansatte om å vente litt fordi jeg ønsket å være sikker på at vi hadde forstått føringene skikkelig. De ansatte var egentlig klar for å praktisere arbeidet på en annen måte før jeg var klar. Det er mye kjekkere å bremse de ansatte enn å dra dem gjennom endringsprosesser.

Slik jeg tolker det opplevde informantene en engasjert og endringsvillig kollegagruppe, noe som kan handle om at de ansatte sannsynligvis hadde kjent et behov for å kunne arbeide på en annen måte, særlig knyttet til oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Nøkkelen for å lykkes med organisasjonsendring og implementering må etter min vurdering sees i sammenheng med forståelse for behovet for endring, noe informantene samlet sett opplevde.

5.2.1.2 Holdninger, verdier og kulturelle aspekter

Informantene fremstod samstemte i at føringene fra Høyesterett hadde ført til at de hadde blitt mer bevisst på egne holdningene og verdier rundt biologiske foreldres betydning for barna etter en omsorgsovertakelse. En informant sa: «Dette med holdninger er kjempeviktig, og det har de ansatte snakket en del om selv». Flere informanter mente at de ansatte så på biologiske foreldre og retten til familieliv etter en omsorgsovertakelse på en annen måte nå enn tidligere. Informantene hadde en opplevelse av at barnevernet som tjeneste tidligere hadde fremstått fastlåst og rigid når rettsapparatet hadde tatt en beslutning om omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse. Felles hos informantene var at de nå opplevde at tjenesten som helhet i større grad enn før våget å invitere foreldre mer til dialog. En informant sa:

Jeg tror vi tidligere har hatt en frykt og redsel for at foreldrene på ny skulle påføre barnet vonde situasjoner dersom vi gav mer til dem, og at det er det som har gjort at vi har holdt for mye igjen på kontakten mellom barn og foreldre når barnet er plassert utenfor hjemmet.

Jeg tolker informantene dit hen at deres og de ansattes holdningsendring kan sees i sammenheng med deres grunnleggende forståelse for og ønske om å skape en endring som er redegjort for i punkt 5.2.1.1.

Informantene hadde på ulik måte arbeidet med holdningsendring innad i ansattgruppen. To informanter som representerte små tjenester, hadde hatt fokus på holdninger og verdier på

personalmøter og internseminar/fagdager, mens to andre informanter fra større tjenester, hadde jobbet med dette i mindre grupper. Temaer som hadde blitt fokusert på, handlet om å utforske eget verdigrunnlag og refleksjon rundt hvem man var i møte med andre mennesker. En informant sa: «Jeg har troen på at dette kan bidra til at vi utvikler oss som et lag – et lag som gir barn og deres familie et godt tjenestetilbud». Slik jeg tolker informantenes opplevelse kunne ovennevnte temaer både styrke teamfølelsen og de ansattes integritet, samtidig som fellesskapsfølelsen også ville kunne skape retning for endringsarbeidet tjenesten stod overfor.

Felles for informantene var at de opplevde positive effekter i ansattgruppen etter at holdninger og verdier hadde blitt satt på dagsorden. En leder sa: «Holdningsendring merker du ikke nødvendigvis når den pågår, men det fremstår spesielt tydelig for meg at det har vært en positiv endring når vi drøfter saker». En annen informant fortalte: «Vi har på en måte vært redd for foreldrene, og redd for belastningen barna skal utsettes for i kontakten med foreldre, men jeg opplever at vi nå våger å slippe mer opp». Samtidig som informantene gav tydelig uttrykk for en positiv endring knyttet til holdninger hos seg selv og de ansatte, var de likevel opptatt av å ikke miste den faglige vurderingen når beslutninger skulle tas. Slik jeg forstår det kan dette handle om den vanskelige balansekunsten hvor alle tungtveiende momenter må trekkes frem, og hvor motstridende argumenter må veies mot hverandre på en balansert måte.

5.2.1.3 Økte krav og forventninger

Informantene gav utfyllende beskrivelser av at de opplevde økte krav og forventninger til hvordan arbeidsoppgavene skulle utføres etter at Høyesterett hadde avsagt sine storkammeravgjørelser. Dette ble eksemplifisert med et økt og skjerpet krav til dokumentasjon, økning i samværsfastsettelsen mellom barn og foreldre under tilsyn og kontroll fra barneverntjenesten, samt økt krav til oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse. Dette ble av alle informantene problematisert. En informant tydeliggjorde utfordringene som hadde oppstått når de nå måtte balansere de nye kravene opp mot eksisterende ressurser:

Vi får stadig nye krav å forholde oss til uten at det blir tilført en eneste ressurs eller at noe annet blir tatt bort. Snarere tvert imot, bare nye krav hele tiden. Det sier seg selv at dette regnestykket ikke går opp.

En annen informant beskrev sin opplevelse på følgende måte: «Det er jo grunn til å tro at kvaliteten på arbeidet vil bli redusert når det bare legges til ytterligere krav uten at noe annet blir tatt bort. Det er en fortvilende situasjon». Det er tydelig at informantene var bekymret for

den økte arbeidsmengden som hadde kommet som følge av avgjørelsene til Høyesterett uten at det hadde blitt tilført ressurser for å kunne ta hånd om den økte arbeidsmengden.

Til tross for at informantene fremstod samstemte i at de opplevde føringene fra Høyesterett som nødvendig og nyttig for norsk barnevern, fremkom det imidlertid noe ulik oppfatning av hvilke av Høyesteretts momenter som hadde størst betydning for informantenes arbeidshverdag. To informanter vurderte dokumentasjonskravet som det som hadde størst betydning for dem, og begrunnet dette med at de mente dokumentasjon var det overordnede i alt arbeidet som ble utført i barneverntjenesten. De resterende fire la til grunn at de vurderte midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse som det mest utslagsgivende for deres arbeidshverdag, og mente at økt samværsutmåling mellom barn og foreldre var viktig for å støtte opp under midlertidigheten av en omsorgsovertakelse. Informantene mente imidlertid at det økte samværomfanget som nå ble besluttet av rettssystemet, skapte store utfordringer for dem som ledere. Informantene opplevde det utfordrende å manøvrere seg i samværsmengden som nå ble besluttet av retten, uten at det hadde blitt tilført ressurser som kunne ivareta det. En informant sa:

Vi har en familie bestående av tre søsken som er plassert i fosterhjem og to foreldre som ikke lengre bor sammen. Retten har besluttet at hver av foreldrene skal ha månedlig samvær individuelt med hvert av barna på fem timer med tilsyn fra barneverntjenesten. Det tilsvarer 72 samvær i året som saksbehandler skal være tilstede under. For meg som leder er det nesten umulig å forstå hvordan vi skal klare å lage gode løsninger for samvær som både ivaretar barnet og foreldrenes rettigheter samtidig som jeg skal ivareta mine ansatte.

En annen informant påpekte:

Som leder er du satt til å ressursstyre på en måte som gjør at du kan stå inne for det arbeidet som går ut av tjenesten som helhet. Det synes jeg er tilnærmet umulig akkurat nå når det gjelder det omfattende samværsomfanget som blir besluttet i rettssystemet.

Flere informanter fortalte at de hadde varslet konsekvensene opp i systemet til kommunaldirektør i håp om at dette ble tatt høyde for i de fremtidige økonomiplanene. Slik jeg forstår informantene handlet den økte arbeidsmengden i all hovedsak om to faktorer. For det første om den økte samværsutmålingen som nå ble besluttet i rettssystemet sammenlignet med tidligere hvor barneverntjenesten måtte føre tilsyn, og for det andre om at de så seg nødt til å bruke mer ressurser på å følge opp og veilede foreldre som følge av presiseringen av

midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse. Det er tydelig for meg at informantene opplevde det vanskelig å håndtere de økte kravene på en faglig forsvarlig måte når det ikke hadde blitt tilført flere ressurser.

5.2.1.4 Overganger innad i tjenesten

Tre informanter som representerte store tjenester, påpekte at de opplevde at midlertidigheten av en omsorgsovertakelse til tider hadde skapt uro blant de ansatte på tvers av avdelinger. Dette ble sett i sammenheng med overganger innad i tjenesten. Dette utkrystalliserte seg særlig i saker hvor en avdeling hadde jobbet i mange år for å hjelpe en familie uten at det hadde fungert tilstrekkelig for barnet, og hvor barneverntjenesten hadde sett seg nødt til å flytte barnet ut av den skadelige omsorgssituasjonen. Frustrasjonen hadde oppstått da avdelingen som hadde overtatt ansvaret da barnet flyttet i fosterhjem, hadde gjenforent barnet med foreldrene etter kort tid, og saken hadde blitt tilbakeført til avdelingen som lenge hadde forsøkt å hjelpe barnet i hjemmet. En informant fortalte:

Jeg kan jo forstå at det er frustrerende for ansatte å måtte gjenoppta arbeidet med en familie som de tidligere ikke har klart å hjelpe. Det er lett å forstå at de kan miste motet, men føringene fra Høyesterett er jo tydelige, så det må vi bare forholde oss til.

Det var et fellestrekk at flere av tjenestene hadde gode rutiner på overføring av sak fra den avdelingen som hadde flyttet barnet ut av den skadelige omsorgssituasjonen, til avdelingen som skulle følge opp foreldrene og barnet i etterkant av plasseringen. Det hadde imidlertid nå blitt identifisert et behov for en rutine på overføring av sak fra dem som fulgte opp barnet og foreldrene mens barnet bodde i fosterhjem, og tilbake til dem som hadde fulgt opp saken i forkant av omsorgsovertakelsen. Slik jeg tolker informantene håpet de at en ny rutine for overføring av saker ville bidra til mer sømløse overganger på tvers av ulike avdelinger i barneverntjenesten.

5.2.2 For lederne

5.2.2.1 Komplekse vurderinger og beslutninger

Det var viktig for informantene å ta faglig gode og veloverveide vurderinger og beslutninger for barna og familiene, og de var opptatt av hvordan de skulle behandle hensynet til barnets beste i de kompliserte sakene. Enkelte informanter mente barnets beste-begrepet hadde fått en

bredere betydning nå enn tidligere, og opplevde at dette stilte større krav til dem som ledere og beslutningstakere. Informantene eksemplifiserte dette med at det ikke var lenge siden tilknytningsperspektivet og utviklingsstøttende omsorg var det førende i barnevernsammenheng, mens de nå opplevde at det biologiske prinsippet og retten til familieliv ble vektlagt som det essensielle. En informant sa: «Vi har jo gjennom årenes løp tenkt at det alltid er barnets beste som skal ha forrang i barnevernet, men nå må vi plutselig tenke annerledes rundt foreldrenes rett til familieliv. Og det utfordrer oss». Jeg oppfattet at informantene var åpen om at det var lett å la seg fange av en bølge som man stod midt i. Informantene var opptatt av å balansere de nye føringene mot den barnevernpraksisen som allerede eksisterte, men de gav likevel uttrykk for at det utfordret dem. En informant uttalte: «Faren med disse føringene er jo at vi kan gå for langt i den andre grøften og vurderer gjenforening for tidlig». En annen fortalte følgende om sine erfaringer:

Disse føringene betyr ikke at vi skal jobbe for gjenforening i alle saker, eller at det skal fastsettes et omfattende samværsomfang i alle saker. Vi må imidlertid ha en større bevissthet og refleksjon rundt arbeidet vårt, og alltid huske at barnets beste er det førende i vårt arbeid.

Et fellestrekk hos alle informantene var at de opplevde midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse som kompleks, og mente det var flere momenter i dette som utfordret dem som ledere. En informant uttalte:

Når vi først beslutter å fremme sak til Fylkesnemnda om omsorgsovertakelse, ja, da er forholdene alvorlige for barnet. En omsorgsovertakelse krever at vi har forsøkt å hjelpe familien – ofte i mange, mange år, og da er det jo et paradoks at vi kort tid etter en omsorgsovertakelse skal jobbe for å gjøre foreldrene i stand til å få tilbake barnet.

En annen kompleksitet ble sett i sammenheng med hvor lang tid det måtte gå før det ville være mulig å kunne gi opp gjenforeningsmålet. Lederne mente det utfordret og kompliserte beslutningene deres at Høyesterett ikke hadde kommet med en presisering av dette. En leder sa:

Hvor lenge skal vi egentlig arbeide for å gjøre foreldrene i stand til å få tilbake omsorgen for barnet? Det er et spørsmål i seg selv. Barnet trenger stabilitet, men jeg tenker at vi er med og skaper en ustabil situasjon for barnet dersom vi aldri kan la barnet få ro i fosterhjemmet sitt.

Flere tok til orde for at de forstod Høyesterett dit hen at det nå ble stilt krav til individuelle vurderinger av samværsfrekvensen i den enkelte sak. Samværsfastsettelse ble av alle vurdert til å være en beslutning av komplisert karakter. Det opplevdes av flere som vanskelig å vite hvilke faglige begrunnelser og argumenter som skulle legges til grunn for å utmåle samvær i forkant av en omsorgsovertakelse. En informant sa:

Tidligere kunne vi argumentere for 3-6 samvær i året med å legge til grunn at barnet måtte få tid og anledning til å falle til ro i fosterhjemmet for å kunne skape en tilknytning til fosterforeldrene. Nå blir vi utfordret på dette fordi midlertidigheten av en omsorgsovertakelse tilsier jo at barnet skal hjem igjen til foreldrene.

En leder mente det ville være enklere å ta en beslutning underveis i prosessen når samvær hadde blitt forsøkt en periode. Denne informanten uttalte seg slik:

Vår manglende kompetanse og usikkerhet har kanskje gjort at vi har vært litt kjipe med å ikke gi for mye samvær i første omgang, og så har vi nok tenkt at vi kunne utvide samværsomfanget dersom erfaringene tilsa at det gikk fint. Men så har nok det dessverre endt i samme passiviteten som arbeidet med tilbakeføring til foreldre etter en omsorgsovertakelse.

Samlet sett tolker jeg informantene dit hen at de hadde de en opplevelse av å stå i en «menneskerettighetsspagat» hvor de på den ene siden måtte ivareta foreldrenes rett til familieliv og på den andre siden sikre barns rett til beskyttelse og omsorg.

5.2.2.2 Stadige endringer fra omgivelsene

Alle informantene gav uttrykk for at de opplevde føringene fra Norges Høyesterett som positive, interessante og meningsfulle. En informant uttrykte seg på følgende måte:

Jeg har gått fra å være skrekkslagen til å tenke at jeg er heldig som får lov til å være med å lede så drastiske endringer. Her har jeg en ultimat sjanse til å være med å påvirke fremtidens barnevern.

Det ble likevel påpekt fra flere at de opplevde at føringene fra Høyesterett føyde seg inn i rekken av stadige endringer fra omgivelsene som de som ledere måtte implementere i tjenestene. Informantene viste eksempelvis til at det var planlagt iverksettelse av både ny barnevernlov og barnevernreformen fra januar 2022. Dette ble av alle informantene ansett som store endringer for norsk barnevern som kom i tillegg til føringene fra Høyesterett. En informant sa: «Man må

hele veien være åpen for å endre oss i tråd med omgivelsene, men det er en hard og krevende øvelse når ting endrer så fort i vårt felt». Informantene var opptatt av at det var et viktig ledelsesansvar å involvere de ansatte og foreta et grundig oversettelsesarbeid når det til stadighet kom nye krav og føringer de måtte forholde seg til. En informant fortalte:

De stadige endringene vi må forholde oss til har skapt en økt bevissthet om hvor viktig det er å få ting ned og ut i tjenesten. Det hjelper ikke at jeg og ledergruppen har tanker og meninger om veien og retningen, for det er ikke vi som er praksisen i tjenesten. Praksisen ligger under oss.

Slik jeg tolker informantene opplevde de det vanskelig å kombinere organisasjonsendring og implementeringsarbeid med den daglige driften, personaloppfølging, administrasjon og økonomi.

5.2.3 For barn og foreldre

5.2.3.1 Rettssikkerhet for barn og foreldre

Det ble av flere påpekt at føringene først og fremst bidro til økt rettssikkerhet på bakgrunn av det skjerpa kravet til dokumentasjon som nå skulle ligge til grunn i alle barnevernssaker. En informant sa:

Måten vi nå skal dokumentere på vil få stor betydning for barn og foreldre, og kanskje særlig for barna når de blir voksne og kan ha muligheten til å gå tilbake og se hva som hadde skjedd i barndommen, hva som hadde blitt gjort, vurdert og besluttet.

En annen informant beskrev imidlertid sin erfaring slik:

Jeg føler jeg konstant jager og maser på de ansatte om hvor viktig det er at alt arbeidet blir dokumentert. Min grunntanke er at det som ikke er dokumentert, har ikke funnet sted. Det er en ubehagelig følelse å mase når jeg vet hvor mye de ansatte har å gjøre, samtidig som dette handler om barna og foreldrenes liv, og deres rettssikkerhet.

Slik jeg oppfatter informantene hadde de en klar overordnet forståelse for at det skjerpa kravet til dokumentasjon hadde en positiv følge for rettssikkerheten til barn og foreldre. Samtidig forstår jeg dem som at de opplevde at det var merarbeid for dem som ledere å påse at de ansatte dokumenterte i henhold til kravene.

5.2.3.2 Den vanskelige balansekunsten

Flere informanter fortalte at de så positivt på, og støttet de nye føringene som tydeliggjorde oppfølgingsansvaret etter en omsorgsovertakelse. På den ene siden mente flere ledere at foreldrene fortjente å bli fulgt opp på en tettere og mer systematisk måte, samtidig som de på den andre siden fryktet at arbeidet med gjenforening kunne skape uro og ustabilitet for barnet. Det ble også uttrykt en frykt for at barneverntjenesten potensielt kunne svikte mange barn når arbeidet med gjenforening nå måtte intensiveres. Spesielt ble dette påpekt som en utfordring dersom det ikke lenger ville være mulig å kunne gi opp gjenforeningsmålet innen rimelighetens tid. En informant begrunnet dette med følgende:

Her snakker vi om barn som har blitt utsatt for grov omsorgssvikt. Ja, vi kan egentlig ikke tenke oss til hva disse barna har blitt utsatt for av både vold, overgrep og det som verre er. Når vi akkurat har fått barnet ut av den skadelige omsorgssituasjonen, så skal vi jobbe for å få det tilbake igjen. Det blir ustabil for et barn.

Men flere tok også til orde for at et tettere og mer systematisk arbeid med foreldrene, og et hyppigere samværsomfang, kunne gjøre barna bedre rustet til å håndtere sitt eget opphav når de ble voksne og skulle stå på egne ben. En informant sa:

Barna skal ha foreldrene sine hele livet, og de har den bagasjen de har. Vi kan ikke ta bort de erfaringene barnet har og de sporene erfaringene har satt, men vi kan lære dem å bære og håndtere bagasjen sin.

Til tross for at informantene gav et bekymringsfullt uttrykk for at det økte samværsomfanget kunne få negative konsekvenser for barnets utvikling, fremkom det likevel som sterkt ønskelig fra informantenes side å ikke skjerme barna fra foreldrene i for stor grad. En informant begrunnet dette slik:

All erfaring viser at de fleste barna faller tilbake til sitt biologiske opphav når de blir myndig, og sånn sett er jo mye samvær bra slik at barna får en realistisk forventning til opphavet sitt. I de sakene hvor vi har skjermet barnet for mye, har barnet ofte hatt en glorifisering av foreldrene sine.

Samlet sett tolker jeg informantene dit hen at de opplevde det vanskelig å treffe riktig balanse mellom barns rettigheter på den ene siden og foreldrenes rettigheter på den andre siden. Det kan tenkes at dette handler om hvordan de ulike avveiningene skulle gjøres i et komplekst rettslig bilde.

5.2.3.3 Samarbeid mellom foreldre og barnevern

Et tettere samarbeid mellom foreldre og barnevern ble av alle informantene nevnt som en positiv følge av føringene fra Høyesterett, særlig for foreldre. Informantene mente at barneverntjenesten nå gikk lengre for å få til et samarbeid, og lot barn og foreldre få medvirke mer i egen sak enn tidligere. To informanter understrekte at de opplevde store forskjeller i hvilke løsninger man kunne finne ved å la barn og foreldre delta mer i beslutningsprosessene. En informant beskrev: «Jeg opplever stor gevinst med å involvere familiene mer fordi det kan få frem nye sider av saken». Selv om de fleste informantene mente det var positivt med tettere samarbeid, ble det likevel problematisert. Det ble problematisert fordi det kunne føre til at det gikk lengre tid før barneverntjenesten besluttet omsorgsovertakelse i saker av svært alvorlig karakter. En informant beskrev at de hadde en sak hvor de var alvorlig bekymret for rusmisbruk hos foreldrene. Da det ble gjennomført møte med foreldrene og deres advokater, ble det presentert fra foreldrene at de skulle inn til behandling den påfølgende tirsdagen, og ba om å få lengre tid til å bevise at de var i stand til å ta imot rusbehandling. Informanten opplevde det vanskelig å argumentere for omsorgsovertakelse der og da, og de lot foreldrene få ytterligere tre måneder før et nytt stoppunkt og evaluering. Informanten beskrev dette på følgende måte:

Ingen av foreldrene møtte til behandling den tirsdagen som vi hørte så dyrt og hellig om, og nå har det gått enda lengre tid. Det er ubehagelig å vite at vi kan ha skapt en enda vanskeligere situasjon for det stakkars barnet.

Slik jeg forstår materialet ovenfor var ikke et tettere samarbeid med foreldrene ensbetydende positivt da dette kunne resultere i at barn måtte leve lengre i en skadelig omsorgssituasjon, noe som potensielt kan få alvorlige konsekvenser for barnet.

5.3 Organisatoriske endringer og interne strategier

I dette underkapittelet redegjør jeg for hvilke organisatoriske endringer og interne strategier ledere har implementert i sitt tjenestetilbud for å imøtekomme kravene fra Norges Høyesterett, og har valgt følgende inndeling: kompetanseheving og opplæringstiltak, rutiner og maler som verktøy samt interne strukturer.

5.3.1 Kompetanseheving og opplæringstiltak

Alle informantene fortalte at deres respektive tjenester hadde gjennomført et kurs om grunnleggende forvaltningsforståelse for kommunalt barnevern i regi av BufDir høsten 2020. I følge lederne handlet kurset om dommene som nylig hadde blitt avsagt i den europeiske menneskerettighetsdomstolen og storkammeravgjørelsene fra Norges Høyesterett. Tilbakemeldingene fra lederne var at kurset opplevdes som informativt, godt og svært nyttig. Flere ledere fortalte at de i etterkant av kurset hadde startet et arbeid internt i sine tjenester for å ytterligere heve kompetansen til de ansatte. En leder sa:

Vi har et pågående arbeid med kommuneadvokaten i forhold til opplæring til de ansatte knyttet til dokumentasjon, samværsvurderinger og organisering av arbeidet med biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse. Det er ønskelig å heve kompetansen til de ansatte for å kunne forbedre tjenestetilbudet vårt for barn og foreldre når vi har overtatt omsorgen.

Noen av lederne hadde egne kommuneadvokater som var tilknyttet deres tjenester, mens andre kjøpte tjenester fra eksterne advokatfirmaer. Felles for alle lederne var at de i stor grad anerkjente advokatene som bistod dem i barnevernssakene, og så viktigheten av et tett samarbeid med dem for å skape god tjenesteutvikling. De opplevde det nyttig å ha egne advokater som kunne hjelpe dem med å tolke og forstå innholdet i føringene, og til å sette dem på dagsorden. En leder sa:

Vi er kjempeheldig som har en god kommuneadvokat som har vært interessert i temaet og som har hjulpet oss og satt det på agendaen. Han har deltatt i ledermøtene og på personalmøte, oversatt innholdet og deltatt aktivt i utviklingen av tjenestetilbudet vårt.

Til tross for at lederne opplevde stor nytte av forvaltningskurset i regi av BufDir og bistanden fra kommuneadvokatene mente flere av informantene at det likevel var behov for ytterligere heving av forvaltningskompetansen for å skape trygghet hos de ansatte. Tre av informantene hadde derfor sendt utvalgte ansatte på videreutdanningen i juss i barnevernfaglig arbeid, som hadde blitt etablert ved ulike Universiteter i regi av fagdirektoratet, BufDir. En annen informant hadde derimot et annet syn på kompetanseheving. Denne informanten så en tydelig sammenheng mellom kvalitet på arbeidet og ressurser, og la til grunn:

Fagdirektoratet og regjeringen legger klare føringer for at kompetanse vil gjøre at vi jobber bedre med de ressursene vi har, men jeg kan ikke helt forstå argumentasjonen om at ikke flere ansatte vil kunne bidra til å gi et bedre tjenestetilbud. Jeg hadde glatt

ofret en del millioner på det de bruker på kompetanseheving, til å heve tjenestens kapasitet ressursmessig.

Jeg tolker informantene dit hen at kompetansehevingskurset via BufDir hadde gitt dem en god innføring i hvordan den enkelte tjeneste kunne justere praksis i tråd med føringene som hadde kommet, men samlet sett ble det ikke vurdert til å være tilstrekkelig for å kunne implementere føringene. Det er sannsynlig at dette handler om det komplekse juridiske terrenget som informantene og deres ansatte skulle manøvrere i.

5.3.2 Rutiner og maler som verktøy

Alle informantene fortalte at de hadde detaljerte rutiner, gode maler og faglige standarder i sine respektive tjenester. Til tross for dette la alle vekt på at de hadde i forlengelsen av Høyesteretts storkammeravgjørelser foretatt endringer på utvalgte rutiner og maler. Noe av det mest fremtredende hos informantene var behovet for en presisering og tydeliggjøring av rutiner knyttet til saker hvor kommunen hadde overtatt omsorgen. Dette gjaldt både evaluering av selve omsorgsovertakelsen med sikte på gjenforening og evaluering av samværsomfanget. Selv om flere av informantene allerede hadde justert enkelte rutiner, opplevde informantene at de manglet en rutine for overføring av sak internt i sine respektive tjenester. Dette mente informantene var viktig å få utarbeidet for å skape et helhetlig tjenestetilbud for familiene som var i kontakt med barneverntjenesten. En informant presiserte:

Det er stor sannsynlighet for at familiene vil oppleve manglende kommunikasjon mellom avdelingene, fragmentering og usynlige barrierer dersom vi har for lite kunnskap om hva den enkelte avdeling kan bidra med. En rutine for overføring av sak vil øke sannsynligheten for at familiene vil oppleve et helhetlig tjenestetilbud fra oss.

Informantene la vekt på betydningen av å ha gode maler som verktøy for de ansatte, og viste til maler for saksfremlegg til Fylkesnemnda etter lov om barneverntjenester § 4-12 om omsorgsovertakelse, etter § 4-19 om samvær og § 4-21 om tilbakeføring. Informantene mente at de eksisterende malene ikke samsvarte med kravene som nå ble stilt fra Høyesterett, og mente en forbedring av verktøyene ville gjøre det enklere for de ansatte til å dokumentere og følge opp arbeidet på en faglig forsvarlig måte. En informant beskrev følgende: «Vi holder nå på å utarbeide en mal for gjenforeningsplan. Dette vil hjelpe saksbehandlerne til å systematisere arbeidet i tiden etter omsorgsovertakelse, samtidig som det også forhåpentligvis vil skape bedre forståelse for foreldrene». I dette arbeidet hadde informanten satt en arbeidsgruppe bestående

av ansatte og kommuneadvokat. Lederen selv deltok ikke i dette arbeidet, og begrunnet valget med at det var viktig med arbeidsgruppedeltakere som selv skulle utføre arbeidet for å få eierforhold til strukturene som ble utarbeidet. Informanten påpekte: «Det nytter ikke at jeg som leder finner opp kruttet selv, for det er jo de ansatte som skal utføre arbeidet». Samlet sett forstår jeg informantene dit hen at de la vekt på at gode rutiner og maler ville hjelpe de ansatte i sitt daglige arbeid i kontakt med barn og foreldre, samt at nøkkelen for å lykkes med implementeringen var å involvere og ansvarliggjøre de ansatte.

5.3.3 Interne strukturer

Flere av informantene hadde utarbeidet nye interne strukturer for å klare å imøtekomme føringene fra Høyesterett. Felles for fire informanter var at de hadde laget et system for årlige gjennomganger av plasseringssakene hvor det skulle vurderes om vilkårene for gjenforening var til stede, og subsidiært om samværsomfanget var til barnets beste eller om det burde endres. Det var stor forskjell på hvor mange barn den enkelte kommune hadde under offentlig omsorg, men felles for alle informantene var at de opplevde en årlig gjennomgang som svært tidkrevende, men helt nødvendig for å unngå at sakene stod stille år etter år. En leder sa:

Vi som ledere er jo avhengig av at saksbehandlerne bringer sakene inn til oss til drøfting og vurdering, så ved å implementere dette i en rutine for årlig gjennomgang sikrer vi kontinuerlig fokus på barna og familiene vi har ansvar for.

To av lederne hadde utarbeidet en intern struktur for gjennomgang av vedtak fra Fylkesnemnda eller dommer fra andre rettsinstanser om omsorgsovertakelse når dette forelå etter behandling i rettssystemet. I gjennomgangen deltok leder, saksbehandler og kommuneadvokat, og målet var todelt. For det første var det ønskelig å identifisere hvilke premisser rettsinstansen hadde lagt til grunn for omsorgsovertakelsen, og for det andre å utarbeide en plan for hvordan foreldrene skulle følges opp i etterkant av omsorgsovertakelsen for å muliggjøre en gjenforening. En leder beskrev sin erfaring slik:

Vi har mye å hente på å analysere vedtakene og dommene som kommer fra rettssystemet fordi disse forteller oss mye om hva vi bør fokusere på fremover for å sikre at vi ivaretar vår oppfølgingsplikt etter vi har overtatt omsorgen for et barn.

Samlet sett forstår jeg informantene dit hen at en struktur for årlige gjennomganger av saker hvor barnet var plassert i tiltak utenfor hjemmet og en gjennomgang av nye vedtak fra

Fylkesnemnda og dommer fra øvrige rettsinstanser, ville sikre lederoppmerksomhet og kontinuiteten i sakene. Min oppfatning av informantene var at dette var særlig viktig i de store barneverntjenestene som var organisert i avdelinger med sine spesialistområder.

Fire av informantene mente det var nødvendig å foreta omfordelinger av ressurser for å optimalisere tjenestetilbudet i tråd med føringene fra Høyesterett. To av informantene hadde allerede tilført ekstra bemanningsressurser til omsorgsavdelingen som hadde ansvaret for barn som var plassert i tiltak utenfor hjemmet. En av lederne beskrev sin erfaring på følgende måte:

Når det er snakk om endringer må jeg hele veien vurdere om endringene har ført til at arbeidet vil kreve mer ressurser enn det gjorde før, og om det da vil være behov for å flytte noen ressurser. Jeg har derfor valgt å flytte ressurser over på omsorgsavdelingen. Dette har jeg gjort fordi jeg tenker det krever mer å følge opp foreldre etter omsorgsovertakelse og samvær mellom barn og foreldre nå enn det gjorde for bare noen få år tilbake.

Sitatet ovenfor gir etter min vurdering grunnlag for å stille spørsmål ved om informanten hadde tatt høyde for hvilke konsekvenser omfordeling av ressurser potensielt kunne få for de øvrige avdelingene i tjenesten, og for tjenesten som helhet.

6 DRØFTING

I dette kapitlet vil jeg drøfte resultatene som ble presentert i forrige kapittel mot tidligere forskning og de teoretiske perspektivene som jeg redegjorde for i kapittel to. Jeg drøfter både sammenfallende og motstridende syn, enigheter og uenigheter mellom studiens funn, tidligere forskning og de ulike teoretiske perspektivene.

Norsk barnevern har den siste tiden vært utsatt for omfattende kritikk både nasjonalt og internasjonalt (Barne- og familiedepartementet, 2020, 2021; FN, 2018; Helsetilsynet, 2019; Sørensen, 2020). Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, EMD, har satt søkelys på norsk rettspraksis og har tatt inn 39 barnevernssaker til behandling. Av dommer som hittil har blitt avsagt har EMD konstatert krenkelse på den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) artikkel 8 i åtte av ti saker. I forlengelse av dommene som har blitt avsagt, har det foregått en judisiell dialog mellom EMD og Norges Høyesterett, hvor sistnevnte valgte å behandle tre barnevernssaker i storkammer i februar 2020. Avgjørelsene i disse tre sakene falt 27. mars 2020 hvor Høyesterett kom med en presisering av hvordan norske barnevernsmyndigheter og domstoler skal forholde seg til de internasjonale menneskerettighetene som Norge har forpliktet seg til. Høyesterett har lagt til grunn at norsk rett er i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser, men at norsk rettspraksis strider imot (Sørensen, 2020). Gjennom ledernes egne beskrivelser har jeg søkt en dypere forståelse av forholdet mellom overordnede ideal, juridiske aspekter og teoretiske perspektiver i barnevernet på den ene siden og den virkeligheten som gjenspeiler seg i det praktiske barnevernsarbeidet på den andre siden. Studiens overordnede problemstilling er følgende:

Hvordan påvirkes kommunal barneverntjeneste av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020?

Studiens forskningsspørsmål er følgende:

- Hvordan tolker og forstår ledere i kommunal barneverntjeneste Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020?
- Hvilken betydning mener de storkammeravgjørelsene har for dem som ledere, tjenesten som helhet og for barn og foreldre?
- Har lederne iverksatt organisatoriske endringer for å implementere føringene i sitt tjenestetilbud, i så fall hvilke?

Drøftingen har jeg delt inn i fem underkapitler hvor hvert av kapitlene representerer en implikasjon. Jeg har valgt å implementere lederne forståelse av og holdning til Høyesteretts storkammeravgjørelser og hvilke organisatoriske endringer og tiltak de har iverksatt, fortløpende under de enkelte implikasjonene. Dette har jeg valgt fordi jeg mener lederne forståelse og holdning, storkammeravgjørelsens implikasjoner og endringstiltakene har en eklektisk og dynamisk interaksjon til hverandre.

6.1 Ressursknapphet og økte krav og forventninger

Oppsummert viser analysen i studien at lederne mente det var på tide med en justering av norsk barnevernspraksis, og lederne trakk særlig frem det skjerpa kravet til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse samt samværsfastsettelse i forbindelse med omsorgsovertakelse som de mest betydningsfulle momentene i Høyesteretts storkammeravgjørelser. Lederne uttrykte en erkjennelse av å ha sviktet i oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse, og la til grunn at dette i all hovedsak skyldtes manglende ressurser. Dette sammenfaller med analyser i tidligere studier som har blitt gjennomført av Schofield et al. (2011), Weitz (2016) og Ellingsen et al. (2018) som også illustrerer at barneverntjenesten ikke har vært god nok på å gi biologiske foreldre tilstrekkelig oppfølging i tråd med deres individuelle behov, hvor det både av Weitz (2016) og Ellingsen et al. (2018) ble lagt til grunn at foreldrenes oppfølging hadde blitt nedprioritert på grunn av manglende ressurstilgang. Som tidligere redegjort for, vurderer jeg bakkebyråkrattheorien til Lipsky (2010) som sentral i denne studien. Jeg har lagt til grunn at den er sentral fordi ledere i kommunal barneverntjeneste har det overordnende ansvaret for å forvalte en tjeneste med komplekse saker, lite ressurser, mye papirarbeid og krav til dokumentering. Tjenestemottakerne i kommunal barneverntjeneste er ofte ufrivillig brukere av tjenesten, og politikken og føringene fra styringsmaktene vil gjenspeile seg i ansikt til ansikt-møter med barn og foreldre som er tjenestemottakere. Dette er i tråd med Lipsky (2010) sin definisjon av bakkebyråkrater som jeg tidligere har redegjort for. Lederne i kommunal barneverntjeneste hadde imidlertid begrenset kontakt med brukerne selv, men dette var ulikt fra kommune til kommune, og fra leder til leder, noe informantene i studien redegjorde for. Når funn fra studien viser at lederne underordnende i kommunal barneverntjeneste har sett seg nødt til å nedprioritere oppfølgingen av foreldrene, kan dette sees i sammenheng med *rasjonalisering av tjenester* som Lipsky (2010) har lagt til grunn som en sentral faktor i bakkebyråkratenes arbeidshverdag. Det kan tenkes at rasjonalisering av tjenester har vært en konsekvens av ressursmangel, som ofte er å anse som

et lederansvar. Etter min forståelse kan dette lederansvaret sees i sammenheng med Lipsky (2010) som hevder at bakkebyråkrater ofte må være portvakt til de ressursene. I lys av denne studien vil lederne være portvakt for de ressurser som trengs for å skape en positiv utvikling hos foreldrene som mottar tjenester fra barneverntjenesten.

Som redegjort for i punktet ovenfor hevdet lederne i denne studien at det var ressursknapphet som var hovedforklaringen til at de ansatte ikke hadde klart å følge opp midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse i tilstrekkelig grad. Studiens analyse viser også at lederne var bekymret for de økte kravene og forventningene som hadde kommet som følge av storkammeravgjørelsene, og la særlig vekt på kravene til oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og til den markante økning i samværromfang mellom barn og foreldre som hadde blitt besluttet av Fylkesnemnda det siste året, sammenlignet med tidligere. Høyesterett har i sine storkammeravgjørelser lagt til grunn at samvær mellom barn og foreldre er gjenforeningsmålsetningens forutsetning og en avgjørende faktor for at gjenforening skal kunne muliggjøres. Lederne opplevde det vanskelig å manøvrere i den store samværsmengden, og uttrykte bekymring for hvordan de som ledere skulle balansere de nye kravene knyttet til gjenforeningsmålsetningen og samværsoppfølging fra Høyesterett, opp mot eksisterende ressurser. Når barnevernsansatte arbeider med mange barn og familier parallelt, og det blir tilført ytterligere krav og forventninger uten ekstra ressurser, vil konsekvensen sannsynligvis bli at det er enda mindre tid til rådighet til hver familie. Følgene av dette vil være at familiene forsetter å ikke få den oppfølgingen og ivaretagelsen de har behov for og rett på, noe tidligere forskning og kritikken som herjer både nasjonalt og internasjonalt, viser. Det vil derfor etter min vurdering være et paradoks at barneverntjenesten har blitt tillagt økte krav og forventninger uten at styresmaktene har tilført ytterligere ressurser for å kunne imøtekomme kravene.

For å holde ut med de begrensede ressursene som tjenesten i utgangspunktet hadde, og for å ta hånd om de økte kravene og forventningene som hadde kommet i kjølvannet av Høyesteretts storkammer avgjørelser, hadde lederne sett seg nødt til å ta ressurser fra en avdeling og gi til en annen. Dette vil sannsynligvis gå ut over og påvirke ansatte og tjenestemottakerne i de avdelingene som mistet ressurser. Hvis jeg ser det i et bakkebyråkratisk perspektiv, kan det trekkes parallell til Lipsky (2010) som hevder at bakkebyråkratiene kontinuerlig vil være fanget i en *middelmådigetsspiral*. Jeg mener det her er legitimt å stille spørsmål ved hva de nye rettslige føringer fra Høyesterett vil gå på kompromiss med i bakkebyråkratenes daglige arbeid, som i utgangspunktet består av knapphet på ressurser og lite tid til å følge tilstrekkelig opp, når nye krav tilføres uten at det har blitt tilført ytterligere ressurser? Jeg tillater meg å hevde at

tilførsel av ressurser til barneverntjenestens arbeid knyttet til midlertidigheten av en omsorgsovertakelse herunder oppfølging av samvær, vil kunne føre til at barn og foreldre som tjenestemottakere får bedre oppfølging og ivaretagelse etter en omsorgsovertakelse. Det vil sannsynligvis også kunne heve kvaliteten på barneverntjenestens arbeid med å gjøre foreldrene i stand til å få tilbake omsorgen, noe Høyesterett har lagt til grunn som den overordnede målsettingen ved en omsorgsovertakelse. Dette sammenfaller ikke med Lipsky (2010) som hevder at økte ressurser ikke vil sikre bakkebyråkrater bedre arbeidsforhold fordi økte ressurser vil føre til økt etterspørsel av tjenester fra innbyggerne. Jeg mener imidlertid at dette ikke er av betydning for denne studien da jeg tidligere har redegjort for at foreldre som har blitt fratatt omsorgen, allerede er en forsømt og nedprioritert gruppe som har mottatt lite tjenester fra det offentlige.

Å ta i bruk ulike mestringsstrategier for å minske gapet mellom faktisk situasjon og ønsket situasjon var noe lederne i studien hadde gjort for å imøtekomme kravene fra Høyesterett. En av strategiene lederne hadde tatt i bruk, var at de hadde startet et arbeid for å utvikle nye rutinebeskrivelser og prosedyrer for hvordan oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse skulle foregå. Dette er i tråd med Lipsky (2010). Det er sannsynlig at lederne hadde iverksatt dette fordi de opplevde det som mangelfullt å ikke ha en rutine som ivaretok oppfølging av foreldre. Dette støttes av Svalastog (2018) som i sin studie fant at kommunale barneverntjenester hadde få implementerte rutiner som tydeliggjorde oppfølgingsansvaret etter en omsorgsovertakelse. Jeg mener imidlertid at bruk av detaljerte rutinebeskrivelser vil kunne føre til at foreldrenes individuelle oppfølgingsbehov ikke vil bli ivare tatt i tilstrekkelig grad, noe tidligere studier har påpekt som en betydningsfull faktor i oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse (Ellingsen et al., 2018; Schofield et al., 2011; Weitz, 2016). Detaljerte rutinebeskrivelser vil etter min forståelse kunne påvirke tjenesteutøvernes skjønnsvurderinger i ansikt til ansikt-kontakt med barn og foreldre som er tjenestemottakere (Lipsky, 2010). Utarbeidelsen av rutinebeskrivelse vil jeg drøfte nærmere senere i kapittelet.

6.2 Den vanskelige balansekunsten og beslutninger til barnets beste

Som innledningen og kontekstkapittelet illustrerer forpliktes barnevernets mandat og myndighet seg gjennom lov om barneverntjenester og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Barnevernledelse blir av flere beskrevet som et komplekst arbeidsfelt som innebærer arbeidsoppgaver innenfor både barnevernfaglige aspekter, administrasjon, økonomi og personal på den ene siden og implementering av lover, regler,

politiske føringer og organisatoriske retningslinjer på den andre siden (McFadden et al., 2014; Moe & Gottvassli, 2016b; Moe & Valstad, 2014; Toresen, 2014, Popa, 2012). Krysspresset kan bli ytterligere komplekst når lederne havner i en menneskerettighetsspagat mellom ulike hensyn som skal ivaretas, vektlegges og balanseres (Barne- og familiedepartementet, 2021). Studiens analyse viser at lederne var opptatt av å ta gode barnevernfaglige vurderinger og beslutninger til barnets beste. De opplevde imidlertid at det hadde blitt ytterligere komplekst å fatte beslutninger til barnets beste etter at Høyesterett hadde kommet med sine storkammeravgjørelser. Det er mye som tyder på at dette kan handle om at beslutningene nå må bygges på flere faktorer enn tidligere som må balanseres og avveies. I likhet med Lipsky (2010) har bakkebyråkrater i kommunal barneverntjeneste et stort ansvar for å forvalte aktuelle lovverk, balansere skjønnsvurderinger opp mot verdiprinsipper som det biologiske prinsipp, mildeste inngreps prinsipp og barnets beste. Studiens analyse viser at lederne i denne studien hadde et stort ansvar som krevde avveining og balansering av alle ovennevnte momenter. Det ble særlig påpekt som komplekst å fatte beslutninger når ulike rettigheter kom i en rettighetskollisjon. Dette kunne være seg foreldrenes og barnets rett til familieliv på den ene siden og barnets rett til beskyttelse på den andre siden. Jeg kan i likhet med Lipsky (2010) hevde at kompleksiteten som lederne opplevde, kan skyldes ulike kilder til målkonflikter hvor eksempelvis motstridende krav, hensyn og forventninger fra blant annet samfunnet, styresmaktene og brukerne selv. Målkonfliktene kan føre til at det er vanskelig å vite eksakt hva som forventes av tjenesteutøverne. Det vil etter min mening være en viktig lederoppgave å hjelpe tjenesteutøverne med å håndtere målkonfliktene som kan oppstå.

Saker om omsorgsovertakelser av barn og begrensninger i samvær mellom barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse er blant de mest inngripende beslutningene som fattes av ledere i barneverntjenesten (Kvelling & Moe, 2014). Det er dramatisk både for barn og foreldre, og feile beslutninger kan få store konsekvenser for dem som berøres. Det er derfor viktig at det kommunale barnevernet ikke griper unødig inn i den enkelte familie, samtidig som lederne har et ansvar for at de barna som trenger hjelp, får den hjelpen de har behov for. Dette oppleves for lederne som vanskelig og komplekst slik studiens analyse viser. Forstår vi kompleksiteten i beslutningene som skal tas av ledere i barnevernet i lys av Christiansen og Kojan (2016) sine fire former, vil jeg hevde at beslutningene rommer både vitenskapelig-, normativ-, menneskelig- og systemkompleksitet. Dette fordi beslutningene som skal tas må være forankret i vitenskapelig kunnskap, og beslutningene må være i tråd med gjeldende normer og verdier i samfunnet. Samtidig har organisatoriske, strukturelle, politiske og menneskelige forhold stor

innflytelse på beslutningen. Simon (1976) på sin side legger til grunn at beslutninger alltid blir påvirket av personen som fatter dem, og hevder at det vil være menneskelig umulig, grunnet menneskets begrensede kognitive evner, å klare og balansere alle momentene av og i en situasjon. I beste fall kan en beslutning bli *tilfredsstillende*, som er et resultat av likevekt mellom ulike hensyn og interesser. Beslutninger som ledere i barneverntjenesten skal ta, gjelder barn som lever i potensielt svært skadelige omsorgssituasjoner, som jeg vil våge å hevde er de mest sårbare barna i velferdsstaten. Sinclair et al. (2005) og Farmer (2008) fant i sine studier at omtrent halvparten av barna som hadde blitt tilbakeført til sine foreldre etter omsorgsovertakelse, hadde blitt utsatt for mishandling eller vanskjøtsel etter gjenforening. Statistikk fra USA viser også at omtrent en tredjedel som hadde blitt gjenforent med sine foreldre, flyttet tilbake i fosterhjem innen det hadde gått tre år (Children's Bureau of the U.S. Department of Health and Human Services, 2012). Med dette som utgangspunkt vil jeg hevde at det ikke er tilstrekkelig at beslutninger i barnevernssammenheng bare er av *tilfredsstillende* karakter slik Simon (1976) påpeker vil være det beste man kan forvente når mennesker tar beslutninger. Selv om ulike interesser og hensyn skal vektlegges og vurderes mot hverandre, legges det likevel til grunn at barnets beste alltid skal være det førende og avgjørende prinsipp når beslutninger skal tas (Sandberg, 2020; Sørensen, 2020).

Som tidligere nevnt kan en konsekvens av at bakkebyråkrater i barneverntjenesten har mange barn og familier de følger opp være at de rasjonaliserer og velger ut hvilke familier som til enhver tid skal få deres oppmerksomhet. En annen konsekvens av manglende kapasitet til å følge opp kan således være at beslutninger som ledere skal ta på et mer overordnet nivå, kan bli tatt på et mangelfullt og overflatisk grunnlag fordi de ansatte, selve bakkebyråkratene, ikke har hatt tilstrekkelig tid til å foreta et tilfredsstillende arbeid med familiene i forkant av beslutningene (jmf. Lipsky, 2010). Trekker man en parallell mellom bakkebyråkratteori og beslutningsteori kan dette sees i sammenheng med Simon (1976) som deler beslutninger inn i rasjonelle og ikke-rasjonelle hvor sistnevnte er beslutninger som fattes uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon i forkant. Beslutninger som tas uten tilstrekkelig informasjon i forkant vil etter min vurdering få negative følger for barna og familienes rettssikkerhet.

6.3 Rettssikkerhet

Som illustrert i både studiens analyse og i punktet ovenfor kan mangelfull dokumentering og for lite tid til å foreta et tilstrekkelig arbeid, få store konsekvenser for brukernes rettssikkerhet. Analysen viser at lederne hadde en forståelse av at dokumentering var et overordnet tema som

ikke bare var gjeldende i omsorgsovertakelses- og samværssaker, men saksbehandling generelt i alle typer barnevernssaker. Dokumentasjonsplikten følger ikke eksplisitt av barnevernloven, men implisitt i forvaltningsloven §§ 24 jf. 25 og i forsvarlighetskravet i barnevernloven. Studiens analyse viser at det var en erkjennelse fra informantenes side at dokumentasjonskravet ikke hadde blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad i deres respektive tjenester. Informantenes erfaringer og opplevelse av barneverntjenestens mangelfulle dokumentering samsvarer således med både kritikken fra Norges Høyesterett og øvrige tilsynsmyndigheter som viser at dokumentasjonsplikten ikke har blitt fulgt godt nok opp i praksis. Videre har kritikken vært rettet mot at barneverntjenestens faglige vurderinger ikke har kommet tydelig nok frem i dokumentene og at barnevernet ikke har foretatt nødvendige avveininger forut for en beslutning (Helsetilsynet, 2012, 2017, 2019; Riksrevisjonen, 2012; Sandberg, 2020; Stang, 2007). Lipsky (2010) legger til grunn at arbeidshverdagen til bakkebyråkrater er preget av mye papirarbeid og store krav til dokumentasjon. Analysen viser at lederne mente at deres respektive tjenester burde hatt et større fokus på og opplæring i dokumentering og journalføring, og hevdet at opplæring ville heve forvaltningskompetansen hos de ansatte. Jeg tolker imidlertid studiens funn dit hen at mangelfull skriftliggjøring av dokumentasjonen kan forstås på to måter. På den ene siden kan det, slik lederne hevder, handle om manglende forståelse av hva dokumentasjonen skulle inneholde, mens på den andre siden kan det også handle om mangel på tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene som knyttes til dokumentering, og at de ansatte i den forbindelse hadde nedprioritert dette. For å imøtekomme det skjerpa kravet til dokumentasjon hadde lederne latt sine ansatte delta på forvaltningskurset via BufDir, og iverksatt opplærings- og kompetansehevingstiltak for sine ansatte i form av kurs om journalføring og dokumentering med sine respektive kommuneadvokater. Det kan tenkes at slike tiltak vil kunne være positivt for tjenesteutviklingen da det kan bidra til en økt forståelse hos de ansatte for hva som bør vektlegges i dokumentasjonen og hvordan gode faglige vurderinger skal skriftliggjøres. Til tross for at Lipsky (2010) hevder at det er ingen selvfølge at kvaliteten på tjenestene vil øke med tilførsel av ressurser som jeg tidligere har redegjort for, er jeg likevel av den klare oppfattelse at opplærings- og kompetansehevingstiltak alene ikke er tilstrekkelig for å klare å følge opp det skjerpa kravet til dokumentasjon som nå foreligger. Det vil således være nødvendig at kommunal barneverntjeneste tilføres ytterligere ressurser. Dette fordi økt bemanning og tilførsel av ressurser sannsynligvis vil kunne bidra til at kommunal barneverntjeneste både vil klare å imøtekomme oppfølgingsplikten og den økte samværsutmålingen etter en omsorgsovertakelse på den ene siden og dokumentasjonskravet på

den andre siden, slik at barn og foreldre får et helhetlig og faglig forsvarlig tjenestetilbud hvor rettsikkerheten ivaretas.

Når omgivelsene krever at organisasjoner endrer seg er det flere måter å forstå dette på. Jeg har valgt å se endringene som har blitt påkrevd fra Høyesterett som adaptive problemer. Dette fordi jeg, i lys av studiens funn, tolker det som at lederne opplevde at problemene skapte en usikkerhet og forvirring rundt hvordan problemene skulle løses, og at de i den forbindelse måtte våge å gå ut over sin vanlige måte å tenke og handle på (Heifetz, 1994). Studiens funn viser at lederne hadde iverksatt ulike tiltak på den interne strukturen som følge av Høyesteretts føringer. Dette var eksempelvis gjennomgang av nye vedtak og domsavgjørelser fra Fylkesnemnda og øvrige rettsinstanser samt årlig gjennomgang av alle saker hvor kommunen hadde overtatt omsorgen for barn. De interne strukturendringene kan jeg på den ene siden forstå som kontrolltiltak for å sikre at sakene ble fulgt opp på en faglig forsvarlig måte og for å ivareta rettssikkerheten. På den andre siden kan jeg forstå også tiltakene som en type mestringsstrategi for å kunne kategorisere tjenestemottakernes egenskaper og deres mottakelighet for hjelp (Lipsky, 2010). Dette kan sikre at sakene fikk den lederoppmerksomheten de fortjente samtidig som lederne kunne foreta en utvelgelse av hvilke saker som skulle prioriteres. Jeg har imidlertid valgt å forstå materialet ut ifra en kombinasjon av begge forståelsene og har lagt til grunn at lederne hadde iverksatt overnevnte tiltak for å sikre at tjenesten klarte å implementere føringene fra Høyesterett, selv uten tilførsel av ressurser.

6.4 Holdninger, verdier og kulturelle aspekter

Når det kommunale barnevernet står overfor de omfattende endringsprosessene som har kommet i kjølvann Høyesteretts storkammeravgjørelser, kan dette få store konsekvenser for kulturen innad i organisasjonen. Endrings- og implementeringsarbeid i denne sammenheng kan innebære at eksisterende arbeidsmåter kan bli forkastet, for deretter å bli erstattet med noe nytt. Endringene kan blant annet føre til at den gjeldende oppfatning, identitet og relasjoner blir forandret, og motstand mot endring kan oppstå (Busch & Vanebo, 2007). Studiens analyse viser seg imidlertid å være noe motstridende når det gjelder endringsmotivasjon hos ansatte. På den ene siden opplevde ledere å ha ansatte som var endringsmotivert. Det kan tenkes at dette kan handle om at de ansatte selv opplevde et behov for endring og andre måter å arbeide på. Likeledes kan det også ha sammenheng med det inngående forvaltningskurset om storkammeravgjørelsene som de ansatte hadde deltatt på via BufDir, tett samarbeid med sine respektive kommuneadvokater samt at lederne hadde hatt storkammeravgjørelsene på agendaen

på personalmøter og internseminarer over tid. God innføring og forberedelse i forkant av de endringer organisasjonen står overfor har en sentral betydning i adaptivt lederskap (Heifetz et al., 2009). Slik studiens analyse viser hadde lederne brukt god tid på å forberede ansattgruppen på de endringene som organisasjonen stod overfor og jobbet systematisk med holdninger, verdier og kulturelle aspekter i personalgruppen. Når en organisasjon står overfor store endringsprosesser vil oppgaven til lederne være å fange opp de prosessene som foregår intern i møter mellom mennesker, slik lederne i studien hadde lagt til rette for. Dette er i tråd med Heifetz (1994). Etter min vurdering kan ledernes samvirke med de ansatte hvor problemløsning, læring og utvikling ble satt på agendaen, være hovedårsaken til at motivasjonen for endring var så god som den var blant både lederne og ansatte.

Samtidig som de ansatte fremstod endringsmotivert viser imidlertid også studiens analyse at føringene fra Høyesterett hadde påvirket dynamikken innad i tjenestene. Dette utkrystalliserte seg særlig når det gjaldt overganger mellom avdelinger. Dette samsvarer med Busch og Vanebo (2007) som hevder at endrings- og implementeringsarbeid kan skape en kompleksitet innad i de ulike delsystemene i organisasjonen som har en gjensidig avhengighet til hverandre. Analysen viser at tjenestene ikke hadde rutiner og prosedyrer som ivaretok denne kompleksiteten. En måte å forstå dette på er at det kan handle om at det tidligere var mindre vanlig å jobbe for å gjenforene barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse, og at det derfor ikke hadde vært behov for en slik prosedyre. En annen forståelsesmåte er å se dette i sammenheng med Schein (sitert i Busch, 2012) sitt første og andre nivå i organisasjonskultur, 1. *grunnleggende antakelser* og 2. *normer og verdier*. Det vil være en forutsetning å forstå det første nivået man vil kunne få en gyldig beskrivelse av organisasjonskulturen (Einarsen & Skogstad, 2008). De fleste barneverntjenestene i studien representerte tjenester som var inndelt i avdelinger med sine respektive arbeidsoppgaver og arbeidsområder. Sett i forhold grunnleggende antakelser kan det ha oppstått noe underforliggende i den uformelle kulturen knyttet til overganger innad i tjenestene. Dette fordi analysen viser at lederne opplevde en økt uro blant ansatte på tvers av avdelinger. Sannsynligvis kan dette handle om de ansattes tidligere handlinger og den tradisjonelle forståelsen når det gjelder overføring av saker og samhandling på tvers av ansvarsområder. I den tradisjonelle forståelsen hadde sakene gått fra en avdeling til den andre når kommunen hadde overtatt omsorgen, og ikke tilbake til utgangspunktet. Disse endringene kan potensielt påvirke de ansattes handlinger, tanker og hva de oppfatter i en situasjon. Det kan i så måte også knyttes til Schein (sitert i Busch, 2012) sitt andre nivå som handler om organisasjonens *verdier og normer*. Verdiene gir en indikasjon på hva de ansatte

bryr seg om og prioriterer, mens normene på sin side styres gjennom verdiene, og beskriver hva som er riktig eller galt å gjøre. Høyesterett har i sine føringer lagt til grunn at retten til familieliv og gjenforeningsmålsettingen etter en omsorgsovertakelse er å anse som en overordnet målsetning som skal følges. Dette må gjenspeiles i organisasjonsmedlemmenes verdier og vises gjennom alle ansattes handlinger. Studiens analyse bekrefter at både ledere og ansatte var motivert for endring, og at de opplevde det meningsfullt å arbeide på en annen måte med foreldre etter en omsorgsovertakelse.

Analysen viser at lederne opplevde en holdningsendring og større bevissthet hos de ansatte for hvem de var og hvordan de fremstod i kontakten med tjenestemottakerne. Slik jeg forstår materialet ser jeg endringene og den økte bevisstheten i sammenheng med det økte arbeidet og fokuset som lederne hadde hatt på egne og ansattes holdninger og verdier. Refleksjon og dialog rundt egne holdninger og verdier innad i tjenesten vil kunne skape en selvorganiseringsprosess hvor de ansatte etablerer felles regler og samhandlingsmønster for hele systemet (Aasen & Amundsen, 2011; Stacey, 2008). For å lykkes med arbeidet med gjenforeningsmålsettingen vil det være avgjørende å utvikle menneskene i organisasjonen, slik studiens funn viser. Samtidig vil det imidlertid etter min mening ikke være tilstrekkelig at de ansatte etablerer felles regler internt uten å involvere tjenestemottakerne. Dette fordi systemet blir definert ut ifra hvordan tjenesteutøverne og tjenestemottakerne interagerer og forholder seg til hverandre (Aasen & Amundsen, 2011; Stacey, 2008). Analysen i studier gjennomført av Schofield et al. (2011), Sykes (2011) og Ellingsen (2007) viser at samarbeidet mellom barnevernet og foreldre som var fratatt omsorgen for sine barn hadde vært utfordrende. Jeg tolker imidlertid materialet i min studie dit hen at ledernes opplevelse av at storkammeravgjørelsene hadde bidratt til en bedre samarbeidsallianse med barn og foreldre danner et godt utgangspunkt for videreutvikling av tjenesten for å implementere Høyesteretts føringer i sitt tjenestetilbud. For å lykkes med tjenesteutviklingen vil det derimot da være avgjørende at tjenesteutøverne og tjenestemottakerne foretar nødvendige tilpasninger i interaksjonen med hverandre, og etablerer felles regler (Aasen & Amundsen, 2011).

6.5 Overganger innad i tjenesten

For å forstå kompleksiteten i barneverntjenesten som system i lys av endringsprosessene som organisasjonen står overfor mener jeg det er lite hensiktsmessig å legge til grunn den tradisjonelle forståelsen av organisasjon. Dette fordi det i den tradisjonelle forståelsen av organisasjon i all hovedsak er organisasjonens omgivelser som tilskrives de endringene som

skjer innad i organisasjonen (Stacey, 2008). Jeg har imidlertid valgt å se endringsprosessene barneverntjenesten nå står overfor i et kompleksitetsteoretisk perspektiv fordi kompleksitetsteorien dveler ved ulike sider av det indre livet i en organisasjon (Stacey, 2008). Barneverntjenesten som system er et `hele` som interagerer og samvirker med henholdsvis barn, foreldre og andre samarbeidspartnere på komplekse måter. Det er i denne interaksjonen organisasjonen blir definert og reglene for hvordan ting skal gjøres, blir utarbeidet (Aasen & Amundsen, 2011). Etter min forståelse er barneverntjenesten selvorganiserende hvor påvirkningen sjelden er forutsigbar, men skjer i et dynamisk samspill mellom de ansatte og tjenestemottakerne. Dette er i tråd med Stacey (2008) som hevder at samspillet og interaksjonen mellom individene og nettverket, er selvrefererende. Relasjonen mellom hjelper og tjenestemottaker har derfor avgjørende betydning for å lykkes med arbeidet for å oppnå tilbakeføringsmålet av en omsorgsovertakelse, noe en detaljert rutinebeskrivelse fra et overordnet til et underordnet system ikke vil klare å ivareta, ut fra min forståelse. Slik jeg forstår analysen viser den på den ene siden at lederne opplevde et behov for endring og justering av praksis, og ønsket de rettslige føringene fra Høyesterett velkommen. Samtidig viser analysen at det var vanskelig for lederne å forutse hvordan føringene skulle implementeres for å ivareta tjenesten som helhet. Som et tiltak for å forsøke å implementere føringene fra Høyesterett hadde noen av lederne iverksatt arbeidsgrupper med mandat om å videreutvikle den allerede eksisterende rutinen for oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Det at lederne hadde etablert arbeidsgrupper med ansatte, vitner om at lederne i studien hadde evne til å delegere ansvar og myndighet. Det er etter min vurdering avgjørende for å lykkes med implementeringsprosessen. I likhet med Heifetz et al. (2009) studier er det sannsynlig at en arbeidsgruppe vil kunne identifisere barneverntjenestens *beste praksis* gjennom endringsarbeidet til *neste praksis*. Samtidig vil videreutvikling av den eksisterende rutinen fra beste praksis til neste praksis etter min forståelse ikke klare å ivareta ledernes samtlige behov for rutiner for å kunne implementere Høyesteretts føringene. Dette i lys av studiens analyse som viser at lederne også så behovet for en ny rutine for overføring av saker på tvers av avdelinger. Dette kan sees i sammenheng med Lipskys (2010) sin mestringsstrategi i form av rutiner som nevnt ovenfor.

Ledernes avgjørelse om å endre eksisterende rutiner kan forstås på ulike måter. På den ene siden kan det tyde på at lederne hadde en forestilling om at kompleksiteten lot seg redusere gjennom oppdeling og fragmentering av utfordringsbildet, hvor de trolig håpet at det kunne skapes mening og forståelse gjennom detaljerte rutiner og prosedyrer. Dette er en vanlig måte å

håndtere en kompleks arbeidshverdag på, ifølge Lipsky (2010). En annen måte å forstå det på er at lederne inntok et adaptivt lederskap hvor de involverte de ansatte aktivt i prosessen med problemløsning, læring og utvikling for å klare å tilpasse seg endringene som hadde kommet i kjølvann av Høyesteretts storkammeravgjørelser. Jeg har valgt å se sistnevnte i sammenheng med Heifetz et al. (2009) som hevder at en viktig egenskap ved adaptivt lederskap, og for å lykkes med endringsprosesser, er å ta et nedenfra-og-opp-perspektiv og involvere de ansatte i prosessen. En annen sentral faktor i adaptivt lederskap er å balansere omfanget og hastigheten av endringsprosessene som er påkrevd fra omgivelsene mot den daglige driften i barneverntjenesten. Analysen viser imidlertid at dette var utfordrende for lederne i studien å balansere den daglige driften med store endringsprosesser. Slik jeg forstår dette kan det handle om kompleksiteten i ledernes arbeidshverdag, og ledernes mangel på tid til å drifte endringsprosessene som stadig ble påkrevd fra omgivelsene (McFadden et al., 2014; Moe & Gottvassli, 2016b; Moe & Valstad, 2014; Popa, 2012; Toresen, 2014).

7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Barneverntjenesten som system og forvaltningsorgan har blitt utsatt for omfattende kritikk både nasjonalt og internasjonalt de siste årene. Formålet med denne studien var å undersøke hvordan kommunal barneverntjeneste ble påvirket av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020. Jeg har undersøkt hvordan ledere i barneverntjenesten tolket og forstod storkammeravgjørelsene, hvilke implikasjoner lederne mente storkammeravgjørelsene hadde samt om lederne hadde iverksatt organisatoriske endringer og tiltak for å imøtekomme de rettslige føringene, og i så fall hvilke. For å finne svar på studiens forskningsspørsmål og problemstilling, gjennomførte jeg en kvalitativ studie med seks ledere i kommunale barneverntjenester. Jeg valgte en kvalitativ studie fordi jeg ønsket å få frem ledernes erfaring og opplevelser av Høyesteretts påvirkning på kommunal barneverntjeneste. Datamaterialet ble analysert ved bruk av kvalitativ innholdsanalyse med inspirasjon av Braun og Clarkes seks trinn i tematisk analyse. Teorigrunnlaget ble til ved at jeg foretok en abduktiv tilnærming hvor jeg gikk frem og tilbake mellom empiri og teori. Gjennom bakkebyråkrateteori, kompleksitetsteori, beslutningsteori og teori om organisasjonskultur har jeg synliggjort hvordan kommunal barneverntjeneste ble påvirket av Høyesteretts storkammeravgjørelser, storkammeravgjørelsens implikasjoner og hvordan implementeringsprosessen hadde foregått.

Som studiens analyse har vist var det særlig tre momenter lederne la til grunn i sin tolkning og forståelse av Høyesteretts storkammeravgjørelser. Dette var et økt og skjerpet krav til dokumentasjon, midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse og samværsfastsettelse etter omsorgsovertakelse. Det var en erkjennelse fra ledernes side at dokumentasjonen i barnevernet ikke hadde vært tilstrekkelig god for å sikre rettssikkerheten til barn og foreldre som tjenestemottakere. Lederne erkjente også at gjenforeningsmålsetningen etter en omsorgsovertakelse ikke hadde blitt tilstrekkelig fulgt opp av barneverntjenesten, og at barneverntjenesten hadde fremstått lite dynamisk i samværsvurderinger i forbindelse med omsorgsovertakelser. I lys av ovennevnte momenter mente lederne det var på tide med en justering av barnevernspraksisen.

Oppsummert viser studien at kommunal barneverntjeneste ble påvirket i stor grad av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern. Lederne erfarte at storkammeravgjørelsene gav seg utslag og påvirket på flere måter, og implikasjonene rettet seg både mot tjenesten som helhet, dem som ledere, samt mot barn og foreldre som tjenestemottakere. De økte kravene og forventningene som nå ble stilt til oppfølging av foreldre i tråd med midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse, samt oppfølgingen av den radikale samværsøkningen som ble

besluttet av rettssystemet, opplevdes for alle lederne som en stor belastning og vanskelig å håndtere. Dette fordi barneverntjenesten, som i utgangspunktet hadde ressursknapphet, nå måtte ivareta flere arbeidsoppgaver uten at det hadde blitt tilført ressurser. Lipsky (2010) sin bakkebyråkratteori har bidratt til å forstå dette spenningsfeltet som lederne i kommunal barneverntjeneste opplevde i sin arbeidshverdag. En annen implikasjon som stod sentralt hos lederne, var den vanskelige balansekunsten som hadde oppstått som følge av at Høyesterett hadde lagt til grunn et skjerpet krav til faglig vurdering og begrunnelse forut for en beslutning. Lederne erfarte at det nå ble stilt større krav til å vurdere og avveie de ulike menneskerettslige momentene før en beslutning, og la til grunn at det var særlig utfordrende i saker om omsorgsovertakelse, gjenforening og samværsfastsettelse. Dette førte til at lederne opplevde at de stod i en menneskerettighetsspagat hvor de måtte vurdere og balansere barn og foreldres rett til familieliv på den ene siden, og barns rett til omsorg og beskyttelse på den andre siden. Beslutningsteori har hjulpet meg å forstå kompleksiteten i beslutningene som ledere i barneverntjenesten stod overfor i sin arbeidshverdag (Christiansen & Kojan, 2016; Simon, 1957, 1976). En tredje implikasjon som lederne opplevde, var at storkammeravgjørelsene hadde ført til økt rettssikkerhet for barn og foreldre. Dette i lys av det skjerpa kravet til dokumentasjon som lå til grunn i Høyesteretts storkammeravgjørelser og kravet til faglig vurdering og begrunnelse forut for en beslutning, som tidligere skissert. Det fjerde og femte momentet handlet om storkammeravgjørelsens påvirkning på holdninger, verdier og kulturelle aspekter, og om overganger innad i barneverntjenesten som organisasjon. I en endringsprosess som den kommunale barneverntjenesten stod overfor, kan det være overveiende sannsynlig at motstand mot endring kunne ha oppstått. Dette hadde imidlertid ikke lederne i studien opplevd i vesentlig grad, noe som kan tyde på at de ansatte selv opplevde et behov for andre måter å arbeide på. Til tross for endringsmotivasjon hos de ansatte, ble det likevel beskrevet fra lederne at de hadde opplevd en økt uro på tvers av avdelinger innad i tjenestene. Dette kan tyde på at organisasjonens grunnleggende antakelse og de ansattes holdninger og verdier ble utfordret (Schein, sitert i Busch, 2012).

Studiens funn viser at lederne hadde foretatt ulike grep og iverksatt forskjellige endringstiltak for å minske gapet mellom faktisk situasjon og ønsket situasjon. Det kunne synes som at dette både var i tråd med bakkebyråkratteori som anses å være tradisjonell organisasjonsteori, og i tråd med kompleksitetsteori som tar utgangspunkt i mennesket i organisasjonen hvor det tilstrebes handlefrihet, fleksibilitet og samhandling. Mestringsstrategiene lederne hadde tatt i bruk, var knyttet til utvikling av rutinebeskrivelser og prosedyrer samt standardisering og

rasjonalisering. De mer kompleksitetsteoretiske tiltakene var rettet mot god informasjonsflyt og opplæring, involvering og ansvarliggjøring av medarbeiderne, samhandling på tvers av avdelinger samt at lederne hadde inntatt et nedenfra-og-opp-perspektiv. Det som imidlertid synes å være tydelig var at lederne opplevde det vanskelig å kombinere organisasjonsendrings- og implementeringsarbeid med den daglige driften. Mye kan tyde på at dette handlet om det omfattende og brede arbeidsområdet til ledere i kommunal barneverntjeneste som favnet både økonomi, personal, fag og administrasjon i tillegg til oppfølging og implementering av lover, regler, politiske føringer og organisatoriske retningslinjer (Døving et al., 2016; Popa, 2012).

Studien er som nevnt ovenfor av begrenset karakter siden den bare tar utgangspunkt i seks informanter, og på bakgrunn av dette skal jeg være forsiktig med å komme med påstander. Det er likevel av min klare oppfattelse at kommunal barneverntjeneste er en forsømt organisasjon i velferdsstaten Norge når det gjelder ressurstilgang. Det er etter min mening et paradoks at barnevernet har blitt tildelt flere krav og forventninger som følge av Høyesteretts storkammeravgjørelser, uten at det har blitt gitt ytterligere ressurser. Manglende ressurskapasitet ser jeg både i sammenheng med selve bakkebyråkratene som møter tjenestemottakerne ansikt til ansikt, og som er de reelle iverksetterne av den offentlige politikk, men også i sammenheng med lederne som vil være de ansvarlige for endrings- og implementeringsprosessene kombinert med den daglige driften. For å kunne klare å følge opp og implementere de rettslige føringene fra Høyesteretts på en faglig forsvarlig måte, vil det etter min vurdering være nødvendig, og helt avgjørende, med økt ressurstilgang.

7.1 Studiens betydning for praksis og behovet for videre forskning

Til tross for at studien min er av begrenset karakter bidrar den likevel med ny kunnskap om hvordan kommunal barneverntjeneste påvirkes av Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern av 27. mars 2020. Ut fra studiens størrelse kan ikke funnene generaliseres til å gjelde alle ledere i kommunale barneverntjenester. Likevel mener jeg at jeg har et visst forskningsmessig belegg for å kunne reflektere rundt resultatene for å kunne skape endring i praksis. Etter min vurdering fremstod funnene i studien som entydig, og det synes som at det var organisatoriske forhold som var den begrensende faktoren for å lykkes med implementeringsprosessen av storkammeravgjørelsene til Høyesterett. Det vil derfor være viktig å sette de organisatoriske forholdene i barneverntjenesten på dagsorden, og løfte dem opp til kommunepolitikere og politikere i velferdsstaten Norge for øvrig.

Min forskningsgjennomgang viser at det foreligger begrenset forskning på ledere i kommunal barneverntjenestes sammensatte og komplekse arbeidshverdag i et endringsperspektiv. Den forskningen som finnes, retter seg i all hovedsak mot den faglige kompleksiteten lederne står overfor. Jeg mener det er behov for å utvikle kunnskap omkring lederne i barneverntjenestens organisasjonsendring- og implementeringskompetanse. Dette fordi kommunal barneverntjeneste synes å være en organisasjon som stadig blir utsatt for endringer fra omgivelsene med følgende krav og forventninger. I forskningssammenheng er det kort tid siden Høyesterett avsa sine storkammeravgjørelser 27. mars 2020. Av hensyn til dette vil det i dag være for tidlig å si noe om hvilke implikasjoner storkammeravgjørelsene vil ha på sikt for både barneverntjenesten som organisasjon og for tjenestemottakerne. Det hadde derfor vært interessant og fulgt ledernes ståsted over tid. Høyesteretts krav om midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse reiser også mange problemstillinger når det gjelder barn og foreldre som tjenestemottakere. For det første finner jeg det interessant med forskning på hvordan foreldrene som har blitt fratatt omsorgen selv mener at tjenestetilbudet og oppfølgingen etter en omsorgsovertakelse skal se ut for å ivareta deres rett til familieliv og midlertidighetsprinsippet av en omsorgsovertakelse. For det andre vil det også være hensiktsmessig med forskning om hvordan barn og unge under offentlig omsorg påvirkes av midlertidigheten av en omsorgsovertakelse, herunder samværsomfanget som nå blir fastsatt i tråd med retten til familieliv. Oppsummert vil det etter min forståelse være behov for forskning som både retter seg mot ledere i kommunal barneverntjeneste, foreldre som er fratatt omsorgen, samt mot barn og unge som er under offentlig omsorg.

8 REFERANSER

- Aasen, T.M. & Amundsen, O. (2011). *Innovasjon som kollektiv presentasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Agevall, L. (2000). Hur välfärd organiseras - Spelar det någon roll? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 103(1), 18-42.
- Alvesson, M. & Svenningsson, S. (2008). *Changing Organization Culture: Cultural change work in progress*. London: Routledge
- Antonsen, L.P. (2019). Hva kompleksitetsteori kan lære oss om sykdom og organisering. *Tidsskriftet Den Norske Legeforening*, 139, 138–140. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.18.0724>
- Axelrod, R. & Cohen, M.D. (2001). *Harnessing complexity: Organizational implications of a scientific frontier*. New York: Basic Books.
- Bache-Hansen, E. (2004). *God nok omsorg : Riktige beslutninger i barnevernet*. Oslo: Kommuneforlaget
- Barne- og familiedepartementet. (2020). *Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker - nye avgjørelser fra Høyesterett*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonsskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-om-saksbehandling.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Lov om barnevern (barnevernloven) og lov om endringer i barnevernloven*. (Prop. 133 L (2020-2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f325e4de00fb472f85a7a2b94124f531/no/pdfs/prp202020210133000dddpdfs.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. (Prop. 73 L (2016-2017)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp201620170073000dddpdfs.pdf>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). *Endringer i barnevernloven*. (Prop. 106 L (2012-2013)). Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7d0ea1b89cc54939b17e69a20d5f7b48/no/pdfs/prp201220130106000dddpdfs.pdf>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017). *Operativ ledelse i barnevernet. Beskrivelse av krav og forventninger*. Hentet fra:
https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Operativ_ledelse_i_barnevernet.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2019). *Saksbehandlingsrundskrivet: Barneverntjenesten*. Hentet fra:
<https://www.buudir.no/fagstotte/produkter/saksbehandlingsrundskrivet/>
- Barneloven. (1982). Lov om barn og foreldre (LOV-1981-04-08-7). Hentet fra:
<file:///C:/Users/verob/Downloads/Konvensjon%20og%20sivile%20og%20politiske%20rettigheter.pdf>
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Hentet fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research : the logic of anticipation* (2nd ed). Cambridge: Polity press.
- Boddy, J., Statham, J., Danielsen, I., Geurts, E., Join-Lambert, H., & Euillet, S. (2014). Beyond contact? Policy approaches to work with families of looked after children in four European countries. *Children & Society*, 28(2), 152-161.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa
- Brottveit, G. (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder : om å arbeide forskningsrelatert*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Busch, T. & Vanebo, J.O. (2007). *Organisasjon og ledelse. Et integrert perspektiv*. (5.utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Busch, T., Valstad, S. J., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Children's Bureau of the U.S. Department of Health and Human Services (2012). Child Maltreatment 2012. (U.S. Department of Health and Human Services- rapport, DHHS). Hentet fra: <http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cm2012.pdf>
- Christiansen, Ø. & B.H. Kojan, B.H. (Red.). (2016). *Beslutninger i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode : en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Danermark, B. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining society: An introduction to critical realism in the social sciences*. London: Routledge.
- Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) (1950). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, vedlegg 2. Council of Europe. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Døving, E., Elstad, B. & Storvik, A. (2016). Profesjon, ledelse og organisasjon - perspektiver og begreper. I E. Døving, B. Elstad & A. Storvik (Red.), *Profesjon og ledelse* (s. 31-60). Bergen: Fagbokforlaget.
- Einarsen, S. & Skogstad, A. (2008). *Det gode arbeidsmiljøet. Krav og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ellingsen, I. T. (2007). Å miste omsorgen for sitt barn. *Nordisk sosialt arbeid*, 27(04), 263-275.
- Ellingsen, I., Slettebø, T., Studsrød, I., Farstad, G.R., & Herland, M.D. (2018). *Det gjør livet litt lettere. Gruppetilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon*. Rapport nr. 73, Universitetet i Stavanger. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004568>.

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2015). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Falch-Eriksen, A. & Skivenes, M. (2019). Right to protection. I Langford, M., Skivenes, M., & Søvig, K.H (Red.), *Children´s Rights in Norway. An implementation Paradox?* (s. 107-135). Oslo: Universitetsforlaget

Farmer, E. (2008). How do placements in kinship care compare with those in non-kin foster care: placement patterns, progress and outcomes? *Child & Family Social Work*, 14(3), 331-342.

Featherstone, B., Gupta, A., Morris, K., & Warner, J. (2018). Let's stop feeding the risk monster: towards a social model of child protection. *Families, Relationships and Societies*, DOI: 10.1332/204674316X14552878034622.

FN (2018, 4. juli). «Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the 101 combined fifth and sixth periodic reports of Norway». Hentet fra:

<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/06/CRC-5-6-218.pdf>

FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (1989). Lov om menneskerettigheter. Vedlegg 8. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf

Forvaltningsloven. (1970). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Gadamer, H-G. (2010). *Sannhet og metode : grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oslo: Pax

Gaim, M. & Wåhlin, N. (2016). In search of a creative space: A conceptual framework of synthesizing paradoxical tensions. *Scandinavian Journal of management*, 32(1), 33-44.

Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges grunnlov (LOV-1814-05-17). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

Heifetz, R.A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press

Heifetz, R.A., Grahow, A. & Linsky, M. (2009). Leadership in a (Permanent) Crisis. *Harvard business review*, 87(7-8), 62-69

Helsetilsynet. (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – Undersøkelse og evaluering*. Hentet fra:

<https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00001581>

Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen: Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt* (Rapport 1/2017). Hentet fra:

https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2017/helsetilsynetrapport1_2017.pdf.

Helsetilsynet. (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker*.

Rapport. Hentet fra:

https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2019/helsetilsynet_rapport_unummerert_gjennomgang_106_barnevernsaker.pdf

Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), 14(3), 267-282.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Husserl, E. (1999). *Cartesianske meditasjoner. En innføring i fenomenologi*. København: Hans Reitzels Forlag.

Høyesterett. (2012). HR-2012-2309-A – Rt-2012-1832. Hentet fra: [https://lovdata-](https://lovdata-no.ezproxy.uis.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2012-2309-a?searchResultContext=1637&rowNumber=1&totalHits=837)

[no.ezproxy.uis.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2012-2309-a?searchResultContext=1637&rowNumber=1&totalHits=837](https://lovdata-no.ezproxy.uis.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2012-2309-a?searchResultContext=1637&rowNumber=1&totalHits=837)

Høyesterett. (2020). HR-2020-661-S. Hentet fra:

<https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2020/mars-2020/hr-2020-661-s.pdf>

Høyesterett. (2020). HR-2020-662-S. Hentet fra:

<https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2020/mars-2020/hr-2020-662-s.pdf>

Høyesterett. (2020). HR-2020-663-S. Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2020-663-s>

Jacobsen, D.I. (2003). *Forståelse. Beskrivelse og forklaring. Innføring I samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johannessen, A., Tuft, P.A & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.

Johannessen, S.O. (2011). *Myter og erfaringer om ledelse : et kompleksitetsperspektiv*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Kahneman, D. (2013). *Tenke, fort og langsomt*. Oslo: Pax Forlag

Kane, A.A. (2018). Forsvarlighetskravet i barneverntjenester. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 95(02–03), 200–216. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2018-02-03-09>

Kenrick, J. (2009). Concurrent planning. A retrospective study of the continuities and discontinuities of care, and their impact on the development of infants and young children placed for adoption by the Coram Concurrent Planning Project. *Adoption & Fostering*, 33(4), 5-18

Kirkhaug, R. (2015). *Lederskap. Person og funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk

Kvelling, Ø. & Moe, T. (Red.). (2014). *Barnevernledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvelling, Ø. (2010). *Barn i risiko: Skadelige omsorgssituasjoner*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Læret, O.K. & Skivenes, M. (2019). Kvalitet og legitimitet i barnevernets beslutninger. I Ø. Christiansen & B.H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 34-47). Oslo: Universitetsforlaget.

- Lincoln, Y. S. & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- McFadden, P., Campbell, A. & Taylor, B. (2014). Resilience and Burnout in Child Protection Social Work: Individual and Organisational Themes from a Systematic Literature Review. *British Journal of Social Work*, 45(5), 1546-1563. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bct210>.
- Menneskerettsloven (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Vedlegg 6. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- Moe, T. & Gotvassli, K.-Å. (2016a). Ledelse og beslutningspraksis. I Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 195-229). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moe, T. & Gotvassli, K.-Å. (2016b). Å lede til barns beste - Hvordan kan lederutdanning i barnevernet svare på barnevernets behov for økt lederkompetanse? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 92(3- 04), 166-182. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2016-03-04-03>.
- Moe, T. & Gotvassli, K.-Å. (2017). Barnevernledelse - skjønnsutøvelse og ansvarliggjøring. I O. J. Andersen, T. Moldenæs & H. Torsteinsen (Red.), *Ledelse og skjønnsutøvelse* (s. 132-155). Bergen: Fagbokforlaget.
- Moe, T. & Valstad, S. J. (2014). Lederutfordringer, lederansvar og en modell for barnevernledelse. I Ø. Kvello & T. Moe (Red.), *Barnevernledelse* (s. 22-40). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Moldestad, B., & Skilbred, D. (2010). Når barn bor i fosterhjem – Utfordringer i samarbeidet mellom foreldre og barneverntjenesten. *Norges Barnevern*, 87(1), 32- 45.

Neil, E. (2013). The mental distress of the birth relatives of adopted children: ‘disease’ or ‘unease’? Findings from a UK study. *Health & Social Care in the Community*, 21(2), 191-199.

Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordahl, D., Ilstad, K.L.K. & Siebler, F. (2011). Bedrer ubevisst tenkning kvaliteten på komplekse beslutninger? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 48(7), 626–631.

NOU 2012: 5 (2012). *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e212cdbe211d4e699983049c3070870e/no/pdfs/nou201220120005000dddpdfs.pdf>

NOU 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-16/id2512881/>.

Pettersen, I. J. & Solstad, E. (2014). Managerialism and Profession-Based Logic: The Use of Accounting Information in Changing Hospitals. *Financial Accountability & Management*, 30(4), 363-382.

Popa, A. B. (2012). A Quantitative Analysis of Perceived Leadership Practices in Child Welfare Organizations. *Journal of Public Child Welfare*, 6(5), 636-658.

<https://doi.org/10.1080/15548732.2012.723974>.

Riksrevisjonen. (2012). *Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (Dokument 3:12 (2011-2012)). Hentet fra:

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dokumentbase_3_15_2011_2012.pdf

Sandberg, K. (2020). Storkammeravgjørelsene om barnevern. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernsrettslige spørsmål*, 18(2), 148-159.

Schofield, G., Moldestad, B., Höjer, I., Ward, E., Skilbred, D., Young, J., & Havik, T. (2011). Managing loss and a threatened identity: Experiences of parents of children growing up in

- foster care, the perspectives of their social workers and implications for practice. *British Journal of Social Work*, 41(1), 74-92.
- Sen, R., & Broadhurst, K. (2011). Contact between children in out-of-home placements and their family and friends networks: a research review. *Child & Family Social Work*, 16(3), 298-309. doi.org/10.1111/j.1365-2206.2010.00741.x
- Shanks, E., Lundström, T. & Wiklund, S. (2015). Middle Managers in Social Work: Professional Identity and Management in a Marketised Welfare State. *The British Journal of Social Work*, 45(6), 1871-1887.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects. *Education for information*, 22(2), 63-75. DOI: 10.3233/EFI-2004-22201.
- Simon, H.A. (1957). *Administrative behavior* (2. utg.). New York: Free Press
- Simon, H.A. (1976). *Administrative behavior* (3. utg.). New York: Free Press
- Sinclair, I., Wilson, K., & Gibbs, I. (2005). *Foster placements. Why they succeed and why they fail*. London: Jessica Kingsley.
- Stacey, R.D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem: Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stang, E.G. (2007). *Det er barnets sak: Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stevens, I. & Cox, P. (2008). Complexity theory: Developing New Understandings of Child Protection in Field Settings and Residential Child Care. *British Journal of Social Work*, 38(7), 1320–1336. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm052>
- Sturmberg, J.P. & Martin, C.M. (2013). Complexity in health: An introduction. I J.P. Sturmberg & C.M. Martin (Red.), *Handbook of Systems and complexity in Health* (s. 1–17). New York: Springer.
- Svalastog, A. (2018). «Det kommer an på»: *Saksbehandlers oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse*. (Mastergradsavhandling) Universitetet, Stavanger.
- Sykes, J. (2011). Negotiating stigma: Understanding mothers' responses to accusations of child neglect. *Children and Youth Services Review*, 33(3), 448-456. DOI:[10.1016/j.chilyouth.2010.06.015](https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2010.06.015).

Sørensen, C.B. (2020). Langvarige fosterhjems plasseringer og forholdsmessighetskravet i EMK, art. 8. *Lov og rett*, 80(2), 103-122.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Tjora, A. (2018). *Viten skapt : Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Oslo: Cappelen Damm akademisk

Toresen, G. (2014). Barnevernlederen - et kommunalt kinderegg? I Ø. Kvello & T. Moe (Red.), *Barnevernledelse* (s. 287-293). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vike, H., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R., & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet : om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Weitz, Y.S. (2016). *Föräldraskap på avstånd: Om socialtjänstens stöd till familjehemsplacede barns föräldrar*. Forskningsrapport 2016:3. Stockholm: FoUNordväst. Hentet fra: <https://www.fouvalfard.se/file/foraldraskap-pa-avstand.pdf>

Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget

Wilkinson, A., Kupers, R. & Mangalagiu, D. (2013). How plausibility-based scenario practices are grappling with complexity to appreciate and address 21st century challenges. *Technological Forecasting & Social Change*, (80)4, 699–710. DOI: 10.1016/j.techfore.2012.10.031

Wällstedt, N. & Almqvist, R. (2015). From ‘either or’ to ‘both and’: Organisational management in the aftermath of NPM. *Offentlig förvaltning: Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 7–25.

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

«Kommunal barneverntjeneste i et endringsperspektiv – konsekvenser av avgjørelser fra Norges Høyesterett»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse ledere i kommunal barneverntjenestes forståelse av Høyesteretts barnevernsavgjørelser av 27.03.2020, og hvilken betydning de mener avgjørelsene har for deres arbeidshverdag. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Bakgrunn og formål

Mitt navn er Veronica Børnes. Jeg er barnevernspedagog med en videreutdanning i barnevernfaglig veiledning og en mastergrad i Helsevitenskap med spesialisering i psykisk helsearbeid. Siden endt grunnutdanning i 2010 har jeg min arbeidserfaring fra statlig- og kommunalt barnevern.

Forskningsprosjektet er knyttet til den avsluttende masteroppgaven i Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger. Studien har følgende problemstilling:

«Hvordan forstår ledere i kommunal barneverntjeneste Høyesteretts siste barnevernsavgjørelser av 27.03.2020, og hvilken betydning mener de avgjørelsene har for deres arbeidshverdag?»

Hensikten med studien er å sette søkelys på forholdet mellom overordnede ideal, juridiske aspekter og teoretiske perspektiver i barnevernet på den ene siden og den virkeligheten som gjenspeiles i det praktiske barnevernsarbeidet på den andre siden. Det er ønskelig å få frem ledere i kommunal barneverntjenestes egne stemmer om hvordan de forstår Høyesteretts siste barnevernsavgjørelser og hvordan disse føringene påvirker deres arbeidshverdag. Videre er det også et ønske å få frem hvilke organisatoriske endringer ledere har sett seg nødt til å foreta for å etterleve de nye føringene. Studiens overordnede mål er at den skal bidra med økt kunnskap og kompetanse om et tema som opptar hele barneverns Norge i dag. Samlet sett er det ønskelig at resultatene fra denne studien skal kunne bli tatt med i vurderingen av Norges fremtidige barnevern.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Stavanger er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Gjennom å ta i bruk medlemslisten til Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO) som lå tilgjengelig på deres nettside håper jeg å komme i kontakt med aktuelle ledere av kommunale barneverntjenester som er villig til, og har et ønske om å delta i studien. Mitt allerede etablerte fagmiljø er også benyttet i rekrutteringsprosessen. Jeg informerte om studien og stilte spørsmål om nettverket hadde kjennskap til informanter som kunne være aktuell for studien i tråd med inklusjonskriteriene.

Denne forespørselen har blitt sendt til 20 ledere i kommunal barneverntjeneste i Rogaland og Vestland Fylke. Utvalget til denne studien vil bestå av seks ledere fra seks ulike kommunale barneverntjenester.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i studien innebærer det at du deltar i et individuelt intervju på ca. 1 til 1,5 time med meg. Fortrinnsvis er det ønskelig å gjennomføre intervjuet i januar-februar 2021.

Spørsmålene i intervjuet retter seg i hovedsak mot hvordan du forstår Høyesteretts siste barnevernsavgjørelser, hvordan føringene påvirker din arbeidshverdag og hvilke endringer som er blitt, eller skal bli gjort, for å klare å imøtekomme de nye føringene.

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. Lydfilen vil bli lagret på en kryptert minnepinne med passordbeskyttelse samt lagres på UiS sin server. Den krypterte lydfilen, notatene og det transkriberte datamateriale vil bli oppbevart i et låsbart skap, og slettet ved prosjektslutt som er planlagt 15.06.2021.

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 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 – 6 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/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 15.06.2021. Dette betyr at det ikke vil være mulig å gjenkjenne deg når resultatene presenteres i avhandlingen. Personopplysningene og lydopptak vil bli slettet ved prosjektslutt.

Opplysninger som fremkommer i dette forskningsprosjektet vil ikke bli brukt til annet enn denne konkrete studien.

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. Samtykkeskjema signeres i forkant av gjennomføringen av intervjuet.

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:

- Prosjektleder Veronica Børnes på telefon: 92222373 eller e-post: vk.bornes@stud.uis.no, eller veileder og prosjektansvarlig Liv Åsa-Maria Sunnercrantz på e-post: liv.sunnercrantz@uis.no. Liv Sunnercrantz er postdoc-forsker ved Universitetet i Stavanger.
- Vårt personvernombud: Rolf Jegervatn på e-post: personvernombud@uis.no

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

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

Med vennlig hilsen

Liv Åsa-Marie Sunnercrantz

(Forsker/veileder)

Veronica Børnes

(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Høyesteretts søkelys på norsk barnevernspraksis», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i individuelt forskningsintervju

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG 2: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

Kvalitativt forskningsprosjekt med følgende problemstilling:

Hvordan forstår ledere i kommunal barneverntjeneste Høyesteretts siste barnevernsavgjørelser av 27.03.2020 og hvilken betydning mener de avgjørelsene har for deres arbeidshverdag?

Innledning/ramme for intervjuet

- Tidsplan for intervjuet: ca. 1 time.
- Informere om at intervjuet vil bli tatt opp på digital lydfil for å sikre all informasjon og at lydfilen kun lagres på UiS sin server.
- Informere om at informantens anonymitet vil bli ivaretatt gjennom hele prosessen. Dette gjelder også når resultatene presenteres i avhandlingen.
- Informere om at deltakelsen er frivillig og at informanten når som helst i prosessen kan trekke seg uten å måtte opplyse om årsaken.
- Informere om studiens problemstilling og hensikten med studien.

Bakgrunnsinformasjon

- Faktaopplysninger som relevant utdanning, arbeidserfaring, hvor lenge informanten har arbeidet i kommunal barneverntjeneste og antall år som leder.
- Hvor mange ansatte har barneverntjenesten du er leder for? (0-10, 10-20, 20-30, 30-40, etc?)
- Hvordan er barneverntjenesten du er leder for organisert? (Etter generalist- eller spesialistmodell?)

Forståelse av Høyesteretts siste barnevernsavgjørelser

- Kan du fortelle hvilke kjennskap du har til Høyesteretts avgjørelser av 27.03.2020? Herunder hvordan forstår du disse avgjørelsene?

- Hvilke tiltak er iverksatt i din tjeneste for å gjøre innholdet i avgjørelsene kjent for de ansatte?
- Kan du fortelle hvordan Høyesteretts avgjørelser har påvirket arbeidet ditt? Eksemplifiser gjerne.
- Hvilke momenter i Høyesteretts avgjørelser mener du har størst betydning for deg som leder? Eksemplifiser gjerne.
- Hvilke momenter i avgjørelsene har størst betydning for din tjeneste? Utdyp gjerne med eksempler.
- Hvilken betydning mener du avgjørelsene har for barn og foreldre som mottar tiltak fra kommunal barneverntjeneste? Eksemplifiser.
- Hvilke implikasjoner mener du kjennelsene kan ha (på kort og lang sikt) for
 - Deg som leder?
 - Barn og foreldre som mottar tiltak?
 - Din tjeneste?

Endringer i og av organisasjonen

- Har Høyesteretts avgjørelser har ført til endringer for ditt arbeid? I så fall, på hvilken måte? Eksemplifiser gjerne.
- Hvilke (organisatoriske eller strukturelle) endringer har du som leder sett deg nødt til å foreta for å imøtekomme de nye rettslige føringene?
- Hvilke endringer, som ikke allerede er gjennomført, er nødvendig her og nå?
- Er det planlagt endringer fremover i tid? Eksemplifiser.
- Hva trenger du for at din tjeneste for å klare å imøtekomme de nye rettslige kravene?

VEDLEGG 3: Godkjenning fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Kommunal barneverntjeneste i et endringsperspektiv - konsekvenser av avgjørelser fra Norges Høyesterett

Referansenummer

888374

Registrert

04.01.2021 av Veronica Kallestad Børnes - vk.bornes@stud.uis.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Stavanger / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for medie- og samfunnsfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Liv Åsa-Maria Sunnercrantz, liv.sunnercrantz@uis.no, tlf: +46703389538

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Veronica Børnes, vk.bornes@stud.uis.no, tlf: 9222373

Prosjektperiode

01.01.2021 - 31.12.2021

Status

06.01.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

06.01.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 6.1.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Skytjenester som Onedrive, Microsoft Teams og Zoom er databehandlere i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Håkon J. Tranvåg

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)