

MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE



Universitetet
i Stavanger

«Et endringsperspektiv på statlig styring av barnevernet»

En kvalitativ studie av kommunale- og private barnevernslederers opplevelse av hvordan statlig styring påvirker deres handlingsrom

Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for medie- og samfunnsfag

Navn: Lars Bergerengen

Kandidatnummer: 890145

Masteroppgave (30 studiepoeng)

Veiledere: Lars Klemsdal

Innleveringsdato: 15.06.2022



DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram: Master i endringsledelse	Vårsemesteret, 2022 Åpen
Forfatter: Lars Bergerengen	 (signatur forfatter)
Veileder: Lars Klemsdal	
Tittel på masteroppgaven:	Et endringsperspektiv på statlig styring av barnevernet
Engelsk tittel:	"A change perspective on state management of child welfare"
Emneord: barnevern, samstyring, byråkrati, statlig styring	Sidetall: 74 + vedlegg/annet: 3 Stavanger, 14.06.2022 dato/år

FORORD OG TAKK

Tenk at det snart er to år siden jeg bestemte meg for å studere master i endringsledelse. Det har vært to lærerike, men travle år. Å studere master i endringsledelse på fulltid og samtidig være fulltidsansatt, med ansvaret for to barnevernsinstitusjoner, har til tider vært veldig krevende. Det ble ikke mindre krevende siste semester da eldste jenta Nora var russ, yngstejenta Anna fant ut hva fest var og lille Ola bestemte seg for å hilse på verden i februar. Jeg er utrolig stolt, ydmyk og takknemlig for å ha fått denne muligheten. Det er mange å takke.

Takk til informantene som sporty stilte opp. Uten dere hadde denne oppgaven aldri blitt skrevet. Dere gav meg nye perspektiver og enda mer å jobbe med, men det var verdt det. For dette gav ny inspirasjon, økt forståelse og ny kunnskap om fenomenet jeg forsket på.

En stor takk må rettes til min veileder Lars Klemsdal, som har «holdt meg i hånden» det siste halve året. Jevnlige strukturerte veiledninger med gode råd og konstruktive tilbakemeldinger har blitt verdsatt. For å benytte et barnevernsfaglig perspektiv: Du har du alltid vært der som en trygg havn når jeg har våget meg ut på stupet i ukjent terreng. Du har holdt meg igjen når det har vært behov, men du har også utfordret og pushet meg. Du har vært ærlig og det har jeg satt pris på.

En stor takk må også rettes til min arbeidsgiver som gav meg muligheten til å gjennomføre denne masteren. Stor fleksibilitet og forståelse har blitt verdsatt. Så til kollegaer og ansatte. Takk for deres tålmodighet og forståelse når det har stormet som verst. Takk for at dere har holdt skuta når kapteinen gikk fra roret.

En stor takk må også rettes til min familie. Barna: Nora, Anna og Ola dere er høyt elsket og jeg gleder meg til å få mer tid med dere. En spesiell takk til samboer Nina som har vært utrolig hjelpsom, forståelsesfull og tålmodig i denne prosessen. Uten deg hadde dette aldri gått. Jeg gleder meg til endelig å få tid til deg og bli bedre kjent med lille Ola.

Stavanger Juni 12.06.2022

Lars Bergerengen

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	VI
SUMMARY	VII
1.0 INNLEDNING	1
1.1 STUDIENS HENSIKT OG PROBLEMSTILLING.....	2
1.1.2 <i>Illustrasjon av problemstilling</i>	3
1.2 AVGRENSNING	3
1.3 STUDIENS OPPBYGNING OG STRUKTUR	3
2.0 KONTEKSTKAPITTEL OG TIDLIGERE FORSKNING	4
2.1 BARNEVERNSEKTORENS ORGANISERING	4
2.1.1 <i>Statlig barnevern</i>	5
2.1.2 <i>Kommunal barneverntjeneste</i>	5
2.1.3 <i>Barnevernsinstitusjoner i Norge</i>	6
2.2 BARNEVERNSREFORMEN	6
2.2.1 <i>Barnevernsreformens overordnede mål</i>	7
2.2.2 <i>Økt kompetansekrav</i>	7
2.3 TIDLIGERE FORSKNING OG EVALUERINGSRAPPORT	8
3.0 TEORI	8
3.1 STYRINGSREGIMETS UTVIKLING	9
3.2 STYRING OG SAMSTYRING	10
3.2.1 <i>Statlig styring og koordinering</i>	11
3.2.2 <i>Samhandling</i>	12
3.3 MAKT OG TILLIT	13
3.4 NY-INSTITUSJONELL TEORI.....	14
3.4.1 <i>Isomorfisme</i>	16
3.5 OPPSUMMERING AV TEORIKAPITLET	17
4.0 METODE	18
4.1 VITENSKAPSTEORETISK FORANKRING	18
4.1.1 <i>Forskningsstrategi</i>	18
4.2 KVALITATIV TILNÆRMING	20
4.2.1 <i>individuelle forskningsintervjuer</i>	20
4.2.2 <i>Rekruttering av informanter</i>	22

4.2.3	<i>Intervjuprosessen</i>	24
4.3	DATAANALYSE	26
4.3.1	<i>Analysens første steg</i>	27
4.3.2	<i>Analysens andre steg</i>	29
4.4	PROSESSVALIDERING, PÅLITELIGHET OG GENERALISERING	31
4.4.1	<i>Prosessvalidering av studien</i>	32
4.4.2	<i>Studiens reliabilitet</i>	35
4.4.3	<i>Generalisering av hovedfunn</i>	36
4.5	FORSKNINGSETISKE VURDERINGER	37
5.0	ANALYSE	38
5.1	POLITISK INNFLYTELSE PÅ INFORMANTENES HANDLINGSROM	38
5.1.1	<i>Internasjonalt politisk press på endringer</i>	38
5.1.2	<i>Nasjonal symbolpolitikk</i>	39
5.1.3	<i>Lokalpolitisk samarbeid</i>	40
5.2	STATLIGE BARNEVERNSMYNDIGHETERS PÅVIRKNING PÅ INFORMANTENES HANDLINGSROM	41
5.2.1	<i>Statsforvalteren - en støttespiller eller legalitetskontrollør</i>	41
5.2.2	<i>Bufdir den tause</i>	42
5.2.3	<i>Bufetat allmektig, men med et par svakheter</i>	43
5.2.3.1	<i>Økt kompleksitet endrer kravet til styring</i>	44
5.2.3.2	<i>Samarbeid, makt og tillit på person- og systemnivå</i>	46
5.2.3.3	<i>Samarbeid preget av lojalitetskonflikter</i>	50
5.2.3.4	<i>Økonomi trumfer kvalitet</i>	51
5.2.4	<i>Barnevernsreformen med et tydelig mantra</i>	52
5.3	INFORMANTENES MULIGHET TIL Å IMØTEKOMME SIVILSAMFUNNETS FORVENTNINGER	56
5.4	OPPSUMMERING	57
6.0	DRØFTING	59
6.1	BYRÅKRATIET I ET ENDRINGSPERSPEKTIV	61
6.1.1	<i>Kontroll og detaljstyring</i>	62
6.1.2	<i>Oppsummering</i>	63
6.2	ØKT KOMPLEKSITET- KRAV TIL ENDRING	64
6.2.1	<i>Samhandling og samstyring</i>	65
6.2.2	<i>Oppsummering</i>	66
6.3	SAMARBEID PREGET AV MAKT, TILLIT OG LOJALITETSKONFLIKTER	67
6.3.1	<i>Oppsummering</i>	69
6.4	KOMPETANSEKRAVET I BARNEVERNREFORMEN	70
6.4.1	<i>Oppsummering</i>	72

7.0 KONKLUSJON OG OPPSUMMERING	72
7.1 ANBEFALINGER TIL VIDERE FORSKNING	74
8.0 BIBLIOGRAFI	76
VEDLEGG 1: FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I FORSKNINGSPROSJEKT OG SAMTYKKEERKLÆRING	II
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE	VI
VEDLEGG 3 GODKJENNING FRA NORSK SAMFUNNSVITENSKAPELIG DATATJENESTE (NSD).....	VII

Sammendrag

Når barnevern kritiseres, flyttes ofte fokuset fra systemiske utfordringer til individuelle begrensninger hos tjenesteutøverne. Kommunal barneverntjeneste og private aktører gis en stemme i denne studien.

Hensikten med studien har vært å bidra til økt forståelse og ny kunnskap om hvordan statlig styring påvirker barneverns- og institusjonslederens mulighet til å levere gode tjenester. For å gi leserne en helhetlig forståelse av konteksten studiens problemstilling representerer, ønsker jeg også å utforske lederens forståelse av hva som former deres handlingsrom.

Problemstillingen «Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?»

Metoden jeg benyttet for å svare på forskningsspørsmål og problemstillingen er en kvalitativ tilnærming med individuelle forskningsintervju. Utvalget bestod av tre barneverns- og tre institusjonsledere, i henholdsvis kommunalt- og privat barnevern. Jeg har en fenomenologisk-hermeneutisk vitenskapsteoretisk forankring og tilnærming gjennom studien. Jeg hadde en eklektisk tilnærming i analysen, men spesielt inspirert av Gioia-metoden.

Funn i analysen viser at statlig styring påvirker lederens handlingsrom mest i kontaktflaten med statsforvalteren og Bufetat. Lederne opplevde at økt mangfold og kompleksitet endret forutsetningene for å skape suksesshistorier i barnevernsfeltet. De opplevde at statlig styring og styringsvirkemidler ikke imøtekommer praksisfeltets behov og at dette begrenser deres handlingsrom. Institusjonslederne opplever økt kontrollbehov og detaljstyring. Lite åpenhet, makt og mistillit ser ut til å prege samarbeidet med Bufetat. I diskusjonen valgte jeg å drøfte kontaktflaten mellom lederne og Bufetat. Jeg drøfter byråkratisering, økt kompleksitet, samarbeid og det økte kompetansekravet i barnevernsreformen i lys av idealtypiske teorier og tidligere forskning.

Konklusjonen Bufetat fremstår fortsatt som en tung byråkratisk organisasjon med mye makt. Økt mangfold og kompleksitet kan endrer kravene til styring – samstyring. Ulik målforståelse utfordrer samarbeidet mellom informantene og Bufetat. Økt kompetansekrav kan føre til homogenisering i barnevernsfeltet.

Summary

The state management system in the child welfare sector is constantly exposed to criticism. The focus is often shifted from systemic challenges to individual limitations of service providers. I give leaders in child welfare and private institutions a voice in this study.

The purpose of the study has been to contribute to increased understanding and new knowledge about how government management affects child welfare and institution leaders' ability to deliver good services. To provide readers with a holistic understanding of the context of the study's issue, I also want to explore the leaders' understanding of what shapes their room for maneuver.

The problem «How do child welfare and institution leaders feel that government management influences their room for maneuver to provide good services?

The method I used to answer research questions in the study is a qualitative approach with individual research interviews. I designed a semi-structured interview guide because I wanted the interviews to run as a conversation. The committee consisted of three child welfare leaders and three institutional leaders, in municipal and private child welfare, respectively. I have a phenomenological-hermeneutic scientific theoretical foundation and approach throughout the study. I had an eclectic approach in the analysis, but especially inspired by the Gioia method

Findings in the analysis show that government management affects the informants' room for maneuver most in the interface with the state administrator and Bufetat. The informants experienced increased diversity and complexity, changed the prerequisites for creating success stories in the field of child welfare. The informants also experience that state management and management tools do not meet the needs of the field of practice and limit their room for maneuver. They experience an increased need for control and detailed management. Little openness, power and mistrust seem to characterize the collaboration with Bufetat. In the discussion, I chose to discuss the interface between the informants and Bufetat. I discuss bureaucratisation, increased complexity, cooperation conditions and elements from the child welfare reform in the light of ideal-typical theories and previous research.

The conclusion Bufetat still appears as a heavy bureaucratic organization with a lot of power. Increased diversity and complexity can change the requirements for management - co-management. Different goal understanding challenges the collaboration between the leaders and Bufetat. Increased competence requirements can lead to homogenisation in the child welfare field

1.0 INNLEDNING

Barnevernet i Norge blir ofte utsatt for kritikk. Oppgavene de er satt til å gjøre er både mangfoldige og komplekse (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Ofte når mediene eller andre avdekker problemer, i for eksempel barnevernet, stilles det krav til mer statlig styring (Røisland & Vabo, 2016).

I 2015 skrev flere enn 160 fagfolk under på et opprop og sendte en felles bekymringsmelding til regjeringen og daværende barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne. Kritikken omhandlet blant annet barnas rettsikkerhet. Det ble hevdet at flere barn og familier ble utsatt for grove overgrep i møte med det som ble omtalt som et dysfunksjonelt barnevernssystem. Oppropets initiativtakere tok til orde for at systemet ikke alltid var til barnas beste og at tiden var overmoden for å gjøre endringer på dagens praksis (Helmikstøl, 2015) (Skogstrøm, 2015) (Øie, 2015).

De senere årene har Norge ved flere anledninger blitt dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) (Alvik, 2021). I dommene fremgår blant annet en kritikk mot standardisering og normering i barnevernet (Kvalnes, 2021). En politisk diskusjon om velferdsstatens bærekraft er betegnende på motsetningene i barnevernsfeltet. På den ene siden skal barnevernsfeltet ta hensyn til prinsipper som barnets beste og tilby tjenester med god omsorg, kjærlighet og empati. På den andre siden ligger kravet om effektivisering av tjenester som er i konstant ressursmangel (Haldar, Røsvik, & Vike, 2021). Dette skaper et spenningsfelt mellom barnevernsfaglige prinsipper og systemiske mål. Det er i dette spenningsfeltet tjenesteyterne i barnevernet opererer.

Økt mangfold og kompleksitet i samfunnet generelt, må vi kunne anta at påvirker barnevernsfeltets oppgaver spesielt. Dette fordi barnevernsektoren i utgangspunktet er satt til å løse noen av samfunnets vanskeligste oppgaver (Bunkholdt & Kvaran, 2015) (Røisland & Vabo, 2016). En risiko er at økt mangfold og kompleksitet kan bidra til å forsterke kritikken mot barnevernsfeltet. Opplevelser av statlig styring og koordinering, kan hjelpe oss å forstå hvordan vi kan redusere denne risikoen.

I tillegg til stort press og kritikk rettet mot tjenestene i barnevernsfeltet, har flere også kritisert dagens styring og organisering. De gangene kritikken rettes mot det statlige styringssystemet i barnevernssektoren, opplever kritikerne ofte at fokuset flyttes fra systemiske utfordringer til individuelle begrensninger hos tjenesteutøverne (Einarsson, 2014). Nedenfor i oppgaven har jeg derfor undersøkt opplevelsene og erfaringene til ledere i kommunalt- og privat barnevern.

1.1 Studiens hensikt og problemstilling

Hensikten med studien er å gi en stemme til lederne i kommunalt- og privat barnevern. Jeg ønsker å få frem deres opplevelser av hvordan statlig styring påvirker deres mulighet til å levere gode tjenester og som kan bidra til å dempe kritikken mot barnevernsfeltet.

En hensikt er å belyse ledernes opplevelse av barnevernssektorens oppbygning, styringsvirkemidler, makt og tillitsforhold, lojalitet, samarbeid, innflytelse med mer. Det overordnede målet er å bidra til økt forståelse og kunnskap om studiens problemstilling.

Lederne som gis en stemme i studien er fra kommunal barneverntjeneste (barnevernsledere) og ledere for private barnevernsinstitusjoner (institusjonsledere). Institusjonslederne vil representere både kommersielle og ideelle aktører. For å gi leserne en helhetlig forståelse av konteksten studiens problemstilling representerer, ønsker jeg også å utforske ledernes forståelse av hva som former deres handlingsrom.

Dette gir meg følgende problemstilling:

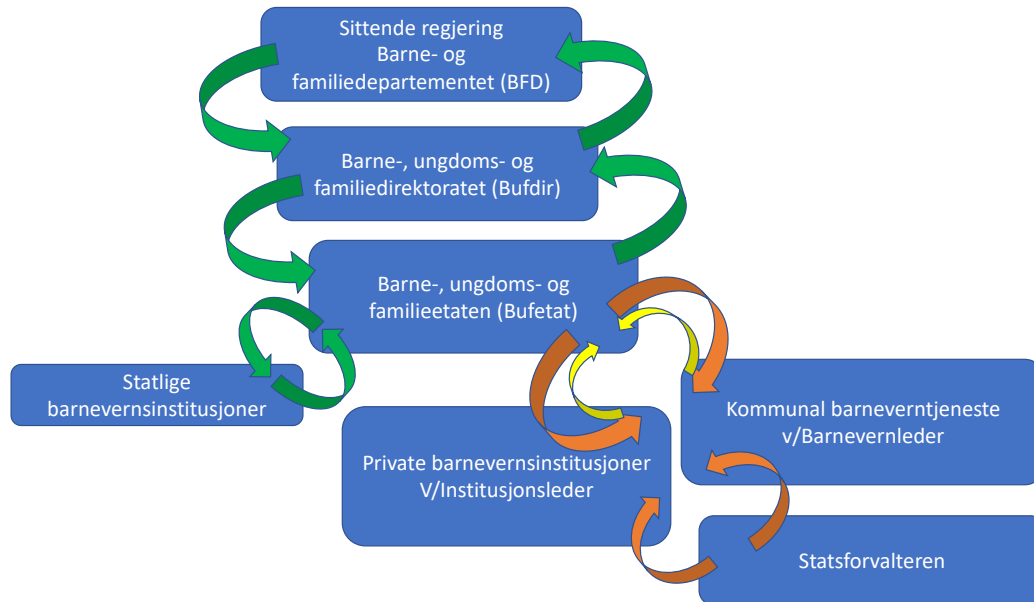
Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?

Forskningsspørsmål som er ment å belyse problemstillingen:

- Hvordan forstår barneverns- og institusjonsledere at internasjonal-, nasjon- og lokalpolitikk er med på å forme deres handlingsrom?
- Har statlig barnevernsmyndighet påvirkning på barneverns- og institusjonslederens handlingsrom, i så fall hvilken?
- Hvordan opplever barneverns- og institusjonslederne at deres praksis imøtekommer sivilsamfunnets forventninger?

1.1.2 Illustrasjon av problemstilling

Figur 1: Illustrasjonen er en forenkling av styringssystemet i norsk barnevern og synliggjøring av studiens problemstilling. Figuren er laget av forfatteren av studien.



De røde pilene i fig.3 illustrerer statlig styring sin påvirkning på barneverns- og institusjonslederne i det kommunale og private barnevernet. Statsforvalteren har på oppdrag fra BFD ansvaret for å føre tilsyn med kommunalt- og privat barnevern. De gule pilene illustrerer barneverns- og institusjonslederne opplevelse av innflytelse i dagens styringssystem.

1.2 Avgrensning

Studien er avgrenset til ikke å evaluere det juridiske rammeverket som regulerer barnevernsfeltet. Det kan likevel bli aktuelt å henvise til lovverket der dette fremstår hensiktsmessig. Andre avgrensninger gjøres underveis i studien.

1.3 Studiens oppbygning og struktur

I kapittel 2 vil det gjøres rede for kontekst og tidligere forskning som er med å legge premissene for studiens utforming og valget av teoretisk rammeverk. Kapitlet er ment å bidra med informasjon som kan kaste lys over problemstillingen. Her vil det bli redegjort for barnevernssektoren sin oppbygning, elementer i den nye barnevernsreformen og tidligere forskning. I kapittel 3 presenteres et valgt teoretisk rammeverk. Hensikten er at det skal bidra

til å belyse hvordan statlig styring påvirker barneverns- og institusjonslederens handlingsrom til å levere gode tjenester. I kapittel 4 redegjøres det for valg av metode. Mine valg som er gjort underveis i forskningsprosessen begrunnes og det reflekteres over hvordan valgene kan ha påvirket studiens funn. I kapittel 5 analyseres empirien og studiens funn presenteres for leseren. Presentasjonen er delt inn i underkapitler som representerer studiens forskningsspørsmål. Funn representeres som tema under hvert underkapittel og skal belyse studiens problemstilling. I kapittel 6 drøftes studiens funn i lys av valgt teoretisk rammeverk, tidligere forskning og egen forståelse. Kapittel 7 er en oppsummering av hovedelementene i studien. Kapitlet vil også inneholde en kort refleksjon over studiens betydning for barnevernsfeltet og min anbefaling til videre forskning.

2.0 KONTEKSTKAPITTEL OG TIDLIGERE FORSKNING

Kapittel 2.0 er med å legge premissene for studiens utforming og valg av teoretisk rammeverk. For å gi leseren et strukturelt bilde av konteksten studien er skrevet ut ifra vil det bli foretatt en begrenset redegjørelse av barnevernsfeltets organisering og ansvar.

Barnevernsreformen tredde i kraft 01.01.2022 og i dette kapitlet gis leseren et innblikk i de hovedelementene i barnevernsreformen som er relevante for at informantenes opplevelser kan gi mening (Barne- og familiedepartementet, 2021). Tidligere forskning som Fafo-rapporten fra 2009 omhandler samarbeidet mellom statlig barnevernsmyndighet og kommunal barneverntjeneste (Gautun, 2009). Hensikten med dette er å belyse eventuelle endringer som har skjedd siden 2009. Menon Economics rapport «Institusjonstilbudet i barnevernet» fra 2020 er en utredning av det statlige styringssystemet i barnevernssektoren (Grünfeld, et al., 2020). I studien henvises det også til masteroppgaven «Samstyring i norsk offentlig sektor», som er en studie av samstyringsprosesser i offentlig sektor (Høyer-Humberset, 2020).

2.1 Barnevernsektorens organisering

Regjeringen har gjennom Barne- og familiedepartementet (BFD) forvaltningsansvar for Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 (barnevernloven) (Barnevernloven, 1992). BFD utvikler retningslinjer og gir føringer for hvordan barnevernet bør drives. Noen av departementets oppgaver er å innhente erfaringer slik at lovverket kan evalueres og justeres om nødvendig. De skal bedrive forskning, politisk utviklingsarbeid og gjøre informasjonen tilgjengelig for allmennheten (Bufdir, 2021).

Statsforvalteren er en statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå. De har på oppdrag fra BFD ansvaret for å føre tilsyn med kommunalt- og privat barnevern. Statsforvalteren har som legalitetskontrollør å påse at kommunalt- og privat barnevern utfører sitt arbeid etter gjeldende regelverk. Statsforvalteren er også klageinstans på barneverntjenestens saksbehandling og barneverninstitusjoners praksis (Bufdir, 2021).

2.1.1 Statlig barnevern

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er underlagt BFD og er et sentralt fagorgan. I tillegg til å være klageinstans for godkjenning av private og kommunale institusjoner, har Bufdir i oppgave å utarbeide faglige veiledere, samt gi anbefalinger til barnevernsfeltets praksis (Bufdir, 2021).

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er en del av den statlige barnevernsmyndigheten og har ansvaret for det praktiske barnevernsarbeidet (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Bufetat skal blant annet etablere og drive egne institusjoner, samt godkjenne og kontrollere institusjoner som drives etter barnevernloven. Bufetat har bistandsplikt når kommunen ber om hjelp til å plassere barn utenfor hjemmet og de har behov for institusjon eller fosterhjem. Bistandsplikten medfører at Bufetat til enhver tid må ha tilgjengelige fosterhjem og institusjonsplasser (Bufdir, 2019).

Bufetat er organisert på sentralt-, regionalt- og lokalt nivå. Det er i dag fem regioner og tretten lokalkontorer. Ulike oppgaver ligger til hvert nivå. Kontroll og godkjenning ligger på regionalt nivå og det er tretten inntaksavdelinger på lokalt nivå (Bufdir, 2022).

2.1.2 Kommunal barneverntjeneste

Ansvar og oppgavene til de kommunale barneverntjenestene er regulert i barnevernloven. Der fremgår barneverntjenestens hovedoppgave, som innebærer å sikre barn og unges oppvekstvilkår. Formålet er at barn ikke vokser opp under forhold som kan være til skade for deres helse eller utvikling. Videre å sørge for at barn får hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg skal de tilrettelegge for at barn og unge vokser opp i gode og trygge omgivelser, hvor de blir møtt med kjærlighet, trygghet og forståelse (Barnevernloven, 1992, ss. §1-1).

Noe av barneverntjenestens ansvar er å drive forebyggende arbeid, gjennomføre undersøkelser og opprette hjelpetiltak. De skal også treffe vedtak eller fremme sak for fylkesnemnda når de ønsker å plassere barn utenfor hjemmet. Barneverntjenesten har også oppfølgingsansvar for plasserte barn og de skal drive godkjenning av fosterhjem. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som ivaretar sitt ansvar etter barnevernloven (Bufdir, 2021).

Ny barnevernsreform også kalt oppvekstreform, trådte i kraft 1. januar 2022. Her fremkommer blant annet et økt faglig og økonomisk ansvar til kommunene. Elementer fra den nye barnevernsreformen vil jeg gjøre rede for i kapittel 2, kunnskapsgrunnlaget og tidligere forskning (Barne- og familiedepartementet, 2021).

2.1.3 Barnevernsinstitusjoner i Norge

Barneverninstitusjoner i Norge drives av Bufetat, kommunene eller private aktører. De private aktørene er i hovedsak ideelle eller kommersielle. Institusjonene er godkjente for ulike målgrupper, men alle institusjonslederne det refereres til i denne studien er ledere for såkalte omsorgsinstitusjoner. Det er Bufetat som har det overordnede ansvaret for å etablere og drifte, samt godkjenne og kontrollere barneverninstitusjoner. Institusjonenes godkjenning, kan når som helst etterprøves av Bufetat for å sikre at institusjonene fortsatt oppfyller vilkårene for godkjenning. Oslo kommune har gjennom Barne- og familieetaten det samme ansvaret og de samme oppgavene som Bufetat har andre steder i landet (Bufdir, 2020).

2.2 Barnevernsreformen

Flere forskningsrapporter, evalueringer, sivilsamfunnet, med mer, har rettet kritikk mot det som kan betegnes som et uklart ansvarsforhold mellom stat og kommune. Dette er en av årsakene til at det er utarbeidet en ny barnevernsreform. Kritikken viser blant annet til uklare ansvarsforhold som kan bidra til å skape samarbeidsproblemer i barnevernssektoren. Kritikken er også rettet mot organisatoriske utfordringer knyttet til en desentralisert beslutningsmyndighet i enkeltsaker (Bufdir, 2022).

Barnevernsreformen er som beskrevet i kapittel 1.2 en reform som blant annet flytter mer faglig og økonomisk ansvar over til kommunene. Barnevernsreformen kan også forstås som

en oppvekstreform fordi den fokuserer på viktigheten av tidlig intervensjon og forebygging i arbeid med barn og unge (Bufdir, 2022).

2.2.1 Barnevernsreformens overordnede mål

Barnevernsreformens mål er å styrke kommunenes innsats knyttet til forebygging. Formålet er at barn og unge ikke bør komme i kontakt med barnevernet. Kommunene skal tilrettelegge for barn på et tidligere stadium og møte de behovene som familien måtte ha. Rettsikkerheten er et fokusområde og denne skal ivaretas for alle som kommer i kontakt med barnevernet. Et av reformens mål er at barnevernets ressurser og prosesser skal effektiviseres. På grunn av at måloppnåelse forutsetter endringer av hele oppvekstsektoren, omtales barnevernsreformen også som en oppvekstreform (Bufdir, 2022).

I den nye barnevernsreformen har kommunene fått en kraftig økning i egenandel tilknyttet tiltak som følge av omsorgsovertakelser. Som en motsats har egenandelen på dyre hjelpetiltak blitt redusert. Kommunene har også fått et større faglig ansvar knyttet til oppfølging og veiledning av fosterhjem. De skal motiveres til tidlig intervensjon og forebyggende arbeid slik at de unngår dyre tiltak når barna blir eldre. Økte rammetilskudd er ment å veie opp for det økte økonomiske ansvaret til kommunene (Bufdir, 2022).

2.2.2 Økt kompetansekrav

I barnevernsreformen er det et økt kompetansekrav for de som skal arbeide i den kommunale barneverntjenesten og på barnevernsinstitusjoner. Hovedregelen for kommunene er at alle som skal arbeide som saksbehandlere i barneverntjenesten må ha en relevant mastergrad innen 2031. Kompetansekravet gjelder også for barnevernsledere og deres stedfortredere. Det finnes to unntaksregler for kompetansekravet, men disse anses ikke relevante for denne studien (Barnevernloven, 1992, ss. §2-1 a.).

Bufdir publiserte i mars 2022 en rapport om sine anbefalinger knyttet til kompetansekravet i barneverninstitusjoner (Bufdir, 2022). For ledere og deres stedfortredere gjelder det samme kompetansekravet som for ansatte i den kommunale barnevernstjenesten (Barnevernloven, 1992, ss. §5-11.). Det stilles også krav til relevant bachelor for ansatte på barnevernsinstitusjoner. Minimum 50% av miljøterapeutene på avdelingene må være utdannet barnevernspedagoger, sosionomer eller vernepleiere. Ved nyansettelser er det krav om at alle må ha relevant bachelor. Målgruppen er førende for hva som anses som relevant bachelor

(Bufdir, 2022). Det er gitt anledning til å søke om unntak fra kompetansekravet jf. barnevernloven § 5-11 annet ledd. For statlige institusjoner behandles søknadene på regionalt nivå hos Bufetat. For kommunale og private institusjoner behandles søknadene av Bufetats enhet for godkjenning av barneverninstitusjoner (BEG) (Bufdir, 2022).

2.3 Tidligere forskning og evalueringsrapport

Det er gjennomført mye forskning, utallige kartlegginger, utredninger og skrevet en rekke evalueringsrapporter på barnevernsfeltet. I kapittel 6 i denne studien vektlegges to rapporter spesielt. Dette er Menon Economics rapport «Institusjonstilbudet i barnevernet» og Fafos rapport «Det nye barnevernbyråkratiet – En studie av samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevernet» (Det nye barnevernbyråkratiet) (Grünfeld, et al., 2020) (Gautun, 2009).

Rapporten «Institusjonstilbudet i barnevernet» av 2020 er en ekstern utredning bestilt av BFD. Utredningen bygger på forfatternes egen forskning, og informasjon fra tidligere forskningslitteratur, utredninger, evalueringer, mm. Oppdraget fra BFD omhandlet blant annet en utredning av det statlige styringssystemet i barnevernssektoren. Et av hovedmålene var å identifisere forbedringsområder som kunne bidra til økt effektivitet og kvalitet på institusjonsbarnevernet (Grünfeld, et al., 2020). Fokuset i denne studien er å gi en stemme til et representativt utvalg av informanter, som arbeider tett med det statlige styringssystemet i barnevernssektoren. Det er derfor interessant å se om funn i denne studien samsvarer med identifiserte forbedringspunkter i rapporten «Institusjonstilbudet i barnevernet». Dette vil bli drøftet i kapittel 6 i denne studien.

Rapporten «Det nye barnevernbyråkratiet» av 2009 er et forskningsprosjekt bestilt av Landsorganisasjonen i Norge (LO). Forskningsprosjektet omhandler kvalitative intervjuer av ansatte i barnevernsfeltet (Gautun, 2009). Rapporten kommer med til dels krass kritikk mot daværende styringsregime. Rapporten ble publisert for 13 år siden og det er interessant å erfare om informantene i denne studien har andre opplevelser i dag.

3.0 TEORI

I kapittelet belyses ulike teoretiske perspektiver som kan bidra til økt kunnskap og forståelse av hvordan barneverns- og institusjonsledere opplever at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Et av de utvalgte teoretiske perspektivene er styring

og samstyring. Perspektivet er valgt for å kunne begripe det tradisjonelle, nåtidens og fremtidens statlige styringssystem i barnevernssektoren. Det hevdes i rapporten «Det nye barnevernsbyråkratiet» at en utvikling med byråkratisering i Bufetat påvirket samarbeidsforholdet mellom stat og kommune (Gautun, 2009). Ved å studere informantenes beskrivelse i idealtypiske perspektiver som hierarki, marked og nettverk, kan vi forstå hvordan det statlige styringssystemet i barnevernssektoren påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

Barnevernsarbeid er som beskrevet tidligere både komplekst og mangfoldig (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Samfunnsendringer kan føre til enda større kompleksitet for aktørene i barnevernsfeltet. Dette vil kunne endre behovet for samarbeid. Samhandlingsteori er derfor valgt for å kunne forstå samarbeidsrelasjoner når kompleksiteten er stor. Informantenes beskrivelser kan hjelpe oss å forstå hvordan dagens samarbeid fungerer, og hvordan dette påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Teori knyttet til makt og tillit kan være beskrivende både for styringsregimets intensjoner og aktørenes opplevelser. Det kan hjelpe oss å forstå tillits- og maktforholdet mellom informantene og statlig barnevernsmyndighet. Dette kan igjen være beskrivende for hva som preger samarbeidet mellom dem. Er det for eksempel et samarbeid preget av gjensidig tillit, eller er barnevernssektoren organisert slik at enkelte aktører har makt som kan påvirke informantenes handlingsrom. Ny-institusjonell teori (NIT) og isomorfi er teorier som kan hjelpe oss å forstå barnevernsfeltets fungering, utvikling og deres behov for legitimitet når kritikken er stor.

3.1 Styringsregimets utvikling

Offentlig styring og involvering har, etter andre verdenskrig, utviklet seg i takt med samfunnets holdninger og behov for styring. Offentlig administrasjon (OA) var dominerende frem til 1980 og kjennetegnes blant annet ved styring gjennom lover, forskrifter, byråkratiske prinsipper og direktiver. OA som styringsregime gjør et tydelig skille mellom politikk og administrasjon, samt offentlig og privat sektor (Røisland & Vabo, 2016).

Utover 1980- og 1990-tallet fikk tankegangen kalt «New Public Management» (NPM) sitt innvalg i offentlig sektor. NPM bygger på en ide om at offentlig sektor ikke er så ulik privat sektor. Det faller seg derfor naturlig at organiserings-, styrings- og ledelsesprinsipper fra privat sektor også kan benyttes i offentlig sektor (Bufdir, 2022). NPM har preget og preger

fortsatt barnevernsfeltet. NPM er ofte et tema til debatt og kritikerne mener barnevernsfeltet ikke er representativt eller kan sammenlignes med privat sektor. Årsaken er utfordringer knyttet til måling av kvalitet og effektivitet på god omsorg (Einarsson, 2014). En av oppgavene til de statlige barnevernsmyndighetene er å iverksette og realisere politiske mål innenfor gitte økonomiske rammer (Røisland & Vabo, 2016). Styringsvirkemiddel som mål og resultatstyring, konkurranseutsetting og desentralisering av ansvar viser dette. Som beskrevet i kapittel 2, er et av hovedmålene i barnevernsfeltet å effektivisere tjenestene (Bufdir, 2022). Et grunnleggende mål i et NPM å effektivisere tjenestene. I et barnevernsperspektiv kan dette forstås som mer omsorg for mindre penger (Einarsson, 2014).

Utviklingen de siste tiårene har gått i retning av økt mangfold og kompleksitet i samfunnet. Utover 1990-tallet kom teorien om samstyring og nettverk som et supplement til OA. En grunnleggende tanke ved samstyring er at oppgavene har blitt så mangfoldige og komplekse at en aktør ikke kan løse dem alene (Røisland & Vabo, 2016). Barnevernsfeltet har allerede i oppgave å løse noen av de vanskeligste oppgavene i samfunnet (Bunkholdt & Kvaran, 2015).

3.2 Styring og samstyring

I Norge er det ikke uvanlig at offentlige oppgaver løses på tvers av ulike sektorer med ulik form for styring. Det norske samfunnet er godt regulert, noe som innebærer at det offentlige ofte er involvert når ulike samfunnsoppgaver skal løses (Røisland & Vabo, 2016). Som beskrevet i kapittel 2 i studien gjelder dette også for barnevernsfeltet.

Kommersielle og ideelle aktører er et supplement til statlige institusjoner, og utfører oppgaver på vegne av det offentlige (Bufdir, 2021). Styringssystemer i ideelle- og kommersielle organisasjoner trenger ikke å samsvare med de offentlige. De private aktørene må uansett forholde seg til offentlige krav og forventninger for å kunne levere tjenester til det offentlige.

Det er ikke uvanlig at offentlige tiltak får uintenderte konsekvenser når samfunnsproblemer skal løses (Røisland & Vabo, 2016). Barnevernsektoren er satt til å løse noen av samfunnets vanskeligste oppgaver og deres arbeid vekker ofte sterke emosjoner i befolkningen (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Et gjeldende barnevernsfaglig prinsipp er det mildeste inngreps prinsipp. Dette er et grunnleggende prinsipp om at det ikke skal benyttes strengere tiltak enn det som er høyst nødvendig (Jusinfo.no, 2022). Slike prinsipp er ment å skåne de som kommer i kontakt med barnevernet, men i flere saker ser en motsatt effekt. Et eksempel er når

barn flyttes flere ganger på få år, etter at det offentlige har overtatt omsorgsansvaret for barnet (Barneombudet, 2020). I studien søker jeg forståelse og kunnskap på hvordan dagens styringssystem påvirker barneverns- og institusjonsledernes handlingsrom når kompleksiteten er stor. Dette kan gi en indikasjon på om statlig styring imøtekommer praksisfeltets behov eller går på bekostning av barnevernsfaglige prinsipper.

3.2.1 Statlig styring og koordinering

Barnevernssektorens styring og koordinering kan forklares og forstås i tre perspektiver, det vil si et hierarkisk-, markeds- og nettverksperspektiv. Perspektivene anses som idealer og bygger på ulike teoretiske tilnærminger (Røisland & Vabo, 2016).

Hierarkisk perspektiv bygger på Webers teori om det rasjonelle byråkratiet. Dette er et ovenfra- og ned perspektiv, med fokus på blant annet standardisering, overvåking, kontroll, ansvarsfordeling og arbeidsdeling. Styring og koordinering foregår i regi av aktørenes formelle autoritet og makt (Fivelsdal & Sterri, Byråkrati, 2022) (Røisland & Vabo, 2016). En byråkratisk organisasjon kan forstås som en bevisst designet organisasjon, optimalisert for å øke effektiviteten og nå bestemte mål. Et karakteristisk trekk ved byråkratier er at det etableres et tydelig skille mellom person og sak (Sørhaug, 2020). Byråkratiseringen i barnevernssektoren var en av hovedpoengene i rapporten «Det nye barnevernsbyråkratiet» (Gautun, 2009). I rapporten fremkommer at barnevernsektoren, da spesielt Bufetat, bærer preg av byråkratisering og at dette både oppleves ineffektivt og som feil bruk av ressurser (Gautun, 2009). Andre har poengtert at barnevern trenger styring og at det derfor er viktig å finne balansen mellom byråkratiske løsninger og en god faglig praksis (Stene, Taule, & Ugseth, 2019). Det er interessant å erfare om barneverns- og institusjonslederne i denne studien bekrefter funn fra tidligere forskning, om det har blitt mindre byråkrati, eller om byråkrati oppleves som en nødvendighet i barnevernssektoren.

Markedsperspektivet støtter seg til ny-institusjonell økonomisk teori. Innkjøp av tjenester vil ha et økonomisk motiv som i stor grad styres av tilbud og etterspørsel. Det offentliges rolle vil være å skape og overvåke markeder hvor tjenester kan kjøpes av uavhengige aktører. Styring og koordinering foregår ved informasjonsdeling og forhandlinger, men også ved bruk av makt (Røisland & Vabo, 2016). Konkurransetsetting og anbud blir benyttet i barnevernsfeltet i dag, men som beskrevet tidligere er det politisk vilje å avkommersialisere barnevernet (Hovland, 2021).

Nettverksperspektivet støtter seg på nettverksteori og koordinering foregår i dette perspektivet ved å etablere felles verdier og problemforståelse. Gjensidig avhengighet, tillit og lojalitet preger nettverkssamarbeidet. Det offentlige kan både legge til rette for, styre og lede samt delta i nettverket (Røisland & Vabo, 2016). Med den økte kompleksiteten i samfunnet generelt og kanskje barnevernet spesielt, er det interessant om funn i denne studien kan bekrefte eller avkrefte om statlig styring i barnevernssektoren utvikler seg i en slik retning.

Røisland & Vabo (2016) fremstiller de tre perspektivene som teoretiske idealtyper, og presiserer at de teoretiske perspektivene i praksis kan benyttes om hverandre. Norsk barnevern har flere likhetstrekk med det rasjonelle byråkratiet og det er en tydelig hierarkisk struktur og oppbygning. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat, kommune og private aktører er et eksempel på dette. Likevel viser blant annet lover, forskrifter og regler at det skal etableres nettverk og samarbeid på tvers av fag og sektoriell tilknytning (Gautun, 2009).

3.2.2 Samhandling

Samhandling kan forstås som et samspill mellom flere selvstendige aktører, hvor intensjonen er å dele kunnskap og informasjon i komplekse oppgaver. Dette gjelder spesielt i saker hvor en aktør ikke har den fulle oversikten alene (Noack & Tjora, 2018) (Røisland & Vabo, 2016). Barnevernets oppgaver er som beskrevet tidligere både mangfoldige og komplekse. Dette kan føre til økte krav til tverrfaglig- og tverretattlig samarbeid for å løse nye utfordringer. En forutsetning for god samhandling er gjensidighet og tillit mellom aktørene, men det kreves ikke at aktørene er jevnbyrdige. Tillit og gjensidighet er viktig slik at felles mål kan etableres og eventuelle kulturforskjeller elimineres eller håndteres. Samhandling foregår i samspill mellom mennesker og gjerne gjennom direkte kommunikasjon. Målet med samhandling er ofte å bekrefte eller videreutvikle relasjonen mellom aktørene (Noack & Tjora, 2018). Samhandling er interessant både fordi det er en antakelse om økt kompleksitet i barnevernsfeltet, men også for å belyse samhandlingsforhold mellom de statlige barnevernsmyndighetene og lederne i denne studien. Barneverns- og institusjonsledernes erfaringer og opplevelser kan gi informasjon som bekrefter eller avkrefter forhold som kan påvirke deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

3.3 Makt og tillit

Sørhaug (2020) skriver at makt og tillit kan oppleves som upresise begreper som fremstår som honnørord før de blir satt inn i en kontekst som gir mening (Sørhaug, 2020, s. 21). Med honnørord mener jeg ord vi bruker i dagligtalen uten å reflektere rundt hva de egentlig betyr.

Max Weber definerte makt som evnen til å få det en vil til tross for motstand (Halvorsen, Stjernø, & Øverbye, 2014). Weber var blant annet opptatt av hvordan offentlig forvaltning ble organisert som et verktøy for samfunnsstyring. Gjennom bruken av generiske regler og hierarkiske ansettelsesforhold, anså Weber byråkratiet som en idealtipe for styring og koordinering av offentlig sektor (Fivelsdal & Sterri, Byråkrati, 2022). Weber karakteriserte byråkratisk styreform som maktutøvelse gjennom subjektiv viten. Talcott Parson som fortolket en av Webers tekster om byråkratiet mente det var nødvendig å skille mellom kunnskapsmakt og posisjonsmakt i byråkratiet (Byrkjeflot, 2000). Det blir interessant å se hvordan barneverns- og institusjonslederne i denne studien opplever maktkonsultasjonene i barnevernssektoren. Den hierarkiske oppbygningen peker mot en maktstruktur i barnevernet, men det er interessant å se om lederne opplever at denne påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

Tillit er et grunnleggende fenomen i alt sosialt liv og kan i sin enkelthet forstås som å ha tiltro til at andres handlinger samsvarer med egne forventninger. Samarbeid kan ikke alltid kontrolleres, noe som resulterer i at organisasjoner må ha tillit til at samarbeidspartnere handler i tråd med organisasjonens interesser (Julsrud, 2018). I et tillitsperspektiv på samarbeidet mellom statlige barnevernsmyndigheter og barneverns- og institusjonslederne, er det interessant å studere om tillitsforholdet påvirker ledernes handlingsrom. Lian (2003) skriver i sin bok, «Når helse blir en vare» om helsetjenestene i Norge. Elementene makt og tillit må kunne anses like relevante for samhandling innen barnevernsektoren. Lian (2003) hevder at tillit eller manglende tillit kan påvirkes både innenfra, men også utenfra et system eller en organisasjon. Elementer som kan utfordre tillit mellom statlige barnevernsmyndigheter og lederne i denne studien, kan være manglende evne til å lytte, selvdisiplin, politiske føringer eller mediernes perspektiv. Sivilsamfunnet, barna og deres familier kan også utfordre tillit. Lett tilgjengelig informasjon og sosiale medier kan bidra til å spre riktig og uriktig informasjon i enkeltsaker i barnevernet. Resultatet kan føre til mistenksomhet og true barnas-, familiens- og samfunnets tillit til systemet (Lian, 2003, s.

174).

I organisatorisk sammenheng beskriver Julsrud (2018) tillitt som et grunnleggende fenomen for å lykkes med samhandling, men at mange av dagens organisasjoner ikke evner eller gjennomfører tillitsbasert samhandling (Julsrud, 2018). Respekt og gjensidig forståelse mellom aktørene i barnevernsektoren er i så måte en forutsetning for tillit. Dette krever at aktørenes motivasjon og intensjon gjøres tilgjengelig, noe som igjen krever åpenhet mellom aktørene i barnevernsektoren (Julsrud, 2018). Det er interessant å studere om barnevernslederne og institusjonslederne opplever åpenhet mellom aktørene i barnevernsfeltet og hvordan dette påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

Flere forskere skiller mellom tillit til enkeltpersoner og tillit til systemet. Forskere skiller også mellom tillitsgiver og tillitsmottaker (Lian, 2003). Kommunalt- og privat barnevern er ofte tillitsmottakere både i møte med brukerne og deres familier, men også gjennom sin posisjon i barnevernssektoren. Manglende åpenhet mellom de statlige barnevernsmyndighetene og andre aktørene i barnevernsfeltet eller sivilsamfunnet, kan påvirke tilliten mellom dem (Lian, 2003). Som en konsekvens kan barnevernsfeltets legitimitet utfordres og manglende tillit mellom aktørene i barnevernsfeltet kan tenkes å påvirke ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

3.4 Ny-institusjonell teori

Barnevernsfeltet er som beskrevet i kapittel 2, godt regulert. Det vil ikke si at alle utfører sitt arbeid slik i tråd med deres gjeldende ansvar og oppgaver. En ting er at aktørene i barnevernsfeltet må forholde seg til statlige krav og føringer for å opprettholde en godkjenning. En annen ting er hva de gjør i praksis, hvis de opplever at statlig styring ikke er til barnets beste. Det samme gjelder statlig barnevernsmyndighet som har hovedansvaret for at barna og deres familier blir ivaretatt i barnevernet. Deres ansvar overfor de politiske føringene, kan medføre at de må gjøre prioriteringer og foreta en vekting mellom, for eksempel, økonomi og kvalitet. I slike tilfeller, kan vi tenke oss at åpenhet er viktig. Etableres det en felles målforståelse og gjøres det intensjonsavklaringer før prioriteringer blir gjort. Det er derfor interessant å studere hvordan åpenhet, lojalitet, samhandling, makt og tillit med mer påvirker lederne sitt handlingsrom til å levere gode tjenester.

Ny-institusjonell teori (heretter NIT) er ikke opptatt av formell måloppnåelse og ser ikke på organisasjoner som rasjonelle systemer. NIT er mer opptatt av den løse koblingen mellom den formelle og uformelle organisasjonen (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Det vil si motstridighetene i det en organisasjon utgir seg for eller sier den skal gjøre og det den faktisk gjør. En tanke er at institusjonelle regler fungerer som myter og at organisasjoner er opptatt av å tilpasse seg mytene for å oppnå legitimitet. Organisatoriske planer som er ment å møte de institusjonelle kravene blir en del av organisasjonens formelle struktur, men påvirker i mindre grad organisasjonens praksis eller uformelle struktur (Meyer & Rowan, 1977). En konsekvens av den løse koblingen mellom den formelle og uformelle organisasjonen, kan være at det blir problematisk å føre kontroll over organisatorisk praksis. Dette fordi planer, tanker og intensjon ikke alltid gjenspeiler virkeligheten (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

NIT er også opptatt av hvordan kulturelle faktorer i omgivelsene påvirker organisasjoners utvikling og hvordan organisasjoner påvirker omverdenen. NIT fokuserer på bransjeutvikling, fordi de mener å se en «homogenisering» av organisasjoner. Dette vil si at ulike organisasjoner innen et felt fremstår mer og mer like hverandre (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

Når ulike organisasjoner har en tilknytning til hverandre kan dette beskrives som et organisasjonsfelt. NIT fokuserer på hvordan variasjon og endringer i organisasjonsfeltet påvirker organisasjonene som tilhører feltet. Et organisasjonsfelt er ikke statisk, men endres etter hvilket perspektiv som er interessant å studere. Dette innebærer at et organisasjonsfelt kan bestå av konkurrenter, så vel som oppdragsgivere, samarbeidspartnere eller andre stakeholdere. Tanken er at organisasjoner påvirker og påvirkes av andre organisasjoner i et organisasjonsfelt i en kontinuerlig prosess. De største og mektigste aktørene i et felt er som regel de som styrer utviklingen av feltet. I barnevernsektoren kan det, for eksempel, tenkes at Bufetat legger føringer og stiller krav som vil kunne påvirke hvem som anses å være en del av barnevernsfeltet. Aktørene som tilfredsstiller kravene og forholder seg til Bufetats føringer vil kunne tilføre egen organisasjon nødvendig legitimitet, som igjen vil sikre organisasjonen videre eksistens. Dette bidrar til å etablere et avhengighetsforhold mellom Bufetat og de andre aktørene, hvor aktørene kontinuerlig etterstreber å tilfredsstille krav og forventninger fra Bufetat. Kampen om å tilfredsstille organisasjonsfeltets forventninger, vil kunne resultere i en

homogeniseringsprosess i barnevernsfeltet og bidra til at aktører blir mer og mer like (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

3.4.1 Isomorfisme

Statlig barnevernsmyndigheter skal iverksette politisk vilje og regulerer barnevernsfeltet. Krav og føringer kan føre til en homogeniseringsprosess som gjør at aktørene innen barnevern blir mer like. Isomorfisme er et begrep som kan være forklarende på en slik prosess (DiMaggio & Powell, 1983). En slik homogeniseringsprosess i barnevernsfeltet vil kunne ha både positiv og negativ innvirkning på barnevernsledernes og institusjonsledernes handlingsrom til å levere gode tjenester. Økte krav og føringer kan bidra til en positiv utvikling, som fører til bedre kvalitet på tjenestene i barnevernsfeltet. Dette kan forenkle arbeidet til for eksempel barnevernslederne når de skal velge tiltak, fordi kvaliteten kan anses lik hos alle aktører. En for streng regulering vil også kunne oppleves som negativt, fordi det kan begrense institusjonsledernes og barnevernsledernes valgmuligheter når sårbare barn skal ivaretas. DiMaggio & Powel (1983) skiller mellom tvingende-, mimetisk- og normativ isomorfisme.

Tvingende isomorfisme er som regel et resultat av politisk vilje og statlig styring hvor aktører ofte gjennom lover og forskrifter, tvinges til å utføre oppgaver på samme måte (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Innføringen av standardiserte forløp i barnevernsinstitusjoner, kan være et godt eksempel på tvingende isomorfisme. Standardisert forløp er i korte trekk et pakkeforløp, hvor institusjonsplasseringer deles inn i ulike faser og hvor hver fase inneholder noen standardiserte oppgaver og krav (Bufetat, 2019).

Mimetisk isomorfisme oppstår som oftest når organisasjoner blir usikre på egen strategi eller praksis. De søker å kopiere mer suksessfulle organisasjoner i et forsøk på å oppnå suksess og tilføre egen organisasjon legitimitet (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Et eksempel på mimetisk isomorfisme kan være hvis en aktør i barnevernsfeltet ikke får oppdrag. Da vil aktøren kunne søke mer etablerte aktører med suksess, for å kopiere elementer fra deres praksis i håp om å få flere oppdrag.

Normativ isomorfisme handler i stor grad om hvordan profesjonsutdanninger blir en standard og påvirker utviklingen av en bransje (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Et eksempel på normativ isomorfisme kan være hvis aktører i barnevernsfeltet begynner å

ansette andre profesjoner enn sosionomer, barnevernspedagoger eller vernepleier til å utføre miljøterapeutiske oppgaver. Lykkes de og får oppmerksomhet for dette, kan det bidra til å etablere nye normer i barnevernsfeltet.

3.5 Oppsummering av teorikapitlet

Styring og samstyring er valgt for å kunne forstå informantenes opplevelse i lys av idealtypiske perspektiver som hierarki, marked og nettverk. Dette kan gi oss en forklaring på den statlige styringens fungering. Det kan også bidra til forståelse av statlige prioriteringer og hvordan dette påvirker barneverns- og institusjonsledere sitt handlingsrom til å levere gode tjenester. Barnevernsektoren er flere ganger tidligere blitt kritisert for å være byråkratisk, men det er ikke sikkert informantene i denne studien opplever det samme (Gautun, 2009).

Barnevernsarbeid er komplekst og mangfoldig (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Dette stiller store krav til samarbeid og samhandling mellom statlig barnevernsmyndigheter og lederne som blir gitt en stemme i denne studien. Samhandlingsteori skal hjelpe oss å forstå samarbeidsrelasjoner når kompleksiteten er stor. Informantenes beskrivelser av samarbeidet med statlig barnevernsmyndighet kan hjelpe oss å forstå hvordan dette påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Opplever informantene gjensidighet og tillit til statlig barnevernsmyndighet, eller er det makt som påvirker informantenes handlingsrom. NIT og isomorfi kan være teorier som kan hjelpe oss å forstå barnevernsfeltets valg, utvikling og deres behov for legitimitet når kritikken mot barnevernsfeltet er stor. Isomorfisme kan hjelpe oss å forstå om statlig styring fører til en homogenisering i barnevernsfeltet og hvordan dette eventuelt kan påvirke informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

I et helhetlig perspektiv, kan en se at det teoretiske rammeverket henger sammen. Mye kritikk, større forventninger, økt mangfold og kompleksitet de siste årene kan tenkes å ha påvirke barnevernsektoren. Dette kan stille andre krav og føre til et endringsbehov i hvordan barnevernssektoren styres. Endringer i styrings- og koordineringsmekanismer, kan føre til endringer i makt og tillitsforhold mellom statlig barnevernsmyndighet og aktørene i barnevernsfeltet. Dette kan igjen påvirke samarbeidet og samhandlingen mellom statlig barnevernsmyndighet og de andre aktørene. Hvis ikke statlige krav og føringer imøtekommer praksisfeltets behov, er det en risiko for at aktørene i barnevernsfeltet velge å endre den formelle organisasjonen, men fortsetter sin praksis som tidligere. Dette kan igjen stille andre

krav til felles målforståelse, intensjonsavklaring, åpenhet og lojalitet mellom statlig barnevernsmyndighet og aktørene i barnevernsfeltet.

4.0 METODE

Metodekapittelet er en stegvis fremstilling av hvordan jeg har gått frem for å belyse studiens forskningsspørsmål og problemstilling. Kapitlet inneholder også begrunnelser for de valg jeg har tatt underveis i forskningsprosessen og hvordan disse eventuelt, kan ha påvirket studiens funn (Kvale & Brinkmann, 2021).

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Valg av vitenskapsteoretisk perspektiv handler om hvilket virkelighetssyn vi som forskere velger å innta. Både hermeneutikk og fenomenologi er i vitenskapsteoretisk sammenheng opptatt av menneskets søken etter forståelse. Til tross for at intensjonene kan være like er det også noen forskjeller på de to vitenskapsteoretiske perspektivene. Innen hermeneutikken betegnes forforståelse som en forutsetning for all forståelse, men innen fenomenologien er det viktigst å studere opplevelsene så antagelsesløst som mulig. Både fenomenologi og hermeneutikk står sentralt innenfor kvalitativ metode, derfor har jeg valgt en hermeneutisk-fenomenologisk forankring i denne studien (Malterud, 2016)..

Som leder i barnevernsfeltet har jeg selv erfaringer, holdninger og meninger knyttet til temaet i studien. Min forforståelse kan derfor påvirke min forståelse av informantenes beskrivelser. Likevel kan informantene også bidra med ny kunnskap og forståelse underveis i forskningsprosessen. Dette vil igjen påvirke min forforståelse i møte med andre informanter og problemstillingen. Dette kan føre til at min forståelse i dag, ikke trenger å være den samme da studien er avsluttet. Jeg har også tatt bevisste valg gjennom hele forskningsprosessen, for å legge til rette, slik at informantenes beskrivelser skal få fremstå så antakelsesløse som mulig. Disse valgene vil jeg redegjøre for underveis i dette kapitlet (Alvik, 2021) (Krogh, 2009) (Postholm, 2017).

4.1.1 Forskningsstrategi

Valg av forskningsstrategi er viktig og legger føringer for hvilke konklusjoner og slutninger som kan trekkes ut av det empiriske datamaterialet (Blaikie, 2010). I denne studien har jeg

valgt å intervjuje barnevernsledere og institusjonsledere, for å få deres subjektive opplevelse av hvordan statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

Til studien kunne jeg valgt en induktiv forskningsstrategi og sett etter sammenfallende beskrivelser hos informantene. Da ville jeg også vært tro mot mitt fenomenologiske perspektiv. Temaet, problemstillingen og intervjuguiden ble utformet før jeg valgte det teoretiske rammeverket. Det teoretiske rammeverket påvirket ikke valg av tema og problemstilling, men det ble likevel valgt på bakgrunn av min egen forforståelse og før intervjuene. I møte med informantene hadde jeg noen antakelser som var forankret i min egen forforståelse og det teoretiske rammeverket. Jeg kunne derfor også valgt å utvikle noen hypoteser og hatt en deduktiv tilnærming til empirien i analysen (Thagaard, 2018) (Kvale & Brinkmann, 2021).

I tråd med mitt fenomenologiske perspektiv ønsket jeg derimot at informantenes opplevelser skulle få fremstå så autentisk som mulig. Derfor ventet jeg til analysen før jeg så på empirien i et teoretisk perspektiv. Hvis det var elementer jeg ikke forstod eller som ikke passet inn i mitt valgte teoretiske rammeverk, søkte jeg teori som kunne bidra til forståelse. Slik gikk jeg frem og tilbake, mellom teori og empiri i søken etter å forstå det informantene hadde beskrevet. Dette samsvarer god med min forståelse av en abduktiv forskningsstrategi (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013).

For Danermark (1997) handler ikke abduktiv forskningsstrategi om å utvikle ny teori, men gi økt forståelse og kunnskap. Dette oppnås ved at det empiriske datamaterialet tolkes i lys av et teoretisk rammeverk. Formålet med denne studien er å identifisere informantenes autentiske opplevelser av hvordan statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Informantenes subjektive opplevelser og beskrivelser vil utgjøre det empiriske datagrunnlaget som skal tolkes i lys av det valgte teoretiske rammeverket. Studien har ikke til hensikt å utvikle ny teori, men bidra til økt forståelse og kunnskap om det gitte fenomenet. Derfor legges Danermark sin forståelse av abduktiv forskningsstrategi til grunn i denne studien (Danermark, 1997).

4.2 Kvalitativ tilnærming

Studiens problemstilling gir retning for valg av metode (Kvale & Brinkmann, 2021). I denne studien har jeg valgt en kvalitativ tilnærming fordi jeg er ute etter individuelle og subjektive opplevelser av hvordan statlig styring påvirker handlingsrommet til ledere i barnevernsfeltet. Jeg har valgt å gjøre individuelle forskningsintervju av kommunale barnevernsledere og private institusjonsledere, for å belyse studiens problemstilling.

4.2.1 individuelle forskningsintervjuer

Individuelle forskningsintervjuer ble valgt fordi jeg ønsket å avdekke informantenes subjektive erfaringer og deres opplevelse av eget handlingsrom. Kvale & Brinkmann (2021) problematiserer det å betrakte informantene som fullstendig subjektive, fordi deres beskrivelser kan være farget av elementer i sin livsverden. Det ble viktig for meg å legge forholdene til rette slik at jeg kunne få informantenes erfaringer og opplevelser så autentisk som mulig. Jeg ønsket å etablere trygge rammer for informantene under intervjuene og derfor vurderte jeg det som best at informantene fikk velge hvor intervjuet skulle avholdes. Hvis informanten kom med forslag som jeg anså som problematisk, forklarte jeg hvorfor og nytt intervjusted ble avtalt. Det var kun et intervju hvor dette ble et problem og dette utdyper jeg mer i kapittel 4.2.3.

4.2.1.2 Bilateral samtaleprosess

Brinkmann og Kvale (2021) beskriver forskningsintervjuet som en hverdagslig samtale, men under profesjonelle rammer og med et bestemt formål. Forskningsintervjuet kan forstås som en bilateral samtaleprosess der både jeg som forsker og informanten har vår egen subjektive forforståelse. Det finnes allerede etablert kunnskap om temaet for studien, men mitt mål som forsker er at intervjuene skal bidra til økt forståelse og ny kunnskap. Som forsker er det jeg som legger premissene og styrer intervjuet, men det kan også være elementer i informantenes livsverden som påvirker hva informantene ønsker å fortelle (Kvale & Brinkmann, 2021).

Problemstillingen og temaet for intervjuet ble presentert for informantene når jeg kontaktet de på telefon første gang. I tråd med det fenomenologiske perspektivet var jeg bevisst på at informasjonen jeg oppga, ikke skulle avsløre mine holdninger, kunnskap eller erfaring om temaet. Dette var likevel vanskelig, da jeg følte jeg måtte presentere meg og fortelle hvor jeg var ansatt. Jeg merket raskt at min erfaring skapte et engasjement og jeg måtte prøve å styre

samtalen i retning av deltakelse, på bakgrunn av tema og problemstilling uten å avsløre mine erfaringer. En semistrukturert intervjuguide ble utformet med overordnede tema og åpne spørsmål. Dette både fordi jeg ønsket at intervjuet skulle fortone seg som en bilateral samtale, men også fordi jeg ønsket å forsikre meg om at formålet med intervjuet ble ivaretatt. Intervjuguiden ble utformet med åpne hva, hvordan og hvorfor spørsmål. Hvert tema hadde tre til fem hjelpespørsmål som gikk fra det generelle til det mer konkrete. Jeg var bevisst på å få informantenes beskrivelser før jeg ble med i samtalene om de ulike temaene. Først når informanten var ferdig snakket, eller skiftet tema, brøt jeg inn med oppfølgingsspørsmål. For å ivareta en profesjonalitet og fordi jeg ønsket å få informantenes opplevelser så forutsetningsløs som mulig, var det viktig for meg å være bevisst denne tosidighetsperspektivet gjennom intervjuprosessen.

4.2.1.3 Forsvarlighet og maktbalanse i intervjuprosessen

For Kvale og Brinkmann (2021) er ikke maktforholdet mellom en forsker og en informant i et forskningsintervju balansert. Å karakterisere et forskningsintervju som en hverdagslig og bilateral samtaleprosess gir meg indisier av gjensidighet og et balansert maktforhold. Som forsker er det jeg som bestemmer rammene for intervjuet og temaet det skal snakkes om. Forskningsintervjuet er enveisrettet ved at jeg som forsker stiller spørsmålene og informantene svarer. En eventuell dialog kan jeg manipulere for å møte studiens intensjon. Det er jeg som forsker som transkriberer, koder, analyserer og fortolker informasjonen som fremkom i intervjuet (Kvale & Brinkmann, 2021).

Til tross for at jeg ønsket at intervjuene skulle fortone seg som samtaler var jeg bevisst dette maktforholdet. Jeg forsøkte å legge forholdene til rette slik at informantene skulle få snakke åpent om sine opplevelser under trygge rammer. Jeg gav informantene utdypende informasjon om studien på epost i forkant av intervjuene, slik at de skulle vite hvilket tema intervjuet omhandlet. I eposten vektla jeg spesielt bakgrunnen for valg av tema, frivillighetsprinsippet og personvernet. Informantene fikk også bestemme tid og sted for intervjuene. Dette ble gjort for at informantene skulle føle seg trygge på meg som forsker og min intensjon, men også for å opprettholde en profesjonalitet.

Studiens tema er noe som opptar både meg som forsker og informanten. I tråd med et hermeneutisk-fenomenologiske perspektiv var det viktig for meg å finne balansen mellom mitt ønske om å innhente relevant informasjon og ivaretagelse av informantens autonomi i

intervjuprosessen. Etter jeg hadde stilt spørsmål inntok jeg en passiv og lyttende rolle. Jeg forsøkte å ikke nikke bekreftende eller gi tegn til at jeg var uenig. Dette fordi jeg ikke ønsket å lede informanten i en retning. Flere ganger under intervjuene stilte jeg også oppfølgingsspørsmål som brøt med mine antakelser eller forståelse for det informanten hadde fortalt. Dette for å være sikker på at informasjonen som var gitt, var informantens egne opplevelser og at jeg ikke hadde misforstått. Rammene rundt intervjuet og min bevisste holdning i forhold til ivaretagelse av informantenes «personlige integritet» var avgjørende for at intervjuprosessen kunne anses som etisk forsvarlig (Kvale & Brinkmann, 2021).

4.2.2 Rekruttering av informanter

Ikke alle intervjupersoner er gode informanter (Kvale & Brinkmann, 2021). Utvelgelsen av informanter til denne studien tok tid og var veloverveid. Både med tanke på personlighet, rykte, erfaring og posisjon. Tidlig i prosessen kontaktet jeg mitt etablerte nettverk for å rådføre meg om aktuelle kandidater. Jeg tok flere telefoner for å snakke om den foreløpige problemstillingen og tematikken jeg ønsket å forske på. Hovedmålet var ikke å rekruttere informanter fra nettverket, men for å utforske deres tanker og ideer om prosjektet, og hvem som kunne være aktuelle kandidater. Alle i nettverket var hjelpsomme, positive og synes temaet virket spennende. Likevel uttrykte flere at temaet begrenset utvalget av aktuelle kandidater. Dette blant annet fordi de mente tematikken satte krav til inngående kunnskap og erfaring fra barnevernsfeltet og at posisjon var viktig.

I samråd med eget nettverk og etter nøye vurdering satte jeg utvalgskriteriene for informantene (Postholm, 2017). Ettersom studien omhandler informantens opplevelser av statlig styring og eget handlingsrom til å levere gode tjenester, vurderte jeg at informantene burde ha en lederstilling. Informantene måtte ha en stilling hvor de opplevde statlig styring i hverdagen og samtidig hadde førstehåndskjennskap til tjenesteproduksjonen. Valget falt derfor på barnevernsledere i kommunal barneverntjeneste og institusjonsleder hos private tjenesteleverandører. Fra privat sektor ønsket jeg informanter fra både kommersielle- og ideelle aktører. Årsaken var å utforske eventuelle forskjeller i deres opplevelser. Det var også årsaken til at jeg ønsket informanter både fra kommunal- og privat sektor, da jeg antok at dette kunne bidra til en mer splittet opplevelse av fenomenet det skulle forskes på. En geografisk spredning på informantene var ønskelig. Dette for å avdekke mulige geografiske variasjoner i opplevelsen av statlig styring, men også for å redusere risikoen for at informanter kunne bli gjenkjent. Siste kriterium var at informantene måtte ha minimum fem

års erfaring som barnevernsleder eller institusjonsleder. Årsaken var at jeg vurderte at ledere med erfaring ville bidra med mer relevant og nyttig informasjon i lys av studiens problemstilling. Det kan tenkes at andre utvalgs-kriterier kunne gitt et annet resultat. Dette blant annet fordi informantenes opplevelser i stor grad er person og situasjonsavhengig.

En god informant er en velartikulert person med god kunnskap om temaet det skal forskes på. Tematikken bør også engasjere slik at personen blir motivert til å delta (Kvale & Brinkmann, 2021). På bakgrunn av utvalgs-kriteriene og vurderinger av hvem som kunne bidra med mest relevant informasjon i lys av studiens problemstilling, foretok jeg et strategisk utvalg av informantene (Thagaard, 2018). Antall informanter i et forskningsprosjekt avhenger blant annet av hva en ønsker å finne ut. Om du ønsker å sammenligne ulike grupper, om funnene skal kunne generaliseres eller om målet er økt forståelse og økt kunnskap av et gitt fenomen (Kvale & Brinkmann, 2021). Postholm (2017) beskriver innhenting av informasjon som en kontinuerlig prosess i søken etter en «mettet forståelse». I denne studien ønsker jeg informantenes egne beskrivelser, meninger og opplevelser av hvordan statlig styring påvirket deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Jeg vurderte at tre barnevernsledere og tre institusjonsledere var tilstrekkelig for å belyse studiens problemstilling. Til tross for dette kunne et større utvalgt gitt meg et mer nyansert bilde av problemstillingen. Min vurdering er at studien har et for begrenset utvalg til å generalisere likheter og ulikheter mellom kommunal og privat sektor, eller mellom ulike landsdeler. Likevel tenker jeg utvalget bringer bredde inn i analysen og kan gi implikasjoner på ulikheter eller likheter som kan bidra til økt forståelse av fenomenet det forskes på.

Etter at jeg hadde foretatt den strategiske utvelgelsen hadde jeg en liste med informanter som tilfredsstilte alle utvalgs-kriteriene og hadde god geografisk spredning. Jeg ønsket å snakke med informantene på telefon før jeg sendte de skriftlig informasjon om studien. Dette for å presentere meg selv, informere om studiens hensikt og for å kartlegge deres motivasjon til å delta. I tråd med det fenomenologiske perspektivet var jeg bevisst i samtalen på å ikke snakke om egne holdninger, erfaringer og kunnskap. Samtlige informanter var positive til studiens tema. Likevel var det en av informantene som fortalte at jeg «tråkket inn i et vepsebol». En annen uttrykte redsel for å bli gjenkjent. Jeg ønsket ikke å presse disse aktørene, men viste til godkjennelsen hos Norsk senter for forskningsdata (NSD) og at deres anonymitet ville bli ivarettatt etter gjeldende lovverk. Informantene var fortsatt usikre og jeg vurderte at disse informantene antageligvis ikke ville tilføre studien nyttig informasjon, men informasjon som

kunne være farget av systemet de var en del av (Kvale & Brinkmann, 2021). Som forsker vekket dette min nysgjerrighet og gav meg mer motivasjon til å fortsette.

Jeg gav informantene utdypende informasjon om studien på e-post i forkant av intervjuene, slik at de skulle vite hvilket tema intervjuet omhandlet. I e-posten vektla jeg spesielt bakgrunnen for valg av tema, frivillighetsprinsippet og personvernet. Informantene fikk også bestemme tid og sted for intervjuene. Vedlegg i e-posten var «forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt» som også inneholdt en samtykkeerklæring. Fordi jeg ikke ønsket at informantene skulle føle seg presset til å delta, vurderte jeg å sende informantene epost før jeg tok kontakt på telefon. Et forskningsintervju i et fenomenologisk perspektiv krever blant annet en bevisst kalibrering og et balansert forhold mellom mitt ønske om informasjon og informantens trygghet til å fortelle åpent om sine opplevelser (Kvale & Brinkmann, 2021). Å kontakte informantene på telefon før jeg sendte forespørsel om deltakelse gav meg anledning til å presentere meg selv og starte prosessen med å etablere en trygghet mellom meg som forsker og informantene. Min vurdering er at trygghet anses som en viktig faktor for senere å få en så åpen og oppriktig opplevelse av informantenes erfaringer om fenomenet det skal forskes på. Refleksjoner jeg har gjort i ettertid er om informantene fortsatt ville valgt å delta om jeg hadde sendt forespørsel på epost før jeg kontaktet dem på telefon. Gjennom hele prosessen har informantene blitt spurt om de har spørsmål og blitt gjort bevisst på at de når som helst kan trekke seg fra studien. Ingen informanter har trukket seg fra studien og alle har gitt uttrykk for at forskningstemaet er både viktig og spennende.

4.2.3 Intervjuprosessen

Før intervjuene utformet jeg en semistrukturert intervjuguide med tre overordnede temaer, som hadde til hensikt å belyse problemstillingen (Postholm, 2017). Hvert tema hadde tre til fem hjelpespørsmål som gikk fra det generelle til det mer konkrete. Dette kan forstås som det Kvale og Brinkmann (2021) karakteriserer som et «trakteintervju», hvor indirekte spørsmål eller tema blir benyttet uten at informanten forstår formålet med spørsmålet. Når informantene ble utydelige eller ikke kunne svare på de generelle spørsmålene, hjalp intervjuguiden meg ved å bli mer konkret. Intervjuguiden hjalp meg også å holde fokus og sikret fremdrift i intervjuene. I ettertid ser jeg at andre overordnede temaer og spørsmål kunne gitt studien et annet resultat. Når informantene fikk de generelle spørsmålene så merket jeg at flere tok uventede og ulike perspektiv. Dette gav meg en større forståelse, men jeg ser også at temaene kunne vært mer spesifikke.

I denne studien er jeg interessert i ledernes autentiske meninger, forståelse og opplevde erfaringer, av et gitt fenomen i sin livsverden. Jeg ønsket derfor ikke at spørsmålene i intervjuguiden skulle være statiske, men fungere som et kompass som fikk informanten til å slappe av, slik at intervjuet forløp som en samtale (Kvale & Brinkmann, 2021). Temaene og spørsmålene ble krysset ut etter hvert som informantene hadde delt sine opplevelser og gitt meg innsikt i deres livsverden. Interessante tema, uklarhet eller hvis svaret ikke ga mening, stilte jeg oppfølgingsspørsmål for å få en dypere forståelse. I tråd med studiens hermeneutisk-fenomenologiske perspektiv var jeg bevisst på å ikke legge føringer i spørsmålsformuleringen, men svarene måtte gi mening slik at jeg kunne tolke de i etterkant (Kvale & Brinkmann, 2021). De gangene informantene beveget seg utenfor temaet, stilte jeg nye spørsmål fra intervjuguiden for å gjenskape fokus og sikre utvikling i intervjuprosessen.

To av intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass, tre informanter ble intervjuet i sitt eget hjem og et intervju ble gjennomført på hotell. Informantene fikk selv bestemme lokasjon for intervjuene. En av informantene ønsket å bli intervjuet i forbindelse med en konferanse. På grunn av mangelen på ledige rom ble det avtalt at intervjuet skulle avholdes i lobbyen på hotellet. På grunn av forstyrrelser i form av mye støy og bekjenskaper som kunne avbryte intervjuet, forstod vi raskt at dette kunne bli problematisk. Heldigvis var det fint vær denne dagen så vi ble enige om å finne oss en lun plass i solen slik at vi kunne gjennomføre intervjuet.

Intervjuene ble tatt opp med digital lydopptaker for å kunne transkriberes i etterkant, men det bidro også til at jeg som forsker kunne fokusere på informantenes beskrivelser underveis i intervjuene. I tiden etter intervjuene, lyttet jeg til lydfilene gjentatte ganger. Dette for å registrere nøling, latter, ordbruk, tenkepauser eller andre elementer som kunne bidra til å skape en dypere mening eller forståelse (Kvale & Brinkmann, 2021). To av informantene ønsket å avholde intervjuet digitalt over Teams. Etter to år med pandemi hvor arbeidshverdagen har bestått av digitale møter og intervjuer vurderte jeg dette som uproblematisk. Dette gav meg anledning til å benytte videopptak, men jeg valgte å ta opp intervjuene på digital lydopptaker slik at alle intervjuene hadde likt sammenligningsgrunnlag. I ettertid har jeg tenkt på om disse intervjuene kunne blitt annerledes og gitt annen informasjon om de hadde blitt avholdt fysisk. Min vurdering og konklusjon er at det ikke utgjorde en forskjell å avholde disse to intervjuene digitalt på Teams.

Fem av intervjuene ble avholdt i løpet av en uke i mars. Det siste intervjuet ble avholdt i starten av april. Intervjuene hadde en varighet på 1-1,5 time. Jeg valgte en intensiv intervjuopprosess og startet ikke transkriberingen før etter siste intervju. Likevel lyttet jeg over alle intervjuene før jeg skulle avholde det neste. Dette for å vurdere om jeg skulle gjøre justeringer på intervjuguiden eller andre elementer før neste intervju.

Transkriberingsprosessen startet umiddelbart etter siste intervju var avholdt. Jeg gjorde et forsøk på automatisk transkribering digitalt på alle intervjuene, men dette ble ikke vellykket. Jeg valgte derfor å transkribere alle intervjuene manuelt ved hjelp av NVivo. Dette var et møysommelig arbeid. Etter å ha transkribert over åtte timer med lydfiler satt jeg igjen med 130 sider med transkribert datamateriale. I ettertid vurderer jeg den manuelle transkriberingen som en viktig del av forskningsarbeidet. Under transkripsjonen oppdaget jeg nye elementer som for eksempel lange tenkepauser og latter som jeg ikke hadde merket meg under intervjuet. Dette bidro til at meningsanalysen startet allerede under transkriberingen (Kvale & Brinkmann, 2021). Under det første intervjuet la jeg merke til at informanten viste stort engasjement og snakket lenge om de nye kompetansekravene innen barnevernsfeltet. Kompetansekravet var ikke vektlagt i min intervjuguide, men var et nytt og interessant element som kunne bidra til å kaste lys over problemstillingen. Kompetansekravet ble derfor også et samtaletema i de andre intervjuene (Postholm, 2017).

4.3 Dataanalyse

I all enkelthet består den kvalitative analysen av å lese, organisere, kategorisere og gjengi datamaterialet på en systematisk og forståelig måte (Malterud, 2016). Jeg har ikke valgt å gjennomføre analysearbeidet etter en statisk modell eller oppskrift, men mer som en eklektisk tilnærming med inspirasjon fra ulike analysemetoder (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013) (Postholm, 2017) (Kvale & Brinkmann, 2021). Spesielt har jeg latt meg inspirere av det som betegnes som Gioia-metoden. Dette til tross for at min forskningsstrategi ikke er å utvikle ny teori, men utvikle forståelse og bidra til ny kunnskap om fenomenet det forskes på (Kvale & Brinkmann, 2021).

Grounded Theory vurderes i utgangspunktet som en induktiv tilnærming, hvor det empiriske datamaterialet skulle være fritatt fra forskerens fordommer, i hermeneutisk forstand. Perspektivet samsvarer godt med min fenomenologiske tilnærming til det empiriske datamaterialet. En alternativ retning innen Grounded Theory anser det som en utopi at kvalitativ forskning generelt og dataanalyse spesielt, kan være fullstendig fritatt fra forskerens

subjektive erfaringer og teorier (Postholm, 2017). Jeg har utviklet forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse problemstillingen og jeg har valgt et teoretisk rammeverk som skal bidra til økt forståelse av fenomenet det forskes på. Det er dette alternative perspektivet innen Grounded Theory som ligger til grunn for min forståelse av det videre analysearbeidet i denne studien. Analysen samsvarer med mitt fenomenologisk-hermeneutiske ståsted. Jeg er bevisst mine fordommer i møte med datamaterialet, men min tilnærming vil foregå i lys av egen forforståelse for så å studeres opp mot det teoretisk rammeverk. Dette for å bidra til meningsskaping og belyse problemstillingen.

For å kunne bedrive kvalitativ forskning på organisasjonsfeltet må vi ha en grunnleggende oppfatning og akseptere at organisasjoner blir skapt gjennom sosiale prosesser. Innehar vi en slik forståelse muliggjør det også en forståelse av at menneskene i organisasjoner kan anses som bevisste kunnskapsbærere. I et perspektiv hvor vi anerkjenner og aksepterer mennesker som kunnskapsbærere i en organisasjon, vil også deres tanker, følelser og opplevelser ha betydning (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013).

4.3.1 Analysens første steg

Etter transkriberingen satt jeg igjen med 130 sider med empirisk datamateriale som skulle bearbeides. Under intervjuprosessen og transkriberingen hadde jeg allerede gjort meg noen tanker og meninger om hva informantenes beskrivelser omhandlet. Tankene notert jeg ned, uten å gjøre noen større betraktninger rundt disse. Kodingen startet med det som kan beskrives som en «åpen koding» eller «første ordens analyse» (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013) (Postholm, 2017).

Først leste jeg gjennom transkripsjonene digitalt for å få en oversikt og en overordnet forståelse av datamaterialet. I denne prosessen markerte jeg tekstelementer som jeg intuitivt koblet til problemstillingen. I ettertid ser jeg at dette ikke var nødvendig, men det bidro til at jeg fikk en bedre oversikt over datamaterialet. Etter jeg hadde lest alt datamaterialet digitalt skrev jeg ut alle transkripsjonene på papir og leste alt en gang til. Denne gangen benyttet jeg markeringstusjer for å markere i teksten og gjorde meg notater i marginen. For hvert intervju opprettet jeg et nytt digitalt dokument og la alle tekstbulkene inn i en tabell, hvor hvert meningsutsagn fikk sin egen rad (Se figur 2 nedenfor, kolonne «Transkripsjon»). Jeg ønsket ikke å miste eller overse informasjon i denne delen av analysen og valgte derfor å beholde all tekst fra intervjuene. Dette var en tidkrevende prosess, men ga meg en god oversikt over

informantenes beskrivelser. Jeg laget så en ny kolonne i tekstdokumentet (Se figur 2 nedenfor, kolonne «Første orden»). Jeg gikk gjennom transkripsjonene på nytt og stilte meg spørsmål om hva de ulike fenomenene omhandlet (Postholm, 2017). Jeg noterte temaene i den nyopprettede kolonnen. I denne delen av analysen hadde jeg en bevisst holdning til mitt fenomenologiske ståsted og temaene måtte være representative for informantenes opplevelser (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013).

Figur 2: Utdrag fra transkripsjon av to informanter og første steg i analysen

Transkripsjon	Første orden
De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll	Økt kontrollbehov hos Bufetat. Mistillit fører til kontroll oppleves ressurskrevende. Overvåkning
Inntak for eksempel. Jeg føler det har blitt mer en kontrollfunksjon	Bufetat sin rolle og posisjon ser ut til å ha blitt endret til kontrollør. Endre myndighet?

Gioia, Corley og Hamilton (2013) beskriver en opplevelse av kaos i denne delen av kodingsprosessen. Det kan jeg kjenne meg igjen i. Jeg opprettet en ny kolonne i dokumentet før jeg leste gjennom intervjuene på nytt (Se figur 3 nedenfor, kolonne «Tema»). Dette i et forsøk på å identifisere temaer som kunne ha representert det samme fenomenet. Deretter gikk jeg gjennom de ulike fenomenene for å se om noen kunne representer flere temaer. Prosessen gjentok jeg flere ganger. I denne delen av kodingsprosessen forøkte jeg hele tiden å finne mer beskrivende navn på de ulike temaene som fenomenene representerte. Det var viktig for meg at navnet på temaene var tro mot informantenes beskrivelser, men også at de var beskrivende for studiens intensjon (Postholm, 2017). Transkripsjonene ble fortsatt beholdt i sin helhet og adskilt. De mange temaene hadde likevel blitt kraftig redusert og bidro til å gjøre det empiriske datamaterialet mer håndterlig.

Fig 3: Utdrag fra transkripsjon av to informanter første steg og overordnet tema i analysen

Transkripsjon	Første orden	Tema
De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll	Økt kontrollbehov hos Bufetat. Mistillit fører til kontroll og oppleves ressurskrevende. Overvåkning eller avmakt til systemet	Tillitsforholdet med Bufetat. Makt og økt kontrollbehov.

Inntak for eksempel. Jeg føler det har blitt mer en kontrollfunksjon	Bufetat sin rolle og posisjon ser ut til å ha blitt endret til kontrollør. Endre myndighet? Påvirker forespørsel om plassering?	Økt kontrollbehov hos Bufetat. Endring i rolle. Makt og tillit
----------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------

4.3.2 Analysens andre steg

Kodingen fortsatte med det som kan beskrives som en «aksial koding» eller «andre ordens» analyse (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013) (Postholm, 2017). Transkripsjonene ble igjen skrevet ut på papir, noe som ga meg en bedre visuell oversikt. For første gang i analyseprosessen tok jeg et bevisst teoretisk overblikk på det empiriske datamaterialet. Frem til dette stadiet i analysen hadde jeg hatt fokus på en induktiv tilnærming (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013). Analyseprosessen gikk inn i en ny fase hvor jeg forsøkte å identifisere en dypere mening og sammenheng mellom elementene i lys av det teoretiske rammeverket. Valget om å trekke inn teori forstår jeg i denne sammenhengen som å gå fra en induktiv til en abduktiv tilnærming (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013). Jeg benyttet markeringstusjer med ulike farger for å skille tekstelementer i denne fasen.

Jeg oppdaget at flere fenomener kunne representere et likt, men mer teoretisk og abstrakt tema. Jeg opprettet derfor en ny kolonne i de transkriberte dokumentene og gikk på nytt gjennom alle transkripsjonene (Se figur 4 nedenfor, kolonne «Andre orden»). I den nyopprettede kolonnen noterte jeg det abstrakte temaet som fenomenet kunne representere. Jeg valgte å beholde hele intervjuet fordi jeg dobbeltsjekkete om det abstrakte temaet ga mening i forhold til informantenes beskrivelser. Dette var en tidkrevende prosess (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013). I denne delen av analyseprosessen var jeg kontinuerlig på leting etter mer beskrivende og dekkende begreper for de ulike temaene. Begrepene trengte ikke å representere min teoretiske forforståelse, men kunne like gjerne representere beskrivelser fra informantene (Postholm, 2017). I henhold til mitt hermeneutiske perspektiv, var jeg åpen for å utvikle min forståelse. Jeg var derfor interessert i beskrivelser som brøt med min forforståelse. Denne delen av analysen, hvor jeg ofte vekslet mellom teori og empiri, var en utfordrende prosess for meg. Da jeg nådde et teoretisk metningspunkt, hvor jeg ikke identifiserte nye abstrakte temaer, gikk analysen over i en ny fase (Postholm, 2017).

Fig 4: Utdrag fra transkripsjon av to informanter, første steg i analysen, overordnet tema i analysen og andre steg i analysen

Transkripsjon	Første orden	Tema	Andre orden
De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll	Økt kontrollbehov hos Bufetat. Mistillit fører til kontroll oppleves ressurskrevende. Overvåking eller avmakt til systemet	Tillitsforhold mellom Bufetat og privat aktør. Kan også handle om makt	Makt og tillit
Inntak for eksempel. Jeg føler det har blitt mer en kontrollfunksjon	Bufetat sin rolle og posisjon ser ut til å ha blitt endret til kontrollør. Endret myndighet?	Økt kontrollbehov hos Bufetat. Endring i rolle. Makt og tillit til ideell aktør	Byråkrati

Jeg opprettet et nytt digitalt dokument. Øverst i dokumentet limte jeg inn problemstillingen. Nedenfor opprettet jeg en tabell med tre kolonner hvor jeg noterte hvert forskningsspørsmål (Se figur 5 nedenfor). Under hvert forskningsspørsmål opprettet jeg rader og noterte de abstrakte temaene jeg hadde identifisert tidligere i analyseprosessen (Se figur 5 nedenfor). Deretter klippet jeg tekstelementer fra transkripsjonen inn i det nye dokumentet og ga hver informant en unik farge. Tekstelementene ble plassert under det forskningsspørsmålet og det identifiserte temaet som det representerte. Fargekodene gjorde at jeg fortsatt kunne skille informantene fra hverandre, men jeg mistet raskt oversikten over hvem av informantene som representerte hvilken farge. Likevel ga dette meg en mulighet til å identifisere enda flere likheter mellom informantenes opplevelser og forenklet arbeidet når funnene senere skulle presenteres. Jeg ønsket fortsatt ikke å være for selektiv, men beskrivelser som ikke ga mening eller kunne plasseres i tabellen, forkastet jeg. Etter hvert som tabellen fylte seg opp, identifiserte jeg sitater som var beskrivende for studiens problemstilling. Etter at alle de transkriberte intervjuene var plassert inn i det nye dokumentet, dobbeltsjekk jeg at alle var rett plassert. Sitater som inneholdt dialekt eller hadde en muntlig form, endret jeg til bokmål og skriftlig form. Som en siste validering undersøkte jeg at alle sitatene var tro mot informantenes opprinnelige beskrivelser i det originale transkripsjonsdokumentet.

Fig 5: Utdrag fra analysens siste steg hvor sitatene ble plassert under rette forskningsspørsmål og underordnede tema

Problemstilling: Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?

<ul style="list-style-type: none"> Hvordan forstår institusjons- og barnevernsledere at internasjonal-, nasjon- og lokal- politikk er med på å forme deres handlingsrom? 	<ul style="list-style-type: none"> Har statlig barnevernsmyndighet påvirkning på barneverns- og institusjonslederens handlingsrom, i så fall hvilken? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan opplever barnevernslederne og institusjonslederne at deres praksis imøtekommer sivilsamfunnets forventninger?
Politikk	Byråkrati	Kritikk/reduert kritikk
	Makt og Tillit	
	De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll.	
	De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll.	

Analysen ble gjennomført i tråd med mitt vitenskapsteoretiske ståsted og strategi. I analysens første del var jeg tro mot empirien og var bevisst på å legge min egen forforståelse til side. Det var først i analysens andre del at jeg bevisst leste empirien i lys av forskningsspørsmålene, min forforståelse og det teoretiske rammeverket. Dette ble gjort for å utvikle egen forforståelse, om empirien ga mening og om den kunne bidra til å kaste lys over problemstillingen.

4.4 Prosessvalidering, pålitelighet og generalisering

Kvaliteten på kvalitativ forskning speiles ofte gjennom begreper som validitet, reliabilitet og mulighet til generalisering (Kvale & Brinkmann, 2021). I kapittel 4.4 vil jeg gjøre noen betraktninger rundt disse begrepene. Kvale og Brinkmann (2021) foreslår blant annet å sikre kvaliteten ved å gjøre valideringer gjennom hele forskningsprosessen. Jeg vil betrakte studiens validitet i lys av Kvale og Brinkmanns (2021) syv faser. Jeg har valgt en grundig tilnærming til validitet. Årsaken er fordi jeg selv arbeider i barnevernsfeltet og for å vise at prosjektet er i henhold til mitt fenomenologisk-hermeneutiske ståsted.

4.4.1 Prosessvalidering av studien

Slik jeg forstår Kvale og Brinkmann (2021), handler validering om å vise leserne de bevisste valg og vurderinger som er gjort for å sikre kvaliteten i alle faser av forskningsforløpet. Dette for å gi leserne et grunnlag for å bedømme studiens gyldighet.

Allerede fra begynnelsen av forskningsprosessen var jeg sikker på fenomenet jeg ønsket å undersøke. Jeg ville benytte individuelle forskningsintervju for å søke forståelse og ny kunnskap om det valgte fenomenet. Ettersom jeg selv arbeider innenfor barnevernsfeltet, hadde jeg egne erfaringer og en grunnleggende forforståelse før studien startet. Det var likevel utfordrende å konkretisere en problemstilling som fanget opp flest mulig eventualiteter. Gjennom veiledning, diskusjon med medstudenter og egenrefleksjon, ble det tydeligere for meg hva temaet for studien skulle være. Jeg leste teori på styring, samstyring, samhandling, makt og tillit, ny-institusjonell teori og isomorfisme. Problemstillingen og forskningsspørsmålene ble utledet fra dette paradigme. Jeg var likevel bevisst på at informantene kunne gi svar som ikke samsvarte med mitt paradigme. Da var jeg forberedt på å sette meg inn i alternativ teori for å forstå informantenes beskrivelser (Kvale & Brinkmann, 2021) (Postholm, 2017). Utgangspunktet for det teoretiske rammeverket er valgt av meg. Det kan være andre teoretiske tilnærminger som kunne belyst problemstillingen og gitt andre eller mer nyanserte resultater.

Ettersom jeg allerede visste hva jeg ønsket å forske på og hvilken metode jeg ville benytte, var det i planleggingsfasen viktig for meg å kvalitetssikre mine valg. I denne fasen videreutviklet jeg problemstillingen og endret den foreløpige tittelen på prosjektet. Jeg diskuterte også med medstudenter for å forsikre meg om at mine forsknings- og intervju spørsmål ville belyse problemstillingen. I planleggingsfasen beskriver Kvale og Brinkmann (2021) også et etisk kriterium for bedømming av studiens kunnskapsproduksjon. Det etiske kriteriet er at studien bør bidra til noe positivt og nyttig for de involverte, samt gjøre minst mulig skade (Kvale & Brinkmann, 2021). Min intensjon med studien er å få økt forståelse og kunnskap om hvordan statlig styring påvirker handlingsrommet til informantene. Gjennom forskningsprosessen var jeg opptatt av å ivareta informantenes anonymitet. Jeg ønsket å bidra til forståelse og kunnskap som kan videreutvikle barnevernsfeltet. Sett bort fra studiens utvalgs kriterier, som kan være begrensende i forhold til generalisering av funn, har jeg ikke identifisert andre eventuelle negative konsekvenser av forskningsdesignet.

Validitet i intervjufasen handler blant annet om å rekruttere informanter som kan bidra med legitim informasjon om fenomenet det skal forskes på (Kvale & Brinkmann, 2021). Valg av utvalgsriterierene ble diskutert med kollegaer i barnevernsfeltet. Utvalgsriterierene speiler mine tanker om hvem som kan bidra med mest troverdig informasjon i lys av studiens problemstilling. I intervjufasen handler validitet også om kvaliteten på intervjuet og meg som forsker (Kvale & Brinkmann, 2021). Mitt bevisste vitenskapsteoretiske ståsted forenklet min rolle som forsker. Det var utfordrende å holde tilbake på egne holdninger og erfaringer underveis i intervjuprosessen. Jeg hadde et bevisst forhold til mitt fenomenologisk-hermeneutiske ståsted som var til stor hjelp. I tråd med mitt fenomenologiske ståsted var det viktigst for meg i å få frem informantenes dypereliggende opplevelser. Gjennom aktiv lytting og kontrollerende oppfølgingsspørsmål var jeg også opptatt av å utvikle egen forståelse. Dette samsvarer godt med mitt hermeneutiske ståsted. Økt forståelse kunne påvirke min forforståelse før neste intervju og da forskningsrapporten skulle skrives. Min erfaring fra barnevernsfeltet og min brukskompetanse medførte at jeg måtte ha en bevisst holdning til min egen rolle som forsker. Intervjuguiden ble kvalitetssikret av veileder før intervjuene. I veiledning minnet veileder meg på viktigheten av rekkefølgen på spørsmålene. Formålet var å få en åpen og ærlig beskrivelse av hvert enkelt tema. I begynnelsen av intervjuene hadde jeg en passiv rolle hvor jeg stilte «hva» spørsmål. Deretter gikk jeg over til en mer aktiv rolle under oppfølgings- og kontrollspørsmål, hvor jeg stilte «hvordan» og «hvorfor» spørsmål. Til tross for at jeg stilte oppfølgings- og kontrollspørsmål, kan jeg ikke være sikker på om informantenes svar var ærlige. Informantene kan for eksempel ha hatt behov for å beskytte eller fremheve seg selv under intervjuet.

Validitet i transkripsjonsfasen handler om valg som bli gjort i overføringsprosessen fra muntlig språk til skriftlig form (Kvale & Brinkmann, 2021). Jeg valgte å benytte digital lydopptaker i alle intervjuene. Automatisk transkribering ble forsøkt, men jeg opplevde at dette ville forringe kvaliteten og min oversikt. Derfor valgte jeg å transkribere alle intervjuene manuelt selv. Dette for å sikre at all informasjon ble gjengitt så korrekt som mulig. Hvis informantene eksempelvis hadde en tenkepause eller brøt ut i latter, skrev jeg dette inn i transkripsjonsdokumentet. Dette gav meg en god oversikt over det empiriske datamaterialet. NVivo ble benyttet til transkriberingen, som gav meg en tidslinje og gjorde dokumentene oversiktlige. Jeg kunne valgt å transkribere i etterkant av hvert intervju for å lære av egne feil. Denne gangen valgte jeg å ha en intensiv intervjuprosess og transkriberte derfor alle intervjuene etter at de var avholdt. Jeg lyttet likevel til intervjuene rett i etterkant av hvert

intervju, for å identifisere eventuelle justeringer som burde gjøres før neste intervju. Min opplevelse er at strategien ikke utgjorde stor forskjell på sluttresultatet.

Validitet i analysefasen omhandler blant annet om spørsmålene som stilles er relevante for å belyse problemstillingen. Det er også viktig at min bearbeidelse av informantenes beskrivelser er fornuftige, både i henhold til beskrivelsens intensjon og mitt teoretiske rammeverk (Kvale & Brinkmann, 2021). Spørsmålene som ble stilt under hvert tema var åpne spørsmål. Min vurdering var at helt åpne spørsmål ville bidra til mer frie besvarelser av opplevelser i informantenes livsverden. Jeg hadde også utarbeidet oppfølgingsspørsmål under hvert tema for å sikre at informasjonen jeg fikk var korrekt forstått eller for å få mer utdypende svar. I analysens første steg var jeg opptatt av å beholde informantenes beskrivelser så autentiske som mulig. I denne fasen hadde jeg fokus på hva teksten omhandlet, og jeg forsøkte å begrepsfeste dette. I andre ordens analyseprosessen betraktet jeg informantenes beskrivelser i lys av min forforståelse og det teoretiske rammeverket. Mine fortolkninger sjekket jeg mot den originale transkriberingen, for å se om det ga mening og var logisk. Andre forskere kunne valgt et annet teoretisk rammeverk eller valgt en annen analysestrategi som kunne gitt andre resultater. Likevel mener jeg mine funn i analysen er relevante og bidrar til økt forståelse og kunnskap om problemstillingen.

Slik jeg forstår Kvale og Brinkmann (2021) handler validitet i valideringsfasen om mine egne vurderinger og valg knytte til studiens gyldighet og kvalitet. Dette innbefatter refleksjoner rundt hvordan og hvorfor studien bør anses som gyldig, og hvem som kan bedømme studiens kvalitet og gyldighet. Svarene på disse spørsmålene avhenger blant annet av studiens formål og mitt valg av tilnærming for å vurdere studiens validitet. I denne fasen har jeg valgt en pragmatisk tilnærming for å vurdere studiens validitet (Kvale & Brinkmann, 2021).

Kunnskapen som produseres i denne forskningsstudien er blant annet ment å øke forståelsen og kunnskapen til de som arbeider i barnevernsfeltet. Kanskje resultatene kan bidra til endring, gjennom at deltakerne i barnevernsfeltet utvikler egne og alternative perspektiv på dagens barnevernsfelt. Studien kan også være av samfunnsmessig interesse og resultatene kan bidra til økt forståelse av dagens praksis. Dette kan igjen føre til at resultatene i studien blir benyttet i det offentlige ordskifte. Reaksjonene til de som arbeider i barnevernsfeltet spesielt, men også sivilsamfunnets reaksjoner vil være med å bedømme forskningsstudiens gyldighet.

Validitet i rapporteringsfasen handler blant annet om lesernes opplevelse av logiske og legitime koblinger mellom hovedfunnene i studien og mine beskrivelser i rapporten (Kvale & Brinkmann, 2021). Om studien generelt eller forskningsrapporten spesielt blir ansett som plausibel kunnskap, er opp til leserne å bedømme. Jeg har forsøkt å være tro mot min fenomenologisk-hermeneutiske tilnærming. Jeg har beskrevet mine prioriteringer i analysen, gjort en grundig redegjørelse gjennom metodekapitlet og av studiens validitet spesielt. Hvis leserne ikke ser sammenhengen mellom informantenes beskrivelser og mine koblinger til det teoretiske rammeverket, vil sannsynligvis ikke rapporten være til stor nytte. Hvis leserne derimot ser koblingen mellom hovedfunn, mine beskrivelser og det teoretiske rammeverket, kan rapporten være et argument som kan vise vei i fremtidige avgjørelser. Om hovedfunnene viser behovet for mer eller mindre statlig styring av barnevernsfeltet, må være opp til leserne å bedømme.

4.4.2 Studiens reliabilitet

Reliabilitet henviser ofte til sluttresultatet av en forskningsstudie og handler om hvor pålitelig og varig resultatet av studien vil være (Kvale & Brinkmann, 2021). Et tradisjonelt trekk for å bedømme studiens reliabilitet er om andre forskere kan gjenskape resultatene uavhengig av tid og sted (Postholm, 2017). Informantenes opplevelser i denne studien er person-, kontekst- og situasjonsbetinget. Det kan derfor være vanskelig for andre forskere å gjenskape de samme resultatene som jeg har fått i denne studien. Muligens er det slik at informantene ikke hadde svart det samme på et senere tidspunkt, eller hvis intervjuet hadde vært avholdt et annet sted. Det kan også tenkes at en annen forsker ikke hadde stilt de samme spørsmålene. Min intervjuteknikk, væremåte eller måten jeg stilte spørsmål på, kan ha påvirket informantenes svar. Andre forskere ville kanskje gjort andre tolkninger og prioriteringer gjennom transkriberingen og i analyseprosessen (Kvale & Brinkmann, 2021) (Postholm, 2017).

Innen kvalitativ forskning generelt og fenomenologiske studier spesielt, kan variasjon mellom informantenes opplevelser være med å skape et nyansert bilde av problemstillingen. I et slik perspektiv kan variasjon forstås som en styrke ved fenomenologiske studier (Kvale & Brinkmann, 2021) (Postholm, 2017). Gjennom hele forskningsprosessen har jeg forsøkt å finne likheter og motsetninger i informantenes erfaringer, meninger og forståelse. I intervjuprosessen har jeg også tatt med meg generelle beskrivelser av et fenomen, for å teste det ut på de andre informantene. Dette for å få bekreftelser eller motforestillinger, som vil hjelpe meg å få et mer nyansert bilde av fenomenet.

Jeg var bevisst mitt fenomenologisk-hermeneutiske ståsted gjennom hele forskningsprosessen. Da jeg stilte spørsmål om spesifikke tema, hadde jeg en bevisst naiv holdning i begynnelsen. Dette for at informantens beskrivelse av egne opplevelser skulle fremkomme så forutsetningsløst som mulig. Etter at informantene hadde beskrevet sine opplevelser kunne jeg ta en mer aktiv rolle, for å teste troverdigheten i deres svar. Dette gjorde jeg for eksempel ved å stille noen kritiske spørsmål eller gjorde de bevisst på alternative perspektiver. Jeg var åpen for at informantene kunne komme med beskrivelser og opplevelser som brøt med min forforståelse. Dette opplevde jeg som en berikelse og som et bidrag til å utvikle min egen forståelse og forforståelse.

Som kvalitativ forsker kan jeg aldri garantere for informantenes hensikter og at deres beskrivelser er valide. Informantene kan ha et ønske om å fremheve egen person eller stilling. Videre kan informantene være redd for å være ærlige på grunn av potensielle konsekvensene av det de beskriver (Postholm, 2017). I utvelgelsen av informanter ble jeg nysgjerrig på hvorfor to av informantene synes at forskningstemaet var interessant, men viste motstand mot å delta. Jeg vurderte at deres opplevelser ville vært lite pålitelige, fordi beskrivelsene kunne være farget av systemet de var en del av, eller redselen for å bli gjenkjent. Derfor tok jeg et bevisst valg om ikke å legge press på disse informantene. Mine utvalgsriterier og at jeg konfererte med eget nettverk, kan også bidra til å svekke studiens pålitelighet. Det er derfor viktig å presisere at denne fremgangsmåten ikke hadde til hensikt å velge informanter med bestemte holdninger, men rekruttere informanter med god og relevant kunnskap på området.

4.4.3 Generalisering av hovedfunn

Hvis hovedfunnene anses å være plausible, er det neste steget å vurdere funnernes person-, situasjons-, eller bransjeavhengighet (Kvale & Brinkmann, 2021). Studiet har ikke til intensjon å produsere universell kunnskap. Jeg har valgt å intervju et begrenset utvalg ledere i kommunalt- og privat barnevern. Jeg anser derfor resultatene som både situasjons-, person- og kontekstavhengig. Det er likevel sannsynlig at et større antall informanter ville gitt de samme resultatene, men kanskje gitt meg som forsker et mer nyansert bilde av problemstillingen.

Forvaltning og delegering av offentlig ansvar er godt regulert i Norge (Røisland & Vabo, 2016). Det er sannsynlig at andre personer i andre bransjer har positive og negative

opplevelser med statlig styring. Derfor er min vurdering at funnene i studien kan være like interessante og relevante i andre kontekster enn i barnevernsfeltet. Leserne selv må vurdere om forskningsrapportens hovedfunn er plausible og således relevante for seg og sitt fagfelt.

4.5 Forskningsetiske vurderinger

Forskningsprosjektet er godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og utarbeider i samsvar med forskningsetiske retningslinjer for samfunnsfag, teologi, juss og humaniora. I studien har jeg spesielt tatt hensyn til retningslinjene som omhandler hensynet til informantene, kollegiale forpliktelser og fremstillingen av forskningsresultatene (Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora, 2021).

Det er utarbeidet og innhentet et informert samtykke fra informantene. Samtykket inneholdt blant annet nøytral informasjon om prosjektets hensikt, bakgrunn for valg av tema, informantenes rettigheter, samt deres mulighet til å trekke seg fra prosjektet uten å måtte begrunne hvorfor. Jeg var bevisst i rekrutteringen av informanter og la ikke unødvendig press på informantene som viste motstand mot å delta i prosjektet. I møte med alle informantene var det naturlig å informere at forskningsprosjektet ikke var et bestillingsverk fra egen arbeidsgiver og at jeg gjennomførte prosjektet av egen fri vilje. Min relasjon til barnevernsfeltet ga meg en forforståelse. I tråd med mitt fenomenologisk-hermeneutiske ståsted var jeg imidlertid opptatt av økt forståelse gjennom informantenes upåvirkede beskrivelser av sine opplevelser.

Informantenes anonymitet har vært prioritert gjennom hele prosessen og ble enda viktigere da flere informanter påpekte viktigheten av egen og deres organisasjons anonymitet. Allerede i overføringen av lydfil til Mac, anonymiserte jeg hvem de ulike intervjuene omhandlet. Lydfilen ble sikret med passord og låst inn på kontoret. Gjennom transkriberingen fjernet jeg all informasjon som kunne identifisere informantene. Når funn er presentert i denne forskningsrapporten kan informasjon være endret for å ivareta informantenes anonymitet. I slike situasjoner har jeg likevel vært troverdig mot informantenes beskrivelser og meninger. Gjennom det informerte samtykket forpliktet jeg meg til å destruere alle transkriberte dokumenter, lydfiler og annet som kunne identifisere informantene ved prosjektets slutt

Som forsker har jeg også vært bevisst mitt ansvar når det gjelder potensiell skade eller belastning studien kan få for informantene. I utgangspunktet anses ikke studien som en stor

risiko for informantene, men enkelte funn kan forstås som at det har et skadepotensiale for organisasjonene de representerer. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

Jeg har i forskningsprosessen vært opptatt av saklighet i min søken etter innsikt. Det har jeg også vært når jeg har utformet denne forskningsrapporten. Intensjonen med studien har ikke vært å kritisere dagens statlige styringssystem i barnevernssektoren, men heller avdekke positive og negative opplevelser av systemet. Alternative perspektiver som bryter med min forforståelse av statlig styring i barnevernssektoren, bør etter min mening ønskes velkomne. Nye perspektiver kan gi økt innsikt og bidra i den offentlige debatten om hvordan morgendagens barnevernsfelt burde styres.

5.0 ANALYSE

Intensjonen med dette kapitlet er å redegjøre for empiri jeg anser relevant for å besvare studiens forskningsspørsmål og belyse problemstillingen. Empirien er som beskrevet i kapittel 4, hentet fra seks kvalitative forskningsintervjuer med barneverns- og institusjonsledere, i henholdsvis kommunal- og privat sektor. Datamaterialet fra intervjuene inneholder informantenes faktiske beskrivelser av egne erfaringer. Materialet gir informasjon om hvordan barneverns- og institusjonsledere opplever at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Materialet gir også informasjon om hvilken innflytelse barneverns- og institusjonsledere har på statlige føringer. Kapitlet er strukturert i underkapitler som representerer forskningsspørsmålene. Under hvert av disse underkapitlene er det strukturert etter hovedtemaer som fremkom i intervjuene. For at leseren skal forstå konteksten av hvordan handlingsrommet til informantene formes og påvirkes, vil det først bli gjort rede for informantenes forståelse av politisk påvirkning. Underkapitlene er:

- Politisk innflytelse på informantenes handlingsrom
- Statlig barnevernsmyndigheters påvirkning på informantenes handlingsrom
- Informantenes mulighet til å imøtekomme sivilsamfunnets forventninger

5.1 Politisk innflytelse på informantenes handlingsrom

5.1.1 Internasjonalt politisk press på endringer

Informantene hadde en felles forståelse av at et internasjonalt fokus på norsk barnevern, var indirekte med å påvirke deres arbeidshverdag. EMD-dommenes påvirkning og innflytelse på

statlig styring ble trukket frem av flere. En informant sa:

Nå er det jo disse EMD-dommene. Det er jo disse som påvirker systemet nå.

Min vurdering er at informantene hadde en god forståelse av hvordan internasjonal politikk påvirket statlig styring og ikke deres handlingsrom direkte. Informantene kritiserte ikke EMD-dommene, men opplevde at endringer i etterkant ikke alltid var til barnas beste. En informant fortalte:

Også tenker jeg på disse EMD-dommene. Ja det er veldig bra, men i praksis så tenker jeg det blir for ustabil. Når en aktivt skal jobbe mot gjenforeningsmålet hele tiden. Når skal egentlig et barn få ro.

I sine beskrivelser var informantene lojale mot barna og deres familier. Til tross for dette opplevde informantene å ha en begrenset mulighet til å påvirke prosesser som var med på å forme eget handlingsrom. Jeg tolker informanten dit hen at vedkommende opplevde mindre innflytelse desto mer perifer påvirkningen var. Det var med andre ord enklere å påvirke lokalpolitiske prioriteringer enn internasjonalt politisk press. En informant sa det slik:

Utfordringene i dagens system ligger i faktorer vi i stor grad ikke kan påvirke selv. Det gjelder blant annet disse menneskerettighetsavgjørelsene.

Informantene hadde en felles opplevelse av at EMD-dommene hadde bidratt til endringer i krav og føringer som påvirket deres handlingsrom til å levere gode tjenester. De opplevde at endringene ble gjennomført uavhengig av deres stemme. Min forståelse er at internasjonal politikk ikke påvirket informantenes handlingsrom direkte, men bidro til å forme handlingsrommet gjennom politisk press på statlig styring.

5.1.2 Nasjonal symbolpolitikk

Barnevernsfeltets praksis skal på mange måter speile den politiske viljen. Informantene fikk derfor spørsmål om hvordan politisk vilje og føringer påvirket informantenes hverdag. Informantene hadde en felles opplevelse av at politiske føringer bar preg av å ha andre motiver enn å bidra til et bedre barnevern. En informant sa det slik:

Politikk og de politiske føringene er skreddersydd for god spalteplass. De er populistiske og skal tilfredsstillende massene. Problemet er at alle føringene skal gjennomføres på en gang, det henger ikke sammen.

En annen informant fortalte:

Politikk består av kompromiss, for det er ingen som har flertall alene. Det ligger i ryggmargen til en politiker, at han må sette spor etter seg. De må finne noen slike kvikkfiks som de kan markere, men det er jo ingen kvikkfiks som passer inn i vårt fagfelt.

Min forståelse er at politiske føringar ble beskrevet av informantene som symbolpolitikk for å øke oppslutningen til eget parti, eller egen person. Jeg forstår informantene dit hen at de opplevde at politiske vilje ikke var kompatibel med praksisfeltets fungering eller behov. Informantenes beskrivelse, samsvarer med min forståelse av at politikk ofte handler om kompromiss. Dette må kunne anses som en beskyttelsesfaktor mot uintenderte konsekvenser av politisk vilje. Som beskrevet i kapittel 2 er det BFD som har forvaltningsansvaret, utvikler retningslinjer og gir føringar for hvordan barnevernet bør drives. Retningslinjene og føringene skal representere den politiske viljen. Til tross for at politikk legger føringar for informantenes praksis, er min vurdering at nasjonal politikk er med å forme, men ikke direkte påvirke informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester. Min tolkning er også at dette perspektivet samsvarer godt med informantenes beskrivelser over.

5.1.3 Lokalpolitisk samarbeid

Barnevernslederne var opptatt av å ha et godt samarbeid med politisk og administrativ ledelse i kommunen. Dette for å synliggjøre kommunens behov for barneverntjenester, men også for å øke politikernes forståelse av barnevernets arbeid. En informant fortalte:

Jeg tror mange blir overrasket over at vi ikke har anledning til å gjøre mer. Derfor tror jeg tilstandsrapporten til kommunestyret og politisk ledelse er viktig. Fordi de tvinges til å være nærmere. De vet jo veldig lite om hva vi holder på med.

Hva har så lokalpolitikk med statlig styring å gjøre? Som beskrevet i kapittel 2 har barnevernsreformen tilført kommunen et større faglig og økonomisk ansvar. Dette ansvaret

skal kompenseres med en økning i rammebetingelsene til kommunene. Midlene er ikke øremerket barnevern og kommunen kan derfor velge å benytte midlene på andre områder. Min forståelse er at statlig styring påvirker politisk og administrativ ledelse i kommunen. Informantenes rapportering til politisk og administrativ ledelse i kommunen blir derfor viktig for å kunne påvirke fordelingen når kommunen skal gjøre økonomiske prioriteringer. Min vurdering av informantens opplevelse er at politisk og administrativ ledelse på lokalt nivå har blitt en viktig aktør som kan påvirke informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2 Statlige barnevernsmyndigheters påvirkning på informantenes handlingsrom

5.2.1 Statsforvalteren - en støttespiller eller legalitetskontrollør

Som beskrevet i kapittel 2 er det statsforvalteren som fører tilsyn med kommunalt- og privat barnevern. Institusjonslederene beskrev statsforvalteren som «en legalitetskontrollør» som skulle påse at institusjonene forholdt seg til det juridiske rammevektet. For barnevernslederene fremstod statsforvalteren i tillegg som en viktig støttespiller og klageinstans. En barnevernsleder sa:

Vi har halvårlige samlinger med statsforvalteren. Det er en barnevernfaglig sammenkomst med godt faglig innhold. Noen ganger er det innleid folk, for eksempel en jurist fra Bufdir.

Til tross for at statsforvalteren ble beskrevet som en god støttespiller, var det ikke alle barnevernslederen som var like fornøyde med deres arbeid. Flere informanter mente statsforvalteren ofte hadde for stort fokus på enkeltsaker og at dette gav et feil inntrykk av kvaliteten på tjenestene. Informantene opplevde dette som både frustrerende og ressurskrevende. En informant sa dette:

Avvik ser ikke bra ut, men de sier ingenting om hva som kompenserer for avviket, eller hvordan det balanserer kvaliteten i tjenesten. Det er den ene klagen, det er ikke balansert. Når et fosterhjem klager, så må vi gjøre noe med våre fosterhjemtjenester, men hvorfor det, når 30 av de andre fungerer godt.

Institusjonslederene var heller ikke alltid fornøyd med statsforvalteren. Det var spesielt tilbakemeldinger etter tilsyn som ble kommentert av institusjonslederene. En felles opplevelse

var at tilbakemeldingene ikke alltid samsvarte med virkeligheten og informantenes opplevelse av situasjonen. En informant fortalte:

Det er ikke så lenge siden statsforvalteren gikk vekk fra avvik og omtalte alt som lovbrudd. At de ikke lenger har en gradering, tenker jeg er problematisk. Leser du avisene, så kan du lese at en barnevernsaktør har tre lovbrudd, men så kan det gjerne være snakk om bagateller. Den menige mann i gata driter i det, lovbrudd er lovbrudd. Det kan like gjerne være at du har banka opp en ungdom. Dette tenker jeg faktisk er skadelig for renomméet til barnevernet.

Uavhengig av om det var barneverns- eller institusjonslederne som fortalte, hadde alle en sammenfallende opplevelse av at tilbakemeldingene fra statsforvalteren ofte ikke speilet kvaliteten på tjenestene. Jeg forstår informantene dit hen at de opplever tilbakemeldingene fra statsforvalteren kan få uintenderte konsekvenser for barnevernsfeltet. En informant fortalte også at «statsforvalteren ofte blir ullene når de gir tilsvar på klage eller tilbakemeldinger etter tilsyn». Min vurdering er at informantene opplever at statsforvalteren ikke har forståelse for den komplekse oppgaven som informantene var satt til å gjøre. Videre at informantene opplevde for lite fleksibilitet hos statsforvalteren og i det juridiske rammeverket.

Jeg forstår dette som at informantene opplever at en felles forståelse kunne vært ressursbesparende, effektivt og kritikkreduserende. Videre at de opplevde statsforvalteren som en legalitetskontrollør som påvirker deres handlingsrom. Jeg tolker informantene dit hen at de opplever at statsforvalterens manglende forståelse, kan påvirke deres vurderinger og bidra til enda større påvirkning på informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.2 Bufdir den tause

Bufdir er som beskrevet i kapittel 2 et fagorgan og en viktig støttespiller for råd og veiledning for barnevernsfeltet. Tre av informantene nevnte Bufdir i sine beskrivelser av statlig styring i barnevernssektoren. To av informantene beskrev Bufdir som en perifer aktør i byråkratiet som ofte ble innblandet når det var uenighet med Bufetat i økonomiske spørsmål. En informant delte sine tanker slik:

Jeg skjønner at økonomi er viktig, men det tar for mye tid i opplagte saker. Bufetat og Bufdir, jeg tenker det har blitt så mange ulike nivå og ansvarsnivå. Det gjør det så vanskelig.

Jeg forstår informantens opplevelse som at byråkratisering av barnevernssektoren ble opplevd som en brems i utvikling av tiltak og en trussel mot effektivitet. En informant opplevde at Bufdir ikke ivaretok sitt ansvar som rådgivende instans og at dette ble belastende for informanten. Informanten fortalte:

Vi hadde en sak som fikk mye medieomtale. Vi ble sjikanert i ulike kanaler og følte oss maktesløse. Vi prøvde å få kontakt med kommunikasjonsavdelingen i Bufdir og spurte om de kunne gi oss noen råd. Det var vanskelig å få den støtten. Vi kunne uttalt oss generelt liksom, men følte vi manglende støtte fra Bufdir. Det ble ganske taust. Det er tøft å gå ut alene å forsvare arbeid som gjøres etter loven.

Min vurdering av informantens opplevelse er at vedkommende opplever at manglende støtte kan bidra til usikkerhet som kan påvirke informantens fremtidige beslutninger. Min forståelse av informantens opplevelser er at Bufdir svikter i sin rolle som rådgivende instans. Jeg tolker informantens dit hen at de opplever at Bufdir kan ha påvirkning på deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Hvis Bufdir ikke ivaretar sitt ansvar som rådgivende instans er min vurdering at dette kan medføre at informantene ikke benytter sitt handlingsrom i fremtidige saker.

5.2.3 Bufetat allmektig, men med et par svakheter

På grunn av sin posisjon og sitt ansvar i barnevernsfeltet beskrives Bufetat av flere som en aktør med betydelig makt. En av informantene sa:

Jeg tenker Bufetat er så stort, at de åpenbart har muligheten til å legge alle føringer for barnevernsfeltet. De kan egentlig gjøre hva de vil. Det blir som vinmonopolet som kan tredoble prisen på alkohol. Folk kan klage så mye de vil, for de har ingen andre steder å kjøpe likevel. Akkurat slik er det med Bufetat også.

Bufetat blir omtalt som hovedaktøren bak informantenes opplevelse av statlig styring. Slik jeg tolker informantens opplevelse så er det særlig i kontaktflaten med bufetat at statlig styring påvirker og er mest fremtredende. Til tross for dette fortalte flere informanter at Bufetats

organisering representerte en svakhet som aktørene kunne utnytte. En informant beskrev det slik:

Heldigvis snakker ikke venstrehånden med høyrehånden alltid. For godkjenning i Bufetat, kan finne på helt andre ting enn inntaksavdelingen. Så svakheten demmes blir vår fordel. De snakker jo ikke sammen de heller.

Bufetat ble av informanten beskrevet som en stor organisasjon med interne kommunikasjonsutfordringer, hvor ulike avdelinger kunne ha ulik forståelse og intensjon. Flere informanter opplevde at interne utfordringer i Bufetat, utgjorde en mulighet til innflytelse på eget handlingsrom. Informantene fortalte om ulike strategier og taktikker i møte med Bufetat. En informant sa: «Vi sender aldri en saksbehandler alene i møte med bufetat». Informanten fortalte om flere negative erfaringer, hvor Bufetat hadde benyttet sin makt og posisjon til å overkjøre saksbehandlere slik at de fikk en knekk i sin faglige integritet. Informanten fortalte videre:

Det har vært ei greie, fordi den ene saksbehandleren etter den andre blir stilt til veggs. Skal du i møte med Bufetat så skal du ha kollega eller lederstøtte.

Min vurdering av informantens opplevelser er at det kan være to grunner til at saksbehandlere skal ha kollega eller lederstøtte i møte med Bufetat. For det første kan det være for å redusere belastningen på saksbehandlerne. På en annen side, kan dette også tenkes å være en taktikk for å øke sjansene til å påvirke eget handlingsrom. Jeg forstår informantene dit hen at de opplever Bufetat som en mektig aktør med stor påvirkning på deres handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.3.1 Økt kompleksitet endrer kravet til styring

Utfordringene og de sammensatte problemer i barnevernssaker var noe alle var opptatt av under intervjuene. En informant sa:

Økt kompleksitet gjør det jo bare enda vanskeligere å lykkes. Det vil liksom ingen ende ta. Det dukker opp nye problemstillinger hele tiden.

En annen informant fortalte at «det er store komplekse saker som skal forvaltes mellom aktørene». Informantene opplever at økt mangfold og kompleksitet i barnevernssaker endrer forutsetningene for å skape suksesser i barnevernsfeltet. Jeg tolker informantenes dit hen at de opplever et økt behov for samarbeid mellom aktørene i barnevernsfeltet. Videre at økt mangfold og kompleksitet endrer behovet for styring. En informant sa: «Nei jeg har ikke handlingsrom til å levere de beste tjenestene i dag». Flere informanter mente at dagens krav og føringer ikke var tilpasset den økte kompleksiteten og den mer alvorlige atferden hos ungdommene. En annen informant delte sine tanker på denne måten:

Jeg vet om tre ungdommer i dag som de ikke finner ansatte til. De sier det rett ut, at de folkene jeg trenger for å ta vare på disse ungdommene, har jeg ikke lengre lov til å ansette. De får ikke lov til å jobbe fordi det er uforsvarlig. Da sliter jeg med å se barnets beste.

Min tolkning av informantens opplevelse er at det har vært endringer i krav om ansettelser, noe som oppleves som en begrensning i informantenes handlingsrom. Videre at økt kompleksitet og mer sammensatt problematikk, kan medfører et behov for endringer i de statlige føringene. På spørsmål om hvordan dagens krav og føringer påvirket deres handlingsrom til å levere gode tjenester opplevde fire informanter at statlig styring begrenset deres muligheter til å lykkes med ungdommene. En informant sa:

Jeg opplever at verdiene og ideologi som vi står for og har lyst til å drive med, ja vi har fortsatt mulighet til det, men mulighetene snevres inn av ytre krav.

En annen sa det slik:

Jeg føler statlig styring påvirke mer og mer. Det blir mer og mer styring.

En tredje sa:

Mye bra i de statlige styringsprinsippene, men jeg føler jeg blir mer og mer låst i dem.

Det var samsvar mellom informantenes opplevelse av økt mangfold og kompleksitet i Barnevernssaker. Min tolkning er at informantene opplevde mer statlig styring som en statlig

strategi for å imøtekomme den økte kompleksiteten. Slik jeg tolker informantenes beskrivelser begrenser statlig styring deres handlingsrom til å levere tjenester til barnets beste. Tre informanter fortalte også om et økt kontrollbehov hos Bufetat. En informant fortalte:

De skal liksom alltid finne noe å ta oss på. En evigvarende runddans med kontroll. Hvis målet er at ungdommene skal få et bedre tilbud, eller få det bedre, så tror jeg ikke løsningen er å kontrollere oss i hjel.

En annen uttrykte seg slik:

I flere evalueringsmøter, på komplekse tiltak med lav fungering, slutter ikke Bufetat å henge seg opp i detaljer uansett hvor mye vi dokumenterer.

En tredje informant delte sine tanker på denne måten:

Ja, jeg er for kontroll og styring, men det får være måte på. Enkelte ganger føler jeg meg overvåket. Det er ganske ubehagelig faktisk.

Institusjonslederne var de som uttrykte seg sterkest om Bufetat sin rolle som kontrollør. Min vurdering er at dette handler om at Bufetat ikke har et kontrollansvar ovenfor de kommunale barneverntjenestene. Min tolkning av informantenes opplevelser er at det økte kontrollbehovet kan oppleves som et tegn på mistillit fra Bufetat. Kontroller blir heller ikke ansett av informantene som et tiltak som reduserer utfordringene i barnevernsfeltet, eller skaper bedre tjenester. Min tolkning av informantenes opplevelser er at de opplevde at økt kompleksitet, kombinert med økt statlig styring og kontrollbehov, påvirker informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester. Videre at regulering gjennom styring og koordinering må kunne anses både naturlig og nødvendig.

5.2.3.2 Samarbeid, makt og tillit på person- og systemnivå

Informantene hadde ambivalente beskrivelser av samarbeidet med Bufetat. Flere fortalte om gode samarbeidsopplevelser. En informant sa: «Jeg opplever at vi har et godt samarbeid med Bufetat». En annen utdypet det litt mer og fortalte:

Jeg har tilfeller hvor det har vært veldig flinke kontaktpersoner og dyktige folk i Bufetat, hvor samarbeidet fungerer veldig bra og alle drar i samme retning. Da er det jo helt magisk, hvis man klarer å få til det, men igjen det er veldig personavhengig.

Min forståelse av informantens opplevelser er at vedkommende opplever gode samarbeid med Bufetat, men at dette samarbeidet er personavhengig. Informanten opplever at det er mange kompetente folk i Bufetat og at samarbeidet fungerer best når alle er enige om retningen på arbeidet. Tre informanter fortalte at tillit var en forutsetning for godt samarbeid. Til tross for dette var alle tre raske med å skille mellom tillit på individ- og systemnivå. En informant sa det slik:

Jeg opplever tillit muntlig i møtene med Bufetat, men så er det den andre siden, hvor de alltid skal finne noe negative da. Vi blir liksom konstant kritisert. Så en blir lett schizofren av dette her.

En annen informant beskrev sin tillit til Bufetat på denne måten:

Bufetat er så stort. Jeg kan opplever tillit til enkeltpersoner og enkelte avdelinger, men jeg kan også oppleve samarbeidet som veldig utfordrende. Da kan jeg miste tilliten til de som system.

Min forståelse av informantenes delte opplevelser er at de opplever tillit fra og til enkeltpersoner i Bufetat-systemet, men mer begrenset tillit fra eller til systemet de er en del av. Som redegjort for i forrige kapittel opplever informantene at Bufetat har et økende kontrollbehov, noe som påvirker informantenes handlingsrom mer og mer. I et tillitsperspektiv tolker jeg opplevelsene til informantene dit at de opplever å miste tillit til systemet, fordi de føler kontroll og styring begrenser deres mulighet til å levere gode tjenester. Bufetat sitt kontrollbehov var tema også da vi snakket om samarbeid. En informant delte sine tanker på denne måten:

Jeg kom med et forslag om å ha fellesmøte, for vi står i de samme problemstillingene som alle andre, men dette ønsker ikke Bufetat. Dette tenker jeg handler om at de ikke ønsker å møte en felles barnevernsfront. Det er noe med å møte en og en, fordi da har

de kontroll og vi sitter igjen med en forståelse av å være vanskelige. Bufetat driver litt slik splitt og hersk.

Informanten opplever at Bufetat ønsker å forholde seg til en aktør om gangen for å slippe å møte et kollektivt press fra barnevernstjenestene. Informanten opplever at dette handler om et kontrollbehov hos Bufetat. Flere informanter opplevde også Bufetat som et lukket system, som ikke delte informasjon og holdt kortene tett til brystet. En informant fortalte:

Bufetat har jo tatt på seg en oppgave som mellommann. Vi vet jo alle at når en bruker mellommenn så øker risikoen for at viktig informasjon går tapt, eller blir dyssa ned.

En annen informant sa det slik:

Nå er det jo Bufetat som har anbudsrundene for oss. Vi skulle ønske vi hadde mer innsikt i hva vi betalte for. Barneverntjenesten får ikke tilgang til denne informasjonen.

Informanten uttrykker en opplevelse av mistillit mot Bufetat-systemet. Informanten opplevde at Bufetat ofte tok på seg en rolle som budbringer, men informanten hadde ikke alltid gode erfaringer med dette. En annen informant fortalte at vedkommende ønsket innsyn i økonomiske dokumenter som angikk dem, men Bufetat ønsket ikke å dele dette med informanten. Jeg tolker informantenes dit hen at de opplever å bli usikre på Bufetat sin agenda og begynner å tvile på deres intensjoner. Videre at Bufetat ønsker å etablere en fordel ved å holde tilbake informasjon. Bufetat sin opplevde maktposisjon skapte samarbeidsutfordringer for flere av informantene. En informant fortalte:

Det er et problematisk klima og forhandle i, fordi det er ikke reelle forhandlinger. Man forhandler til man er inntil beinet, helt til det er driftskritisk, og først da er Bufetat fornøyd.

Jeg tolker informanten dit hen at vedkommende har en opplevelse av Bufetat som en aktør med mye makt og som er villige til å benytte denne makten for å nå mål på systemnivå. Alle informantene opplevde det som vanskelig og ressurskrevende å være uenig med Bufetat, men det var stort sett institusjonslederne som hadde erfaringer med forhandlinger. Det var ingen forskjell mellom de ideelle og kommersielle aktørene i sine opplevelser av

forhandlingsklimaet. Min forståelse av informantenes delte opplevelser er at Bufetat gjennom sin posisjon, har så mye makt at de påvirker informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.3.2.1 Frykten for bufetat-systemet

Flere informanter fortalte at de fryktet for konsekvensene hvis de var uenige eller utfordret Bufetat-systemet. En informant sa det slik:

En misfornøyd regionleder, en eller annen plass i Bufetat, kan være nok til at du ikke får plasseringer. De sitter med veldig mye makt. Hvis du vil gjøre noe godt med makten, så er jo det vel og bra, men her er det ikke alltid slik.

Det var spesielt institusjonslederne som uttalte en redsel for konsekvenser i møte med Bufetat-systemet. Min vurdering er at institusjonslederne er avhengige av Bufetat for å få plasseringer og derfor deler de slike erfaringer. Jeg tolker informanten dit hen at vedkommende opplever at ansatte i Bufetat-systemet har posisjonsmakt og at de ikke alltid har gode intensjoner. Min vurdering av informantens opplevelser er at samarbeidet mellom informantene og bufetat ikke oppleves som gjensidig. Min vurdering er at informantenes frykt for systemet kan påvirke utfallet i enkeltsaker og derfor påvirke informantens handlingsrom til å levere gode tjenester.

Til slutt under intervjuene ble informantene fortalt at flere private aktører var skeptiske og takket nei til å delta i denne studien. Det ble ikke fortalte hvorfor, men informantene ble spurt om de hadde noen tanker om dette. En informant sa:

De som skal belyses her er allmektige og store. Hvis noen blir lagt for hat i dette systemet, så er de faktisk ferdig. De trenger ikke en gang å si hvorfor, de bare er det. Jeg tenker menigmann og sivilsamfunnet vil være den store beskyttelsesfaktoren. For det å komme med noen kritiske blikk på et monopol, er sjelden en dårlig ting.

En annen informant uttrykte seg på denne måten:

Man er redd for hva man sier i ulike sammenhenger. Hvordan du blir sett på, både som leder, person og organisasjon. Det er liksom ikke ytringsfrihet. Det er låst. Jeg

opplever at når en er ærlig om det som er vanskelig, så blir det egentlig bare enda vanskeligere. Jeg synes dette bare har blitt verre og verre.

I frykt for at noen skulle trekke seg fra studien, ble det lenge vurdert om spørsmålet skulle stilles. Ingen av informantene valgte å trekke seg, men en informant sa:

Det er veldig viktig med anonymitet til oss informantene og jeg håper det blir en oppgave som smeller litt i veggene en eller annen plass.

Min vurdering av informantenes opplevelser er at Bufetats opplevde maktposisjon og kontrollbehov oppleves som en dysfunksjonell mistillit som preger samarbeidet med informantene og påvirker deres handlingsrom. Det skal nevnes at det er institusjonslederne som uttaler seg om frykten og ikke barnevernslederne. Til tross for dette viste alle barnevernslederne forståelse for hvorfor noen hadde valgt å takke nei til deltakelse i studien. Jeg forstår informanten dit hen at vedkommende opplever at Bufetat sin posisjon skaper frykt hos institusjonslederne og frustrasjon hos barnevernslederne. Min tolkning av informantenes opplevelser er at de opplever at barnevernsektoren bærer preg av manglende gjensidighet ved samarbeid og at dette påvirker informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.3.3 Samarbeid preget av lojalitetskonflikter

Under ulike tema valgte flere å etablere et tydelig skille mellom person og system i sine beskrivelser av Bufetat-systemet. En informant sa:

Jeg kjenner egentlig bare kjekke folk i Bufetat, men de er i et slikt rart system, som setter de i en posisjon hvor de må være kritiske til meg, fordi jeg er leder hos en privat aktør.

En annen informant sa det slik:

Bufetat består av mange flinke enkeltpersoner, fagfolk, med gode verdier og høy kompetanse. De er bare nødt til å være tro mot et system de kanskje ikke helt har troen på selv.

Informantene opplevde gode tillitsfulle samarbeid på individnivå, men at ansatte i Bufetat var tvunget til å være lojale mot systemiske mål. Informantene ble spurt om sin lojalitet under intervjuene. Alle informantene var enige, og fortalte at deres «lojalitet ligger hos ungdommene og tiltaket». På spørsmål om hvordan de opplevde Bufetat sin lojalitet, så ble det større usikkerhet. De fleste informantene hadde en opplevelse av at Bufetat var mest lojale mot systemet, men at Bufetat selv gav uttrykk for å tenke på barnas beste. En informant sa det slik:

Jeg opplever at personlig så ønsker bufetat å ha en lojalitet til barna. Likevel tenker jeg at systemet er så stort, at de er nødt til å være lojale til systemet, eller så vil de ikke ha noen mulighet der.

Jeg forstår informantene dit hen at de opplevde at lojalitetskonflikt kan være kilde til uenighet og konflikt i samarbeidet mellom informantene og Bufetat. Tre av informantene beskrev egne erfaringer med å stå i lojalitetskonflikter, eller etter min forståelse, et spenningsfelt mellom egne ansatte og systemiske krav og føringer. En informant delte sine tanker på denne måten:

Noe av det som er utfordrende er at ansatte er veldig inn på individnivå, men jeg som leder må også inn på systemnivå. Det heter kanskje ikke en lojalitetskonflikt, men at en som leder havner i en skvis mellom oppdraget fra Bufetat på systemnivå og de ansatte som gir deg informasjon om barnas behov.

Jeg tolker informantene dit hen at de opplever å være et filter mellom Bufetat-systemet og egne ansatte. Informanten har et helhetlig bilde av situasjonen og ønsker å tilfredsstille begge parter. Til tross for at de står i dette spenningsfeltet, er min vurdering at deres posisjon også kan gi de en unik mulighet til å påvirke eget handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.3.4 Økonomi trumfer kvalitet

Balansen mellom økonomi og kvalitet på tjenestene var et tema under intervjuene. Flere informanter opplevde at statlige styringsvirkemiddel i stor grad var preget av økonomiske motiver og at kvalitet ble nedprioritert både før og under plasseringer. En informant sa:

Bufetat er sjelden villige til å betale for god kvalitet. Først da du ligger likt på pris, blir kvalitet tellende. Jeg husker ikke, men tror pris skal telle 30 % i anbudsrunder og for å si det slik, det er ikke reelt.

Jeg forstår informanten dit hen at de opplever at det ikke er samsvar mellom det Bufetat sier de skal gjøre og det de faktisk gjør. Fire informanter opplevde at økonomi ofte var en kilde til konflikt og at dette skapte utfordringer i samarbeidet med Bufetat. En informant fortalte at «de som sitter på inntak i Bufetat er veldig pressa på økonomi. De er veldig redde for dette og det preger hele forinntaksarbeidet». En annen informant sa:

I uenighet mellom kommunen og Bufetat, men også institusjon og Bufetat så handler det ofte om at ungdommen trenger noe Bufetat ikke vil betale for. Det er nok dit vi kommer. Det er tall og økonomi som blir det viktige. Det er ikke ungdommene vi skal være der for lengre.

Min forståelse er at informantene opplever at økonomiske rammer på systemnivå ikke tilfredsstillende de kvalitative målene på tjenestenivå. Jeg tolker informanten dit hen at vedkommende opplever at ulik målforståelse og prioriteringer synes å være en utfordring i samhandlingen mellom Bufetat og informantene. Eller som en av informantene fortalte:

Jeg tro det kan være samsvar mellom mål, men kanskje ikke veien til målet. Det er mer uenighet rundt prosessen, enn selve målet om omsorgssituasjonen.

Det var samsvar mellom barneverns- og institusjonsledernes opplevelser av forholdet mellom økonomi og kvalitet. Min tolkning av informantenes opplevelser er at opplever at uenighetene med Bufetat oppstår når tiltak skal utvikles og, eller endres. Videre at Bufetat inntar et økonomisk- og informanten et kvalitativt perspektiv. Dette ser ut til å skape et spenningsfelt som informantene må opererer i. Jeg tolker informantene dit hen at de opplever at Bufetat sitt økonomiske og systemiske perspektiv, påvirker informantenes handlingsrom til å levere kvaliteten de ønsker.

5.2.4 Barnevernsreformen med et tydelig mantra

Barnevernsreformen trådte i kraft 01.01.2022. Alle informantene var opptatt av reformen og hadde meninger om den. Det kom tydelig frem under intervjuene at barneverns- og

institusjonsledere ble ulikt berørt av reformen. En av informantene fortalte at «barnevern handlet om å jobbe med de komplekse sakene og derfor tenkte vedkommende at barnevernsreformen var en fin vei å gå». Ansvarsoverføringen fra stat til kommunene og det nye kompetansekravet var det som opptok informantene mest. På spørsmål om hvilke tanker informantene hadde gjort seg om reformen, svarte en av barnevernslederne dette:

Jeg tenker at barnevernsreformen er en litt sånn tvangstrøye, et statlig styringsvirkemiddel. Det er økonomiske insentiver for å jobbe mer forebyggende, samtidig så er det jo helt klart en pisk og en straff.

En annen barnevernsleder sa dette:

Prioriterer du forebyggende så raser barnevernet. Prioriterer du barnevernet så raser det forebyggende. Da er du inne på det med handlingsrom, du har det, men det er underlagt sterke prioriteringer. Etter barnevernreformen hvor alle egenandelene har skutt i været, har jeg for første gang i mitt liv tatt meg i om kvelden å kjenne på at jeg ikke kan plassere fordi vi ikke har råd til det.

Jeg forstår barnevernslederne dit hen at de opplevde å ha fått nye økonomiske og faglige utfordringer etter at barnevernsreformen ble innført og begge deler påvirket deres handlingsrom. Jeg tolker informantene dit hen at de opplever barnevernsreformen som sterk statlig styring for å nå systemiske mål, med politiske motiver. Til tross for dette var alle barnevernslederne enige om at fokuset på forebyggende arbeid var viktig. En informant sa det slik:

Vi jobbet jo slik allerede, før barnevernsreformen kom. Vi har vært tidlig i denne prosessen, fordi vi så det kunne redusere antall tyngre saker senere.

Min forståelse av informantenes opplevelser er at de ikke var uenige i barnevernsreformens innhold i forhold til forebygging, men de anså reformen som styringsvirkemiddel for å effektivisere tjenestene. Institusjonslederne hadde et annet syn på barnevernsreformen og det økte ansvaret til kommunene. De anså ansvarsoverføringen som et statlig pressmiddel som kunne få uintenderte konsekvenser for barna som trengte barnevernets tjenester. En informant sa:

Jeg synes det er skummelt at kommunene har fått et større økonomisk ansvar, fordi økonomi skal ikke være det store her. I et Bufetat-system, går det ikke på bekostning av alt mulig annet. Konsekvensen blir at barnevernet ikke plasserer før det er tvingende nødvendig. Barnevernledere sitter veldig nært sin egen pengebenge. De vet at hvis de bruker en halv million på et tiltak, så går det på bekostning av noe annet.

Ny barnevernsreform vil ifølge informantene få konsekvenser for deres arbeidshverdag, men også for barna som har behov for deres tjenester. Jeg vurderer informantene opplevelser som at de opplever barnevernsreformen som en sterk statlig styring, med politiske motiver. Min tolkning av informantenes opplevelser er at det økte ansvaret til kommunene vil påvirke informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester.

5.2.4.1 Økt kompetansekrav i barnevernet

Det nye kompetansekravet i barnevernsreformen var det temaet som skapte mest engasjement hos informantene. Det var stor ambivalens mellom informantenes opplevelser. Det var et tydelig skille mellom barneverns- og institusjonsledernes meninger og opplevelser. Barnevernslederne var i utgangspunktet mer positive til kompetansekravet enn institusjonslederne. De så på kompetansekravet som en profesjonalisering av barnevernssektoren. Min forståelse er at institusjonslederne er allerede direkte berørt av kompetansekravet. Videre forstår jeg at det er lagt inn en overgangsordning på ni år, før kompetansekravet er gjeldende i kommunalt barnevern. Jeg vurderer det slik at det er ulike krav til kompetanse i kommunalt barnevern og i miljøterapeutisk arbeid på barneverninstitusjoner. Alle informantene var i utgangspunktet positive til en kompetanseheving i barnevernssektoren. Til tross for dette var institusjonslederne svært negative til kompetansekravet for miljøterapeutisk arbeid på barnevernsinstitusjon. De mente det nye kravet ikke traff praksisfeltets behov og var bekymret for konsekvensene for barna og miljøterapeutene. En institusjonsleder sa:

Jeg heier på kompetanse, men synes først en skal definere kompetanse. Hva er det som trengs, hva er viktigst når en jobber med en sårbar ungdom? De eneste som egentlig taper på dette er barna og de stakkars miljøterapeutene som sitter igjen med traumer og uførepensjon.

En annen institusjonsleder delte sine tanker på denne måten:

Kompetansekravet er så styrende, at det er en risiko for driften på institusjonen.

Rommet for personlig egnethet har blitt så lite, at vi må lete etter ansatte i miljøer som allerede har mangler i egen profesjon. Jeg tenker det er helt skandale egentlig. Jeg kan ikke forstå annet, enn at veldig mange av disse kravene er laget av mennesker som aldri har vært i nærheten av en barnevernsinstitusjon.

Min tolkning av informantenes opplevelser er at de opplever det nye kompetansekravet som et byråkratisk verk som nedprioriterer viktige egenskaper som relasjonskompetanse. De opplevde at kompetansekravet begrenset utvalget ved ansettelse, ved at de ikke lengre kunne ansette miljøpersonale de anså som best egnet til å ivareta barna. Barnevernslederne hadde et mer nyansert bilde, hvor både fordeler og ulemper med de nye kravene ble reflektert over. En barnevernsleder fortalte dette:

Se på kompetansekravet, det er ikke alltid slik at en master fører til at du tar klokere valg. Samtidig ser vi det er tøft å gå i fylkesnemnda, å stå i disse sakene. Du skal jo liksom være litt advokat oppi alt også. Samtidig må en også kunne være relasjonsbygger. Vi kan synes noen er kjempeflinke og bruker de rette ordene, men det hjelper ikke en dritt, hvis du ikke får kontakt med de du skal jobbe med.

En annen barnevernsleder sa det slik:

Jeg tenker det er naturlig at vi utvikler oss og at det skjer gjennom en kompetanseheving. Likevel er det helt feil at kompetanse er svaret på hvorfor barnevernet ikke leverer. All utdanning er positivt for refleksjon, men det betyr ikke at alle må ha den samme utdanningen. Vi møter en gruppe som er mangfoldig og derfor vil det være positivt med mangfoldighet også i kompetansen.

Jeg forstår informantene dit hen at de opplever det nye kompetansekravet for strengt. Videre at de både ønsker og ser behovet for en større fleksibilitet i det nye kravet. Min forståelse er at alle institusjonslederne var enige om at «det er bra det er fokus på kompetanse, men de må lage noe som lar seg gjennomføre i praksis. Slik det ligger nå, lar det seg ikke gjennomføre». Ingen av institusjonslederne innfridde det nye kompetansekravet på sine institusjoner. De var

bekymret for at Bufetat ville benytte dette som et argument for å ansvarliggjøre dem dersom noe gikk galt på institusjonene. En informant sa:

Enten så går de tilbake og sier, her har vi ikke tenkt oss helt om, men det er det lite sannsynlig at Bufetat gjør. Og da vil det ende opp som en sovende forskrift, som de vil bruke mot deg når de bestemmer seg for å slå med slegga.

Jeg forstår informantene dit hen at de opplever at det nye kompetansekravet påvirker informantenes hverdag og begrenser deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Videre at det er vanskelig å finne kompetente miljøterapeuter som tilfredsstiller kompetansekravet. Likevel forstår jeg også at flere informanter setter pris på en kompetanseheving og at dette kan være positivt, spesielt i komplekse saker i det kommunale barnevernet.

5.3 Informantenes mulighet til å imøtekomme sivilsamfunnets forventninger

På spørsmål om statlig styring gav de nok handlingsrom til å imøtekomme sivilsamfunnets forventninger, tok informantene ulike perspektiv. En informant delte sine tanker slik:

Forventningene til tjenesteleveranse fra samfunnet blir egentlig bare større og større. Hele samfunnet har blitt mer forventningsstyrt og det gjelder jo barnevernet også. Forventningene bare øker og øker, gapet blir bare større og større. Dette gjør det veldig viktig med forventningsavklaringer. For legger du lista for høyt, vil noen bli misfornøyd. Legger du lista for lavt og det går bedre enn forventet, så blir noen fornøyde. Det blir liksom en pruting på forventninger. For kommer lista lavt nok, kan du jo faktisk skape en form for suksess.

Min tolkning av informantens opplevelse er at et økende forventningsgap, hvor deres handlingsrom ikke har utviklet seg i takt med sivilsamfunnets forventninger. Min forståelse av informantens opplevelse er at det er behov for større åpenhet i barnevernssaker. Dette for å avklare hva som er mulig og ikke. En annen informant opplevde at Bufetat ikke alltid opptrådte redelig og at informasjon de fremsatte ofte var utdatert eller uriktig. Informanten opplevde at dette fikk konsekvenser og påvirket deres forhold til sivilsamfunnet. Informanten sa det slik:

Så står det noen flotte festtaler på nettet hos Bufetat. Da blir det slik at når folk leser det så lurer de jo på hvorfor vi i kommunene ikke kan tilby det.

Min vurdering er at det kan være flere årsaker til feilinformasjon på Bufetat sine nettsider. Det kan være en ubevisst glipp fra Bufetat, men det kan også være en bevisst strategi for å fremstå bedre enn de faktisk er. En informant opplevde at det var mye bra i styringsvirkemidlene og at disse ofte gav nok handlingsrom til å imøtekomme sivilsamfunnets forventninger.

Informanten sa:

Jeg tenker i stor grad de statlige føringene treffer samfunnets forventninger, men ikke alltid. Jeg tenker det er mye bra styring og føringer, men de er kanskje litt for omfattende og kompliserte.

Jeg forstår informanten dit hen at vedkommende opplever at tjenestene som produseres treffer sivilsamfunnets forventninger, men at rammeverket er krevende å forholde seg til. Det var flere informanter som opplevde å ha et godt handlingsrom. En annen informant reflekterte slik:

Jeg har et ganske stort handlingsrom, fordi jeg tenker du selv kan være med å påvirke handlingsrommet. Jeg tro vi barnevernsledere har større handlingsrom enn vi selv tror, men at en blir litt stresset over alt som detter i hode på en.

Informanten er fornøyd og ser muligheter og ikke begrensninger i eget handlingsrom. Jeg forstår informantene dit hen at de opplever et omfattende rammeverk og at dette vanskeliggjør å identifisere mulighetene i eget handlingsrom. Min vurdering er at spørsmålet ikke bidrar til å forstå hvordan statlig styring påvirker informantenes handlingsrom, men at det kan bidra til økt forståelse av konteksten til problemstillingen.

5.4 Oppsummering

I kapittel 5 er det redegjort for informantenes opplevelser av hvordan handlingsrommet formes, påvirkes og hvordan det imøtekommer sivilsamfunnets forventninger. Hvordan handlingsrommet formes, er tatt med for at leseren skal få et helhetlig bilde av konteksten som problemstillingen utløper fra. Min vurdering er også at dette kan bidra til økt forståelse

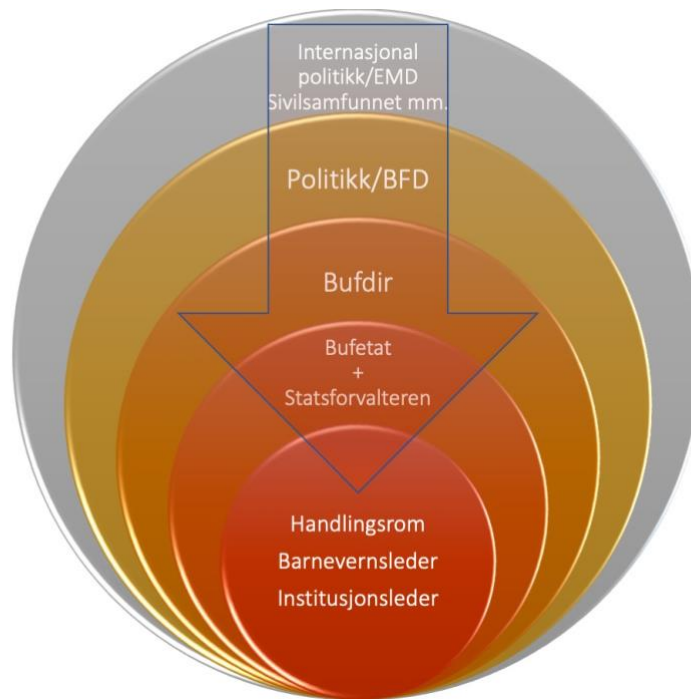
av og kunnskap om, fenomenet det forskes på. Informantenes mulighet til å imøtekomme sivilsamfunnets forventninger er tatt med av tre årsaker. For det første kan sivilsamfunnet forstås som statlig styrings største kritiker. For det andre fremgår mye av kritikken som er rettet mot barnevernet fra sivilsamfunnet. For det tredje slutter sivilsamfunnet den demokratiske prosessen. Dette fordi det er sivilsamfunnet som velger politisk retning ved valg. Elementene er belyst for at leseren skal få et helhetlig bilde og en forståelse av statlig styring i barnevernssektoren.

Av kapitlet fremgår funn som viser at statlig styring påvirker informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester. Kontaktflaten mellom informantene og Bufetat er bevilget mye plass i kapitlet. Valget er ikke tatt av meg som forsker, men det var dette informantene vektla under intervjuene og som fremstod som naturlig under analysen av empirien. Samarbeid, makt og tillit, lojalitetskonflikter, frykt, barnevernsreformen, byråkratisering og økt kompleksitet fremstod som faktorer ved statlig styring som påvirker informantenes handlingsrom til å levere gode tjenester. Gjennom analysen er det gjort rede for ulikhetene mellom barneverns- og institusjonsledernes opplevelse av statlig styring. Til tross for dette, er min vurdering at temaene er like relevante for både barneverns- og institusjonslederne, men at de påvirkes i ulike situasjoner og i ulik grad. Min vurdering er at statlig styring både er ønsket, naturlig og nødvendig. Til tross for dette viser funn i studien at statlig styring åpenbarer seg gjennom en pågående byråkratiseringsprosess som kanskje ikke ser ut til å møte praksisfeltets behov. I et endringsperspektiv er min vurdering, at studiens funn viser et opplevde behov for endring og kanskje tiden er moden for å gå fra statlig styring til samstyring. I kapittel 6 vil jeg drøfte noen av funnene opp mot idealtypiske teorier og tidligere forskning.

Illustrasjon av informantenes handlingsrom

Figur 6: Er en illustrasjon av hvordan statlig styring påvirker informantenes handlingsrom.

Illustrasjonen er laget ut ifra forfatterens forståelse av informantenes beskrivelser.



Figur 6 viser informantenes opplevelse av hvordan statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester. Internasjonal politikk, spesielt gjennom EMD-dommene, sammen med sivilsamfunnet, har innflytelse på nasjonal politikk. Gjeldende politikk er et resultat av demokratisk valg. Politisk vilje blir iverksatt gjennom BFD, som utvikler retningslinjer og gir føringer for hvordan barnevernet bør drives. Bufdir utvikler veiledere og er et fagorgan som også gir anbefalinger til barnevernsfeltets praksis. Statsforvalteren er tilsynsmyndighet og påser at aktørene utfører sitt arbeid etter gjeldende regelverk. Bufetat har ansvaret for det praktiske barnevernsarbeidet og skal blant annet godkjenne og kontrollere institusjoner som drives etter barnevernloven. Bufetat har bistandsplikt når kommunen ber om hjelp til å plassere barn utenfor hjemmet.

6.0 DRØFTING

I kapittel 6 drøftes funnene fra kapittel 5 i lys av det teoretiske rammeverket i kapittel 3 og tidligere forskning i kapittel 2. Målet er å synliggjøre både samsvar og motstridigheter mellom empirien, det teoretiske rammeverket og tidligere forskning.

I dette kapitlet vil informantene bli omtalt som ledere. Der det er hensiktsmessig for å synliggjøre forskjeller i funn, vil det bli benyttet barneverns- eller institusjonsleder. Studiens funn er som beskrevet tidligere et resultat av seks forskningsintervjuer fordelt på tre

barneverns- og tre institusjonsledere. Min vurdering er at dette er et for lite grunnlag til å kunne generalisere funnene eller ha sterke meninger om de. Dette fordi funnene er både person-, situasjon- og kontekstavhengig. Til tross for dette anser jeg funnene som relevante og interessante i søken etter forståelse og ny kunnskap om problemstillingen, noe som også er hovedhensikten med studien.

Studiens problemstilling er:

Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?

Studiens forskningsspørsmål:

- Hvordan forstår barneverns- og institusjonsledere at internasjonal-, nasjon- og lokalpolitikk er med på å forme deres handlingsrom?
- Har statlig barnevernsmyndighet påvirkning på barneverns- og institusjonslederens handlingsrom, i så fall hvilken?
- Hvordan opplever barneverns- og institusjonslederne at deres praksis imøtekommer sivilsamfunnets forventninger?

For å belyse studiens problemstilling har jeg valgt å drøfte funn i kontaktflaten mellom Bufetat og lederne som ble intervjuet.

Statlig styring og koordinering av barnevernssektoren kan forstås gjennom de idealtypiske perspektivene hierarki, marked og nettverk. Et hierarkisk perspektiv bygger på en teoriforståelse knyttet til Webers byråkratitenkning. Markedsperspektivet bygger på ny-institusjonell økonomisk teori og nettverks perspektivet bygger på nettverksteori (Røisland & Vabo, 2016). Min vurdering er at de tre perspektivene kan være et godt utgangspunkt for å forstå hvordan statlig styring, gjennom Bufetat, påvirker lederne sitt handlingsrom til å levere gode tjenester. Perspektivene kan bidra til økt forståelse av hvordan lederne opplever at Bufetat utøver sin rolle som retningsgiver for barnevernsfeltet. Tidligere forskning gir en tydelig indikasjon på byråkratisering i Bufetat (Gautun, 2009). I dette kapitlet ønsker jeg derfor å innta et endringsperspektiv hvor jeg drøfter funn opp imot markeds- og nettverksperspektivet. Dette kan bidra til økt forståelse og ny kunnskap om hvordan statlig styring påvirker ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

6.1 Byråkratiet i et endringsperspektiv

Funn tyder på at Bufetat har stor makt i lys av sin rolle og posisjon. Når lederne omtalte Bufetat benyttet de ord som allmektig og monopolist. Det ble også hevdet at Bufetats formelle maktposisjon medførte at de kunne legge alle føringene for institusjonsbarnevernet. Funnet ser ut til å sammenfalle med tidligere forskning. Her beskrives et asymmetrisk maktforhold mellom statlig- og kommunalt barnevern, der kommunalt ansatte opplevde at statlig nivå ofte overprøvde deres beslutninger (Gautun, 2009). Funn tyder på at Bufetat i lys av sin formelle posisjon og rolle, gir de autoritet og makt til å styre barnevernsfeltet ved å legge premisser som andre aktører må forholde seg til. Lederne opplever at Bufetat styrer barnevernsfeltet i et ovenfra og ned perspektiv, som samsvarer godt med et hierarkisk perspektiv på styring og koordinering. Økt kompleksitet i barnevernssaker var noe som fremstod som tydelig i analysen og som vil bli drøftet senere i kapittel 6. Hvis målet er at barn som kommer i kontakt med barnevernet skal få et godt tilbud, kan økt kompleksitet kreve endringer i hvordan barnevernsfeltet styres og koordineres. Årsaken er at utfordringene blir så store at hverken Bufetat eller lederne i studien har full oversikt og kan løse oppgavene alene (Røisland & Vabo, 2016). I et endringsperspektiv kan nettverksperspektivet eller samstyring løftes frem som et alternativ. Perspektivet står på mange måter i kontrast til det hierarkiske perspektivet, men samstyring kunne hatt positive effekter fordi lederne antagelig ville følte mer tilhørighet og eierskap til barnevernssakene (Høyser-Humberset, 2020). En tanke er at mangfoldet og kompleksiteten som er opplevd, kan se ut til å kreve mer gjensidighet i samarbeid og en mer horisontal styring av barnevernsfeltet (Røisland & Vabo, 2016). Funn viser at lederne opplevde at krav og føringer falt i hode på dem og de opplevde begrenset mulighet til å påvirke disse føringene. Samstyring av barnevernsfeltet ville fordret felles målforståelse og enighet i hvordan oppgavene burde blitt fordelt, koordinert og løst. Premissene for å lykkes med et slik samarbeid ville blant annet vært felles verdier og tillit (Røisland & Vabo, 2016). Ut fra funn og tidligere forskning kan det tyde på at samstyring som er bygget på slike prinsipper, kan være utfordrende å få til i barnevernsfeltet. Årsaken til dette er at samarbeidet mellom lederne og Bufetat fremstår som ubalansert både i form av makt og muligheten til å påvirke ledernes handlingsrom (Gautun, 2009) (Røisland & Vabo, 2016). Om barnevernsfeltet skal styres etter byråkratiske prinsipper eller samstyring er usikkert. Det er ikke slik at man må velge mellom samstyring eller byråkratisering, styring og koordinering kan tenkes å ligge et sted midt inne i dette spenningsfeltet. Årsaken er at det ut ifra kompleksitet og alvorlighet kan argumenteres for et behov for byråkratiske løsninger. Kanskje

svaret ligger i å finne balansen mellom nok byråkrati og en godt faglig forankret praksis (Stene, Taule, & Ugseth, 2019).

Som det fremgår av analysen forteller lederne at Bufetat driver konkurranseutsetting og forhandlinger ved institusjonsplasseringer. Institusjonslederne opplever ikke at forhandlingene er realistiske fordi Bufetat styrer forhandlingene gjennom formell makt. På den ene siden kan vi forstå at Bufetats bruk av makt i forhandlinger kan styrke opplevelsen av at Bufetat styrer barnevernsfeltet etter hierarkiske prinsipper og byråkratiske mål. På den andre siden kan konkurranseutsetting og forhandlinger også forstås som at Bufetat styrer og koordinerer barnevernsfeltet etter markedsprinsipper hentet fra NPM (Røisland & Vabo, 2016). I analysen fremkommer det også en opplevelse av at Bufetat holder kortene tett til brystet og at lederne ikke opplever å få tilgang til ønsket informasjon. Min vurdering er at manglende åpenhet kan bidra til å skape usikkerhet rundt Bufetats intensjoner. Hvis lederne opplever at Bufetat holder tilbake informasjon for å skaffe seg en fordel, kan det tenkes at lederne får en opplevelse av at Bufetat har en alternativ agenda (Røisland & Vabo, 2016) (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Å studere Bufetat sin styring og koordinering i et ny-institusjonelt markedsperspektiv er etter min vurdering noe som kan bidra til økt kunnskap og forståelse av problemstillingen.

6.1.1 Kontroll og detaljstyring

Fire ledere hevder Bufetat styrer barnevernsfeltet med hard hånd, stiller strenge krav og legger klare føringer for barnevernsfeltets arbeid. De uttrykte bekymring for den økte kompleksiteten og alvorligheten i barnevernssaker og opplevde at utfordringene ofte ble møtt med mer statlig styring. Institusjonslederne opplevde at detaljstyring og økt kontrollbehov ikke var uvanlig og opplevde de statlige styringsvirkemidlene som lite hensiktsmessige. Årsaken var en opplevelse av at økte krav og nye føringer ofte begrenset deres handlingsrom til å levere gode tjenester til barna. Ledernes beskrivelser er sammenfallende med et hierarkisk perspektiv på styring og koordinering. Bufetat med sin formelle autoritet og rolle kan legge føringer å styre barnevernsfeltet gjennom standardisering, overvåkning, kontroll, ansvarsfordeling, med mer (Røisland & Vabo, 2016). Dette kan også forstås som Bufetats mulighet til å sikre forsvarlighet på institusjonsbarnevernet. Bufetat er kontrollmyndighet og har ansvaret for at institusjonsbarnevernet følger de krav og føringer som er bestemt (Barnevernloven, 1992). Økt kontrollbehov kan etter min vurdering forstås i sammenheng med økt kompleksitet. I utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår det

som kan styrke mine antakelser. Av rapporten fremgår at Bufetat ikke har samme «instruksjonsmyndighet» ovenfor private aktører som de har ovenfor statlige barnevernsinstitusjoner. Det vil si at godkjenning, kontroll og kontraktsoppfølging kan anses som Bufetats verktøy for å sikre kvaliteten og forsvarligheten på det private institusjonsbarnevernet (Grünfeld, et al., 2020). Perspektivet står likevel i sterk kontrast til samstyring der felles prosessforankring og evalueringer ville foregått i et etablert felleskap preget av tillit, lojalitet og felles problemanalyse (Røisland & Vabo, 2016).

Som det fremgår av analysen kan det likevel se ut som økt kontroll og detaljstyring er lite hensiktsmessig som styringsvirkemiddel for å sikre bedre kvalitet. Det er likevel viktig å presisere at utvalget i denne studien er begrenset og at funn ikke trenger å samsvare med andre ledes erfaringer, andre steder i landet. I utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår det også at kvalitet kan anses som et indirekte styringsvirkemiddel fordi institusjonslederne er avhengige av Bufetat for å få plasseringer (Grünfeld, et al., 2020). Som det fremgår av analysen bekrefter institusjonslederne at Bufetat benyttet dette som styringsmiddel. Problemet var at institusjonslederne ikke alltid opplevde at Bufetat hadde gode intensjoner. Perspektiver bekrefter likevel opplevelsen av at Bufetat fremstår som en mektig aktør som styrer og koordinerer barnevernsfeltet med formell makt og autoritet. Min vurdering er at institusjonsledernes erfaringer og utredningen «institusjonstilbudet i barnevernet» viser at konsekvensene av Bufetat sin styring og koordinering enklest kan forstås i et byråkratisk- hierarkisk perspektiv.

6.1.2 Oppsummering

Som vist i denne drøftingen kan det se ut som det er samsvar mellom tidligere forskning og funn i studien. Etter min vurdering kan Bufetat sin styring og koordinering av barnevernsfeltet forstås i lys av byråkratiske teorier og det hierarkisk perspektiv. Likevel har jeg løftet frem samstyring som et alternativt endringsperspektiv. Det er to årsaker til dette. For det første så står det i kontrast til ledernes opplevelser av Bufetats styring av barnevernssektoren. For det andre så løftes det også frem som et ideal som flere og flere forsøker å tilstrebe (Røisland & Vabo, 2016). Studien har et lite utvalg og det er begrenset med tidligere forskning på statlig styring i barnevernssektoren. Derfor er det utfordrende å komme med sterke meninger. Likevel mener jeg at hvis målet er at barnevernsfeltet skal levere gode tjenester så kan det være behov for justeringer på hvordan barnevernsfeltet styres og koordineres. Funn i studien og tidligere forskning bekrefter dette. Et lite paradoks etter min vurdering er at en klassisk

betegnelse på et byråkrati er en bevisst designet organisasjon som er optimalisert for å nå mål (Sørhaug, 2020). Tidligere forskning og lederne i denne studien beskriver Bufetat som byråkratisk organisasjon som både er ineffektiv og ressurskrevende (Gautun, 2009). Hvis da Bufetat ikke er optimalisert for å nå mål på systemnivå, så er min forståelse at ineffektiv og ressurskrevende står i motsats til hva et byråkrati er ment å være. Jeg mener vi kan få ny kunnskap og økt forståelse av å studere statlig styring i barnevernssektoren i et ny-institusjonelt markedsperspektiv og i et nettverksperspektiv (samstyring). Dette fordi tidligere forskning og funn i studien viser til at Bufetats styring og koordinering enkelt kan forstås i lys av byråkratiske teorier og et hierarkisk perspektiv.

6.2 Økt kompleksitet- krav til endring

Røisland & Vabo (2016) hevder i sin bok at når det avdekkes problemer som opptar mange, øker presset fra sivilbefolkningen om mer statlig styring. I et slik perspektiv kan vi forstå at kritikken som er rettet mot barnevernet øker presset på mer statlig styring i barnevernssektoren (Skogstrøm, 2015) (Øie, 2015) (Helmikstøl, 2015) (Alvik, 2021) (Kvalnes, 2021). Som beskrevet tidligere har samfunnet blitt mer sammensatt og kompleks, noe som også har påvirket statlige ansvarsoppgaver. Som drøftet over kan dette medføre et behov om å tenke annerledes i hvordan barnevernssektoren bør styres og koordineres (Røisland & Vabo, 2016). Av analysen fremgår det at lederne opplever økt mangfold og kompleksitet i barnevernssaker. Tidligere forskning bekrefter dette og tillegger at de som legger føringer for barnevernsfeltet ser ut til å leve i en ideell verden som ikke samsvarer med virkeligheten (Gautun, 2009). Dette bekreftes også av funn i denne studien. Av utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår det at det er kompleksitet i oppgavene og at dette blant annet fører til vanskeligheter i ansvarsfordeling i samarbeid (Grünfeld, et al., 2020).

Min vurdering er at både teori, tidligere forskning og funn i studien er sammenfallende i sine opplevelser av økt mangfold og kompleksitet i samfunnet generelt og i barnevernssektoren spesielt. Funn i tidligere forskning og i denne studien retter kritikk mot Bufetat sin styrings- og koordinering av barnevernet. Byråkratisering og uhensiktsmessige bruke av styringsvirkemidler sies å ikke imøtekomme praksisfeltets behov (Gautun, 2009). Dette kan forstås som et ønske om endring.

6.2.1 Samhandling og samstyring

Når statlige barnevernsmyndigheter skal iverksette politisk vilje er det ikke utenkelig at dette kan få uintenderte konsekvenser for barnevernsfeltet (Røisland & Vabo, 2016). Som beskrevet tidligere i studien er barnevernets oppgaver ansett å være noen av de mest komplekse (Bunkholdt & Kvaran, 2015). Dette bekreftes også av funn i denne studien og tidligere forskning (Gautun, 2009) (Grünfeld, et al., 2020). Funn i studien viser blant annet at institusjonslederne opplevde å ha for lite fleksibilitet til å levere gode tjenester.

Barnevernslederne opplevde at forutsetningene for å skape suksesshistorier var blitt endret. De fortalte om komplekse barnevernssaker som ble forvalt mellom ulike aktører og de opplevde at dette påkrevde mer samarbeid. Lederne opplevde at statlige styringsvirkemidler som ble satt inn for å imøtekomme kompleksiteten, satte begrensninger for deres muligheter til å levere gode tjenester.

Mine vurderinger etter funn i tidligere forskning og i denne studien er at samstyring i barnevernssektoren sannsynligvis ville påkrevd endringer i hvordan Bufetat bedriver statlig styring. Lederne i studien opplevde bruk av sterke statlige styringsvirkemiddel for å møte utfordringene i barnevernsfeltet. De opplevde økt kontrollbehov og detaljstyring, men de fortalte også om endringer i kompetansekrav for å jobbe innen barnevern. To av tre barnevernsledere opplevde den nye barnevernsreformen og det økte kommunale ansvaret som sterke incentiver for å jobbe mer forebyggende. Hvis barnevernssektoren skulle blitt styrt etter prinsipper av samstyring, hadde Bufetat vært nødt til å benytte mildere styringsvirkemidler. Videre måtte disse vært forankret i en felles forståelse og aksept mellom Bufetat og lederne. Barnevernslederne opplevde det kunne være felles målforståelse, men at uenighetene oppstod i prosessen som skulle føre til målet. Institusjonslederne hadde en opplevelse av at Bufetat var opptatt av systemiske mål og at de selv var opptatt av kvalitative mål. Hvis Bufetat og lederne hadde etablert en felles målforståelse etter prinsipper fra samstyring, kan det tenkes at begge disse utfordringene hadde blitt eliminert. En felles målforståelse krever enighet om hva som er problemet og derfor kunne det vært fornuftig at Bufetat og lederne utviklet en felles problemanalyse. Hensikten med en felles problemanalyse er å etablere en felles aksept for problemet, slik at veien videre kan planlegges. Samstyring er som beskrevet tidligere blant annet tuftet på forhandlinger preget av gjensidighet og tillit (Røisland & Vabo, 2016). Til tross for at samstyring blir fremstilt som et ideal er det også viktig å nevne at samstyring i barnevernssektoren kan være utfordrende. Som vist i funn og tidligere forskning kan det virke

som det er en opplevd ubalansert i maktforholdet som preger samarbeidet mellom lederne og Bufetat.

Som drøftet i kapittel 6.1 kan Bufetats styring og koordinering forstås både i et byråkratisk-hierarkisk perspektiv og et ny-institusjonelt markeds perspektiv. Perspektivene kan også bidra til økt forståelse av hvordan de ulike perspektivene påvirker ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester. Det oppleves vanskeligere å finne tydelige funn i tidligere forskning og i denne studien som muliggjør en forståelse av Bufetat sin styring i et nettverksperspektiv. I utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» kan det se ut som løsningsforslagene fører til enda mer standardisering og byråkratisering (Grünfeld, et al., 2020). Funn i studien og tidligere forskning viser til opplevde samarbeidsutfordringer. Det som trekkes frem er blant annet byråkratiseringen i Bufetat og hvordan dette påvirker samarbeidet mellom stat og kommune (Gautun, 2009). Det er tretten år siden rapporten ble skrevet, men funn i denne studien kan tyde på at funnene fra tidligere forskning fortsatt står seg. Kritikken fra lederne er stor og til tross for et begrenset utvalg, både i form av antall informanter og geografisk spredning så er min vurdering at funnene burde tas på alvor.

6.2.2 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet er det drøftet hvordan statlig styring påvirker ledernes handlingsrom når mangfold og kompleksitet i barnevernssaker er økende. Lederne opplever i liten grad at styringsvirkemidler som blir benyttet treffer deres behov i praksisfeltet. Samstyring er trukket frem som et alternativt styringsperspektiv og drøftet opp imot funn i studien og tidligere forskning. Som drøftet i kapittel 6.1 er ikke samstyring eller byråkratisering et enten eller. Kanskje det handler om å finne en balanse mellom byråkratiske prosesser og faglig forankring i praksis. Slik funnene i studien fremstår så vil økt kompleksitet kunne føre til mer statlig styring. Dette vil etter min vurdering kunne begrense ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester. Av utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår blant annet kompetanseheving, rutiner og standardisering som mulige løsningsforslag for å møte utfordringene i barnevernssektoren (Grünfeld, et al., 2020). Hvis løsningsforslagene realiseres vil det etter min vurdering være økt sannsynlighet for at statlig styring, i enda større grad, begrenser ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

6.3 Samarbeid preget av makt, tillit og lojalitetskonflikter

Som det fremgår av analysen, opplevde lederne utfordringer i sitt samarbeid med Bufetat. Et grunnleggende fenomen ved samarbeid er tillit. Til tross for dette er det en kjensgjerning at tillit mellom ulike aktører er utfordrende å få til i praksis (Julsrud, 2018). Analysen viser at lederne etablerte et tydelig skille mellom individ- og systemnivå da de delte sine samarbeidserfaringer med Bufetat. Lederne fortalte at de hadde tillit til enkeltpersoner i Bufetat, men ikke til systemet generelt. De fortalte også at de opplever tillit fra ansatte i Bufetat, men ikke fra systemet. De opplevde at tillitsforholdet påvirket samarbeidet. Når det var etablert en felles målforståelse og ved enighet opplevde lederne et godt samarbeid med Bufetat. Det var først ved uenighet lederne opplevde samarbeidsutfordringer.

Tidligere forskning sammenfaller med ledernes opplevelser av samarbeidsutfordringene med Bufetat. Sentralisering av beslutningsmyndighet i Bufetat hadde medført større avstand mellom lokalt samarbeid og de med beslutningsmyndighet i Bufetat. Dette hadde resultert i større mistillit mellom aktørene. Det fremgår også av tidligere forskning at ulikt målfokus mellom kommunal barneverntjeneste og Bufetat bidro til utfordringer i samarbeidet. Det fremgår av rapporten at kommunal barneverntjeneste hadde fokus på faglige mål og Bufetat hadde et opplevd fokus på økonomiske mål. I et byråkratisk- hierarkisk perspektiv på Bufetats styring- og koordinering av barnevernsfeltet, kan vi etablere et skille mellom individ- og systemnivå. Ansatte vil i et slik perspektiv være ansatt i Bufetat for å løse en bestemt oppgave som er ment å bidra til måloppnåelse på systemnivå. Opplevd posisjonsmakt vil gi Bufetat anledning til å styre mot systemiske mål. Dette kan oppleves utfordrende hvis Bufetats mål på systemnivå ikke samsvarer med ledernes mål (Røisland & Vabo, 2016).

Tidligere forskning og funn i studien ser ut til å være sammenfallende.

Samarbeidsutfordringene mellom lederne og Bufetat ser ut til å omhandle uenigheter knyttet til målfokus. Lederne er opptatt av kvalitative mål og de opplever at Bufetat har fokus på økonomiske mål. På grunn av Bufetats opplevde posisjonsmakt kan ulikt målfokus bidra til at statlig styring begrenser ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

Som analysen viser opplevde barnevernslederne at Bufetat ikke ønsket å dele informasjon som lederne anså som viktig. Barnevernslederne hadde også utfordringer med å få Bufetat med på fellesmøter sammen med andre kommunale barneverntjenester. Dette ble opplevd som et tegn på at Bufetat ikke ønsket å møte et kollektivt press fra barnevernsfeltet. Det

fremgår av analysen at barnevernslederne hadde en opplevelse av at Bufetat ofte påtok seg en rolle som mellommann når informasjon skulle distribueres. Tidligere forskning kan se ut som sammenfaller med barnevernslederne sine opplevelser. I utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår det at dårlig systematikk tilknyttet informasjonsflyten anses som en stor risiko (Grünfeld, et al., 2020). For økt forståelse av hvordan statlig styring påvirker ledernes handlingsrom, kan det i et NIT-perspektiv være interessant å drøfte rundt denne informasjonen. Som beskrevet tidligere så opplever lederne tillit til enkeltpersoner i Bufetat, men i mindre grad til systemet. Tillit til enkeltpersoner blir også bekreftet i evalueringsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» (Grünfeld, et al., 2020). Av rapporten fremgår en forhøyet risiko ved at vurderinger og beslutninger om tiltak ofte ble tatt på grunnlag av relasjonelle forhold, tillit og tidligere erfaringer (Grünfeld, et al., 2020).

Ser vi på informasjonen som fremkommer i denne drøftingen og tidligere forskning, kan det være interessant å belyse Bufetats styring- og koordinering av barnevernsfeltet i et NIT- og hierarkisk perspektiv. Da kan vi spørre oss om det er samsvar mellom Bufetat sin formelle og uformelle organisasjon (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Som vist i analysen opplevde lederne at ansatte i Bufetat var tvunget til å være lojale mot Bufetat-systemet. De opplevde gode og tillitsfulle samarbeid på individnivå, men at utfordringene oppstod i uenigheter om økonomi på systemnivå. Som tidligere forskning og funn i analysen viser, er mye beslutningsmyndighet blitt sentralisert i Bufetat (Gautun, 2009). Dette kan forstås som at beslutningene ikke tas ved lokale samarbeid på individnivå, men høyere opp i Bufetat-systemet. I et hierarkisk perspektiv kan det bety at systemiske mål veier tyngre for beslutningstakeren enn den informasjonen som fremkom i møte mellom lederne og ansatte i Bufetat. I et slik perspektiv kan det se ut som funnene knyttet til samarbeidsutfordringer styrkes. Det vil si at samarbeidsutfordringene mellom lederne og Bufetat ser ut til å omhandle uenigheter knyttet til målfokus. Lederne er opptatt av kvalitative mål og de opplever at Bufetat har fokus på økonomiske mål. Dette kan også bidra til større forståelse av hvorfor lederne opplever tillit og godt samarbeid med ansatte i Bufetat, men at de ikke har tillit til systemet. Vi kan også forstå at sentralisering av beslutningsmyndighet kan oppleves som en statlig strategi for å sikre at systemiske mål blir holdt.

Av analysen fremgår at det avholdes anbuds konkurranser og forhandlinger før institusjonsplasseringer. Derfor kan det også være interessant å studere samarbeidet mellom

lederne og Bufetat i et ny-institusjonelt markedsperspektiv. Dette kan bidra til økt informasjon om hvordan statlig styring påvirker ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester. Institusjonslederne opplevde ikke anbudspapirene som realistiske. I anbudspapirene ble pris vekten mindre enn kvalitet. Lederne opplevde dette som feil vekting og mente alt handlet om økonomi. Som beskrevet tidligere ble ikke forhandlingene med Bufetat opplevd som reelle. Bufetat presser institusjonslederne så hardt på økonomi, at de opplevde det som uforsvarlig. Hvis det er slik at Bufetat i sine anbudspapirer vekter kvalitet høyere enn pris, er det interessant å prøve å forstå hvorfor det ikke oppleves slik i praksis for lederne. I et NIT-perspektiv kan dette forstås som et forsøk på å fremstå som noe man ikke er (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Som vist flere ganger gjennom studien er barnevernsfeltet utsatt for mye kritikk og hardt press fra flere hold (Skogstrøm, 2015) (Øie, 2015) (Helmikstøl, 2015) (Alvik, 2021) (Kvalnes, 2021). Hvis det er slik at økonomi teller mer enn kvalitet og Bufetat er åpen om en slik vektingen kan dette medføre økt kritikk. Dette kan også føre til at Bufetat og barnevernssektoren mister tillit og legitimitet. Det er et for lite utvalg til å uttale seg om dette er en realitet eller ikke, men perspektivet kan bidra til økt forståelse av den opplevde realiteten fra lederne. Lederne opplever ikke forhandlinger med Bufetat som reelle på grunn av Bufetats opplevde posisjonsmakt. På en annen side kan det tenkes Bufetat ikke klarer å skille aktørene fra hverandre. At det har vært en homogenisering i barnevernsfeltet som medfører at aktørene fremstår med lik kvalitet (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Da kan det tenkes at pris blir gjeldende. Det kan også tenkes at det kan være vanskelig å skille aktørene på kvalitet, for hva skal de bedømme kvaliteten ut ifra. Tidligere forskning, og også denne studien, viser med stor sannsynlighet at Bufetat styres etter byråkratiske prinsipper. Til tross for dette kan man også forstå at Bufetat benytter elementer fra et ny-institusjonelt markedsperspektiv. Funn tyder på at opplevd samarbeid gjennom forhandlinger påvirker ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

6.3.1 Oppsummering

Funn tyder på at ulikt målfokus i Bufetat og hos lederne påvirker samarbeidet. Bufetat har et opplevd fokus på økonomiske mål og lederne har fokus på kvalitative mål. For økt forståelsen og for å styrke funnene har jeg også drøftet mulige forhold mellom Bufetat sin formelle og uformelle organisasjon. Funn i studien sammenfaller med funn fra tidligere forskning. Ved å søke forståelse gjennom det hierarkiske perspektivet på styring og koordinering tydeliggjøres funnene. Hvis vi tar et større perspektiv og ser på funnene i et ny-institusjonelt-markedsperspektiv, mener jeg at funnene i drøftingen styrkes. Som drøftet tidligere tyder det

på at Bufetat styrer barnevernsfeltet etter hierarkiske prinsipper og opplevd posisjonsmakt. Derfor er min vurdering at ulikt målfokus vil kunne påvirke ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

6.4 Kompetansekravet i barnevernsreformen

I utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» fremgår det et tydelig krav om kompetanseheving i barnevernsfeltet. Det fremgår av utredningen at kompetansen i barnevernet ikke står i stil med de alvorlige og komplekse oppgavene som skal løses. Til tross for dette vises det til en spørreundersøkelse i rapporten hvor 96% av spurte institusjonsledere mener de til dels, eller i stor grad har kompetente ansatte på institusjonene (Grünfeld, et al., 2020). Som det fremgår av analysen i studien var det sterke reaksjoner knyttet til det nye kompetansekravet for miljøterapeutisk arbeid på barnevernsinstitusjon. Flere ledere anså kompetansekravet som styrende og en trussel mot forsvarligheten på institusjonene. Alle var i utgangspunktet positive til en kompetanseheving, men lederne så ikke kravene som relevante og opplevde at det var lagt for liten vekt på personlig egnethet. Ingen av institusjonslederne klarte å oppfylle kravene slik de fremstod under intervjuene. Barnevernslederne var mer positive til kompetansekravet for de kommunale barnevernstjenestene, men opplevde ikke at kompetanse var svaret på hvorfor barnevernet ikke leverte. Det er motstridigheter i utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» og funn i denne studien. Til tross for dette vises det i rapporten til en spørreundersøkelse som viser at 96% av institusjonslederne var enige med institusjonslederne i denne studien (Grünfeld, et al., 2020). Av analysen fremgår det en opplevelse av at statlige styringsvirkemidler ikke alltid var laget av ansatte med erfaring fra praksis. Dette kan forstås som frustrasjon over det nye kompetansekravet, men det kan også være at lederne har kunnskap om og sikter til rapporter som «institusjonstilbudet i barnevernet» (Grünfeld, et al., 2020). Min forståelse er at rapporten viser intern konflikt mellom funn hos institusjonslederne i spørreundersøkelsen og anbefalinger som blir gitt videre til BFD. Det nye kompetansekravet har trådt i kraft, men jeg kan ikke uttale meg om det er på bakgrunn av denne rapporten. Hvis vi antar at den er det, så er det interessant å innta et samstyringsperspektiv. Hadde barnevernssektoren vært styrt etter prinsipper av samstyring ville det blitt etablert en felles problem- og målforståelse før kompetansekravet hadde trådt i kraft. Slik det fremgår av analysen virker ikke dette til å være tilfelle når det kommer til kompetansekravet. Det skal selvsagt sies at det er et begrenset

utvalg i denne studien, men ingen av lederne var positive til det nye kompetansekravet for miljøterapeutisk arbeid på barnevernsinstitusjon.

Av analysen fremgår det at lederne opplevde kompetansekravet som sterk statlig styring som ikke møtte praksisfeltets behov. Det var spesielt institusjonslederne som uttalte seg sterkt om kompetansekravet. Flere opplevde at det ikke var mulig å drive forsvarlige barnevernsinstitusjoner og samtidig forholde seg til de nye kravene. Kompetansekravet kan forstås som et autoritativt statlig styringsvirkemiddel, fordi det er et styringsvirkemiddel med bindende regulering i lov og forskrift. Kompetansekravet kan av lederne oppleves spesielt hardt fordi det etterfølges av kontroll og eventuelt sanksjoner fra Bufetat (Røisland & Vabo, 2016). En risiko ved kompetansekravet kan være at det starter en homogeniseringsprosess i institusjonsbarnevernet, der alle aktørene fremstår mer eller mindre like. Kompetansekravet kan også forstås som tvingende isomorfisme fordi staten pålegger aktørene gjennom lov å følge det nye kravet. Det er ikke opplevd rom for fleksibilitet og som analysen viser så er det en frykt for at dette kan være skadelig både for barna og ansatte som skal arbeide på barnevernsinstitusjon (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014). Funn i studien er motstridende med tidligere forskning. Av tidligere forskning fremgår det at kommunalt ansatte ønsker en kompetanseheving i kommunalt barnevern (Gautun, 2009). Vi kan søke forståelse av motstridighetene ved å innta et endringsperspektiv. Som det fremgår av analysen, er det stor ambivalens i forhold til kompetanse. Alle lederne var positive til kompetanse, men de opplevde ikke at det nye kompetansekravet for å jobbe på barnevernsinstitusjon imøtekommer praksisfeltets behov. Etter prinsipper fra samstyring kan vi forstå at det ikke er samsvar mellom statlige krav og ledernes behov i praksis. Det kan virke som det ikke er etablert én felles målforståelse av kompetansekravet. Årsaken kan være at det ikke er foretatt en felles problemanalyse som er tuftet på gjensidige forhandlinger og tillit (Røisland & Vabo, 2016). På en annen side kan det også hende at utvalget i denne studien ikke representerer meningene til flertallet av institusjonsledere i landet. Uansett så er det vanskelig å se at det nye kompetansekravet ikke vil påvirke barneverns- og institusjonsledernes handlingsrom til å levere gode tjenester. Spørsmålet er vel egentlig bare om det vil være positiv eller negativ påvirkning. Funn i denne studien viser stor motstand mot kompetansekravet, men likevel så mener jeg at det også på sikt kan ha en positiv effekt. Kompetansekravet kan bidra til en positiv utvikling for barnevernsfaget, gjøre det mer attraktivt og føre til bedre kvalitet på tjenestene. Mer kompetente medarbeidere kan også skape en bedre synergi og bedre arbeidsfordeling på barnevernsinstitusjonene. Slik det

fremgår av analysen så er utfordringen at lederne opplever at kompetansekravet ikke lar seg gjennomføre på en forsvarlig måte. Derfor vil det i førsteomgang se ut som kompetansekravet vil begrense institusjonsledernes handlingsrom til å levere gode tjenester

6.4.1 Oppsummering

Som det fremgår av drøftingen er det motstridigheter mellom funn i studien, utredningsrapporten «institusjonstilbudet i barnevernet» og tidligere forskning. Kompetansekravet oppleves som et hardt statlig styringsvirkemiddel og for å forstå konsekvensene av det, har jeg benyttet isomorfisme i drøfting mot funn i studien. Jeg har også forsøkt å innta et endringsperspektiv ved å belyse motstridighetene i lys av samstyring. Som vist kan kompetansekravet påvirke handlingsrommet til lederne positivt og negativt. Likevel fremgår det av analysen at kompetansekravet vil begrense institusjonsledernes handlingsrom til å levere gode tjenester slik fremstår i dag. Bakgrunnen for at det er institusjonslederne det fokuseres på her, er fordi barnevernslederne ikke er berørt av det nye kompetansekravet enda. Det er som beskrevet tidligere laget en overgangsordning på ni år for kommunalt barnevern (Barne- og familiedepartementet, 2021). Det er også her viktig å understreke at utvalget i studien er begrenset og at funnene ikke anses å kunne generaliseres til å gjelde hele landet.

7.0 Konklusjon og oppsummering

Økt mangfold og kompleksitet i samfunnet generelt, er som funn og tidligere forskning viser, noe som sannsynligvis påvirker barnevernfeltets oppgaver spesielt. Dette fordi barnevernsektoren i utgangspunktet er satt til å løse noen av samfunnets vanskeligste oppgaver. En risiko er at økt mangfold og kompleksitet kan bidra til å forsterke kritikken mot barnevernsfeltet. Ledernes opplevelser av statlig styring og koordinering, kan kanskje hjelpe oss å forstå hvordan vi kan redusere denne risikoen.

Hensikten med studien har vært å gi en stemme til lederne i kommunalt- og privat barnevern. Jeg ønsket å få frem deres opplevelser av hvordan statlig styring påvirket deres mulighet til å levere gode tjenester og som kunne bidra til å dempe kritikken mot barnevernsfeltet.

Min vurdering er at studien har et begrenset utvalg, noe som gjør det vanskelig å konkludere tydelig på spørsmålene. Et mål var å bidra med økt forståelse og ny kunnskap om

problemstillingen. Det synes jeg denne studien gjør. Min vurdering er også at den løfter frem perspektiver som kan bidra til enda større forståelse og kunnskap i tiden som kommer. For at leserne skulle få en helhetlig forståelse av konteksten studiens problemstilling representerte, valgte jeg også i analysen å belyse politikk som formet lederne handlingsrom. Dette ble ikke prioritert videre i drøftingen, men kunne vært et spennende tema til senere forskning.

Det er store spørsmål og et lite utvalg. Min vurdering er likevel at studiens funn bidrar med viktig kunnskap og ny forståelse. Som det fremgår av analysen, er den opplevde erfaringen vanskelig å skjule. Det er mye kritikk som rettes mot statlige barnevernsmyndigheter og hvordan barnevernssektoren styres. Det som fremgår, er at statlig styring påvirker lederne handlingsrom til å levere gode tjenester. Funn viser at Bufetat fortsatt fremstår som en tung byråkratisk organisasjon med mye makt. Lederne etablerte et tydelig skille mellom person og system da de delte sine erfaringer. Som det fremgår av analysen og tidligere forskning kan det virke som en del beslutningsmyndighet er sentralisert i Bufetat. Dette mener jeg kan være en årsak til lederne opplevelse av et ulikt målfokus. Om dette er en statlig byråkratisk strategi for å spare penger vites ikke, for Bufetat sin stemme ble ikke prioritert i denne studien.

Viktigste funn:

- Bufetat fremstår fortsatt som en tung byråkratisk organisasjon med mye makt
- Økt mangfold og kompleksitet kan endrer kravene til styring – samstyring
- Ulik målforståelse utfordrer samarbeidet mellom lederne og Bufetat
- Økt kompetansekrav kan føre til homogenisering i barnevernsfeltet

I et hierarkisk-, marked- og nettverks- perspektiv har jeg drøftet funn i studien som sammenfaller med tidligere forskning. Det var utfordrende å finne motstridigheter i analysen og tidligere forskning. Derfor valgte jeg å belyse funnene fra ulike perspektiv. Min vurdering er at dette bidro til å styrke funnene i studien, samtidig som det bidro til økt forståelse. Min mening er at det fremkommer lite ny informasjon ved å studere statlig styring i et byråkratisk-hierarkisk perspektiv. Her er det meste belyst i tidligere forskning allerede. Det som etter min vurdering bidro til ny forståelse og kunnskap var å studere statlig styring i et ny-institusjonelt-markedsperspektiv og et nettverks- samstyringsperspektiv. Dette kan bidra med økt forståelse, men også peke mot et spennende potensial et sted i fremtiden.

Det norske samfunnet er godt regulert, og barnevernet er ikke noe unntak. Min mening er at barnevernsfeltet kan oppnå en bedre balanse mellom byråkratiske løsninger og en god faglig forankret praksis. Det handler egentlig ikke om vi skal ha et byråkrati i barnevernet eller ikke, men kanskje heller om hvor mye. Slik det fremgår av denne studien så er det ikke en opplevd balanse i dag. De som ser ut til å tape på dette er de sårbare barna som blir plassert i barnevernet. For det handler egentlig ikke om økonomiske eller kvalitative mål, men om at barna som blir plassert skal ha det godt. Hvis barnevernsfeltet ikke lykkes med å finne en balanse er min mening også at det kan bli vanskelig å stilne kritikken fra sivilsamfunnet. For som en av barnevernslederne sa «forventningene til tjenesteleveranse fra samfunnet blir egentlig bare større og større. Hele samfunnet har blitt mer forventningsstyrt og det gjelder jo barnevernet også. Forventningene bare øker og øker, gapet blir bare større og større». Min vurdering er at barneverns- og institusjonslederne mest sannsynlig ikke har nok handlingsrom til å stilne kritikken fra sivilsamfunnet. Det kan også være at de ikke hadde klart å dempe kritikken uansett hvor stort handlingsrom de hadde hatt. Det er heller ikke det som er poenget med studien. Poenget er å belyse praksisfeltets muligheter til å levere gode tjenester. Som vist gjennom denne studien og i drøftingen så kan mye tyde på at statlig styring begrenser ledernes handlingsrom til å levere gode tjenester.

Lederne opplever ikke at dagens statlige styringsvirkemiddel imøtekommer praksisfeltets behov. De opplever økt statlig kontroll og detaljstyring som en strategi for å imøtekomme den økte kompleksiteten. Samstyring ble løftet frem i drøftingen som et spennende alternativ til byråkratiske prosesser. Min mening er at barnevernsfeltet hadde vært tjent med å tenke nytt. Samstyring krever gjensidighet, tillit og samarbeid uten bruk av makt. Felles problemanalyse, vil kunne skape en felles målforståelse. Dette kan være et godt utgangspunkt for å kunne koordinere og forvalte de tunge barnevernssakene mellom aktørene. Det fordrer at barnevernsfeltet snakker sammen, deler informasjon og etablerer en felles retning for oppgavene som skal løses. En viktig presisering til slutt er at samstyring heller ikke er uten ledelse og styring, men det er tuftet på gjensidighet.

7.1 Anbefalinger til videre forskning

Til tross for at studien har et begrenset utvalg mener jeg at studiens funn er verdt å forske videre på. Statlig styring er spennende og sammen med økt kompleksitet i barnevernssaker vil dette kunne være en studie i seg selv. Et av målene med denne studien har vært å bidra til økt

forståelse og kunnskap om problemstillingen. Min vurdering er at den gjør det. I drøftingen løfter jeg også frem samstyring som et endringsperspektiv. Årsaken er at funn i studien og tidligere forskning er sammenfallende på flere punkter og kan forstås som et ønske om endring. Min anbefaling er å forske videre på hvordan barnevernsfeltet kan oppnå en bedre balanse mellom byråkratiske løsninger og en god faglig forankret praksis. Samstyring er mangfoldig og et godt alternativ etter min vurdering. Hvis barnevernsfeltet skal styres etter prinsipper av samstyring vil dette kreve en gjensidig, åpen og ærlig dialog mellom aktørene. Jeg lar også de viktigste funnene stå igjen til inspirasjon til ny forskning. Lykke til!

Viktigste funn:

- Bufetat fremstår fortsatt som en tung byråkratisk organisasjon med mye makt
- Økt mangfold og kompleksitet kan endrer kravene til styring – samstyring
- Ulik målforståelse utfordrer samarbeidet mellom lederne og Bufetat
- Økt kompetansekrav kan føre til homogenisering i barnevernsfeltet

8.0 BIBLIOGRAFI

- Alvik, I. F. (2021). *SAMVÆR ETTER OMSORGSOVERTAKELSE-en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter*. Oslo: OsloMet – storbyuniversitetet Universitetsbiblioteket.
- Barne- og familiedepartementet. (2021, Desember 20). *Endringer i lover og forskrifter fra 1. januar 2022 fra Barne- og familiedepartementet*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-januar-2022-fra-barne-og-familiedepartementet/id2892979/>
- Barneombudet. (2020). *DE TROR VI ER SHITKIDS*. Barneombudet.
- Barnevernloven. (1992, januar 1). *Lov om barnevernstjenester av 17 juli 1992 nr. 100*. Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research : the logic of anticipation (2. utg.)*. Cambridge: Polity Press.
- Bufdir. (2019, Desember 17). *Saksbehandlingsrundskrivet*. Hentet fra Bufdir: <https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/saksbehandlingsrundskrivet/#heading-contentlink-8495>
- Bufdir. (2020, Januar 2). *Barnevernsinstitusjoner*. Hentet fra Bufdir: https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Barnevernsinstitusjoner/
- Bufdir. (2021, Januar 29). *Bufdir*. Hentet fra Organisering og oppgaver: https://www.bufdir.no/barnevern/om_barnevernet/organisering_og_oppgaver/
- Bufdir. (2022). *Anbefalinger om kompetanse og utdanning for barnevernsinstitusjoner*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2022, April 2022). *Hva er barnevernsreformen?* Hentet fra Bufdir: <https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>
- Bufdir. (2022, mars 28). *Kontorsøk*. Hentet fra Bufdir: https://www.bufdir.no/Kontor_sok/
- Bufetat. (2019). *Veileder til Standardisert forløp for omsorgsinstitusjoner. Trygge og virkningsfulle tiltak for barn og familier*. Harstad: Bufetat.
- Bunkholdt, V., & Kvaran, I. (2015). *Kunnskap og kompetanse i BARNEVERN SARBEID*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Byrkjeflot, H. (2000). Fortolkningen av Webers byråkratiske idealtipe i organisasjonsteorien. *Nordiske organisasjonsstudier*, 2(2), 5-28.
- Danermark, B. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983, April). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*.
- Einarsson, J. H. (2014, September 1). Barnevern i hastighetens tid. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, ss. 60-61.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Fivelsdal, E., & Sterri, A. B. (2022, Januar 26). *Byråkrati*. Hentet fra Store Norske Leksikon: <https://snl.no/byr%C3%A5krati>
- Fivelsdal, E., & Sterri, A. B. (2022, Januar 26). *Byråkrati*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/byr%C3%A5krati>
- Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. (2021, Desember 16). Hentet fra De nasjonale forskningsetiske komiteene: <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Gautun, H. (2009). *Det nye barnevernbyråkratiet - En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet (41)*. Oslo: Fafo.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational research methods, 2013-01, Vol.16 (1), p.15-31* (ss. Vol.16 (1), p.15-31). Los Angeles: Los Angeles, CA: SAGE Publications.
- Grünfeld, L. A., Engebretsen, L. S., Guldvik, M. K., Hansen, E. B., Kjelsaas, I., Winje, E., & B, W. N. (2020). *Institusjonstilbudet i barnevernet (54/2020)*. Oslo: Menon Economics.
- Haldar, M., Røsvik, K., & Vike, H. (2021). Barnevernet – velferdsstatens romantiske effektiviseringsprosjekt . DOI: <https://doi.org/10.5324/barn.v39i2-3.3781>, 169-182.
- Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2014). *Innføring i Helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høyer-Humberset, E. (2020). *Samstyring i offentlig sektor (Masteroppgave)*. Universitet i Oslo.
- Helmikstøl, Ø. (2015, September 2). *Bekymringsmelding møtt med taushet*. Hentet fra [Psykologitidsskriftet.no](https://psykologitidsskriftet.no): <https://psykologitidsskriftet.no/nyheter/2015/09/bekymringsmelding-mott-med-taushet>

- Hovland, L. (2021, November 17). *Kommersielle aktører skal ut av barnevernet, ideelle – på lange kontrakter – inn*. Hentet fra Anbud 365:
<https://www.anbud365.no/bransjer/helse-omsorg/kommersielle-aktorer-skal-ut-av-barnevernet-ideelle-pa-lange-kontrakter-inn/>
- Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jusinfo.no. (2022, Mai 4). *Mildeste inngreps prinsipp*. Hentet fra Jusinfo.no:
<https://jusinfo.no/barnevernsrett/om-barnevernsrett/mildeste-inngreps-prinsipp/>
- Krogh, T. (2009). *Hermeneutikk om å forstå og fortolke*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2021). *Det kvalitative forskningsintervjuet, 3.utg*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kvalnes, P. A. (2021, Desember 7). *Norge endrer praksis etter barnevernsdommer*. Hentet fra OsloMet: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/praksis-barnevernsdommer>
- Lian, O. S. (2003). *Når helse blir en vare*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Malterud, K. (2016). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977, Septmeber 1). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, ss. 340-363.
- Noack, T., & Tjora, A. (2018, November 21). *samhandling*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/samhandling>
- Postholm, M. B. (2017). *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røisland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget .
- Sørhaug, T. (2020). *Om ledelse; Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sjølander, R. (2021, Mai 31). *Regjeringen vil ha statlig styring fremfor barnets beste*. Hentet fra Nettavisen Norsk debatt: <https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/regjeringen-vil-ha-statlig-styring-fremfor-barnets-beste/o/5-95-240371>
- Skogstrøm, H. (2015, September 4). *Fagfolk melder bekymring om barnevernet*. Hentet fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Q9rP/fagfolk-melder-bekymring-om-barnevernet>
- Stene, E., Taule, M., & Ugseth, M. (2019). *Byråkrati for barnets beste*. Hentet fra Statsforvalteren:

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/07dfa8199d094092a0ef65ff1dbf4279/byrakerati-for-barnets-beste--2019.pdf>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitative metoder (5utg.)*.
Bergen: Fagbokforlaget.

Øie, S. (2015, Juli 7). *Sandefjord-advokat har skrevet under på et opprop for å få forandringer: Fagfolk i opprør mot barnevernet*. Hentet fra Sandefjord Blad:
<https://www.sb.no/nyheter/fagfolk-i-oppror-mot-barnevernet/s/5-73-77972>

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

«Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?»

Barnevernsfeltet blir ofte utsatt for kritikk, men i stede for å rette søkelyset mot individuelle begrensninger, ønsker jeg å rette fokus mot statlig styring og hvordan styringen påvirker kommunalt og privat barnevern. Spørsmålet rettes til ledere i kommunalt og privat barnevern.

Bakgrunn og formål

Mitt navn er Lars Bergerengen. Jeg er utdannet Sosionom fra Universitetet i Stavanger og har videreutdannelse innen strategisk HR og operativ personalledelse ved Høyskolen i Kristiania. Jeg skriver i disse dager avsluttende masteroppgave i Endringsledelse ved Universitet i Stavanger. Det er i denne forbindelse jeg ønsker å intervju deg.

Norsk barnevern er under press både nasjonalt og internasjonalt og får kritikk fra så vel fagfolk som sivilsamfunnet for øvrig. Ofte når mediene eller andre avdekker problemer, som berører mange, stilles det krav til mer statlig styring. Hensikten med denne studien er å undersøke hvordan statlig styring påvirker praksis i kommunalt- og privat barnevern.

Økt mangfold og kompleksitet i samfunnet generelt, må antas å påvirke barnevernets oppgaver spesielt. Dette fordi barnevernsektoren i utgangspunktet er satt til å løse noen av samfunnets vanskeligste oppgaver. Økt kompleksitet og samfunnsendringer vil også kunne påvirke og stille andre krav til barnevernsfeltets styrings- og koordineringsmekanismer. Derfor ønsker jeg også å finne ut om dagens statlig oppleveres som de beste for å møte morgendagens utfordringer. Eller om statlig styring og symbolpolitikk går på bekostning av barnevernsfaglige prinsipper som barnets beste.

I forskningsprosjektet ønsker jeg å få frem stemmen til lederne som står barna og familiene nærmest og som er i posisjon til å kjenne på statlige krav og forventninger. Jeg ønsker å finne

ut om lederne opplever dilemmaer og om ledernes handlingsrom oppleves begrensende eller romslig nok til å møte de oppgavene de blir gitt.

Ansvarlig forskningsinstitusjon.

Universitetet i Stavanger er ansvarlig for dette forskningsprosjektet.

Hvorfor falt valget på akkurat deg?

De siste seks årene har jeg hatt gleden av å samarbeide med en rekke dyktige barneverntjenester og private aktører. Jeg tok derfor kontakt med mitt etablerte nettverk for å spørre om de visste om aktuelle kandidater som kunne tilfredsstillte forskningsprosjektets informantkriterier.

Det var viktig for meg å ha informanter fra ulike deler av landet og jeg har derfor henvendt meg til ledere i Rogaland, Agder og Innlandet fylke. Utvalget av informanter i denne studien vil bestå av tre barnevernsledere fra ulike kommuner og tre institusjonsledere fra ulike private aktører.

Hva skjer nå?

Bakgrunnen for at du mottar denne informasjonen er at jeg ønsker å ha et individuelt intervju med deg. Estimert tidsbruk på intervjuet er 1-1,5 time og det er ønskelig å gjennomføre intervjuet i overgangen januar/februar 2022.

Spørsmålene vil i hovedsak omhandle hvordan du opplever dagens styringssystem og hvordan du opplever samhandling med andre aktører i barnevernsfeltet. Det er også interessant å høre hvordan du opplever at statlig styring påvirker praksis i din organisasjon og om du opplever å ha handlingsrom til å kunne tilby de beste tjenestene til brukerne.

Jeg vil benytte digital lydopptaker under intervjuet. Dette for at jeg skal kunne transkribere intervjuet i sin helhet i etterkant. Det kan også være aktuelt å ta notater underveis. Lydfilen vil bli kryptert og beskyttet med passord. Notater og lydfil vil bli oppbevart i låsbart skap og transkriberte filer vil bli passordbeskyttet så lenge prosjektet pågår. Alle notater, lydfiler og transkriberte dokumenter vil bli slettet ved prosjektslutt 16.06.2022.

Det er frivillig å delta

Før intervjuet gjennomføres undertegnes et samtykkeskjema. Deltakelsen er frivillig, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi årsak. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet.

Ivaretagelse av ditt personvern

Alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt, i samsvar med gjeldende personvernregelverk, og kun til det formålet som er beskrevet i dette informasjonsskrivet.

Navn, arbeidssted og andre opplysninger som kan identifisere deg eller din arbeidsgiver vil kun være tilgjengelig for meg og min veileder under prosjektet. Under analysen vil jeg kode informasjonen slik at den ikke kan spores tilbake til verken deg eller din arbeidsgiver. Studien som publiseres vil være helt anonymisert.

Så lenge jeg har informasjon som kan identifisere deg har du rett til innsyn i disse dokumentene. Du kan kreve å få personopplysninger rettet eller slettet og du kan sende klage til Datatilsynet på min behandling av dine personopplysninger.

Har du spørsmål eller behov for mer informasjon?

Har du spørsmål til forskningsprosjektet kontakt Lars Bergerengen på telefon: 48 99 40 50 eller epost: bergerengen@gmail.com eller min veileder Lars Klemsdal ved Universitetet i Stavanger på epost: lars.klemsdal@uis.no

Kontakt personvernombud Rolf Jegervatn: personvernombud@uis.no

Studien ble meldt til norsk senter for forskningsdata (NSD) og godkjent i januar 2022.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Statlig styring eller samstyring i barnevernet», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervjuet

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

INTERVJUGUIDE

Stavanger 03.02.2022

Forskningsprosjektets problemstilling:

«Hvordan opplever barneverns- og institusjonsledere at statlig styring påvirker deres handlingsrom til å levere gode tjenester?»

Informasjon før oppstart

- Estimert tidsramme for intervjuet ca. 1-1,5 time.
- Intervjuet vil bli tatt opp på digital båndopptaker for transkribering i etterkant.
- Lydfil og eventuelle notater vil bli behandlet etter gjeldende personvernregelverk.
- Informantens anonymitet vil bli ivaretatt gjennom hele prosessen.
- Det er frivillig å delta og informanten kan når som helst trekke seg uten å måtte opplyse om årsak.
- Informere om studiens hensikt.
Ofte når barnevernsfeltet blir utsatt for kritikk flyttes som regel problemfokuset fra systemiske utfordringer til individuelle begrensninger på tjenestenivå.

Faktainformasjon

1. Hvilken relevant utdanning har du?
2. Hvor lenge har du hatt nåværende stilling?
3. Har du annen jobberfaring fra barnevernsektoren, hvis ja hvilken?

Politisk innflytelse på informantenes handlingsrom

1. Hva er med å forme ditt handlingsrom til å levere gode tjenester?
2. Hvordan påvirker politisk vilje og føringer ditt arbeid?
3. Hvordan tror du det økte ansvaret til kommunalt barnevern vil påvirke de mest sårbare unge og deres familier?
4. Hvilke tanker har du gjort deg i forhold til ny barnevernsreform?

Styringssystem og statlig barnevernsmyndighet

1. Hva preger styringssystemet i barnevernssektoren?
2. Hva slags innflytelse har du som barneverns-/institusjonsleder på statlige føringer?
3. Hvordan opplever du at statlig styring påvirker ditt arbeid?
4. Kan du beskrive samarbeidsforholdet ditt med statlig barnevernsmyndighet?
5. Hvilke prinsipper styres barnevernsektoren etter i dag?
6. Hvem legger føringene for ditt arbeid, og hvordan opplever du dette?

Sivilsamfunn, makt og tillit

1. Hvordan opplever du kritikken fra sivilsamfunnet til barnevernet?
2. Har du sort nok handlingsrom til å møte sivilsamfunnets forventninger?
3. Kan du si noe om makt og tillit i barnevernssektoren i dag?
4. Flere private aktører takket nei til å delta på denne studien, hvilke tanker gjør du deg om det?

VEDLEGG 3 Godkjenning fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)

Vurdering

Referansenummer

968393

Prosjekttittel

Makt, tillit og legitimitet i norsk barnevern

Behandlingsansvarlig institusjon

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

Prosjektansvarlig

Lars Klemsdal

Student

Lars Bergerengen

Prosjektperiode

03.01.2022 - 15.06.2022

[Meldeskjema](#)

Dato	Type
13.01.2022	Standard

Kommentar

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 13.01.2022 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og Personverntjenester. Behandlingen kan starte.

TAUSHETSPLIKT

Deltagerne i prosjektet har taushetsplikt. Intervjuene må gjennomføres uten at det fremkommer opplysninger som kan identifisere brukere.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.06.2022.

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

Vi 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 behandles 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: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Vi vurderer at informasjonen om behandlingen 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