



Reformer i barnevernet

Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær

Reforms in the Child Welfare Services

The challenges of distributing tasks and responsibilities

Britt Ingunn Misund

Førstelektor, Institutt for sosialfag, Universitetet i Stavanger

britt-ingunn.misund@uis.no

Sammendrag

Artikkelen retter fokuset mot barnevernsreformen, som skal styrke det kommunale barnevernet og tydeliggjøre oppgavene til det statlige barnevernet. Reformen kom etter at evalueringer av forvaltningsreformen i barnevernet avdekket uklare ansvarsforhold og samarbeidsproblemer mellom kommunen og staten. Metodisk tilnærming er en tematisk innholdsanalyse av offentlige dokumenter og evalueringer av forvaltningsreformen. Artikkelen belyser hvordan myndighetene bruker den formelle organisasjonsstrukturen innenfor norsk forvaltningspolitikk for å løse kompliserte grensesnitt mellom forvaltningsnivåene. Den analyserer hvordan prioritering mellom ulike verdier får betydning for hvilket forvaltningsnivå oppgaven legges til, og om den blir lagt til staten eller kommunen. I tillegg belyser artikkelen hvordan historisk praksis kan ha lagt føringer for reformen. Konklusjonen er at myndighetene forsøker å tydeliggjøre ansvaret mellom staten og kommunen ved delvis å avvike og delvis å lovfeste ulovfestede oppgaver slik at oppgavefordelingen fremgår av barnevernloven. Begrunnelsen for å legge oppgavene til kommunen er hensynet til forebyggende arbeid, samordning av tjenester i kommunen og tilpasning av tjenestene til lokale forhold. Argumentet for at staten og andrelinjetjenesten skal ha ansvar for de mest inngrepene og spesialiserte hjelpetiltakene, er hensynet til likeverdige tjenester og barns rettsikkerhet.

Nøkkelord

barnevernsreform, wicked problems, samarbeidsproblemer, oppgave- og ansvarsfordeling, forvaltningsnivå

Abstract

This study addresses the Child Welfare Reform, intended to strengthen municipal child welfare systems and clarify the tasks of the state child welfare service. The reform came after evaluations revealed unclear responsibilities and interaction challenges between the municipality and state. Thematic content analysis of public documents and evaluations of the administrative reform show how authorities use formal organizational structures within Norwegian administration policy to solve complicated interfaces – "wicked problems" – between administrative levels. It analyses how prioritization of different values impacts on which level of administration the task is placed, and whether it is added to the state or to the municipality. The article also sheds light on historical practices influencing the reform. In conclusion, through the reforms, the authorities intended to clarify responsibilities by either removing unlegislated tasks or formalising the remaining tasks in the law, hereby legislating for distribution of tasks. Adding tasks to the municipality is due to preventive work, coordination service within the municipality and adaptation of services to local conditions. The argument for the government and the second line service responsibility of the most specialized and thorough far-reaching interventions is the consideration of equal services and the child legal protection.

Keywords

Child welfare reform, wicked problems, collaboration challenges, distributions of tasks and responsibilities, level of administration

Introduksjon

Hensynet til barnets beste er et overordnet prinsipp for alt arbeid i barnevernet. Ifølge barnevernloven (bvl.) er formålet med barneverntjenestens arbeid å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Den statlige barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) på regionalt nivå bistår kommunen med tiltak for å oppnå dette målet. Et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og Bufetat er avgjørende for å sikre at barn og unge gis nødvendig hjelp til rett tid, og at de tiltakene som iverksettes, tar utgangspunkt i det enkelte barns særlige behov (Barne- og likestillingsdepartementet, 2007). En medvirkende faktor til at dette er vanskelig å oppnå, er at forholdet mellom barneverntjenesten og Bufetat har vært preget av uklare ansvarsforhold og samarbeidsproblemer, jf. evalueringer av forvaltningsreformen i barnevernet (Ekhaugen & Rasmussen, 2015; Myrvold et al., 2011). Samhandlingsutfordringer mellom kommunen og andrelinjetjenesten er ikke noe nytt. Før staten overtok fylkeskommunens oppgaver i barnevernet i 2004, bar forholdet mellom barneverntjenesten og fylkeskommunen preg av en uklar rollefordeling og samarbeidsvansker. Av forarbeidene til bvl. av 1992 går det frem at ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen ble oppfattet som utydelig, og at myndighetene forsøkte å klargjøre rollene (Ot.prp. nr. 44 (1991–1992)). Knappt ti år senere viser forarbeidene til forvaltningsreformen at samarbeidet mellom dem fortsatt er utfordrende. Uenighet eller uklare ansvarsforhold synes særlig å være knyttet til spørsmål om i hvilken grad fylkeskommunen skulle involveres når det gjaldt hvilket tiltak som var best for barnet, og hvem som hadde ansvar etter at barnet var plassert i fosterhjem eller på institusjon. I tillegg dreide det seg om hva kommunen skulle betale for tiltak utover egenandelen (NOU 2000: 12).

Denne artikkelen retter søkelyset mot kvalitets- og strukturreformen (barnevernsreformen), som ble vedtatt av Stortinget i juni 2017, for å styrke det kommunale barnevernet og tydeliggjøre oppgavene til det statlige barnevernet. I offentlig sektor innebærer reformer «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende «policy» på et politikkområde» (Christensen et al., 2015, s. 152). Artikkelen problemstilling er:

Hvordan bruker myndighetene den formelle organisasjonsstrukturen for å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen og løse samarbeidsproblemer mellom kommunen og Bufetat?

Artikkelen belyser hvordan myndighetene bruker lovverket for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom staten og kommunen. Den viser også hvilke hensyn som ligger til grunn for hvilket forvaltningsnivå oppgaven plasseres på, og om den blir lagt til staten eller kommunen. Artikkelen dreier seg om samarbeid mellom staten og kommunen for å samordne tjenester på tvers av forvaltningsnivåer. Ifølge Jacobsen (2004) skjer samarbeid når involverte parter er gjensidig avhengig av hverandre og ser nytten av å koordinere virksomheten. Samordning innebærer at enhetene er pålagt å koordinere aktivitetene, f.eks. gjennom regelverk.

Problemene som barnevernsreformen tar sikte på å løse, kan karakteriseres som «wicked problems» eller gjenstridige problemer. Gjenstridige problemer betegner komplekse problemer som er vanskelig å avgrense, og som spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsnivåer og hierarkiske nivåer. Det finnes ingen enkle eller lett definerbare løsninger på grenseoverskridende problemer (Nesheim et al., 2019; Rittel & Webber, 1973). Dersom kommunen anmoder Bufetat om å bistå med tiltak, kan det oppstå uenighet om problemforståelse og hvor grensen går for når det er nødvendig å sette inn et statlig tiltak. Det finnes ingen enkle løsninger på disse utfordringene. Et godt samarbeid på tvers av etatene

kan imidlertid bidra til at en kan håndtere dem. Flere studier av reformer i offentlig sektor omhandler flernivåstyring og samhandling mellom nivåene. Reformen der en prøver å balansere mellom politisk kontroll og lokal autonomi, fører til komplekse og hybride organisasjonsformer (Christensen & Lægheid, 2011). Forskningen tar opp utfordringer med å løse grenseoverskridende problemer som oppstår pga. den økende spesialiseringen og fragmenteringen i offentlig sektor. Etter sammenslåingen av velferdstjenester på tvers av etater for å løse «wicked issues» (NAV-reformen), er bl.a. konklusjonen at det er lettere å oppnå samarbeid på tvers av sektorer enn mellom forvaltningsnivåer (Christensen et al., 2014). Andre studier har fokusert på behovet for koordinering av tjenester og hvilke muligheter og begrensninger ulike koordineringsmekanismer har for å håndtere «wicked issues» (Lægheid et al., 2015; Lægheid & Rykkja, 2015).

Reformer i barnevernet er interessant av flere grunner. Feltet er kontroversielt, og skillet mellom myndighets- og tjenesteutøvelse kan være glidende. Med unntak av forvaltningsreformen er temaet lite undersøkt. Evalueringer har sett på faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet (Econ, 2007; Songstad et al., 2011) og oppgavefordeling og samhandling mellom forvaltningsnivåene (Ekhaugen & Rasmussen, 2015; Gautun, 2010; Myrvold et al., 2011; PwC, 2011). En evaluering har også vurdert forvaltningsreformens betydning for institusjonstilbudet (Backe-Hansen et al., 2011). I likhet med store deler av evalueringforskningen fokuserer denne artikkelen på forholdet mellom kommunen og Bufetat. Artikkelen supplerer evalueringforskningen med å følge reformer i barnevernet over tid og analyserer ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver myndighetenes forsøk på å tydeliggjøre ansvarsforholdene. Den viser hvorfor det er vanskelig å løse gjenstridige problemer, og hvorfor ansvarsfordelingen mellom staten og kommunen antakeligvis vil preges av uklarheter også etter reformen.

Teori

Instrumentelt perspektiv

Organisasjoner blir ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet sett på som redskaper for den politiske ledelsen for å oppnå viktige mål for samfunnet (Christensen et al., 2009). Den formelle organisasjonsstrukturen viser til en formelt vedtatt arbeidsfordeling og beslutningsmyndighet. Formelle rolleforventninger legger føringer for hva som er forventet atferd, og kan regulere og gjøre atferden i organisasjoner mer forutsigbar (Scott, 2003; Weber, 2000). En sentral antakelse er at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen som begrenser den enkeltes handlingsvalg, og dermed skaper kapasitet for å nå bestemte mål (Egeberg, 2012). Beslutninger bygger på en konsekvenslogikk der aktørene ut fra informasjon vil vurdere alternativer og konsekvenser og velge det alternativet som gir best måloppnåelse (Simon, 1997). Siden evalueringene har vist at ansvarsforholdene er uklare, kan en ut fra det instrumentelle perspektivet forvente at myndighetene vil tydeliggjøre ansvaret gjennom den formelle organisasjonsstrukturen i form av endringer og presiseringer i bvl./rundskriv/retningslinjer. Videre kan det forventes at vurderinger av nivåplassering, og om oppgaven legges til staten eller kommunen, blir sett i sammenheng med muligheter for måloppnåelse.

Stiavhengighetsperspektiv

Begrepet stiavhengighet er sentralt innenfor kulturperspektivet, og det belyser hvordan reformer kan preges av tidligere historie og tradisjoner. Det viser til at kulturelle normer og verdier som har preget en organisasjon i dens formative år, vil prege utviklingen senere (Christensen et al., 2009). Perspektivet gir grunn til å forvente at institusjonaliserte verdier og normer for oppgavefordelingen mellom nivåene vil legge føringer for myndighetenes forslag, og at de i liten grad vil innebære endringer.

Metode

Problemstillingen blir belyst gjennom en dokumentanalyse av offentlige dokumenter og evalueringer av forvaltningsreformen. Dokumentene består i all hovedsak av sekundærdokumenter som bvl., Prop. L, Meld. St., høringsnotater, NOU-rapporter og rundskriv. Tertiærdokumentene består av evalueringsforskning av forvaltningsreformen, hovedsakelig på oppdrag fra departementet. Studien omhandler en tidsperiode som går over 15 år, og «snøballmetoden» har vært benyttet for å identifisere sentrale datakilder. Metoden innebærer at en forfølger innbyrdes referanser mellom dokumenter (Lynggaard, 2010). De offentlige dokumentene vurderes å gi valide data fordi Meld. St. og Prop. L gir uttrykk for faglige og politiske vurderinger forut for lovgivingen. Rundskriv gir orienteringer om hvordan lovverket skal forstås og anvendes. De andre dokumentene utgjør bakgrunnsmateriale. Dokumentene gir kunnskap om hvilke barnevernsfaglige hensyn som er lagt til grunn for vurderinger og valg av oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene og mellom stat og kommune. De gir også kunnskap om praksiserfaringer og hvilke diskusjoner og avveininger som er lagt til grunn for å avvikle og lovfeste oppgaver. Selv om dokumentene er valide, er de hverken faglig eller politisk nøytrale. Dokumentene vil i varierende grad gjenspeile de involvertes ulike faglige og politiske ståsteder. Hvordan en avveier ulike vurderinger som ligger til grunn for forslagene, kan preges av hva en ønsker gjennomslag for i Stortinget. Lovforslagene som presenteres er tatt inn i nåværende barnevernlov og er gjeldende rett. Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022.

Analysemetode

Den metodiske tilnærmingen har tatt form av abduksjon. Abduksjon innebærer at analysen tar utgangspunkt i empiriske data, og at forskningen tar form av en prosess der en beveger seg frem og tilbake mellom teori og empiri som blir tolket og refortolket i lys av hverandre (Alvesson & Sköldbberg, 2009). Analysen av dokumentene er gjort ut fra en innholdsanalyse som systematisk sammenfatter tekstinhold (Bratberg, 2017). Teorien har vært anvendt for å finne tema i dataene, og arbeid med dataene har gitt opphav til nye tema. Et instrumentelt perspektiv er valgt fordi det gir forståelse for hvordan myndighetene vurderer sammenhengen mellom hvilke mål som skal nås, og hvilken oppgave- og ansvarsfordeling som er mest hensiktsmessig. Perspektivet har gitt seg utslag i vektlegging av følgende tema: problemforståelse/målformuleringer, oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene, statlig versus kommunalt oppgaveansvar og finansieringsmodell. Hensikten har vært å etablere sammenhenger mellom myndighetenes problemforståelse/målformuleringer og valg av oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene og mellom stat og kommune. Stiavhengighetsperspektivet innebærer at en i analysen av dataene er opptatt av om myndighetenes forslag til løsninger på problemene er i tråd med tidligere løsninger. Studien er diakron ved at den forsøker å få frem tidsaspektet ved reformen. Samtidig er den synkron fordi den belyser bestemte tema uten å ta hensyn til tidsdimensjonen.

Bakgrunnen for barnevernsreformen

Denne delen presenterer data som gir bakgrunnen for barnevernsreformen. Neste del presenterer data som viser hvordan myndighetene forsøker å tydeliggjøre ansvarsforholdene under reformen.

Organisering av barnevernet

Ansvaret for barnevernet er fordelt mellom Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Bufetat, statsforvalteren, fylkesnemnda og kommunen. Ifølge bvl. har barneverntjenesten ansvar for undersøkelser, vedtak om frivillige hjelpetiltak, forberedelse av saker som skal opp i fylkesnemnda, og iverksetting og oppfølging av tiltak. Etter anmodning fra kommunene skal Bufetat bistå med plasseringer utenfor hjemmet. Bufetat har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og for institusjoner (Barnevernloven, 1992). Selv om Bufetat har ansvar for rekruttering av fosterhjem etter bvl., er det ifølge Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) ikke til hinder for at kommunen også kan rekruttere fosterforeldre. Dette kommer også til uttrykk i rundskriv Q-06 (2007). Kommunen har ansvar for hjelpetiltak i hjemmet etter bvl. Bufetat kan likevel tilby spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet for å forebygge og behandle atferdsproblemer hos barn og unge. Plassering i fosterhjem eller barneverninstitusjon og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet blir finansiert av staten og av kommunen, som betaler en egenandel fastsatt av departementet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2007).

Bufetats mange roller

Ifølge St.meld. nr. 40 (2001–2002) var begrunnelsen for at staten overtok fylkeskommunens oppgaver, bl.a. at det var den eneste måten å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud over hele landet på. Et overordnet mål for forvaltningsreformen var ifølge rundskriv Q-19 (2003) å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet. Sentrale mål var likeverdige tilbud, bedre tjenester til kommunene, bedre samarbeid med kommunene og tilgrensede tjenester, kvalitet i alle ledd og faglig videreutvikling av tjenestetilbudet. Ifølge Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) var begrunnelsen for forvaltningsorganisering av barnevernet på regionalt nivå at det ga muligheter for politisk og økonomisk styring av virksomheten. Etter departementets vurdering var det viktig bl.a. fordi andrelinjetjenesten hadde ansvar for inngripende tiltak, som forutsatte tvangsvedtak, og av hensyn til barn og foreldres rettssikkerhet. Det ble forutsatt at den regionale ledelsen skulle ha betydelig frihet til å utforme tjenesten ut fra lokale ønsker og behov. Forvaltningsreformen innebar ingen endring i kommunens ansvarsområder.

Ifølge rundskriv Q-19 (2003) skulle det etableres fagteam utenfor de statlige regionskontorene som var direkte underlagt den regionale ledelsen. Fagteamene, som var en utbygging av konsultasjonsteamene i fylkene, skulle utgjøre det viktigste bindeleddet i Bufetats samarbeid med kommunene. Fagteamene var ikke nevnt i bvl., men ifølge rundskrivet skulle de bistå kommunen med plassering utenfor hjemmet og gi faglig bistand i vanskelige barnevernssaker. Departementet mente at det var avgjørende at det statlige barnevernet spilte en aktiv rolle, slik at arbeid med familien og nettverket ble styrende for valg av tiltak i den enkelte saken. Fagteamene skulle drive en utstrakt ambulansetjeneste og støtte kommunene i det forebyggende arbeidet. De skulle bistå kommunen med «å utvikle rett bestilling til rett tid med rett tidsramme». Når det gjaldt langtidstiltak, skulle de «kontrollere at hver enkelt sak har tilstrekkelig fremdrift» (Barne- og familiedepartementet, 2003, s. 3). Departementet forsøkte, gjennom rundskriv Q-06 (2007), å sikre en ensartet forståelse og praktisering når det gjaldt oppgave-, ansvars-, og utgiftsfordeling mellom kommunen og Bufetat.

Ifølge rundskrivet skulle Bufetat gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter som fantes innenfor tiltaksapparatet. Dersom kommunen hadde besluttet at barnet hadde behov for en institusjonsplass, kunne Bufetat ta initiativ til å drøfte alternative tiltak. Ved faglig uenighet avgjør kommunen om barnet har behov for et tiltak utenfor hjemmet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2007). Evaluering av fagteamordningen viste at fagteamenes praksis var forskjellig i kommunene (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2008). Direktoratet utarbeidet derfor retningslinjer for fagteamenes arbeid for å bidra til god kvalitet, forutsigbarhet og likeverdige tjenester. Ifølge retningslinjene skulle bl.a. fagteamet påse at det forelå tilstrekkelig informasjon for å sikre at barnet og dets familie/nettverk fikk riktige tiltak. Fagteamet burde også foreslå familieråd for å fremme løsninger i barnets familie og nettverk før valg av tiltak (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2010).

Samhandlingsutfordringer mellom kommunen og Bufetat

Evalueringer av forvaltningsreformen viste at selv om den faglige og økonomiske styringen av det statlige barnevernet gikk i riktig retning, var likeverdige tjenester fortsatt en utfordring. I tillegg ble oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunen og Bufetat oppfattet som uklar og samarbeidet som utfordrende. Store kommuner oppfattet en uklar ansvarsfordeling som et større problem enn mindre kommuner. Ifølge fagteamansatte ble samarbeidet med noen kommuner hemmet av de geografiske avstandene. Relasjonen til de større kommunene ble påvirket av at mange av disse ikke syntes de hadde behov for samarbeid (Myrvold et al., 2011). De største samarbeidsutfordringene gjaldt forebyggende barnevern, hjemmebaserte tiltak og vedtak om akutt plassering. Ansatte i Bufetat opplevde det som utfordrende at barneverntjenesten og fylkesnemnda hadde beslutningsmyndighet om hvilke tiltak etaten skulle tilby (Econ, 2007). Det var spesielt utfordrende å finne gode løsninger mellom staten og kommunen dersom barn hadde rettigheter etter flere lovverk (Econ, 2007; Myrvold et al., 2011). Kommuneansatte opplevde at fagteamene overprøvde deres beslutninger, og at de prøvde å presse kommunene til å velge hjemmebaserte tiltak fremfor plassering utenfor hjemmet (Gautun, 2010). Ansatte i kommunen og i fagteamene opplevde at det var uklart hvor langt Bufetat kunne gå når det gjaldt hjemmebaserte tiltak for å forebygge plassering i institusjon/fosterhjem. Særlig for kommunene var fagteamenes myndighet til å påvirke kommunens oppgaver eller beslutninger uklar (Myrvold et al., 2011). Kommunene og Bufetat opplevde at ansvaret for rekruttering av fosterhjem var uklart. De hadde ulike oppfatninger av om hvor mye kommunene skulle anstrenge seg for å rekruttere fosterhjem i familie og nettverk før Bufetats ansvar for å levere fosterhjem inntrådte. Kommunene opplevde at Bufetats tilbud om spesialiserte hjelpetiltak var uforutsigbart (Ekhaugen & Rasmussen, 2015). Samarbeidsproblemer ble også forklart med mangler ved tiltakene som Bufetat hadde ansvar for. I tillegg bidro finansieringsordningen til uklarheter om hvem som skulle dekke utgiftene til ulike typer tiltak (Myrvold et al., 2011). Den ga kommunene mangelfulle insentiver til å arbeide forebyggende og muligheter for å skyve utgifter over til det statlige barnevernet ved å vente for lenge med å sette inn tiltak. Kommunens mangel på ressurser, og at Bufetat beveget seg inn på oppgaver som ifølge bvl. var kommunens ansvar, var utfordrende for samarbeidet (PwC, 2011). Manglende samtidighet i styringssignalene og en felles faglig forankring på tvers av forvaltningsnivåene bidro til samarbeidsproblemer. Mål, styringssignal og resultatkrav, om f.eks. vridning fra bruk av institusjoner til fosterhjem, var kun styrende for det statlige barnevernet. Det var imidlertid avhengig av det kommunale barnevernet for å nå sine mål (Songstad et al., 2011).

Barnevernreformen

Avvikling av noen av Bufetats ulovfestede oppgaver og økt kommunalt finansieringsansvar

Ifølge Prop. 106 L (2012–2013) hadde det statlige barnevernet kommet langt i å nå målene for forvaltningsreformen. Hovedutfordringen var fortsatt å sikre likeverdige tilbud, samtidig som en tok hensyn til den heterogene kommunestrukturen og kommunens handlefrihet. Økte krav til rettssikkerhet, forsvarlighet, barns medvirkning, kunnskaps- og kompetanseutvikling og god samhandling mellom nivåene lå til grunn for forslagene om endringer i bvl. Forslagene til oppgavefordeling tok bl.a. utgangspunkt i evalueringer av forvaltningsreformen. Etter departementets vurdering var daværende todeling av oppgaveansvaret mellom staten og kommunen best i stand til å sikre likeverdige tilbud og god ressursutnyttelse. Departementet la til grunn at samhandlingsutfordringene ville bli redusert gjennom forslagene til tydeliggjøring av ansvarsfordelingen og endringer i finansieringsordningen. Videre foreslo departementet at staten skulle avvikle enkelte av sine ulovfestede oppgaver, som rådgiving og veiledning i enkeltsaker og utredningstjenester, på kommunens ansvarsområde. Fagteamenes råd og veiledningsoppgaver skulle begrenses til lovbestemte oppgaver. Departementet foreslo at kommunens egenbetaling i større grad skulle gjenspeile tiltakenes faktiske kostnader. Det innebar at kommunene fikk økt ansvar for finansiering av tiltak fra Bufetat. Likere økonomiske insentiver mellom staten og kommunen ble ansett som avgjørende for å bedre samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Departementet foreslo at Bufdir skulle ha ansvar for generell fagutvikling for hele barnevernet, også det kommunale. I tillegg foreslo departementet at det tilsynsansvaret fylkesmannen hadde før forvaltningsreformen, ble gjeninnført (Prop. 106 L (2012–2013)). Høsten 2015 ble fagteamene omstilt til regionale inntaksenheter under Bufetat (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016).

Økt kommunalt ansvar, lovfesting av oppgaver og tydeligere andrelinjetjeneste

Ifølge høringsnotatet til barnevernsreformen var målet for reformen å gi forvaltningsnivåene enda tydeligere ansvarsområder og insentiver enn det som fulgte av Prop. 106 L (2012–2013). Forslagene til endringer i ansvarsfordelingen mellom nivåene skulle gi kommunene økte insentiver til tidlig innsats. De skulle gi kommunene bedre forutsetninger for å prioritere mellom ressursene, bedre samarbeidet på tvers av sektorene og bedre tilpasningen av tjenestetilbudet til lokale forhold. Et mer helhetlig kommunalt ansvar ville legge til rette for en bedre sammenheng mellom tjenestene. Etter departementets vurdering var et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester avgjørende for å oppdage og hjelpe utsatte barn og deres familier på et tidlig tidspunkt (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016). Dette var i samsvar med signaler fra barnelovsutvalget om at det forebyggende arbeidet først og fremst måtte skje i kommunen (NOU 2016: 16).

Ifølge Prop. 73 L (2016–2017) hadde kommunene en nøkkelrolle i forebygging gjennom sin nærhet til brukerne. For å nå målene for barnevernsreformen skulle kommunene gis økt faglig og økonomisk ansvar. Departementet foreslo at kommunene fikk fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og økt finansieringsansvar for tiltak utenfor hjemmet. Kommunens plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, og at Bufetat i særlige tilfeller kunne tilby spesialiserte fosterhjem, ble foreslått lovfestet. Forslaget om å lovfeste at kommunen alltid skulle vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kunne velges som fosterhjem, var en videreføring av bestemmelsen som fulgte av fosterhjemsforskriften § 4. Departementet foreslo at kommunene skulle få muligheter til å velge mellom institusjonsplasser, fordi det ville bidra til at det ble lagt større vekt på kommunens vurderinger og kjennskap til barnet. I tillegg kunne det ivareta barns rett til medvirkning på

en bedre måte. Etter departementets vurdering var full prisdifferensiering en forutsetning for økt kommunal valgfrihet. Det innebar at kommunens egenandel skulle fastsettes som en prosentandel av institusjonsplassens faktiske pris. Ifølge departementet burde finansieringsansvaret innrettes slik at det ga kommunene insentiver til å arbeide mer forebyggende. Departementet foreslo å lovfeste at Bufetat kunne tilby barneverntjenesten spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet, der dette kunne forhindre plassering utenfor hjemmet. Argumentet var risikoen for at en avvikling av statlige tiltak ville føre til flere institusjonsplasseringer. Videre ble det foreslått å lovfeste at Bufetat kunne tilby barneverntjenesten å utrede omsorgssituasjonen til barn i alderen 0–6 år – der det var stor usikkerhet rundt denne. Forslagene innebar en lovfesting av at staten skulle ha tilbud innenfor kommunens ansvarsområde. Departementet la til grunn at det var behov for en tydelig og forutsigbar statlig andrelinjetjeneste som skulle utfylle barneverntjenesten. Begrunnelsen for at staten skulle ha ansvar for de mest inngripende og spesialiserte tiltakene, var målet om likeverdige tjenester og hensynet til barns rettssikkerhet. Styrking og videreutvikling av Bufdirs fagrolle skulle bidra til god kvalitet og en kunnskapsbasert praksis. Det ble understreket at forslagene om økt kommunalt ansvar måtte sees i sammenheng med tiltak for å forbedre kompetansen og kvaliteten i det kommunale barnevernet og kommunereformen som kunne gi større og mer robuste kommuner (Prop. 73 L (2016–2017)).

Diskusjon

Bufetat en hybrid

Forvaltningsreformen innebar at staten fikk en større rolle fordi fylkeskommunens oppgaver ble overført til Bufetat, som er styrt av Bufdir. Styringssignalene rettet mot Bufetat førte til at etaten fikk en todelt rolle, både som myndighetsutøver og tjenesteleverandør. Myndighetsrollen kom til uttrykk ved at Bufetat fikk en veilednings-, rådgivings- og «tilsynsrolle» ovenfor kommunene. Kommuneansattes opplevelse av at Bufetat «blandet seg inn» i deres beslutninger (Gautun, 2010), kan forstås på bakgrunn av at rundskriv Q-06 (2007) ga etaten myndighet til å drøfte tiltak med kommunene. Dersom etaten skulle nå sine egne mål, om f.eks. færre institusjonsplasseringer, var det gjerne nødvendig å veilede og gi råd til kommunene slik at deres beslutninger var i samsvar med myndighetenes styringssignaler. Bufetat fikk også en form for tilsynsrolle ovenfor kommunen fordi fagteamenes retningslinjer og rundskriv ga etaten myndighet til å «kontrollere» barneverntjenestens saksbehandling. Ifølge retningslinjene skulle fagteamene f.eks. «påse» at det forelå tilstrekkelig informasjon, slik at riktige tiltak ble satt inn. Rollen som tjenesteleverandør kom bl.a. til uttrykk ved at Bufetat ifølge bvl. etter anmodning fra kommunene skulle bistå dem med plasseringer av barn i fosterhjem eller institusjon. Dette innebar at etaten skulle innfri hensyn både til statlig styring for å nå nasjonale mål og til det lokale selvstyret. Ifølge Christensen og Lægreid (2011) blir offentlige organisasjoner stadig mer komplekse og hybride fordi de prøver i å ivareta motstridende ideer, hensyn, krav, strukturer og kulturelle trekk på samme tid. I Bufetats tilfelle ble spenningen som ligger i avveiningen mellom statlig styring og kommunalt handlingsrom, innebygd i etaten. Bufetat fikk dermed en hybrid organisasjonsform, der den formelle organisasjonsstrukturen inneholdt motstridende forventninger som skulle koordineres og innfris samtidig. Denne kompleksiteten dannet bakteppet for barnevernsreformen.

Tydeliggjøring av ansvarsfordeling

Under barnevernsreformen bruker myndighetene den formelle organisasjonsstrukturen for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og redusere samarbeidsutfordringer mellom kommunene og Bufetat. Hensikten er å overføre mer ansvar til kommunen og tydeliggjøre Bufetats ansvar, særlig knyttet til fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet. Myndighetene forventer at lovfesting av oppgaver vil klargjøre ansvaret, øke forutsigbarheten og redusere samarbeidsproblemer mellom forvaltningsnivåene. Prop. 106 L (2012–2013) oppfattes som forløperen til barnevernsreformen fordi forslagene i proposisjonen tar sikte på å tydeliggjøre rollefordelingen mellom kommunen og staten. Forslaget om å avvikle noen av Bufetats ulovfestede oppgaver innenfor kommunens ansvarsområde, som veiledning og rådgiving i enkeltsaker, innebærer at oppgavefordelingen er mer i samsvar med barnevernslovens regler om ansvarsfordelingen. Avvikling av disse oppgavene kan redusere Bufetats muligheter for å påvirke kommunenes valg av tiltak og opplevelsen av at Bufetat prøver å influere på deres oppgaver. Forslagene i Prop. 73 L (2016–2017) om å lovfeste at kommunen har plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, og at Bufetat har ansvar for spesialiserte fosterhjem, sees i sammenheng med uklare ansvarsforhold på fosterhjemsområdet. Det kan forstås som en konsekvens av at barnevernloven ga Bufetat ansvar for å rekruttere fosterhjem, samtidig som lovforarbeidene åpnet opp for at også kommunen kunne ivareta denne oppgaven. Siden både kommunen og Bufetat fikk mandat til å rekruttere fosterhjem, kan det ha bidratt til uklare forventninger og uenighet om hvem som gjør hva. Ved å lovfeste kommunens ansvar og skille mellom kommunens og Bufetats ansvar på området forsøker myndighetene å tydeliggjøre rollene. Myndighetene gir Bufetat et klarere mandat for spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet ved å lovfeste at etaten kan tilby slike tiltak. Det gir kommunene større forutsigbarhet om at Bufetat har fagansvar for å utvikle spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet, og for å tilby disse til kommunen. Siden lovforslagene legger til grunn at Bufetat «kan» tilby kommunen spesialiserte fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet, er det Bufetat som avgjør om den vil tilby tiltaket. Det innebærer at dersom kommunen anmoder Bufetat om et av disse tiltakene, kan Bufetat avslå anmodningen. I så tilfelle kan kommunen oppleve at Bufetat overprøver deres vurderinger. I praksis legger lovforslagene opp til drøftinger mellom kommunen og Bufetat, og da kan det oppstå uenighet om grensegangen mellom kommunale og statlige tiltak. De kan f.eks. ha ulike vurderinger av om barnet har så særskilte behov at det er nødvendig med plassering i et spesialisert fosterhjem. Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å lovfeste i hvilke situasjoner barnets behov best imøtegås gjennom kommunale/statlige tiltak. Det vil måtte avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet. Samarbeidsvansker kan oppstå dersom Bufetat tilbyr kommunen et tiltak som etter kommunens vurdering ikke er tilpasset barnets behov. Kommunen kan da oppleve at Bufetat tilpasser forståelsen av barnets problem ut fra tilgjengelige tiltak heller enn at barnets behov er utslagsgivende for tilbudet. Bufetat vil ha et tak på tilgjengelige tiltak. Dersom kommunen anmoder Bufetat om tiltak, må etaten også ta hensyn til den økonomiske rammen den har til disposisjon.

Nivåplassering, statlig eller kommunalt oppgaveansvar?

Hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse og nasjonale mål er tre overordnede hensyn som bør ligge til grunn for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene (Ekspertutvalget, 2014; NOU 2000: 22). Uklare ansvarsforhold mellom kommunen og Bufetat kan sees i sammenheng med at oppgavefordelingen i barnevernet bryter flere av retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. En utydelig ansvarsfordeling kan forstås som en konsekvens av at oppgaver som må koordineres, er lagt til forskjellige organ på

ulike forvaltningsnivå. Det bryter retningslinjen som uttrykker at oppgaver som krever stor grad av koordinering, bør legges til samme forvaltningsorgan. Dernest innebærer oppgavefordelingen at kommunen/fylkesnemnda kan treffe vedtak om tiltak som tilbys av Bufetat, og som må følges opp av kommunen. Det er ikke i tråd med retningslinjen om at oppgaver som krever mye samordning overfor brukerne, bør legges til samme forvaltningsorgan. Oppgavefordelingen bryter også retningslinjen om det finansielle ansvarsprinsippet fordi kommunen kan velge tiltak som staten tilbyr og delfinansierer. Ifølge det finansielle ansvarsprinsippet skal det myndighetsorganet som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, finansiere utgiftene til å løse oppgaven, jf. oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer (NOU 2000: 22).

Forslaget om å øke kommunens ansvar er i tråd med retningslinjen fra oppgavefordelingsutvalget om at oppgaver bør legges til lavest mulig nivå. Det sees i sammenheng med at et viktig mål for barnevernsreformen er at kommunene skal arbeide mer forebyggende. Myndighetene synes å legge opp til en finansieringsordning som er mer i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet. Kommunen får økt ansvar for å finansiere tiltak som den mottar fra Bufetat. Det skal styrke kommunenes forebyggende arbeid og redusere samarbeidsproblemer som skyldes ulike økonomiske insentiver. Utvidelsen av Bufdirs rolle som fagorgan for kommunalt barnevern og avvikling av Bufetats veilednings-/ rådgivingsoppgaver overfor kommunene tyder på at myndighetene forsøker å fjerne Bufetats «myndighetsrolle». De synes heller å ville styrke Bufetats rolle som tjenesteleverandør av tiltak.

Under forvaltningsreformen ble statlig overtakelse av fylkeskommunenes oppgaver begrunnet ut fra hensynet til rettssikkerhet og likeverdige tjenester, særlig for de mest inngripende tiltakene. Det er også argumentet for at staten skal ha ansvar for andrelinjetjenesten under barnevernsreformen. Begrunnelsene er i tråd med det oppgavefordelingsutvalget sier om at staten bør ha ansvar for oppgaver som krever et nasjonalt grep, for å sikre en god oppgaveløsning, jfr. (NOU 2000: 22). Argumentet for økt kommunalt ansvar er at det forebyggede arbeidet i kommunen skal styrkes. Dette viser at prioritering mellom ulike verdier får betydning for hvilken oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene som ansees som mest hensiktsmessig, og for om oppgaven blir lagt til staten eller kommunen. Selv om lovfesting kan klargjøre ansvaret, legger oppgavefordelingen fortsatt an til å skape utfordringer. Siden beslutninger i kommunen får konsekvenser for oppgaver og utgifter til det statlige barnevernet, kan det oppstå uklarheter og uenighet knyttet til problemforståelse og valg av tiltak. Ettersom barneverntjenesten og Bufetat er gjensidig avhengig av hverandre, kan den ene etaten alltid skape uforutsigbarhet for den andre. Samordning av oppgaver krever gjensidig tilpasning, og da kan det oppstå uenighet om ansvarsfordeling. Det spørres derfor om det er mulig å løse «wicked problems».

Stiavhengighet

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil økt kommunalt ansvar og avvikling og lovfesting av ulovfestede oppgaver tydeliggjøre ansvaret. Med utgangspunkt i stiavhengighetsperspektivet er det grunn til å spørre om dette innebærer endringer av det bestående. Forslagene ser ut til å være i tråd med etablerte normer for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Selv om kommunene får økt ansvar for fosterhjem og finansiering av tiltak, ligger oppgavefordelingen i all hovedsak fast. Avvikling av Bufetats ulovfestede oppgaver innebærer at kommunen må ta hånd om oppgaver som er lagt til kommunens ansvarsområde. Lovfesting av kommunens plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og Bufetats ansvar for spesialiserte fosterhjem kan oppfattes som en lovfesting av etablert praksis. Kommunene hadde ifølge fosterhjemforskriften allerede ansvar for å rekruttere i familie og nære

nettverk, og Bufetat hadde ansvar for å rekruttere fosterhjem utover det. Det kan også argumenteres for at lovfesting av Bufetats ansvar for å tilby spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet er i tråd med tidligere praksis. Etaten hadde ansvar for oppgaven gjennom direktoratets virksomhetsstyring. Barnevernsreformen kan derfor oppfattes å ha bestått av en lovfesting av eksisterende oppgave- og ansvarsfordeling. Selv om fagteamene ble nedlagt, legger lovforslagene fortsatt opp til at tiltakene diskuteres mellom kommunen og Bufetat. Rollefordelingen kan derfor sies å ha vært preget av stabilitet. Dette tyder på at «nissen følger med på lasset», og at en ikke har klart å organisere seg bort fra problemene.

Konklusjon

Den vertikale oppgave- og ansvarsfordelingen gjør at kommunen og Bufetat er gjensidig avhengig av hverandre for å løse oppgavene i barnevernloven. Oppgavene må sees i sammenheng for å møte barn og familiers behov for tilgjengelige og sammenhengende tjenester. Myndighetenes vekting av ulike verdier knyttet til rettssikkerhet, likeverdige og samordnede tjenester og forebyggende arbeid, kommer til uttrykk gjennom fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene og mellom staten og kommunen. Hensynet til forebyggende arbeid, samordning av tjenester i kommunen og tilpasning av tjenestene til lokale forhold har vært argumentet for kommunalt oppgaveansvar. Hensynet til likeverdige tjenester og rettssikkerhet, særlig for de mest inngripende tiltakene, har vært begrunnelsen for å gi andrelinjjetjenesten og staten ansvaret. Myndighetene har forsøkt å tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom staten og kommunen ved delvis å avvikle og delvis å lovfeste ulovfestede oppgaver slik at oppgavefordelingen går klarere frem av loven. Intensjonen bak endringer i finansieringsordningen har vært å øke kommunens ansvar for å finansiere tiltak og å styrke kommunens forebyggende arbeid. Målet er at flere saker skal løses på lokalt nivå, slik at en unngår at barnevernet må sette inn mer inngripende tiltak. Til tross for dette kan det argumenteres for at endringene er i tråd med etablerte normer for oppgavefordelingen og praksis som har nedfelt seg på bakgrunn av myndighetenes styringssignaler. Det spørres derfor om lovfesting av en praksis som oppleves som utydelig, vil tydeliggjøre ansvaret. «Wicked problems» er vanskelig å løse, men lovfesting av oppgaver sammen med endringer i finansieringsordningen kan likevel bidra til å gjøre ansvarsfordelingen tydeligere enn før og redusere samarbeidsproblemene.

Litteratur

- Alvesson, M., & Sköldbäck, K. (2009). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research* (2. utg.). Sage.
- Backe-Hansen, E., Bakketeig, E., Gautun, H., & Backer Grønningsæther, A. (2011). *Institusjonsplassering- siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA rapport 21/11). http://www.nova.no/asset/5057/1/5057_1.pdf
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2016). *Høringsnotat. Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingsnotat--endringer-i-barnevernloven--kvalitets-og-strukturreform.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2003). *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. (Rundskriv Q-19/2003). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/rus/2003/0008/ddd/pdfv/258543-strategidokument_statlig_overtagelse_barnevern.pdf

- Barne- og likestillingsdepartementet. (2007). *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter-herunder betalingsordninger i barnevernet*. (Rundskriv Q-06/20007). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv/2007/rundskriv_q_06_2007.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2008). *Vurdering og videreutvikling av fagteam* (sluttrapport). https://www.bufdir.no/Global/nbbf/Barnevern/Vurdering_og_videreutvikling_av_fagteam.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2010). *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. https://www.bufdir.no/Global/nbbf/Barnevern/Retningslinjer_for_fagteamenes_arbeid_i_Bufetat.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Årsrapport 2016*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/bufdir--arsrapport-2016.pdf>
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester* (LOV-1992-07-17-100). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Christensen, T., Fimreite, A., & Læg Reid, P. (2014). Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *A Global Journal*, 14(4), 439–456. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0237-8>
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Econ. (2007). *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern- vurdering av utvalgte problemstillinger* (Rapport 2007-033). <https://evalueringsportalen.no/evaluering/styring-og-ressursbruk-i-statlig-regionalt-barnevern-vurdering-av-utvalgte-problemstillinger/stream1.pdf>
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structures matters: An organizational perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of public Administration*. Sage Publications, 157-168.
- Ekhaugen, T., & Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune* (Nr. 51; Ideas2Evidence). <https://www.regjeringen.no/contentassets/db6620a2ade8488f89973efbf9fcf565/barnevernet--et-utfordrende-samliv-mellom-stat-og-kommune.pdf>
- Ekspertutvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur: Sluttrapport fra ekspertutvalg*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Gautun, H. (2010). *Det nye barnevernbyråkratiet II. En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet* (Fafo-rapport 2010:27). https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20171.pdf
- Jacobsen, D. I. (2004). Hvorfor er tverretatlig samarbeid vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk lys. I P. Repstad, (red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder: En grundbog* (s. 137–150). Reitzel.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. *Public Management Review*, 17(7), 960–980. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029349>
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. H., & Randma-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17(7), 927–939. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344>

- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M., & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet* (NIBR-rapport 2011:25). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2012/den_vanskelige_samhandlinge.pdf
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 28–50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- NOU 2000: 12. (2000). Barnevernet i Norge. *Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/051e391fbb3d4ef2be97a4478dd62e86/no/pdfa/nou200020000012000dddpdfa.pdf>
- NOU 2000: 22. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nou200020000022000dddpdfa.pdf>
- NOU 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov. Sikring av barns rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/53164b1e70954231b2a09d3fdec1888b/no/pdfs/nou201620160016000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov av 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d91e98cb737b4829b242c348c3c22e60/no/pdfs/otp200220030009000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992). *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL312&s=True>
- Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp201620170073000dddpdfs.pdf>
- Prop. 106 L (2012–2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7d0ea1b89cc54939b17e69a20d5f7b48/no/pdfs/prp201220130106000dddpdfs.pdf>
- PwC. (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2012/oppgave_finansiering.pdf
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (5. utg.). Prentice Hall Pearson Education International.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (4. utg.). Simon & Schuster Free Press.
- Songstad, S. O., Bjørkelo, B., Dahle, T. M., Husabø, G., & Bjørnstad, S. (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*. Deloitte. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2012/deloitte.pdf>
- St.meld. nr. 40 (2001–2002). *Om barne- og ungdomsvernet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a685a98cda24c5f83207c4be6d1b665/no/pdfa/stm200120020040000dddpdfa.pdf>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg.). Gyldendal.