

Jonny Berg

Mål og interesser

Om mål og interesser i Forvaltningsreformen i barnevernet

Masteroppgave i Fakultet for økonomi

Mai 2021

Jonny Berg

Mål og interesser

Om mål og interesser i Forvaltningsreformen i barnevernet

Masteroppgave i Fakultet for økonomi
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Forord

Denne oppgaven er skrevet som del av studiet «Master of public administration» ved NTNU i Trondheim i perioden fra januar 2019 til mai 2021. Å gjennomføre studier på masternivå ved siden av full jobb er en utfordring som mange kjenner til, men motivasjonen for å gå inn i dette spennende studiet var stor. Ikke minst var det motiverende å tenke på muligheten for å møte andre med samme interesse, men med ulik bakgrunn og ulik yrkeserfaring. Slik skulle det imidlertid ikke bli, covid 19 slo til cirka midtveis og gjorde resten av studie til et egenstudium hjemmefra. Likevel takk til mine hyggelige medstudenter, det var moro så lenge det varte.

Etter å ha jobbet innenfor offentlig barnevern det meste av yrkeslivet, ble det naturlig å velge tema for oppgaven derfra. Jeg valgte å skrive om etableringen av det statlige barnevernet, Bufetat, i 2004, med hovedvekt på eventuelle endringer i målsettingene i tiden etterpå. I og med at Bufetat har vært min arbeidsplass siden 2008 har jeg et nært forhold til temaet, Men i og med at jeg valgte dokumentanalyse som metode har studiet er blitt gjennomført med den nødvendige avstand.

Selv om det var ganske forutsigbart at oppgaven skulle leveres våren 2021, ble det likevel en hektisk skriveperiode. Den hadde det ikke vært mulig å gjennomføre uten meget god veiledning og støtte fra min veileder på oppgaven, Berit Irene Vannebo, førsteamanuensis ved Nord Universitet. Tusen takk!

I en travel skriveperiode har jeg også fått uvurderlig støtte og heiarop fra mine nærmeste. Takk til dere også!

Trondheim, mai 2021

Jonny Berg

Sammendrag

Denne oppgaven setter søkelyset på målsettinger, ansvarsforhold og reformer i barnevernet i Norge. Hensikten med studien er å belyse om målsettingene for barneverntjenesten, slik de ble formulert i Forvaltningsreformen i 2004, har endret seg i årene etterpå. Det er gjennomført flere store evalueringer og fremmet flere forslag overfor Stortinget om lovendringer i perioden etterpå, og i lys av dette er det interessant om det har skjedd målforskjvninger, og i tilfelle hvilke interessenter som har bidratt til det.

Gjennom en analyse av dokumenter har jeg forsøkt å belyse følgende problemstilling:

«Hvordan har reformer påvirket målformuleringen innen barneverntjenesten, og i hvilken grad har målene for barnevernstjenesten slik de er formulert ved gjennomføring av forvaltningsreformen endret seg over de to siste tiår?»

I dokumentanalysen er det tatt utgangspunkt i evalueringsrapporter og Sttingsproposisjoner, og disse er analysert ved hjelp av metoder for hvordan dokumentanalyser kan gjennomføres. Funnene fra analysen er drøftet opp mot relevant teori om implementering, organisasjonsoppskrifter som flytter på seg, politikktutforming, og hvordan interessenter intervensjoner i slike prosesser.

Barnevernet diskuteres mye i det offentlige rom, og det rettes stadig oppmerksomhet mot den virksomheten som utøves i ulike ledd i tjenesten. Både kvaliteten i tjenestene, styringsutfordringer i forhold til ressursbruk og samarbeidsproblemer mellom ulike deler av hjelpeapparatet er forhold som tematiseres. I 2004 ble det iverksatt en reform som innebar at staten overtok ansvaret for det som til da hadde vært fylkeskommunalt ansvar, det vil si institusjonsdrift og rekruttering og opplæring av fosterhjem. Ved gjennomføringen av reformen og etableringen av det statlige barnevernet ble det satt noen klare målsettinger, og denne studien er gjennomført med sikte på å finne ut om målene har endret seg, om det er skjedd omprioriteringer i målene underveis, og hvis det har skjedd hvilke interessenter er det som har bidratt til disse endringene.

Funnene i studien tyder på at særlig målet om å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet er blitt en dominerende målsetting i løpet av perioden etter reformen, og at Bufdir og Bufetat har vært sentrale interessenter som i særlig grad har bidratt til denne endringen.

Abstract

This thesis focuses on objectives, responsibilities, and reforms in child welfare in Norway. The purpose of the study is to shed light on whether the objectives for the child welfare service, as formulated in the Public Administration Reform in 2004, have changed in the years since. In the period after 2004 several major evaluations have been carried out and several proposals have been submitted to the Storting for legislative changes. Considering this it is interesting whether there have been changes in aims, and in case of which stakeholders that have contributed to it.

Through an analysis of documents, I have tried to shed light on the following issue: "How have reforms affected the formulation of goals within the child welfare service, and to what extent have the goals for the child welfare service, as they are formulated in implementation of the public administration reform, changed over the last two decades?"

The document analysis is based on evaluation reports and Storting propositions, and these are analyzed using methods for how document analyzes can be performed. The findings from the analysis have been discussed against relevant theory about implementation, organizational recipes that move, policy formulation, and how stakeholders intervene in such processes.

The child welfare service is much discussed in the public sphere, and constant attention is paid to the activities carried out in various parts of the service. Both qualities in the services, management challenges in relation to resource use and cooperation problems between different parts of the support apparatus are issues that are thematized. In 2004, a reform was implemented which meant that the state took over responsibility for what had until then been county municipal responsibility, i.e. institutional operation and recruitment and training of foster homes. During the implementation of the reform and the establishment of the state child welfare service, some clear objectives were set, and this study has been carried out with a view to finding out whether the goals have changed, whether there have been re-prioritizations in the goals along the way, and if there have been, which stakeholders has contributed to these changes.

The findings of the study indicate that the goal of ensuring good quality at all levels of child welfare has become a dominant goal during the period after the reform, and that Bufdir and Bufetat have been key stakeholders who have contributed to this change.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
1. Introduksjon	6
1.1. Oppgavens samfunnsaktualitet.....	6
1.2. Oppgavens oppbygging og noen begreper	9
1.2.1. Oppbygging	9
1.2.2. Noen begreper	10
2. Endringer i mål og opprettelse av Bufetat – studiens problemstilling og fokus	10
2.1. Studiens problemstilling	10
2.2. Forhistorien til forvaltningsreformen i barnevernet i 2004.....	12
2.2.1. Den første barnevernloven - Vergerådsloven fra 1900	12
2.2.2. Lov om barnevern – iverksatt fra 1. juli 1954	13
2.2.3. Lov om barneverntjenester – iverksatt fra 1. januar 1993	13
2.3. Etablering av Bufetat.....	15
3. Bakgrunn for studien	16
3.1. Nye mål for barnevernet - Forvaltningsreformen i barnevernet.....	16
3.1.1. Ekspertutvalg med tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. NOU (2000:12) Barnevernet i Norge.....	17
3.1.2. Fra status til nye mål på barnevernsfeltet. Stortingsmelding nr 40 Om barne- og ungdomsvernet	17
3.1.3. Bakgrunnen for forslag om statlig overtakelse og fremtidig organisering	20
3.1.3.1. Høring om fremtidig ansvarsfordeling	20
3.1.3.2. Organisering og hovedstrategier for det statlige barnevernet	24
3.2. Utviklingen etter Forvaltningsreformen. Kritikk og evaluering.....	26
4. Teori	29
4.1. Den integrerte implementeringsmodell.....	29
4.1.1. Verktøy for å studere gjennomføringen av politikk	29
4.1.2. Politikk-utforming og politikkdesign	31
4.2. Reformideer som flytter omkring.....	33
4.3. Utfordringer og mønster knyttet til reformarbeid og problemløsninger.	36
4.4. Den konseptuelle foretaksmodellen – interessentanalyse.....	37
4.4.1. Politiske endringsstrategier	39
4.4.2. Interessentanalyse	39
5. Metode	40
5.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming	40
5.1.1. Positivism vs. Sosial konstruktivisme/hermeneutisk tilnærming.....	41
5.1.2. Deduktiv vs. Induktiv tilnærming	42
5.2. Dokumentstudier – en kvalitativ tilnærming	42
5.2.1. Hvilke typer data er dokumenter?	43
5.3. Dokumentstudier – en praksisorientert metode	43
5.3.1. Dokumentsteder	45

5.3.2. Dokumentverktøy	46
5.3.3. Dokumentarbeid	47
5.3.4. Dokumenttekster	48
5.3.5. Dokumentsaker	48
5.3.6. Dokumentbevegelser	48
5.4. <i>Datakilder</i>	49
5.5. <i>Analysetilnærming</i>	49
5.5.1. Carol Bacchi sitt verktøy for policyanalyse "What`s the problem represented to be?"	49
5.5.2. Om koding og kategorisering	51
6. Analyse	52
6.1. <i>Presentasjon av funn</i>	56
6.1.1. Bakgrunn for at dokumenter er produsert	56
6.1.2. Hvem har produsert dokumentet	59
6.1.3. Beskrivelse av sentrale mål	61
6.1.4. Arbeids- og ansvarsdeling som beskrives	63
6.1.5. Interessenter	66
6.1.6. Problem som skal løses	66
6.1.7. Løsninger som foreslås - Problemløsning og politikkutforming	68
7. Kritisk diskusjon av funn	71
7.1. <i>Endringer eller forskyvninger i målene for Forvaltningsreformen</i>	71
7.2. <i>Er det interesser og interessenter er det som særlig har påvirket og bidratt til endringer</i>	74
8. Konklusjon	75
Referanser	76

1. Introduksjon

1.1. Oppgavens samfunnsaktualitet

Barnevernet i Norge har en lang historie, helt fra det som vi regner som den første barnevernsloven, kalt vergemålsloven som trådte i kraft i år 1900, til våre dager da barnevern preger den offentlige debatten i større grad enn kanskje noen gang før. Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg har i flere saker dømt Norge for sin praksis i barnevernssaker, og har særlig kritisert det norske barnevernet for å legge for lite til rette for barnets samvær med biologisk familie etter at barnet har flyttet i fosterhjem, og dermed ikke lagt tilrette for tilbakeflytting til foreldrehjemmet. Disse sakene har fått stor offentlig oppmerksomhet, og medført endringer i det norske barnevernet.

Samtidig ser vi at barnets stilling styrkes i den norske lovgivningen gjennom at barnevernsloven ble en rettighetslov i 2018. Den nye bestemmelsen i loven tydeliggjør at barnet er hovedpersonen i barnevernssaker og understreker at barnet har en selvstendig rett til hjelp fra barnevernet.

Hoveddelen av barnevernet sin virksomhet handler om å gi hjelp og støtte til barn og familier når foreldre og barn bor sammen, men barnevernsloven inneholder også bestemmelser som gir offentlig myndighet fullmakt for å gripe inn i den private familiesfæren, blant annet ved å bestemme at barn og ungdom må flytte ut av foreldrehjemmet, enten midlertidig eller for resten av oppveksten.

Vi regner Vergerådsloven fra 1900 som den første barnevernsloven i Norge. Før den tid var det som fantes av barnevern i Norge regulert gjennom bestemmelser i andre lover, kriminal-, fattig- og skolelovgivningen. I tiden etterpå har lovgrunnlaget for barneverntjenestens virksomhet endret seg, og vi har nå den tredje barnevernsloven siden 1900, og Regjeringen Solberg har i disse dager (april 2021) lagt frem sitt forslag til ny barnevernslov for Stortinget. Innholdet i barnevernstjenestene har endret seg i takt med ny kunnskap om barn og barns behov, synet på barns rettigheter og barns særlige behov for beskyttelse, samt endringer i synet på familier og barnas plass i samfunnet. Lovendringene synliggjør hvordan målsettingene i barnevernet endrer seg over tid, og hvordan fordelingen av oppgaver og ansvar for oppfølging av loven endrer seg. Endringene viser, som beskrevet over, at synet på barn og barns behov har endret seg i de litt over 100 årene siden vergerådsloven kom, og

samtidig viser lovendringene også at synet på hvordan problemene i barnevernet best kan løses, forandres over tid. Målsettinger følges opp av hvordan målene skal nås, og hvilke virkemidler som er til rådighet og hvilke virkemidler som besluttes tatt i bruk. Organisatoriske løsninger, hvem som tillegges myndighet og gis ressurser er sentralt i offentlig virksomhet, også i barnevernet.

Mange deler av barnevernets historie er svært interessant for nærmere studier og analyse, og i denne oppgaven velger jeg å rette oppmerksomheten mot målsettinger og endringer i ansvar og oppgaver i barnevernsfeltet, med utgangspunkt i det som skjedde da staten overtok de fylkeskommunale barnevernsoppgavene i 2004. Det er spesielt interessant å se på hvilke problemer som ble søkt løst med de endringer som ble iverksatt, og hvilke hensyn og interesser som var dominerende ved valg av løsninger.

Da Vergemålsloven trådte i kraft i 1900 ble det meste av ansvaret for barnevernet lagt til kommunene, men staten hadde på den tiden ansvaret for skolehjemmene som var datidens barnevernsinstitusjoner. Lovendringen i 1954 la vekt på å styrke det forebyggende arbeidet, og kommunene beholdt sin sentrale plass når det gjaldt ansvaret for oppgavene i barnevernsfeltet. De beholdt ansvaret for fosterhjem og det som var av rene barnevernsinstitusjon, og ble oppfordret til å løse oppgavene sammen med andre kommuner da dette var et lite, men krevende område for de mange små kommuner. Samtidig hadde staten ansvaret for skolehjemmene/spesialskolene, som i realiteten fortsatt var den mest brukte institusjonsformen for ungdom i disse årene.

I andre halvdel av 1970 tallet ble den nye fylkeskommunen etablert, med direkte valg til Fylkestinget, og egen administrasjonssjef/fylkesrådmann. Fylkeskommunene fikk flere og større oppgaver utover 60- og 70- tallet, og fra 1970 ansvar for driften av sykehusene. Ved overgangen fra 70- tallet til 80- tallet fikk fylkeskommunene ansvar for barneverninstitusjonene og for å opprette en formidlingssentral for institusjon og fosterhjem. Gjennom denne endringen ble ansvaret for oppgavene på barnevernsfeltet fordelt på tre forvaltningsnivå, men statens rolle som ansvarlig for tjenester ble imidlertid redusert utover 80- tallet når de statlige spesialskolene etter hvert ble lagt ned.

Når den nye barnevernloven trådte i kraft i 1993 var ansvars- og oppgavefordelingen i loven videreført, og ansvaret for tjenestoområdene delt mellom fylkeskommunene og kommunene.

Fra 2004 ble barnevernloven endret og ansvarsforholdene og ansvarsforholdene på barnevernområdet gjennomgikk en stor endring da de fylkeskommunale oppgavene ble overført til et statlig ansvar, og Bufdir og Bufetat ble opprettet for å ivareta de nye statlige oppgavene¹. De viktigste målsettingene for reformen er samlet i seks punkter:

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
 - å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
 - å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
 - å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
 - å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet til barnevernet
 - å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester
- (Rundskriv Q-19/2003 2003)

Målene var satt etter omfattende utredninger, med utgangspunkt i hva som ble oppfattet som problemet/problemene i barnevernet og der ulike interessenter påvirket.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i målene med det som etter hvert ble betegnet som Forvaltningsreformen og hvor ansvaret for viktige deler av barnevernet ble overført fra fylkeskommunene til staten. Målene med reformen sier både noe om hva som måtte forbedres i forhold til den aktuelle situasjon, hvilken problemforståelse som lå til grunn for å iverksette tiltak og hva som ble søkt å oppnå med å iverksette aktuelle tiltak der overføring av ansvaret til staten var det åpenbart viktigste virkemidlet.

Formålet med oppgaven er å se på hvordan mål for tjenesten kan ha endret seg i tiden etter reformen, og analysere hvilke interessenter som har påvirket endringer i målene, samt hvordan endringer i ansvarsfordelingen kan ha påvirket målendringer i barnevernstjenesten.

Dette har ledet til følgende problemstilling for oppgaven:

Hvordan har reformer påvirket målformuleringen innen barneverntjenesten, og i hvilken grad har målene for barnevernstjenesten slik de er formulert ved gjennomføring av forvaltningsreformen endret seg over de to siste tiår?

¹ Ansvaret for familieverntjenesten ble samtidig overført fra fylkeskommunene til staten og ivaretatt av Bufdir/Bufetat, jf lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr 62 om familievernkontor mv. (9. mai 2003)

Med to tilhørende forskningsspørsmål:

- *I hvilken grad har det skjedd en målforskyvning og en omrangering/omprioritering i målene underveis?*
- *I fall det er skjedd endringer i mål og ambisjoner underveis, hvilke interesser og interessenter er det som særlig har påvirket og bidratt til disse endringene?*

1.2. Oppgavens oppbygging og noen begreper

1.2.1. Oppbygging

I introduksjonen presenteres oppgavens samfunnsaktualitet gjennom å beskrive hvordan debatten om barnevernet går i samfunnet i dag. Oppgavens hovedtema, endringer i målsettinger og skiftende ansvar i barnevernsfeltet.

I kapittel 2 presenteres studiens problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål og hvordan denne følger av presentasjonen av barnevernet som aktuelt tema. Videre beskrives endringer i mål og ansvarsforhold i barnevernsfeltet som følger av de ulike barnevernslovene siden den første kom i 1900, og til slutt gis en kort presentasjon av etableringen av organisasjonen Bufetat.

I kapittel 3 beskrives bakgrunnen for studien gjennom forløpet frem mot Forvaltningsreformen i 2004 og hovedtrekk i utviklingen etterpå.

I kapittel 4 redegjør for aktuell teori som er benyttet i oppgaven. Teorien introduseres som et grunnlag å drøfte funnene i studiene opp mot, og er teorier om implementering, interessentanalyse, om reformer, og hvordan organisasjonsmodeller

I kapittel 5 presenteres studiets metode, og her beskrives utvalget av datakilder og hvordan dokumenter er studert og analysert.

I kapittel 6 presenteres funnene utfra en kategorisering av dataene som er valgt, og funnene analyseres ved hjelp av metoder for dokumentstudier som er beskrevet i metoddelen.

I kapittel 7 foretas en kritisk diskusjon av funnene opp mot problemstillingen.

Kapittel 8 er et kort konklusjonskapittel

1.2.2. Noen begreper

Forvaltningsreformen – overføring av det fylkeskommunale ansvaret for barnevern og familievern til staten fra og med 1.1.2004. Denne oppgaven omhandler bare barnevernsdelen av reformen.

BFD – Barne- og familiedepartementet. Departementet har hatt litt ulike betegnelser i perioden, men i og med at det var BFD i 2004 brukes det konsekvent i teksten

Bufdir – Barne- ungdoms- og familiedirektoratet

Bufetat – Barne-, ungdoms- og familieetaten

2. Endringer i mål og opprettelse av Bufetat – studiens problemstilling og fokus

2.1. Studiens problemstilling

I introduksjonen til oppgaven er det vist til endring og utvikling i barnevernet i de litt over hundre årene siden landet fikk sin første barnevernlov. I takt med annen samfunnsutvikling har både målsettingene og ansvarsfordelingen på feltet endret seg i denne perioden. Vi har nå den tredje barnevernloven, men det er innen lovenes virkeperiode gjort vedtak i Stortinget om endringer i loven som ledd i større reformer i feltet. Endringene kan være drevet frem som virkemidler for å nå nye mål i virksomheten, og/eller de kan være drevet frem av endringer på andre områder i samfunnet som påvirker barnevernet sterkt.

Både fylkeskommunens overtakelse av ansvaret for barnevernsinstitusjonene fra kommunene i 1980² (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) 1992), og statens overtakelse av det fylkeskommunale ansvaret på barnevernsfeltet i 2004 (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002) er eksempler på lovendringer og store reformer. Endringene er både drevet frem av nye målsettinger, og skaper også i ny kontekst nye målsettinger for virksomheten videre. I Forvaltningsreformen i 2004 er de viktigste målsettingene samlet i seks punkter, og omfatter forhold som bedre faglig og økonomisk styring, likeverdig tilbud, samarbeid, og kvalitet i og videreutvikling av tjenestene. Et interessant og viktig tema i etterkant er selvfølgelig om hvorvidt målene for

² Om lov om endringer i lov av 17. juli 1953 nr 14 om barnevern (regler om fylkeskommunenes ansvar for barne- og ungdomshjem, mødre hjem og fosterhjem).

reformen er nådd, og hvordan situasjonen er på disse feltene i dag. Ulike dokumenter har bidratt med både evalueringer og vurderinger av måloppnåelse og brukes i forbindelse med denne oppgaven; både evaluering foretatt av Rambøll (Rambøll 2012) og Barne- og familiedepartementets proposisjoner til Stortinget (Prop 106L, Prop 73L og Prop 169L).

I denne oppgaven fokuserer jeg på i hvilken grad de seks målene ved gjennomføringen av Forvaltningsreformen har endret seg etter at reformen ble iverksatt. Endringer kan både være nye mål som kommer til eller mål som tas bort, eller at de får endret oppmerksomhet underveis. Dette gir følgende problemstilling for oppgaven:

Hvordan har reformer påvirket målformuleringen innen barneverntjenesten, og i hvilken grad har målene for barnevernstjenesten slik de er formulert ved gjennomføring av forvaltningsreformen endret seg over de to siste tiår?

For å operasjonalisere problemstillingen utledes to forskningsspørsmål som en viktig hjelpetekst i arbeidet med å svare ut problemstillingen.

Spørsmål en er:

I hvilken grad har det skjedd en målforskyvning og en omrangering/omprioritering i målene underveis?

Er det funn i materialet som studien bygger på som gir indikasjoner på at det er skjedd en forskyvning mellom målene, og er det underveis skjedd en prioritering av enkelte mål. De seks målene var i utgangspunktet ikke rangert.

Spørsmål to er:

I fall det er skjedd endringer i mål og ambisjoner underveis, hvilke interesser og interessenter er det som særlig har påvirket og bidratt til disse endringene?

Det andre spørsmålet tar tak i at det er indikasjoner på endringer i målene underveis, setter fokus på hvem og hvilke krefter og interessenter som særlig har bidratt til endringen.

Barnevernet har mange interessenter; både offentlige myndigheter, private aktører, brukere, profesjoner, og spørsmål to retter seg mot om det er interessenter som har vært særlig fremtredende for å bidra til endringer og/eller omprioriteringer.

For å skape en god innramming på problemstillingen vil de følgende delene av oppgaven være en gjennomgang av perioden før reformen i 2004. Det starter med en gjennomgang av hele perioden fra vi fikk den første barnevernloven og med særlig oppmerksomhet på forhold

som har særlig relevans for studiens problemstilling; hvordan målene trer frem i forbindelse med nye lovverk og hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skifter underveis. Denne delen vil også bevege seg litt forbi 2004 gjennom en beskrivelse av opprettelsen av Bufetat som er et direkte resultat av statens overtakelse av den fylkeskommunale delen av barnevernet i forbindelse med reformen.

I kapitlet etterpå vil forløpet til Forvaltningsreformen bli nærmere belyst, fordi både bakgrunnen, hvilke hensyn som ble særlig tematisert og hvilke interessenter som var særlig fremtredende i forbindelse med reformen har betydning for analyser og drøftinger senere i oppgaven. Særlig utformingen av målene for hva som skal oppnås gjennom reformen, og diskusjonene om fordelingen av oppgaver og ansvar er særlig relevant og interessant og vil bli belyst i den videre fremstillingen.

2.2. Forhistorien til forvaltningsreformen i barnevernet i 2004

Før år 1900 var det som fantes av barnevern i Norge regulert gjennom bestemmelser i kriminal-, fattig- og skolelovgivningen. Bestemmelsene var lite koordinert, og tiltakene som ble iverksatt var preget av forsorg og kriminalpolitiske virkemidler. (NOU (2000:12) 2000) Gjennomgangen fra vi fikk den første barnevernloven vil ha særlig oppmerksomhet på forhold med særlig relevans for studiens problemstilling; hvordan målene trer frem i forbindelse med nye lovverk og hvordan ansvars- og oppgavefordelingen skifter underveis

2.2.1. Den første barnevernloven - Vergerådsloven fra 1900

I 1896 vedtok Stortinget «Lov om Behandling av vanvyrkede og forsømte Børn», vergerådsloven, og den trådte i kraft i 1900. Vergemålsloven medførte at det ble etablert et nytt kommunalt organ, vergerådet, og dette organet skulle føre tilsyn med barns oppvekstvilkår og skulle gripe inn både overfor barn og unge som var rammet av kriminalitet og atferdsvansker, samt overfor foreldre som forsømte sine omsorgs- og oppdragelsesoppgaver. Vergemålslovens viktigste tiltak var formaning av foreldre som forsømte sine barn, og plassering av barn i fosterhjem, barnehjem eller skolehjem. (NOU (2000:12) 2000)

Ansvar etter loven var lagt til kommunene, både ansvaret for å følge opp utsatte barns situasjon og myndigheten til å gripe inn ble lagt til kommunene, mens det fremgår av loven at staten pålegges å etablere et tilstrekkelig antall skolehjem.

2.2.2. Lov om barnevern – iverksatt fra 1. juli 1954

Lov om barnevern ble vedtatt i 1953 og trådte i kraft 1. juli 1954, og skulle bli gjeldende frem til 1993. En sentral målsetting i den nye barnevernloven var å styrke det forebyggende arbeidet og hjelpetiltakene i hjemmet for å redusere behovet for å flytte barn ut av foreldrehjemmet.

Myndigheten til å gjøre vedtak etter bestemmelsene i barnevernsloven ble fortsatt tillagt kommunene som opprettet egne barnevernsnemnder sammensatt av valgte politikere.

Ansvar for å opprette eller støtte opprettelsen av barneverninstitusjoner er lagt til kommunene, som også er tillagt ansvaret for fosterhjem (Lov av 17. juli 1953 om barnevern 1953)

Fra 1980 ble ansvaret for barneverninstitusjonene overført til fylkeskommunene, og samtidig fikk fylkeskommunene ansvar for å opprette en formidlingsentral som skulle arbeide for å skaffe gode fosterhjem og hjelpe barnevernsnemndene i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet³. Hovedformålet med å overføre ansvaret for barneverninstitusjonene til fylkeskommunen var å sikre barneverninstitusjonene en bedre økonomi, få en bedre geografisk fordeling av institusjonsplassene og bedre samordningen av institusjonstilbudet for vanskeligstilte barn og unge (Ot.prp. nr. 12 (1978-79) 1978)

2.2.3. Lov om barneverntjenester – iverksatt fra 1. januar 1993

Lov om barneverntjenester trådte i kraft fra 1. januar i 1993, og var den tredje barnevernsloven i Norge. I forbindelse med den nye loven er det ett hovedmål som løftes frem, og det er å skape et effektivt barnevern – et barnevern som kan yte rett hjelp til rett tid og til barnas beste. (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) 1992)

Den representerte en videreføring av loven fra 1953, der rollefordelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten ble i all hovedsak opprettholdt med noen unntak. Kommunen ble tillagt ansvaret for alle oppgaver etter loven som ikke var lagt til

³ I 1951 ble lov om spesialskoler vedtatt i Stortinget, noe som medførte at skolehjemmene fortsatt ble under skoleverket og skiftet navn til spesialskoler for barn og unge med tilpasningsvansker. Etter hvert skiftet de navn til spesialskoler for barn med atferdsvansker, og var i praksis institusjoner ved at de var internatskoler og barna ble plassert der med bakgrunn i vedtak etter både barnevernloven og/eller skolelovgivningen. Spesialkolene som ble drevet av staten ble alle avvirket i løpet av 1980-tallet.

fylkeskommunen eller et statlig organ, noe som innebar at kommunen opprettholdt vedtaksmyndigheten innenfor de fleste deler av loven. Den nye loven representerte imidlertid noe nytt gjennom etableringen av de statlige Fylkesnemndene for sosiale saker som ble tillagt avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker etter barnevernsloven. Nemndene skulle ha en selvstendig og uavhengig stilling, og behandle sakene i samsvar med de grunnreglene som gjelder for god saksbehandling i domstolene (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) 1992).

Fylkeskommunene skulle fortsatt, etter anmodning fra kommunene, bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor foreldrehjemmet. Dette innebar ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, og å sørge for at fosterhjemmene fikk nødvendig opplæring og generell veiledning. Fylkeskommunene skulle også ha ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner. Når barn ble plassert i fosterhjem eller institusjon betalte kommunen en andel av oppholdet etter satser fastsatt årlig av departementet. Den nye loven videreførte ikke kravet om at institusjoner skulle godkjennes av departementet/fylkesmannen, men fylkesmannen ble tillagt et ansvar for å føre tilsyn med at institusjonene ble drevet forsvarlig og i henhold til barnevernlovens bestemmelser.

Denne gjennomgangen viser at i perioden fra forrige århundreskiftet har det kommunale ansvaret for barnevernet i store trekk vært det samme, det vil si ansvar for å gi hjelp til barn og familier når barna bor i foreldrehjemmet, samt beslutte (etter forutgående undersøkelse) når barn og ungdom etter bestemmelsene i barnevernsloven må flytte ut av foreldrehjemmet. Etableringen av Fylkesnemndene for sosiale saker etter ny lov fra 1993 var imidlertid en viktig endring på barnevernsfeltet og for det kommunale myndighetsområdet. Frem til da kunne de kommunale barnevernsnemndene beslutte i alle saker innenfor det kommunale ansvarsområdet, også i de sakene der vedtak skulle gjennomføres mot foreldrenes vilje. Kravet var at by- eller herredsdommer skulle tiltre nemda ved behandling av slike tvangssaker. Fylkesnemndene for sosiale saker skulle ha en selvstendig og uavhengig stilling, og behandle sakene i samsvar med de grunnreglene som gjelder for god saksbehandling i domstolene.

Når det gjelder andrelinjetjenesten i barnevernet ser vi at fylkeskommunene fikk en sentral og selvstendig rolle etter endringene i barnevernloven fra 1980, og dette ble videreført i ny lov om barneverntjenester i 1993, og fylkeskommunene beholdt ansvaret for områdene etablering og drift av institusjoner og rekruttering og opplæring av fosterhjem frem til 2004.

2.3. Etablering av Bufetat

Den 11. februar 2003 vedtok Stortinget endringer i lov om barneverntjenester og lov om familievernkontor som innebar at det fylkeskommunale ansvaret etter disse lovene ble overført fra fylkeskommunene til staten. Regjeringen Bondevik II la frem forslagene til endringer for Stortinget i Ot.prp. nr. 9 (2002 – 2003) høsten 2002, og etter Stortingets vedtak trådte endringen i kraft fra 1.1.2004.(Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002). Staten opprettet Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) med fem geografiske regioner for å ivareta det statlige ansvaret for familievernkontortjenestene og andrelinjetjenesten i barnevernet, det vil si at etter anmodning fra kommunene skulle Bufetat bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor foreldrehjemmet. Bufetat fikk ansvar for rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem, samt nsvaret for å etablere og drive barnevernsinstitusjoner. Bufetat ble økonomisk ansvarlig for driften av egne barnevernsinstitusjoner, samt å dekke utgiftene når det ble benyttet private institusjoner for å dekke behovet. Kommunen skulle fortsatt betale en andel av oppholdet når barn ble plassert i fosterhjem eller institusjon. Lovendringen medførte også at godkjenningsordningen for private og kommunale barnevernsinstitusjoner ble gjeninnført (jf bestemmelsene i lov om barnevern fra 1954 til 1993), og myndigheten til å foreta slik godkjenning ble lagt til Bufetat sine regioner. De private institusjonene som leverte plasser/tjenester til Bufetat, måtte samtidig forholde seg til Bufetat sin godkjenningsordning.

I lys av at denne studien har som hovedtema å se på endringer i mål er det relevant hvilke målsettinger Bufetat jobbet og jobber etter i kjølevannet av lovendring og gjennomføring av reformen i 2004.

Bufetat har følgende målsetting med etaten: Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er organisert i fem regioner og har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufetat skal gi barn, unge og familier med behov, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. (Bufdir 2015).

Perioden etter etableringen i 2004 var en etableringsperiode for ny organisasjon, og utviklingen i de fem regionene var noe forskjellig. Både når det gjelder styring og ledelse, og utvikling av tjenestetilbudet utviklet det seg ulikheter mellom regionene. Med utgangspunkt i de til dels store forventningene til etableringen av det statlige barne- og familievern, kom det etter hvert betydelig kritikk inn mot organisasjonen. Dette handlet både om kommunenes

kritikk av manglende tjenestetilbud, store geografiske forskjeller, samt store årlige overskridelser av budsjettene. (Rambøll 2012)

Buudir fikk i 2010 oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) å iverksette et program med utgangspunkt i funn i ulike evalueringsrapporter som var utarbeidet. (BLD 2010). For å møte de sterke kravene og styringssignalene som lå i tildelingsbrevet fra BFD ble det opprettet et program for både økonomisk og faglig måloppnåelse i etaten. (Buudir 2010). Det fremgår av hovedmål for programmet at det er helt sentralt å få ned utgiftsveksten i det statlige barnevernet og sikre at budsjettet holdes. Dette gis hovedprioritet, samtidig som at etaten skal sikre et likeverdig og kunnskapsbasert barnevern med enhetlig praksis. Arbeidet med Program 2010 ledet videre frem mot arbeidet med valg av overordnet tjenestemodell og utviklingen av Kvalitetsutviklingsprogrammet som etatens strategi. I direktørmøtesak *Kvalitetsutviklingsprogrammet – valg av overordnet tjenestemodell* i Bufetat 13. oktober 2011 synliggjøres bakgrunn, status og retning i arbeidet videre:

”Kvalitetsutviklingsprogrammet vil føre til endringer i hvordan vi jobber i Bufetat. Retningen vi som organisasjon skal bevege oss i, bygger på godt forankrede prinsipper for tjenestetilbudet. Slik kan vi sikre at framtidens Bufetat gir et likt og godt tilbud til alle barn i Norge. (Buudir 2011)

3. Bakgrunn for studien

3.1. Nye mål for barnevernet - Forvaltningsreformen i barnevernet

Kapitlet foran har beskrevet hovedtrekkene i de tre barnevernlovene, samt hvordan de, til ulike tider, har omdefinert ansvaret for barnevernet mellom de tre nivåene; stat, fylkeskommuner og kommuner. Bufetat ble etablert for å være det regionale leddet for drift av barneverninstitusjoner, rekruttere fosterhjem, og å være en nær samspiller med det kommunale barnevernet. Dette medførte en utvidelse av statens ansvarsområde. Staten hadde fra Vergemålslovens tid ansvar for institusjon i form av skolehjem, men disse ble avviklet på 1980-tallet og fylkeskommunene overtok hele institusjonsfeltet. Frem til 1980 var barnevernsinstitusjonene et kommunalt ansvar, og fra da av og frem til 2004 var dette et fylkeskommunalt ansvar.

I mange sammenhenger brukes begrepet Forvaltningsreformen om den endringen som skjedde i 2004, og i og med at det er hovedmålene med denne reformen som er utgangspunktet i denne oppgaven velger jeg å gå grundig gjennom prosessen frem mot

Stortingets vedtak og iverksettelsen av reformen. Særlig sentralt er det å belyse hva som bidro til at det ble akkurat de målsettingene med reformen som det ble. Bakgrunnen for reformen synliggjør både hvordan sentrale dokumenter beveger seg mellom dokumentsteder og hvordan interessentene spiller inn i prosessene rundt reformen.

3.1.1. Ekspertutvalg med tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. NOU (2000:12) Barnevernet i Norge

Regjeringen nedsatte i 1999 et offentlig utvalg (Befring-utvalget) som skulle vurdere hvordan barnevernet i Norge fungerer og om det er behov for endringer. Utvalgets mandat var å se på hele barnevernsfeltet i Norge. I 2000 la utvalget frem sin innstilling i form av *NOU (2000:12). Barnevernet i Norge; Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Der skriver utvalget at de gjennom en kartlegging av ulike sider ved dagens barnevern, har forsøkt å identifisere særlige endrings- og fornyingsbehov. (NOU (2000:12) 2000) I en omfattende gjennomgang av barnevernsfeltet legger utvalget sterke føringer for at målsettingen for barnevernet må være særlig vekt på forebyggende tiltak i familien og nærmiljøet, og at målet om et styrket oppvekstperspektiv legges til grunn for arbeidet med særlig utsatte barn og unge. Utvalget foreslår ikke større forvaltningsmessige endringer i feltet, det vil si at utvalget kommer ikke med tilrådninger om vesentlige endringer av ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene kommunene, fylkeskommunene og staten.

3.1.2. Fra status til nye mål på barnevernsfeltet. Stortingsmelding nr 40 Om barne- og ungdomsvernet

I juli 2002 la regjeringen Bondevik II frem Stortingsmelding nr 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet. Med bakgrunn i NOU (2000:12) *Barnevernet i Norge; Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*, og innkomne høringsuttalelser til denne, evaluering av barnevernsloven og fylkesnemndene, og departementet sin egen erfaring med loven, ble Stortinget gitt den tilbakemeldingen om barnevernet som det var bedt om. (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002) Mens Befring-utvalgets rapport var et dokument fra eksperter/fagfolk var Stortingsmelding nr 40 de politiske myndigheters uttrykk for status og veien videre for barnevernet.

Regjeringen varslet i stortingsmeldingen at den ville legge frem et forslag for Stortinget om statlig overtakelse av andrelinjetjenesten i barnevernet, det vil si fylkeskommunens ansvar for opprettelse og drift av barnevernsinstitusjoner og rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem. Meldingen beskrev kort hovedpunktene i et høringsdokument som Barne- og familiedepartementet hadde sendt ut 12.februar 2002 der fire ulike modeller for organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernsområdet ble drøftet. I tillegg redegjorde Stortingsmeldingen for hovedtrekkene i høringsinnspillene og hva som ville bli Regjeringens forslag til Stortinget. Disse forholdene vil bli nærmere beskrevet i forbindelse med Ot.prp. nr. 9 (2002-2003).

I Stortingsmelding 40 beskriver Regjeringen hovedlinjene i utviklingen for barnevernet, og var i særlig grad opptatt av situasjonen på fire områder med sentrale målsettinger for barnevernet på 1990-tallet (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 23):

1) Styrking av rettsikkerheten

Rettsikkerheten for barn og familier var først og fremst styrket gjennom etableringen av Fylkesnemndene for sosiale saker, som nå behandlet alle tvangssakene i barnevernet. Behandlingen i nemndene var tilnærmet som i domstolene, noe som blant annet medførte styrking av barn og familiers partsrettigheter. En annen styring var innføringen av tidsfrister for når meldinger til barnevernet skulle være undersøkt, når undersøkelsen skulle være gjennomført og når eventuelle tiltak skulle være iverksatt. Begge disse tiltakene for å styrke rettsikkerheten ble gjennomført når lov om barneverntjenester ble iverksatt fra 1993.

2) Vektlegging av hjelpetiltak

Allerede i barnevernsloven fra 1954 ble det lagt vekt på hjelp i hjemmet og forebyggende arbeid som skulle motvirke behovet for å flytte barn og ungdom ut av foreldrehjemmet. Dette ble ytterligere vektlagt i lov om barneverntjenester fra 1993, og kommunene bygget opp disse tjenestene på 1990-tallet.

3 Stagnasjon i omfanget av det offentlige institusjonstilbudet – fremveksten av kommersielle private institusjonstilbud

Regjeringen skriver i Stortingsmelding 40 at det var lite vekst i det fylkeskommunale institusjonstilbudet i denne perioden. Den nye barnevernsloven fra 1993 inneholdt nye bestemmelser i forhold til barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker. I etterkant av dette skjedde det en stor økning i etableringen av private og i mange tilfeller dyre

institusjonsplasser, særlig institusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker.

Departementet skrev i meldingen at fylkeskommunene, som betaler for disse dyre og i noen sammenhenger lite egnede institusjonsplassene, har til dels fulgt dårlig opp i forhold til både barna som bor der og eier og driver av institusjonen. (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002), s 25

4) Kompetansestyrking i sektoren.

I Stortingsmeldingen trekkes det frem at det har vært viktig å skape større forskningsinteresse for barnevernet innenfor ulike fagdisipliner og at det har skjedd viktige etableringer på dette feltet.

I tillegg var regjeringen opptatt av at det er store geografiske forskjeller mellom fylkene når det gjelder undersøkelsessaker, barn med barneverntiltak og andelen undersøkelsessaker som førte til barnevernstiltak. (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002), s 42 og 43. Departementet skriver at det er vanskelig å se for seg trekk ved fylkene eller fylkeskommunene som kan forklare hvorfor praksis varierer i så stor grad mellom de kommunale barneverntjenestene. Det er lite forskning og kunnskap om hvorfor det er så store ulikheter, men det er lite som tyder på at ulikhetene i hovedsak dreier seg om variasjoner i behov og problem. Det ser ut som det finnes ulike lokale «kulturer» eller «tradisjoner» i barnevernet, men hva som ligger i dette er lite forklart og analysert i faglitteraturen. (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002), s 45

Med bakgrunn i dette utviklingsbildet er det i Stortingsmelding nr 40 skrevet frem 3 viktige målsetninger i det fremtidige organiseringen av barnevernet:

- Den faglige virksomheten ute i distriktene skal styrkes, og en viktig oppgave vil være å gi faglig bistand til kommunene i vanskelige barnevernssaker. Mange små kommuner har vansker med å ivareta oppgavene på barnevernsområdet med den oppgavefordeling som er i dag. Dette skyldes blant annet manglende faglige ressurser, og det blir viktig å sørge for at disse kommunene i fremtiden får bistand både til å løse vanskelige saker og til å satse mer på forebyggende virksomhet (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 116).
- Arbeidet med evidensbaserte hjelpetiltak (Multisystemisk terapi; et hjelpetiltak i hjemmet i regi av fylkeskommunene) har vist at nærmiljøbaserte tiltak både er billigere og mer effektive enn institusjonstilbud. Samfunnet kan spare penger om staten hjelper kommunene både faglig og økonomisk i utviklingen av slike tilbud, men

det viktigste er at det vil være best for de fleste barna at saker løses lokalt. Målet er at behovet for institusjonsplasser skal reduseres.

- Samarbeidet mellom forvaltningsnivåene må vitaliseres ved at andrelinjetjenestene bruker mere av ressursene sine i kommunene i samarbeid med det kommunale barnevernet, eksempelvis forsterkning av hjemmebaserte tiltak og faglig rådgivning (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 116).

Regjeringen presenterer i Stortingsmeldingen at den vil foreslå en statlig overtakelse av de fylkeskommunale barnevernstjenestene og legger til grunn at flere forhold må bli bedre når staten tar over ansvaret for de fylkeskommunale barnevernsoppgavene:

- 1) bedre og mer differensiert tilbud om institusjonsplass og spesialtjenester til de barna som trenger det
- 2) bedre faglig og materiell bistand til kommune slik at ingen barn blir sviktet av det offentlige, og færrest mulig barn får behov for langvarig institusjonsplass
- 3) bedre koordinering av tjenestene, 4) bedre kvalitetssikring av tiltakene, og 5) bedre økonomisk kontroll

(St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 117)

I Stortingsmelding nr 40 peker Regjeringen på flere forhold ved utviklingen i barnevernet som krever endringer, blant annet store geografiske variasjoner i omfanget av barnevernssaker, samt fremveksten av et stort marked på institusjonsområdet med de utfordringer det skaper. Som særlige målsettinger videre trekkes det frem nødvendigheten av en tettere bistand til de mange små kommunale barneverntjenester, og styrking av hjelpetiltakene som alternativ til institusjon.

3.1.3. Bakgrunnen for forslag om statlig overtakelse og fremtidig organisering

3.1.3.1. Høring om fremtidig ansvarsfordeling

I utarbeidelsen av Ot. Prp. nr 9 (2002-2003) med Regjeringens forslag til Stortinget om endringer i barnevernsloven, sendte Barne- og familiedepartementet i februar 2002 ut et høringsnotat om fremtidig organisering av fylkeskommunens ansvar på barnevernsområdet. Departementet begrunnet behovet for en utredning om fremtidig organisering av disse oppgavene og dette ansvaret i to hovedpunkter:

- 1) Andre omfattende reformer har endret rammevilkårene for barnevernet, først og fremst

overføringen av spesialisthelsetjenesten (inklusive psykisk helsevern for barn og unge og deler av tiltak for rusmiddelmissbrukere) til statlig eide helseforetak.

2) Store problemer og utfordringer knyttet til de oppgaver fylkeskommunen har ansvaret for (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 113). Fylkeskommunene har ikke klart å bygge ut et stort nok og variert nok tiltaksapparat, og det er mangler både ved institusjonsvirksomheten (både antall og kvalitet) og fosterhjemsvirksomheten. Problemene er særlig store knyttet til fylkeskommunenes ansvar for barnevernsinstitusjonene. (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002, s 6).

I høringsnotatet om fremtidig organisering av barnevernstjenester presenterte BFD fire alternative modeller for fremtidig organisering, og disse var:

- 1) *Den fylkeskommunale modellen* som innebar at eksisterende ansvars- og oppgavefordeling opprettholdes, det vil si at fylkeskommunen viderefører sitt ansvar for barnevernsinstitusjoner og rekruttering, opplæring og formidling av
- 2) *Den kommunale modellen* innebærer at alle de fylkeskommunale oppgavene på barnevernsområdet overføres til kommunal sektor
- 3) *Ansvarsfordelingsmodellen* fordeler det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet mellom kommune og stat, slik at både kommune og stat får nye ansvarsområder.
- 4) *Den statlige modellen* innbar en samlet overføring av de fylkeskommunale oppgavene til staten.

Det ble avgitt totalt 153 høringsuttalelser om fremtidig organisering av barnevernet fra kommuner, fylkeskommuner, departementer, fylkesmenn og andre statlige organer, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og organisasjoner.

Tabellen under viser hvordan uttalelsene fordelte seg i forhold til de fire modellene (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002, s 24):

<i>Høringsinstans</i>	Fylkeskommunal modell	Kommunal modell	Ansvarsdelings modell	Statlig modell
<i>Kommunene</i>	7 (13%)	7 (13%)	8 (14%)	34 (60%)
<i>Interkommunale samarbeidsorgan</i>				3 (100%)
<i>Fylkeskommuner</i>	8 (47%)	1 (6%)		8 (47%)
<i>Departementer</i>		1 (100%)		
<i>Fylkesmenn</i>		1 (8%)		11 (92%)
<i>Andre statlige</i>			1 (10%)	9 (90%)
<i>Utdanning / Forskning</i>	1 (20%)			4 (80%)
<i>Organisasjoner</i>	3 (13%)	1 (4%)	1 (4%)	18 (78%)
Totalt	19 (15%)	11 (8%)	10 (8%)	87 (69%)

19 av de 153 høringsinstansene støtter den fylkeskommunale modellen, i hovedsak fylkeskommuner og kommuner samt Kommunenes Sentralforbund (KS). Begrunnelser som går igjen er at de ikke fullt ut kan slutte seg til noen av de andre modellforslagene, de vil beholde det fylkeskommunale ansvaret i påvente av en kommunal overtakelse av oppgavene, og kommunenes og fylkeskommunenes interesseorganisasjon KS tilkjenner en sterk misnøye med høringsnotatets sine negative vurderinger av fylkeskommunens ivaretagelse av barnevernsansvaret (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002). Mange høringsinstanser deler imidlertid beskrivelsene av manglene i det fylkeskommunale barnevernet, og oppgir dette som en viktig grunn for å ønske en annen oppgavefordeling. Dette gjelder blant annet en stor del av de kommunene som har uttalt seg.

Av de til sammen 153 høringsinstansene er det 11 som går inn for den kommunale modellen, i hovedsak kommuner. Her er det imidlertid verdt å merke seg at det først og fremst er de store kommunene som går inn for den kommunale modellen, Oslo, Bergen, Bærum, Drammen. De peker på at denne modellen vil være i samsvar med lokaldemokratiske hensyn

knyttet til selvstyre og deltakelse, at det vil medføre bedre utnyttelse av de helhetlige ressurser, og dermed på lengre sikt være mere kostnadseffektivt (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002) s 32). Et flertall av høringsinstansene, også de fleste kommuner, mener imidlertid at det ikke vil være mulig for de små og mellomstore kommunene å overta ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene på barnevernsområdet. Det pekes på at befolkningsgrunnlaget i de fleste kommunene er for lite, noe som tilsier at en slik løsning vil føre til store ulikheter i tjenestene.

Av høringsinstansene er det 10 som argumenterer for delingsmodellen, og åtte av disse er kommuner. Det er litt ulik argumentasjon for hvorfor de støtter modellen. Noen peker på at kommunene bør ha ansvar for frivillige tiltak slik at disse kan iverksettes i barnets nærmiljø men tvangstiltak og behandlingstiltak bør være et statlig ansvar. Andre støtter modellen men ut fra en annen fordeling enn det som trekkes opp i høringsdokumentet, det vil si at de ønsker at delingen går mellom fosterhjem og institusjon der staten tar ansvaret for institusjonsdriften og kommunene får et helhetlig ansvar for fosterhjemsarbeidet. Langt de fleste som uttalte seg om denne modellen frarådet imidlertid en slik organisering. Det trekkes frem at kommunene ikke er i stand til å påta seg nye oppgaver, og mange påpeker at en slik delt løsning kan føre til gråsoner og uklar oppgavefordeling og ansvarspulverisering.

Et stort flertall av høringsinstansene gikk inn for statlig overtakelse av de fylkeskommunale oppgavene på barnevernsområdet. Av de 127 høringsinstansene som tok stilling til valg av modell, gikk 87 inn for overføring av oppgavene til staten. Av disse var 34 kommuner, 8 fylkeskommuner og 11 fylkesmenn, samt sentrale høringsinstanser som Barneombudet, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, vernepleiere og sosionomer, Norsk Fosterhjemsforening, Norsk Psykologforening og Den Norske Advokatforening (Ot prp s 37). Mange av disse høringsinstansene legger vekt på behovet for et godt, likeverdig og variert tiltaksapparat, og at dette sikres best ved statlig overtakelse. Det legges også vekt på at mange av de barn og unge som har behov for tiltak fra barnevernet også har behov for tiltak fra spesialisthelsetjenesten (barne- og ungdomspsykiatrien), og at et samarbeid her best ivaretas ved at fylkeskommunens oppgaver på barnevernsområdet overføres til samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten, det vil si staten. De som går imot en statlig overtagelse peker på at en slik løsning vil være i strid med lokaldemokratiske prinsipper og at den statlige modellen fremstår som sentralisert og byråkratisk. Det uttrykkes også bekymring

for at en statlig overtakelse vil føre til større avstand mellom førstelinjetjenesten og andrelinjetjenesten.

Høringsrunden viser hvordan de ulike interessentene forholder seg til forslagene om fremtidig organisering av de fylkeskommunale oppgavene på barnevernsområdet. Høringen er skjedd med utgangspunkt i de mest sentrale målsettingene i barnevernet (jf Stortingsmelding nr 40), og en ny fordeling av oppgavene er et virkemiddel for å få best mulig måloppnåelse.

Departementet så resultatet av høringsrunden som en stor tilslutning til sitt forslag om at staten skulle overta ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene på barnevernsområdet, og at dette skulle bidra til et mere likeverdig og variert tilbud i hele landet, noe som var en sentral begrunnelse for departementets forslag. Departementet merket seg også et tydelig signal fra det store flertallet av kommuner om at det ikke var tilrådelig å overføre oppgavene til kommunene med det store antallet små kommuner i landet. Det var først og fremst de store kommunene som støttet en oppgaveoverføring til kommunene.

3.1.3.2. Organisering og hovedstrategier for det statlige barnevernet

I høringsnotatet drøftet også departementet hvordan staten kunne organisere et nytt ansvar for de fylkeskommunale oppgaver, og bruker begrepet tilknytningsform som handler om den nye virksomheten sin tilknytning til departementet. Valg av tilknytningsform er viktig fordi det legger grunnlaget for styrings-, ansvars- og kontrollrelasjonene mellom det politisk ansvarlige nivået, Regjeringen og departementet, og det utøvende nivået, det statlige barnevernet (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002) . Med andre ord setter dette rammene for departementets styring, samtidig som det bestemmer handlefriheten for det nye statlige barnevernet.

Valget stod i utgangspunktet mellom tre tilknytningsformer; forvaltningsorganer, selskap og stiftelser, og at hovedskillet går mellom de formene som plasserer en virksomhet innenfor staten som juridisk person (forvaltningsorganformene), og de som gjør virksomheten til egne rettssubjekter (selskaps- og stiftelsesformene) (Ot prp 9 s 43). Forvaltningsorganformen brukes for statlig myndighetsutøvelse og annen virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell (rettslig) kontroll og ansvar, og må være underlagt muligheten av styring fra politisk hold, også når det gjelder den løpende driften. Departementet skriver i høringsnotatet at staten i hovedsak bør organisere virksomheten som forvaltningsorgan, der staten både har det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med politiske mål og prioriteringer. Det trekkes også frem at når det gjelder overtakelse av de

fylkeskommunale barnevernsoppgaver, handler det i tillegg til tjenesteyting også om myndighetsutøvelse (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002).

Bare om lag 10 % av høringsinstansene som gikk inn for den statlige modellen i høringen hadde innvendinger mot forslaget om forvaltningsorganisering av det nye statlige barnevernet.

Høsten 2002 la regjeringen Bondevik II frem Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) for Stortinget med forslag om at de oppgaver som fylkeskommunen hadde ansvaret for på barnevernområdet og familievernområdet skulle overføres til staten. På barnevernområdet gjelder dette først og fremst ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner og for rekruttering og formidling av fosterhjem. (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002)

Forslagene i proposisjonen la opp til at den utøvende etatsledelsen skulle legges til et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt departementet, det vil si et direktorat som var organisatorisk atskilt fra departementet

I proposisjonens beskrivelse av den nye statlige etaten sitt regionale nivå synliggjøres også virkemidler som skal bidra til løsning av de problemer som var utgangspunktet for forslagene om endringer. Det legges vekt på at den geografiske inndelingen, regionene, må ha et befolkningsgrunnlag som er stort nok til å bygge opp tilstrekkelige tunge fagmiljøer som sikrer fag- og kompetanseutvikling og et variert institusjonstilbud (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002).

Når det gjelder det lokale nivået, barnevernsinstitusjoner og eventuelle andre tiltak, kan det særlig pekes på at departementet la til grunn at det bør legges til rette for at flere institusjoner kan videreutvikles slik at de kan operere som kompetansesentra og tilby mere spesialiserte tjenester både til de barna som oppholder seg på institusjonen og til kommunene i regionen.

Den 11. februar 2003 gjorde Odelstinget vedtak om endringer i barnevernsloven med utgangspunkt i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003), og forvaltningsreformen ble iverksatt fra 1. januar 2004.

I et eget Rundskriv fra juli 2003 presenterte Barne- og familiedepartementet så hovedstrategiene for å sikre at den nye, statlige barnevern- og familievernforvaltningen blir en organisasjon som kan realisere målsettingene som ble lagt til grunn for Forvaltningsreformen slik de fremkommer i St.meld. nr. 40 (2001 -2002) «Om barne- og ungdomsvernet» og

Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) (Rundskriv Q-19/2003 2003). Rundskrivet gjentok bakgrunnen for at staten skulle overta den fylkeskommunale delen av barnevernet; svært varierende kvalitet på tjenestene rundt i landet, manglende kontroll med private institusjoner, for dårlig bistand til den kommunale barneverntjenesten, samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien var blitt dårligere etter helsereformen (etableringen av helseforetakene for andrelinjetjenesten fra 1. januar 2002), sterk kostnadsvekst i det fylkeskommunale barnevernet. I rundskrivet synliggjøres de viktigste målene med forvaltningsreformen i barnevernet:

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Det fremgår som en tydelig sammenheng at de viktigste målene med reformen er direkte avledet av det som er beskrevet over om hvilke forhold som danner bakgrunnen for at regjeringen og departementet valgte å foreslå denne reformen på barnevernsområdet. I Stortingsmelding nr 40 (2001-2002) ble de samme målsettingene tydeliggjort i beskrivelsene av hvilke forhold som må bli bedre når staten tar over andrelinjeansvaret. (St.meld. nr. 40 (2001-2002) 2002, s 117). I rundskrivet beskrev også Barne- og familiedepartementet hvordan den nye organisasjonen skulle bygges for å nå disse målene, det vil si hvilke viktige virkemidler skulle tas i bruk i det nye statlige barnevernet. Virkemidlene kan både synliggjøre hvilke mål/type mål som har høyest prioritet, og også hvilken organisatorisk tenkning som ble lagt til grunn ved etableringen av den nye organisasjonen.

3.2. Utviklingen etter Forvaltningsreformen. Kritikk og evaluering

Barnevernsfeltet i Norge hadde etter reformen i 2004 flere aktører som skulle samhandle på dette viktige området, og noen av aktørene hadde nye roller og det statlige barnevernet Bufdir/Bufetat var nyetablert.

Barne- og familiedepartementet som fagdepartement hadde fortsatt det overordnede ansvaret for norsk barnevern, mens også fylkesmennene fortsatt hadde tilsynsansvar for både den kommunale barnevernsvirksomheten og tilsyn med både private og offentlige

barnevernsinstitusjoner. Kommunenes ansvar- og oppgaver var ikke endret i reformen, men de hadde fått en ny nær samarbeidspartner gjennom at det statlige barnevernet Bufetat var etablert og hadde overtatt oppgavene fra fylkeskommunene.

Stortinget vedtok også, etter forslag fra Barne- og familiedepartementet, at endringene i barnevernsloven ikke skulle gjøres gjeldende for Oslo kommune. Vedtaket innebar dermed at Oslo kommune videreførte sitt helhetlige ansvar på barnevernsområdet (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002, s 78).⁴ Som eneste kommune startet Trondheim kommune i 2004 et 4-årig forsøk med helhetlig ansvar for barnevernet, det vil si ansvar for både de kommunale og statlige (tidligere fylkeskommunale) oppgaver som følger av lov om barneverntjenester.⁵

Det statlige barnevernet var i preget av en etableringsperiode for ny organisasjon, og utviklingen i de fem regionene var noe forskjellig. Både når det gjelder styring og ledelse, og utvikling av tjenestetilbudet utviklet det seg ulikheter mellom regionene. Med utgangspunkt i de til dels store forventningene til etableringen av det statlige barne- og familievern, kom det etter hvert betydelig kritikk inn mot organisasjonen. Dette handlet både om kommunenes kritikk av manglende tjenestetilbud, store geografiske forskjeller, samt store årlige overskridelser av budsjettene. (Rambøll 2012)

I Statsbudsjettet for 2007 varslet Regjeringen til Stortinget om at det skulle settes iverk en ekstern gjennomgang av det statlige barnevernet. Regjeringen viser blant annet til merknader fra Riksrevisjonen til regnskapene for 2004 og 2005, og gjennomgangen skal legge spesiell vekt på ressursbruken og styringen i det statlige barnevernet, samt at departementets styring av etaten skal gjennomgås (St.prp. nr. 1 (2006-2007) 2006). Barne- og familiedepartementet gav oppdraget til ECON, et firma som blant annet staten bruker for å lave økonomiske analyser. ECON dybdeintervjuet ulike aktører innenfor det statlige barnevernet, og skriver i rapporten at det er oppnådd en rekke resultater i forhold til de målene som ble satt ved reformen, særlig pekes det på at det er oppnådd en betydelig vridning i tiltaksbruken fra

⁴ Et hovedhensyn i den sammenheng var Oslo sin særstilling som både kommune og fylkeskommune, og dette innbar at kommunen allerede hadde et helhetsansvar for barnevernet med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

⁵ Stortinget gav i 2002 sin tilslutning til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 19 (2001 -2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* om å iverksette forsøk med enhetsfylke og med kommunal oppgavedifferensiering. Kommunal oppgavedifferensiering betyr at kommunen kunne overta oppgaver fra fylkeskommunen eller staten. I høringsnotatet før endringen i barnevernsloven i 2003 skrev departementet at de antok at enkelte store kommuner kunne ha et ønske om å ivareta de barnevernsoppgaver som så langt hadde vært fylkeskommunens ansvar.

institusjon til fosterhjem og hjelpetiltak(Econ 2007). Hoveddelen av rapporten brukes imidlertid til å påpeke utfordringsområder og forbedringsmuligheter for arbeidet videre, og disse er sammenfallende med målene for reformen; bedre faglig og økonomisk styring, god kvalitet, likeverdig tilbud og bedre samarbeid med tilgrensende tjenester og særlig kommunene, faglig videreutvikling av tjenestene.

Det statlige barnevernet, herunder de nye fagteamene, ble gjenstand for betydelig kritikk de første årene etter reformen, og Bufdir valgte å få foretatt en ekstern gjennom med tilhørende handlingsalternativer for videreutvikling. Dette oppdraget gikk til Rambøll management, og i rapporten «Vurdering og videreutvikling av fagteam» skisserte Rambøll, basert på funnene i evalueringen, de mest sentrale utviklingsområdene.(Rambøll management 2008). Et gjennomgående trekk som påpekes er behovet for en tydeligere arbeids- og ansvarsdeling mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat, samt kortere saksbehandlingstid i de statlige fagteamene (Rambøll management 2008).

I 2010, seks år etter at reformen var iverksatt, satte Regjeringen Stoltenberg ved statsråd Lysbakken igang en bred evaluering av forvaltningsreformen i forhold til målene med reformen, og en av flere evalueringsformer var en forskningsevaluering med totalt fem oppdrag der det er fire deloppdrag og det femte er en oppsummering av deloppdragene. Deloppdragene er fordelt på ulike kunnskapsmiljøer⁶, og oppsummerings-rapporten «Forvaltningsreformen (deloppdrag E)» er utarbeidet av Rambøll (Rambøll 2012). I sin presentasjon av funnene trekker Rambøll blant annet frem at det er manglende felles forståelse av behov og hva som er riktig tiltaksbruk, og at fag- og praksisfeltet er for lite involvert i tiltaksutviklingen.

Forvaltningsreformen, og særlig det statlige barnevernet, ble gjenstand for flere og tildels store evalueringer de første ti årene etter at reformen ble gjennomført. Et kjennetegn for perioden videre er flere stortingsproposisjoner på relativt kort tid, der flere av de sentrale funnene i evalueringene følges opp. Dette gjelder i særlig fra Prop. 106 L som ble lagt frem i 2013, men gjelder også Prop 74 L og Prop 169 L som begge ble lag frem for Stortinget i

⁶ Deloppdragene var: Deloitte (2011): *Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet*, NOVA og Fafo (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr 21/11)*, NIBR og Telemarksforskning (2011): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25)*, PwC (2011): *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*

2017. I alle proposisjonene foreslås det endringer i barnevernloven, våren 2021 har Regjeringen Solberg lagt frem forslag til ny lov om barnevern.

4. Teori

For å belyse problemstillingen er det i oppgaven valgt ut ulike teoretiske tilnærminger som skal bidra til å belyse tematikken med ulike innfallsvinkler. Teoriene er knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene, og skal være verktøy for en god drøfting av funn og analyser i oppgaven.

Først gjør jeg rede for hovedtrekkene i Winters integrerte implementeringsmodell. Dette fordi gjennomføringen av Forvaltningsreformen kan forstås som implementering av politikk, og modellen gir en god oversikt over nøkkelfaktorer og mekanismer i en slik prosess. Dette gir et godt teoretisk bakteppe for drøftingen der også de øvrige teorier som presenteres blir sentrale. Translasjon og Røvik sine teorier er videre relevante i forhold til at de setter fokus på hvor reformer kommer fra, hva handler de om, hvordan spres de, og hva skjer når de implementeres. Oversettelse mellom de ulike nivåer/deler av organisasjonen fremstår som et sentralt grunnlag for å lykkes med implementeringen, og i den sammenheng begrepene translasjon og translatørkompetanse (Røvik 2014). For å ytterligere utdype temaet reformer og hvilke problemer og løsninger som myndighetene skriver frem i den forbindelse, vises det til Bacchi sine teorier om utfordringer og mønster knyttet til reformarbeid og problemløsninger. I forhold til interessenters bidrag til eventuelle målforskyvninger trekker jeg inn den konseptuelle foretaksmodellen med særlig vekt på interessentanalyse, en analyse som kan bidra til å analysere i hvilken lei interessentene eventuelt har dratt målesettingene med reformen.

4.1. Den integrerte implementeringsmodell

4.1.1. Verktøy for å studere gjennomføringen av politikk

Winter & Nielsen skriver i forordet til boken «Implementering af politik» at det ofte er et problem at beslutninger fra politiske myndigheter enten ikke iverksettes og gjennomføres som forventet eller ikke får de konsekvenser for borgerne og virksomheten, som var planlagt. Implementeringsforskningen viser at en del lovgivning ikke gjennomføres som planlagt, at det er betydelige forsinkelser i implementeringen av nye reformer, og at det er betydelige

variasjoner i implementeringsresultatene. Hvorfor lykkes implementeringen i noen tilfeller og i noen tilfeller ikke? Hvorfor er det variasjon i implementeringsresultatene?

Winters integrerte implementeringsmodell fokuserer både på forvaltningsapparatets atferd (output) og på effekter for målgruppene (outcome). (Winter and Nielsen 2008) Selv om den hovedsakelig har oppmerksomhet på aktiviteten som retter seg mot borgerne eller virksomhetene, kan deler av modellen også anvendes for å studere beslutninger som er tatt på organisatorisk nivå, herunder beslutninger som treffes som ledd i implementeringsprosessen. Forfatterne trekker frem at implementeringsmodellen har karakter av et analyseskjema, som presenterer nøkkelfaktorer og mekanismer, som kan være relevante for å forklare variasjoner i implementeringsresultater over tid. (Winter and Nielsen 2008, s 22)

Implementeringsmodellen fokuserer på en rekke forklarende variabler som kan tenkes å forklare variasjoner i implementeringsresultatene (Winter and Nielsen 2008) Den første variabelen er politikkdesignets betydning, det vil si hvilke virkemidler som stilles til rådighet, for eksempel foreslått organisering og bevilgninger, kan være avgjørende for å lykkes eller ikke. For det andre påvirkes resultatene av organisatoriske og inter-organisatoriske handlinger og atferd. Mange forskjellige myndigheter og organisasjoner med forskjellige interesser deltar i implementeringen av politiske beslutninger, og det er mange muligheter for at lovgivningens intensjoner vris på både av enkeltaktører og i komplekse samspill mellom forskjellige aktører. Den tredje variabelen er ledelsens betydning når beslutninger på organisasjonsnivå skal omsettes til handling hos fagpersonalet eller tjenesteyterne. Denne transformasjonen blir påvirket av hvilke ledelsesverktøy som tas i bruk. Den fjerde variabelen er fagpersonalet eller tjenesteyterne som ofte har en selvstendig rolle i forhold til de tjenester som borgerne får. De utøver et betydelig personlig skjønn som påvirkes av kunnskap og vilje.

Disse variablene eller faktorene representerer forskjellige faser eller ledd i implementeringsprosessen, og i tillegg påvirkes prosessen og resultatene av de sosioøkonomiske omgivelser og feedbackprosesser/tilbakemeldingssløyfer. Dette kan være evalueringsanalyser eller administrative erfaringer, og gjennom tilbakemeldingssløyferne kan erfaringer fra implementeringsprosessen og dens resultater bidra til læring i forhold til ny politikktutformingsprosess og/eller at implementeringsaktørene endrer organisering og samarbeid, virkemidler eller medarbeideratferd endres. (Winter and Nielsen 2008)

Hvordan påvirkes implementeringsprosessen av Forvaltningsreformen i barnevernet og dens resultater med utgangspunkt i de ulike faktorene i implementeringsmodellen – organisatorisk

og interorganisatorisk atferd, ledelse, medarbeidernes og målgruppens rolle. Antagelsen er at suksess med implementeringen avhenger av interessen hos de aktører som deltar i implementeringen (Winter and Nielsen 2008)

En av de viktigste årsakene til implementeringsproblemer er at en eller flere av de involverte har et incitament til å handle på en måte som hemmer realiseringen av politiske mål eller krav. (vilje)

En annen antakelse er at implementeringens suksess avhenger av kapasitet hos de involverte, spesielt myndighetene og medarbeiderne, til å medvirke til utførelsen av de politiske beslutninger. (evne)

De fleste politiske beslutninger, herunder lovgivning, hviler på en premiss om at hvis implementeringsapparatet lever opp til beslutningens bokstav og ånd i sine handlinger, så vil man også oppnå de mål som beslutningen skal lede til. Dette betyr at politiske beslutninger er basert på en hypotese om at det er en sammenheng mellom det offentliges atferd og virkninger i samfunnet. (Winter and Nielsen 2008)

I denne oppgaven vil de to første variablene, politikk-utforming og politikkdesign samt organisatoriske og inter-organisatoriske handlinger og atferd, være mest interessante å gå litt nærmere inn på som teoretisk grunnlag for drøftingen i oppgaven. I tillegg kommer tilbakemeldingssløyfene der erfaringer fra implementeringsprosessen og dens resultater kan bidra til læring. Politikk-utforming og politikkdesign redegjøres det nærmere for nedenfor, mens temaet fra den andre variabelen organisatoriske og interorganisatoriske handlinger og atferd blir belyst i gjennomgangen av den konseptuelle foretaksmodellen der interessentanalyse er et sentralt element.

4.1.2. Politikk-utforming og politikkdesign

Winter og Nielsen viser til May (2003) sin artikkel når det gjelder hva et politikkdesign består av; ett eller flere mål, et sett av virkemidler for å nå disse målene, en beslutning om hvilke myndigheter eller organisasjoner som har ansvar for å iverksette og føre politikken ut i livet, samt en bevilgning av ressurser til å gjennomføre oppgaven (Pierre and Peters 2003).

Sammenhengen mellom mål og midler kan kalles sammenhengs- eller kausalteori, og det er en forventning om at man oppnår politikkenes mål ved hjelp av de vedtatte virkemidler.

Implementerings- og evalueringsforskningen viser at dette ofte ikke skjer. Politikkdesignet hviler med andre ord ofte på en kausalteori som ikke er valid. (Winter and Nielsen 2008)

Winter og Nielsen påpeker politikkdesignet sin store betydning for implementeringen, og at implementeringsproblemer kan unngås og/eller delvis reduseres hvis det skapes et passende politikk-design. I påpekningen av hvordan politikkdesignet kan påvirke implementeringen og resultatene, legges det også vekt på at designet av en politikk er det foreløpige resultatet av en politisk prosess. Politikkdesignet er et produkt av den forutgående politiske beslutningsprosessen og av interessene og ressursene hos de politiske aktørene (Winter and Nielsen 2008).

Winter og Nielsen beskriver ulike retninger når det gjelder viktigheten av klare og entydige mål. På den ene siden må det påregnes implementeringsutfordringer dersom det er uklarhet omkring målene, mens det på den annen side trekkes frem at det kan oppnås gode implementeringsresultater gjennom å signalisere til aktørene hva som vil oppnås samt bruke kapasitetsoppbyggende og forpliktende tiltak i gjennomføringen. (Winter and Nielsen 2008) Virkemidler og valg av virkemidler er sentralt når vedtatt politikk skal implementeres, og utgjør således et viktig element i politikk- utformingen. I Winter og Nielsen pekes det på noen sentrale virkemidler. Lover og regler som styrer aktivitet og ansvar hos borgere, virksomheter eller offentlige myndigheter, informasjon i den hensikt å drive opplysning og/eller påvirkning, økonomiske virkemidler brukt som incentiver, bruk av konkurranse som virkemiddel, og til slutt service eller tjenester som særlig virkemiddel. (Winter and Nielsen 2008)

Politikkdesignet inkluderer også valg av hvilke organiserende prinsipp som skal ligge til grunn for implementeringen. Hierarkisk og nettverk er mest relevant i forhold til problemstillingene i denne oppgaven. Marked er det tredje prinsippet.

Utøvelse av myndighet og tjenesteproduksjon med utgangspunkt i barnevernsloven er offentlig oppgaveivaretagelse, og endringer impliserer implementering både i forhold til den statlige og kommunale oppgaveporteføljen. Oppgaveløsningen krever samspill mellom de forskjellige myndigheter, og nettverk som organiserende prinsipp innebærer at det velges en implementeringsstruktur hvor flere myndigheter deltar. (Winter and Nielsen 2008)

Winter og Nielsen trekker sammen noen sentrale faktorer når det gjelder implementerings- og effektivitetsproblemer innenfor offentlig sektor; selektiv håndhevelse av lover og

retningslinjer, manglende incitamenter hos implementeringsorganer og målgrupper, konflikter mellom implementeringsorganer og lange beslutningskjeder. (Winter and Nielsen 2008)

Sett opp mot studien i denne oppgaven vil det være naturlig å se noe av denne teorien opp mot mulige målforskyvninger i analysen og drøftingen, gjennom å svare på disse spørsmålene: Kan erfaringer i implementeringsprosessen gjennom tilbakemeldingssløyfer være en driver for målforskyvning? Har implementeringsapparatet i tilstrekkelig grad bidratt til å oppnå de mål som beslutningen skal lede til? Politikkdesignet er et produkt av den forutgående politiske beslutningsprosessen og av interessene og ressursene hos de politiske aktørene. Kan eventuelle målforskyvninger gjenspeiles i den forutgående politiske beslutningsprosessen?)

Min oppgave handler om å gjennomføre en analyse på bakgrunn av en større reform innenfor barnevernsfeltet, og teorier om reformideer vurderes relevant som grunnlag for videre drøfting; hvor og hvordan oppstår de, hva kjennetegner oppskriftene, hvordan spres de og hva skjer når de implementeres.

4.2. Reformideer som flytter omkring

Vi opplever i dag et stort tilfang av organisasjonsoppskrifter som dukker opp, spres raskt til og i mange og forskjellige organisasjoner for å bli fortrent av nye ideer. Slike oppskrifter kalles institusjonaliserte standarder, og er ideer og standarder som fanger oppmerksomhet i mange organisasjoner samtidig og utløser og setter rammer for omfattende reformaktivitet. (Røvik 1998) Røvik definerer institusjonaliserte standarder eller institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter på følgende måte: *«en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner»* (Røvik 1998, s 13) Eksempler på slike oppskrifter er konsepter som total kvalitet, verdistyring, målstyring, reengineering og prosjektorganisering.

Forvaltningsreformen er et eksempel på en reform som ble iverksatt med klare mål om endringer på barnevernsområdet. Etableringen av Bufetat som tjenestedelen av det statlige barnevernet var sentralt i reformen, og det hører til studien om det er institusjonaliserte standarder som har satt særlige rammer for reformaktiviteten.

I de fleste organisasjonsoppskrifter legges det stor vekt på synliggjøre hvor de er oppstått, og når og hvordan de er oppstått, og felles for de fleste oppskrifter er at de fremstiller seg som nyskaper og oppfinnelser. (Røvik 1998) Bakgrunnen i form av hvordan de oppstod er en viktig del av konseptet, enten det fremstilles skriftlig i konseptlitteraturen eller i mere muntlig form gjerne via konsulenter i ulike oppdrag, og det er gjennomgående at de er utviklet i eller i nær tilknytning til store organisasjoner.

Når Røvik beskriver organisasjonsoppskrifter videre, gjøres dette med utgangspunkt i to perspektiver; verktøyperspektivet og symbolperspektivet. (Røvik 1998) I verktøyperspektivet oppstår oppskriften i bestemte kontekster (bedrifter, avdelinger) der de har virket godt og fått et godt rykte. Den kan eksempelvis ha gitt raskere saksbehandling, fornøyde kunder, større inntjening, kostnadseffektiv drift, noe som har gitt dokumenterbare resultater. Oppskriften har videre truffet godt i forhold til å gi best mulig løsning på det som er dominerende problemer i en bestemt fase av samfunnsutviklingen, og det legges vekt på å dokumentere ikke bare resultatene men også fremgangsmåten for å oppnå resultater ved bruk av oppskriften. I dette perspektivet spres organisasjonsoppskrifter ved at organisasjoner i arbeidet med å løse problemer i organisasjonen aktivt søker etter tilgjengelige løsninger. Organisasjonene søker nye oppskrifter når eksisterende oppskrifter har tapt sine fortrinn, og gjennom det bygger de stadig bedre og mere profesjonell organisasjonsfaglig kompetanse. (Røvik 1998)

I symbolperspektivet fremstår organisasjonsoppskrifter som meningsbærende symboler, og fått et meningsinnhold utover å være et verktøy for effektiv problemløsning. Oppskriftene har fått legitimitet og spredningskraft som symboler på grunnleggende rasjonelle verdier som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskap, og spres gjennom at organisasjoner gjerne vil assosieres med autorative instanser som fremgangsrike land, firma eller enkeltpersoner. (Røvik 1998) Forøvrig spres oppskrifter i dette perspektivet ved at noen i en organisasjon blir oppmerksom på en populær oppskrift, og oppdager deretter at man har et problem som må løses. Dette skjer fordi at ved å ta i bruk denne oppskriften økes mulighetene til å bli assosiert med andre som en gjerne vil bli assosiert med, og disse oppskriftene tilbyr både en tidstypisk problembeskrivelse og en tidstypisk løsning. (Røvik 1998)

Røvik skriver videre at det er tre hovedtyper forklaringer på hvorfor organisasjoner motiveres til å ta inn nye organisasjonsoppskrifter; ut fra identifiserte interne problemer i organisasjonen, akseptering av eksternt skapte problembeskrivelser, ønske om /behovet for

organisatorisk identitetsforvandling (Røvik 1998). Han trekker videre frem at en viktig årsak til disse oppskriftenes suksess er at de tilbyr forenklete og klargjørende beskrivelser av tilstanden i organisasjonen, noe som kan være særlig motiverende i en kompleks virkelighet. Eksempler fra konseptlitteraturen på hva som «feiler» organisasjonen er; innenfor teorien om målstyring trekkes manglende kjennskap til virksomhetens hovedmål og delmål frem som bakenforliggende årsak til problemene, mens innenfor teorien om total kvalitetsledelse er for lite kundeorientering som trekkes frem som årsaken til problemene (Røvik 1998).

Felles for alle organisasjonsoppskrifter og alle adopsjoner, eller «reiser», inn i nye organisasjoner er at de oversettes i større eller mindre grad til den nye organisasjonen. Oversettelse mellom organisasjoner eller mellom ulike nivåer/deler av organisasjonen fremstår som et sentralt grunnlag for å lykkes med implementeringen, og i den sammenheng begrepene translasjon og translatørkompetanse.

Geir Hyrve gir følgende beskrivelse i forelesning ved MPA 2019-2021, NTNU, samling 7; *Translatørkompetanse, og dermed evnen til å lage gode oversettelser av praksiser og ideer, er en kritisk faktor som kan bidra til forklare så vel suksesser som fiaskoer.*

Å overføre kunnskap og ideer mellom forskjellige organisasjoner krever grundig kjennskap til kontekstene det skal formidles mellom, samt kunnskap om hvorvidt og hvordan man eventuelt kan og bør omforme det man søker å overføre

Kjell Arne Røvik skriver om translatørkompetanse i «Translasjon – en alternativ doktrine for implementering» (Røvik 2014), og trekker frem tre sentrale elementer i en slik kompetanse; presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om bruk av oversettelsesregler. Han skriver videre at oversettelse handler grunnleggende om å formidle mellom ulike kontekster. (Røvik 2014) Et kompetansekrav til den gode oversetter er svært gode kunnskaper om de kontekster det oversettes mellom, både de det oversettes fra og de det oversettes til. Når det gjelder konteksten det overføres fra legges det blant annet vekt på kunnskap om hva som i særlig grad påvirker og betingelser for at den fungerer som den gjør. I forhold til konteksten det skal oversettes til vektlegges kunnskap om reformhistorie, organisasjonskulturen og eksisterende praksiser.

Røvik bruker begrepet flerkontekstuell om den gode oversetter som har grundige kunnskaper om både kontekstene det skal oversettes fra og til, og for å kompensere for mangel på slik kunnskap hos enkeltpersoner, kan dette kompenseres ved å sette sammen oversetterlag

bestående av personer som til sammen besitter kunnskap om de kontekster det oversettes mellom. (Røvik 2014)

Både etableringen av Bufdir/Bufetat og videre utvikling av organisasjonen er skjedd blant annet på bakgrunn av ulike utfordringer, interne og/eller eksterne, og det er aktuelt i denne studien å belyse om ulike organisasjonsoppskrifter, og translasjon av disse inn i Bufetat, har hatt betydning for mål og målsettinger i barnevernet. Translatørperspektivet er sentralt og setter fokus på behovet for god kunnskap om de kontekster det oversettes mellom. Mangler denne kompetansen kan den organisatoriske løsningen, som er et av de viktigste virkemidlene for å realisere mål, bidra til målforskyvninger som i verste fall ikke er tilsiktet.

4.3. Utfordringer og mønster knyttet til reformarbeid og problemløsninger.

Bacchi presenterer en analysetilnærming som skal bidra på en god måte til å strukturere analysen av politikk, både løsninger og hva som presenteres som et problem. Presentasjonen er fra et paper der hun presenterer sin tilnærming «What's the problem represented to be?», en tilnærming som hun har utviklet og beskrevet gjennom utgivelse av to bøker. (Bacchi 2010)

Bacchi skriver at hun vil fremme en revisjon av hvordan «problemer» ofte er beskrevet og fremstilt i politikkkutforming og politiske analyser. Hun vil utfordre den sterke fremveksten av et problemløsningsparadigme der det antas at problemer er lett identifiserbare og objektive i sin natur. Dette er mest synlig i dreiningen i retning av større grad av evidensbasert politikk i den vestlige industrialiserte delen av verden.

Dette leder frem til hennes problemstilling om hva som kan skjer med måten vi tenker om regjeringens politikk og målene for utdanningspolitikken, dersom vi utfordrer den underliggende antakelsen om at regjeringer (og folk) «løser problemer».

Bacchi beskriver at i arbeidet med å identifisere hvordan ulike reformer er «rigget», er en vei å starte med utvalgte politikker og undersøke hvordan de beskriver et problem. Oppgaven videre blir å undersøke hvilke endringer det er argumentert for, dette i et forsøk på å forstå hvordan reformen er forstått og begrunnet. Dette bygger på forståelsen av at det vi foreslår å gjøre med noe avslører hva vi tenker er nødvendig å endre og derav hva vi tenker er problemet.

Dette endrer måten vi ser på regjeringens politikk på. Ofte er regjeringens politikk forstått som en reaksjon på «problemer» og forsøk på å løse disse. En alternativ innfallsvinkel er at spesielle forslag (eller måter å snakke om et «problem» på) legger sterke føringer for tolkningen av hva som er problemet. I en slik forståelse skaper myndighetene problemer heller enn å reagere på dem, i betydningen av at de skaper et spesielt inntrykk av hva «problemene» er. Det viktigste blir å skape inntrykk av at tiltakene/løsningene gir reelle effekter for de berørte.

Bacchi påpeker at det er viktig å understreke at den type beskrivelse/presentasjon av problemer som vi diskuterer her ikke handler om tilsiktede feilbeskrivelser, selv om representanter for regjeringen noen ganger fremstiller problemer på bestemte måter for å sikre seg politiske gevinster.

Bacchi skriver at begrepet problemløsning hovedsakelig inntreffer i tilknytning til evidensbaserte politiske bevegelser og innenfor utdanningspolitikken der problemløsning er sentralt. Hun skriver at hun møter på evidensbaserte politiske bevegelser innenfor mange områder; helsepolitikk, justispolitikk, utdanningspolitikk og mediapolitikk.

Evidensbasert politikk er nok ikke en bevegelse i tradisjonell forståelse av begrepet, men hun kaller det en bevegelse likevel ut fra dens styrke og utbredelse verden over. (Bacchi 2010)

Evidensbasert politikk bygger på antakelser om at kunnskap er nøytral, og ser bort fra sammenhengen mellom kunnskap og makt. Det er videre en antakelse at politikktutforming er en rasjonell beslutningsøkende prosess, og en grunnleggende antakelse om at å adressere/identifisere problem er lett og ukontroversielt; alt vi trenger er å løse dem.

Forskjellige politiske løsninger kan bli testet i et vitenskapelig eksperiment for å finne det som fungerer best, gir best «outcomes».

Ved å legge Bacchi sin tilnærming til grunn synliggjøres også viktigheten av å belyse bakgrunnen for Forvaltningsreformen såpass grundig som det er gjort i denne studien. Dette for å se målforskyvninger og interesser i lys av aktørenes problemoppfatning på forhånd.

4.4. Den konseptuelle foretaksmodellen – interessentanalyse

Foretaksmodellen som er inndelt i fire ulike delsystemer som kan være avgjørende for endringsprosessen, og disse er koalisjons-, ledelses-, atferds- og transformasjonssystemet (Busch, Johnsen et al. 2007)

Koalisjonssystemet representerer sammensetningen av organisasjonens interesser. Disse konstituerer gjennom avtaler organisasjonen og er derfor et politisk system. Det utøves makt og dannes allianser, og organisasjonen må hele tiden forholde seg til politiske prosesser. Koalisjonssystemet representerer også koblingen mellom de fire delsystemene og omgivelsene. Forholdet mellom organisasjonen og dens interesser vil være regulert av kontrakter, formelle eller uformelle/forventninger. Kontraktene angir hvilke belønninger organisasjonen skal levere, og hvilke motytelser interessentene skal bidra med. Når en kontrakt er inngått vil det umiddelbart foreligge et mål, det vil si krav om kontraktsoppfyllelse, som organisasjonen må forholde seg til. Politiske prosesser oppstår fordi interessentene har ulike mål, og fordi ressursene er begrenset.

Transformasjonssystemet utgjør den teknologi, struktur og kunnskap som transformerer tildelte ressurser fra interessentene (bidrag) over til varer og tjenester (belønninger) som interessentene krever for å delta i koalisjonen, som for eksempel at ansatte får lønn som avtalt og at brukere får de tjenester de har krav på. Transformasjonssystemet skal sørge for at alle bidragene som kommer inn omdannes til belønninger, og innenfor dette systemet finner vi teknologiske løsninger og alle organisasjons- og styringsstrukturer som er etablert for å koordinere og styre transformasjonsprosessen.

Atferdssystemet utgjøres av de kognitive, motivasjonelle og emosjonelle egenskaper som menneskene bringer inn i organisasjonen, både interne og eksterne interesser. De vil i stor grad påvirke de andre delsystemene, de er sentrale i alle forhandlinger, de står for produksjonen av belønninger, og de utøver ledelse. I en organisasjon er det ikke bare formelle strukturer som påvirker atferd, det dannes i tillegg en organisasjonskultur som kan være vel så sterk.

Ledelsessystemet er utviklet for å sette mål for de tre andre systemene – og seg selv – og legge opp til løsning av de problemer som er forbundet med måloppnåelse for både systemet som helhet og alle delsystemene. I begrepet ledelse legges her et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill. Oppmerksomheten er på ledelsesfunksjonen og ikke den enkelte leder, og lederatferd er en selvstendig menneskelig atferdsform som kan utøves av alle individer som er tilstede i en organisasjon.

Prosessene mellom de ulike delsystemene er av stor viktighet i endringsledelse, endringer i et system blir spredd over til de andre systemene, og gjennom en gjensidig avhengighet vil det

bli skapt et komplekst mønster av endringsprosesser i organisasjonen. (Busch, Johnsen et al. 2007)

4.4.1. Politiske endringsstrategier

Politiske endringsstrategier bygger på at om ulike interessegrupper er representert vil de forsøke å ivareta sine interesser i forbindelse med endringer, og at gruppene har ulike mål, og at det er nødvendig å forhandle seg frem til ulike kompromisser.(Busch, Johnsen et al. 2007) Politiske endringsstrategier er primært rettet mot koalisjonssystemet med det formål å påvirke maktfordeling, beslutninger og forhandlinger.

For å knytte dette opp mot tema i denne oppgaven, kan vi ta med et par forhold som særpreger politiske endringsstrategier, og det første er at fokus settes på makt og ressursfordeling. Her handler det vanligvis om et klart mål å påvirke maktstrukturene i organisasjonen eller ressursfordelingen, og ressurser er i denne sammenheng et begrep som omfatter alle belønninger som fordeles til interessentene.(Busch, Johnsen et al. 2007) Et tydelig eksempel i denne oppgaven er fordelingen av det som i denne sammenheng kan betegnes som en belønning, de mest sentrale oppgaver innenfor barnevernfeltet. Her kan det være interessemotsetninger mellom staten og særlig de store kommunene. I forbindelse med reformen i 2004 og etableringen av Bufetat ble mye av oppgavene og virkemidlene lagt til det statlige barnevernet, mens Stortinget i forbindelse med behandlingen av to proposisjoner i 2016/2017 i sterkere og sterkere grad har vektlagt kommunenes ansvar og også overført oppgaver fra det statlige barnevernet til kommunene.

Det andre særpreget er at organisasjonen betraktes som et åpent system, i betydningen av at det ikke gjøres noen prinsipiell forskjell på interne og eksterne interessenter. I denne oppgavesammenheng handler dette særlig om forhold rundt Bufetat som er en helt sentral aktør på barnevernfeltet, og at det vil være interessenter både internt i organisasjonen (ulike ansattegrupper, ulike profesjoner) som vil representere ulike syn, pluss at det også vil være sterke interesser utenfor organisasjonen (kommuner, utdannings- og forskningsmiljøer).

4.4.2. Interessentanalyse

I interessentmodellen skilles det ikke på grupper som befinner seg innenfor eller utenfor organisasjonen, og et sentralt aspekt er at interessentene overfører sine bidrag til

organisasjonen og mottar belønninger i retur (Busch, Johnsen et al. 2007). Den viktigste forutsetningen for en organisasjons videre eksistens er at interessentene betrakter belønningen som så verdifull at de er villige til å yte bidrag for å opprettholde virksomheten.

Interessentene gjør bidrag- og belønningsvurderinger, og vil til en viss grad sammenligne med alternative løsninger (Busch, Johnsen et al. 2007). Et eksempel i denne sammenheng kan være at en kommune eller flere kommuner som interessenter heller velger å inngå avtale direkte med en privat institusjonsdriver heller enn å være avhengig av de valg av institusjonsplasser som det statlige barnevernet Bufetat gjør.

I en interessentanalyse identifiseres først de som er berørt av endringen, og så foretas det en analyse av hvilke sider ved endringen som interessentene er opptatt av (Busch, Johnsen et al. 2007). Det kan være hensiktsmessig å gruppere interessentene for å skille dem: organisasjoner (kommuner, andre off etater, interesseorganisasjoner, brukerorganisasjoner, etc), interne avdelinger i organisasjonen, enkeltpersoner eller uformelle grupper.

5. Metode

Innledningsvis har jeg utdypet problemstillingen og bakgrunnen for studien, samt gått gjennom relevant teori for analyse og drøfting. I dette kapitlet vil det bli redegjort for metode for datainnsamling, valg av analyse for det innsamlede materialet og den praktiske gjennomføringen av studien med sikte på å belyse problemstillingen.

5.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming

«Vitenskap kan overfladisk defineres som systematisk studier av fysiske eller sosiale fenomener. De fleste vitenskapene er empiriske eller erfaringsbaserte, der vitenskapelig kunnskap skapes i et samspill mellom teori og observasjoner av virkeligheten. Vitenskapsteori eller vitenskapsfilosofi er refleksjoner over vitenskapelig aktivitet». (Ringdal 2018, s. 37)

Vitenskapelig metode er en måte å gå frem på for å samle inn og beskrive empiri eller data om virkeligheten, det vil si hvordan skal vi få informasjon, hvordan denne informasjonen analyseres og hva den kan fortelle oss. I vitenskapsteorien er det ulike syn på virkeligheten, ontologi, og ulike kunnskapssyn, epistemologi, som kan gi ulike svar på slike grunnleggende vitenskapelige spørsmål. (Ringdal 2018) Ontologi er da hva vi mener virkeligheten handler om, epistemologien er hvilke typer kunnskap vi mener er mulig og relevant, og metode er hva

vi mener blir riktig fremgangsmåte for å skaffe dataene.

5.1.1. Positivism vs. Sosial konstruktivisme/hermeneutisk tilnærming

Moderne vitenskapsfilosofi ble innledet av den logiske positivismen som oppstod i 1920-årene. (Ringdal 2018) Positivismen legger til grunn at det finnes en virkelig verden der ute, og at vi får tilgang på den ved å tenke, observere og notere ned våre erfaringer på en systematisk måte. Forskere kan avsløre mønstre eller regulariteter som finnes i denne verden, men som ofte er skjulte av samfunnets kompleksitet. Utsagn basert på slik regularitet kan testes empirisk. Positivistene la vekt på at vitenskap begynner med observasjoner av virkeligheten, og at vitenskapelig kunnskap er generelle utsagn eller teorier som generaliseres fra observasjoner i empiriske undersøkelser. (Ringdal 2018)

Sosial konstruktivisme handler om at den sosiale virkeligheten er konstruert og gjenskapes gjennom handlinger og interaksjon mellom mennesker. (Ringdal 2018) Dette betyr at både ideer og begreper, samt organisasjoner og politiske institusjoner er sosiale konstruksjoner, selv om de fremstår som objektiv virkelighet. Tjora skriver at sosial konstruktivisme tar avstand fra ideen om at samfunnet kan betraktes som en objektiv størrelse. I stedet må virkeligheten betraktes som samfunnsskapt i den forstand at vi forstår den på basis av ulike sosiale faktorer. (Tjora 2017) Sosial konstruktivisme legger vekt på at det viktige er ikke nødvendigvis hvordan verden virkelig er, men hvordan vi oppfatter den. (Ringdal 2018)

Hermeneutikken har et konstruktivistisk utgangspunkt, og det grunnleggende utgangspunktet i hermeneutikken er at handlinger, tekster, kunstverk er uttrykk som er menneskeskapt, at uttrykkene er resultat av handlinger og at det gjennom disse handlinger blir produsert meningsfullt materiale (Asdal and Reinertsen 2020) Hermeneutikk handler om fortolkning, og dreier seg om å kartlegge intensjoner og avdekke en underliggende sammenheng eller en dypere mening i tekster eller annet, og klarlegge intensjoner, de bakenforliggende årsakene til at teksten ble som den ble. Vi må forstå det som ligger «bak» teksten, eller som Asdal og Reinertsen betegner det: «bokstavelig talt kle av teksten for å nå til dens bunn» (Asdal and Reinertsen 2020, s 244).

Denne studiens problemstilling og metodevalg fordrer en hermeneutisk tilnærming. For å få svar på problemstillingen: *Hvordan har reformer påvirket målformuleringen innen*

barneverntjenesten, og i hvilken grad har målene for barnevernstjenesten slik de er formulert ved gjennomføring av forvaltningsreformen endret seg over de to siste tiår? gjennomføres en dokumentanalyse som handler om å finne sammenhenger, tolke hva som ligger bak teksten, hvordan dokumentene tekst og bevegelser kan si oss noe om hvorfor dokumentene ble som de ble, og hva dette kan si oss om den faktiske utviklingen.

5.1.2. Deduktiv vs. Induktiv tilnærming

Deduktiv og induktiv tilnærming handler hovedsakelig om hvordan man forholder seg til teori i en analyse. Om man går deduktivt til verks tester man teoretiske antagelser (ofte formulert som hypoteser) opp mot empiri. Om man går induktivt til verks samler man inn empiri, ser etter mønster (analyserer) denne, og bruker teori i tolkningen av empirien eller man utvikler nye teoretiske konsepter for å forklare sammenhenger/mønster man finner i empirien

Tjora kobler også begrepene induktiv og deduktiv til hva som er det typiske ved kvantitative og kvalitative studier. Ved induktiv tilnærming menes at man antar (eller utvikler) noen generelle sammenhenger ut fra observasjoner av enkelttilfeller, mens en deduktiv tilnærming trekker slutning fra en generell regel til å forklare enkelthendelser. Hovedsakelig kan man si at kvantitative studier ofte har en deduktiv tilnærming, mens kvalitative studier ofte har en induktiv tilnærming (Tjora 2017).

5.2. Dokumentstudier – en kvalitativ tilnærming

Asdal og Reinertsen plasserer tilnærmingen til dokumentanalyse inn i det som defineres som kvalitativ metode (Asdal and Reinertsen 2020). De viser til kobling mellom ulike metoder for nærlesing av tekster med metoder for studier av praksiser, og analysene handler om å gjøre vurderinger og tolkninger av dokumentenes egenskaper og kvaliteter, men også hvordan dokumentene virker på de sakene de omhandler. Dette betyr en oppmerksomhet på hvordan saker kommer inn i dokumentene, men også for hvordan de i neste omgang intervensjoner i saker og ting utenfor dokumentene, det vil si dokumentene sine relasjoner med omverden. Asdal og Reinertsen skriver at: *«for å få tak på dette må vi forstå ikke bare dokumentet, men også praksisfeltet det beveger seg innenfor, hvordan det blir lest, brukt og forstått, for eksempel hvordan dokumenter gir underlag for beslutninger, er opphav til tiltak og intervensjoner»* (Asdal and Reinertsen 2020, s 22)

Dokumentenes sjanger virker aktivt på oss som leser, noe som både er metodisk interessant og et vesentlig analytisk poeng. Dette betyr at vi må være bevisst hvordan vi møter teksten, da vi kommer til den med en forforståelse som former vår lesning og tolkning. Dette er en grunnleggende innsikt fra *hermeneutikken*, og plasserer dokumentanalysen inn i en konstruktivistisk sammenheng (Asdal and Reinertsen 2020)

5.2.1. Hvilke typer data er dokumenter?

I dokumentstudier brukes i hovedsak dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning, og i rene dokumentstudier (som denne oppgaven) brukes kun dokumenter som empiri. (Tjora 2017) Dokumenter kan være casespesifikke, for eksempel årsmeldinger fra en bedrift eller nettside for en kommune; de kan være generelle, for eksempel politiske dokumenter og lovverk; de kan være fra medier som aviser og nettsteder; eller de kan være forskningsdokumenter som rapporter og bøker. Et viktig poeng med dokumentene er at de gir oss informasjon om en sak nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted, og ofte med tanke på spesifikke lesere. Når vi skal bruke dem må de derfor settes inn i en kontekst; når og hvor er de skrevet, og av hvem med sikte på hvilke lesere og hvilket formål. (Tjora 2017) Tekstanalyse som metodologisk tilnærming handler både om å forstå virkeligheten gjennom tekst og hvordan tekst former virkelighet og vår forståelse av den. (Tjora 2017)

5.3. Dokumentstudier – en praksisorientert metode

Denne oppgaven blir skrevet med utgangspunkt i en dokumentanalyse. I sin bok «Hvordan gjøre dokumentanalyse» henter Asdal og Reinertsen en klassisk definisjon av dokument fra den franske bibliotekaren Suzanne Briet som skrev at et dokument er «ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen» (Asdal and Reinertsen 2020) s 15.

Deres tilnærming til dokumentanalyse er bredere enn metoder som tekstanalyse og diskursanalyse, og vektlegger at dokumentene er både noe rent tekstlig og diskursivt og noe materielt. De understreker også de praksisene dokumentene er opphav til og hvordan de inngår i større prosesser, systemer, apparater og institusjoner.

Dette er en god tilnærming til denne oppgaven der hele analysen baserer seg på en analyse av dokumenter som har ulikt opphav både i tid og opphav. En slik bred tilnærming gir

muligheter til å analysere dokumentene blant annet med utgangspunkt i konteksten de er oppstått og bearbeidet i. Asdal og Reinertsen beskriver seks måter å nærme seg dokumenter på – sted, verktøy, håndverk, tekst, sak og bevegelse – som både konkrete metodiske grep og analytiske begreper. (Asdal and Reinertsen 2020) s 17. Dette handler om å studere dokumenter som en form for praksis i seg selv, det vil si det dokumenter kan gjøre og muliggjøre, det handler om å studere det ulike aktører gjør med dokumenter, og det handler om å studere dokumenter som del av større praksisfelt. Dokumenter er en del av samfunnet, noe som betyr at de er en del av et større praksisfelt, og at de praksiser som vi ønsker å fange i en dokumentanalyse også handler om at saker og ting skrives inn i, bringes inn i dokumenter.

Dokumentene som analyseres i denne oppgaven har forskjellig utgangspunkt og inngår i sammenhengen på forskjellig måte. Det er Stortings- og regjeringsdokumenter, og som er sentrale i politikkkutformingene på barnevernsområdet. En annen kategori dokumenter er evalueringer og rapporter som er utarbeidet på bakgrunn av særlige bestillinger, og utarbeidet av eksterne og velrennomerte konsulentmiljøer.

Dette synliggjør at dokumentanalysen handler om dokumenter med ulike utgangspunkt, ulike hensikter og funksjoner, og utarbeidet i en intern kontekst mens andre har opphav hos eksterne aktører. Dette viser at det er et sammensatt kildemateriale og datagrunnlag, og det kreves gode metoder for analyse av politiske og ikke-politiske dokumenter og deres rolle i det denne oppgaven tematiserer. Dette tilsier en bred tilnærming slik Asdal og Reinertsen legger opp til i sin bok. (Asdal and Reinertsen 2020).

Kjelstadli skriver også om dokumenter som er utarbeidet i ulike sammenhenger og for ulike formål, og det er viktig hvordan vi undersøker kildene for å se hva slags informasjon vi kan få ut dem. Han skriver i «Å analysere skriftlige kilder» (Kjelstadli 1997) at dette omfatter å svare på tre spørsmål:

- Hva er egentlig det materialet jeg har foran meg, og hvordan påvirker materialets karakter den informasjonen jeg kan hente ut av det?
- Hva står egentlig i kilden; hva betyr den?
- Hvordan kan jeg bruke opplysningene i kilden til å besvare problemstillingene mine?

Et sentralt spørsmål er å finne ut på hvilket tidspunkt i prosessen et dokument stammer.

(Kjelstadli 1997) Er det en skisse, et konsept, et forslag eller er det et ferdig dokument som skal være grunnlag for en beslutning, refererer det en beslutning, eller er det et ledd i formell

styrings- og rapporteringsdialog mellom ulike nivåer i forvaltningen.

For å kunne bruke en kilde til å svare på spørsmål, må vi forstå hva den sier. Et godt utgangspunkt er å se på en tekst som en kommunikasjonsprosess med tre bestanddeler; forfatter – innhold/form i tekst – leser. (Kjelstadli 1997)

Her vil vi være særlig opptatt av mottakeren, og tekstens styrende eller påvirkende funksjon, og ser på hva teksten synes å gjøre med leseren og andre. Den påvirkende funksjonen kan skje i form av å beordre, å overtale, eller å anmode. (Kjelstadli 1997)

I denne oppgaven vil dette kunne være med å utfylle beskrivelsen av relasjonen mellom interessentene, og graden av påvirkning for å dreie oppmerksomhet og utvikling i en bestemt retning.

I boken «Hvordan gjøre dokumentanalyse» bygger Asdal og Reinertsen opp det metodiske og analytiske apparatet for det de kaller praksisorientert dokumentanalyse. (Asdal and Reinertsen 2020) s. 26.

Nedenfor presenteres de seks analytiske grepene som inngår i analysen.

5.3.1. Dokumentsteder

Her nærmer vi oss dokumenter som steder der det skjer noe, der det foregår handlinger som har betydning for saken eller de spørsmålene som forsøkes besvart. Det tenkes konkret om dokumenter, både som bestemte gjenstander og bestemte former for tekst. Å tenke på dokumenter som et sted hjelper oss å analysere hva som er særegent og spesielt med dette dokumentet, eller denne typen dokumenter. Dokumentsteder er komponert på ulike måter og har ofte ulike regler eller retningslinjer for hvor mye ommøbleringer de tillater innenfor sin ramme. Organisasjoner som Stortinget, departementer, private bedrifter eller internasjonale organisasjoner som FN er eksempler på slike dokumentsteder der det skjer forhandlinger og ommøbleringer i dokumenter.

Metoden kan også være at vi følger dokumentene gjennom forskjellige dokumentsteder, og hvordan de dermed knytter dokumentsteder sammen.

Knyttet til denne oppgaven er mye av dokumentene utarbeidet innenfor offentlig forvaltning (departementer, direktorat og underliggende etater) der både regler og sedvane legger sterke føringer for både hvordan dokumenter skal bevege seg i organisasjonen, hvem som skal være involvert når og hvordan dokumenter skal være sammensatt tekstlig når de forlater

organisasjonen. Noen av disse dokumentene går også mellom administrativt og politisk nivå i departementene, og mellom forvaltningen og den politiske ledelsen, representert ved departementene og Stortinget. Disse dokumentstedene virker og intervensjoner på dokumentene på ulike måter. Flere av dokumentene som brukes i denne studien er dokumenter som leder frem til enten ny lov eller endringer i eksisterende lov, og Stortinget gjør det endelige vedtaket om hvordan loven skal lyde.

Forslaget om endringer i lov om barneverntjenester og lov om familieverntjenester som førte til endringene (Forvaltningsreformen) fra 1. januar 2004 - Ot prp nr 9 (2002 – 2003)

Endringer i lov om barneverntjenester og lov om familievernkontorer – var innom flere dokumentsteder før Stortinget/Odelstinget gjorde sitt endelige vedtak 11. februar 2003.

Dokumentet startet i Barne- og familiedepartementet, der det skjer forhandlinger og utarbeides utkast på bakgrunn av: eksisterende lov, viktig utvalgsarbeid i forkant (Befringutvalgets NOU 2000/12 Barnevernet i Norge), Stortingsmelding nr 40 (2001 – 2002) og Stortingets vedtak i behandlingen av denne, og høringsvarene til BFD sitt høringsdokument av 12. februar 2002 med forslag om ny ansvars- og oppgavefordeling når det gjelder de fylkeskommunale oppgaver innenfor barnevern og familievern. Neste dokumentsted er Regjeringen der dokumentet behandles og ender opp som regjeringens forslag til Stortinget i form av en Odelstingsproposisjon. Stortinget har egne regler for hvordan lovforslag (Odelstingsproposisjoner) skal håndteres før de kommer til endelig behandling og vedtak.

Forslaget tildeles en av Stortingets komiteer, i dette tilfellet Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, som kommer med sin innstilling/sitt forslag til endringer i barnevernsloven, og dette forslaget ble enstemmig vedtatt i Odelstinget. Lovvedtaket ble så oversendt til Lagtinget som i sitt møte 27. februar 2003 godtok vedtaket fra Odelstinget. Stortinget var med dette ferdig som dokumentsted, og i henhold til grunnloven ble lovvedtaket sendt til Kongen, og den 9. mai 2003 ble lovendringen, som startet med departementets utarbeidelse av forslag, godkjent/sanksjonert av Kongen i statsråd.

5.3.2. Dokumentverktøy

Dokumentverktøy peker på hvordan dokumenter er noe vi bruker for å oppnå, realisere, etablere, og skape noe. Innen både politikk og byråkrati er dokumenter helt avgjørende verktøy, dokumenter brukes i stor grad til hjelp og understøttelse i begge disse. Når vi skal studere hvordan dokumenter brukes som verktøy for å få gjort noe, må vi få tak i hva de gjør,

hvordan de virker, hva de virker og innvirker på, hvem som tar regien over bruken av dem og hvordan de slipper ulike aktører til.

Innen politikk og byråkrati er dokumenter et viktig styringsverktøy, og det er sentralt å kartlegge hvilke dokumenter som er sentrale, hvilken sammenheng inngår de i, hvilket landskap og tidsforløp er dokumentene en del av. Hvorfor er de utformet, hvilke effekter skaper dette, hvordan de som styringsverktøy griper inn i omverden, og hvordan muliggjør de handling og endring?

Inngangen dokumentverktøy innebærer en forståelse av at dokumenter ikke er nøytrale, men er med og former sakene de arbeider med og på. De representerer et verktøy som aktivt former og omformer saker, og å følge hvordan ulike verktøy fungerer i forhold til dette trekkes frem som et metodegrep som forfatterne legger vekt på.

Ulike områder i samfunnet har sine særpregede dokumentverktøy, og så innenfor politikk og administrasjon/byråkrati. Dokumenter kan også endre tilknytning over tid, de er både kunnskapsdokumenter og en av politikkenes teknologier, avhengig av kontekst, det vil si sammenhengene de inngår i. Å spore hvordan et dokument blir til et politikkenes verktøy kan inngå i metoden.

Denne tilnærmingen kan være en særlig interessant inngang i denne oppgaven.

Dokumentgrunnlaget her består av mange dokumenter som beveger seg mellom aktører, blant annet kunnskapsdokumenter/kunnskapssammenstillinger fra feltet barnevern som trekkes inn og blir sentrale verktøy for utviklingen av politikk. Dette skjer f.eks. gjennom at utredninger fra fagmiljøer/utvalg brukes aktivt i utvikling, beslutning og iverksettelse av politikk.

5.3.3. Dokumentarbeid

Dette handler om å forstå hva dokumentarbeidet består i, hva slags betydning dette har, hvilke former for kompetanse og konkrete ferdigheter som er involvert og hvordan dette arbeidet former de ulike dokumentene, dokumentstedene og de sakene og spørsmålene dokumentene omhandler, diskuterer, beskriver og informerer om. (Asdal and Reinertsen 2020) s. 148.

Dokumentarbeid handler også om mere enn å arbeide i teksten, det handler også om hvordan grunnlagsmateriale innhentes, hvordan teksten skrives, individuelt eller i samarbeid, og avgjørelser om hvem som skriver hva. Å arbeide på og med dokumenter er en helt sentral dimensjon blant annet i politikktutforming og kunnskapsproduksjon.

En metode i studie av dokumentarbeid er å følge arbeidet helt konkret - det vil si å følge arbeidet som del av et feltarbeid. Hva gjør de, hvordan jobbes det, og hvordan utformes dokumentet. Denne konkrete metoden følges ikke opp i denne oppgaven, da vi her vil bruke «ferdige» dokumenter i analysen, og teksten i dokumentene vil bli analysert i detalj for å se på hvordan den er oppbygd og hvilken kunnskap som fremskrives.

5.3.4. Dokumenttekster

Dette metodiske grepet er nært knyttet til selve tekstutformingene. Dokumentet har en struktur og layout, bruker ulike virkemidler som for eksempel bilder, og bygger opp en argumentasjon. Hva slås tydelig fast, hva er mere utydelig og hva utelates helt, og hvordan forsøker dokumentet å overtale den som leser. Dette har betydning for hvordan dokumentet blir mottatt og den betydning det får.

5.3.5. Dokumentsaker

Her legges det vekt på hvordan dokumenter arbeider på saker, den aktiviteten som foregår i teksten, med og på sakene, og hvordan dette dermed bidrar til å forme dem. Dette kan handle både om hvordan dokumenter modererer og av og til en mer radikal omforming og transformering av saker. En fremgangsmåte som forfatterne trekker frem er å sammenligne ulike måter å forme saksforhold på i ulike dokumenter, dokumenter som kanskje følger på hverandre.

Dette vil være en særlig interessant innfallsvinkel i flere dokumenttyper i denne oppgaven. En sentral dokumenttype her vil være tildelingsbrev fra departement til direktorat, og etterfølgende direktoratets årsrapport til departementet om aktivitet og måloppnåelse i siste år. Et annet eksempel av særlig relevans er utvalgsarbeid, påfølgende høringsuttalelser, og videre frem mot departementets/regjeringens forslag i form av en stortingsproposisjon.

5.3.6. Dokumentbevegelser

Metodebegrepet dokumentbevegelser handler om hvordan dokumenter er i bevegelse og settes i bevegelse, det vil si hvordan ulike ting utenfor dokumentene tas inn i dokumenter og på den måten muliggjør at de blir handlet på, og kan bevege seg videre.

Innenfor tematikken barnevern, som denne oppgaven handler om, er det mange eksempler på at enkeltsaker ut fra alvorlighet og/eller oppmerksomhet blir sterke drivere i forhold til å skape bevegelser i en sak. Dette vil være en relevant og interessant innfallsvinkel, blant annet for se om det er interessenter som bruker/»planter» enkeltsaker bevisst for å skape bevegelse i den retning de ønsker. Mange av de dokumentene som blir analysert i denne oppgaven følger etablerte infrastrukturer for dokumenter, knyttet opp mot etablerte dokumentsteder som for eksempel forvaltningen og Stortinget. Forfatterne trekker frem at dette kan øke muligheten for at de får betydning.

5.4. Datakilder

Datakildene i denne studien er totalt seks dokumenter, tre evalueringsrapporter som er utarbeidet fra 2007 til 2012 og tre Sttingsproposisjoner som er utarbeidet fra 2013 til 2017.

Kronologisk oppsett:

2007 – ECON – *på oppdrag fra BFD* - Styring av ressursbruk i statlig barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger

2008 – Rambøll management – *på oppdrag fra Bufdir* - Vurdering og videreutvikling av fagteam

2012 – Rambøll Consulting – *på oppdrag fra BFD* - Forvaltningsreformen (Deloppdrag E)

2013 - Prop 106 L (2012 – 2013) Endringer i barnevernloven - Regjeringens forslag til Stortinget

2017 - Prop 73 L (2016 – 2017) Endringer i barnevernloven - Regjeringens forslag til Stortinget

2017 - Prop 169 L (2016 – 2017) Endringer i barnevernloven m v - Regjeringens forslag til Stortinget

5.5. Analysetilnærming

5.5.1. Carol Bacchi sitt verktøy for policyanalyse “What`s the problem represented to be?”

Bacchi presenterer sin analysetilnærming der seks spørsmål er sentrale, og som skal bidra på en god måte til å strukturere analysen av politikk, både løsninger og hva som presenteres som et problem. Presentasjonen er fra et paper der hun presenterer hun sin tilnærming «What`s the

problem represented to be?», en tilnærming som hun har utviklet og beskrevet gjennom utgivelse av to bøker. (Bacchi 2010)

I analysen som presenteres identifiseres *hvordan «problemer» formes etter hvordan de omtales og gjennom den «kunnskapen» som tilføres når problemet formes*

En annerledes beskrivelse av hva som er problemet har en annerledes effekt, noe som må vurderes og evalueres. I analysen rettes oppmerksomheten mot tre effekter/virkninger som er lenket sammen; diskursive effekter (hva er diskutert og hva er ikke diskutert), subjektiverende effekter (hvordan personer/folk er oppfattet og hvordan de oppfatter seg selv), effekter på livene (innvirkning på liv og død).

Bacchi trekker frem at siden måten «problemer» er presentert på – hvordan situasjonen er problematisert – er så viktig for måten vi lever livene på, konkluderer hun med at vi styres gjennom problematiseringer, mere enn gjennom politikk. Vårt kritiske fokus bør derfor rettes mot problematiseringene og den problempresentasjonen de består av (Bacchi 2010).

Metoden gir muligheter for å rette oppmerksomheten mot hvordan bestemte måter å presentere «problemer» på spiller en veldig sentral rolle i forhold til hvordan vi blir styrt og ledet.

Bacchi presenterer seks spørsmål som en sentral tilnærming til en dokumentanalyse av reformer:

- Hva er problemet? Hva er målene svaret på?
- Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunne for denne fremstillingen av problemet?
- Hvordan er denne presentasjonen av problemet blitt til - jobbet frem/skrevet frem?
- Hva er utelatt i beskrivelsen? Kan problemet fremstilles annerledes?
- Hvilke effekter har denne måten å presentere problemet på (diskursiv, subjektiverende, livene)?
- Hvordan/hvor er problemet formulert ut, formidlet og forsvart? Hvordan kan det settes spørsmålstegn ved, forstyrres og/eller erstattes?

Spørsmålene slik Bacchi formulerer dem vil bli brukt i studiens analysedel. Som grunnlag for analysen har jeg laget kategorier i forbindelse med gjennomgangen av dokumentene, og denne kategoriseringen er vist i senere kapitel. Analysen blir gjennomført for hver enkelt kategori, og Bacchi sine spørsmål vil bli brukt i analysen av kategoriene «problemer som skal løses» og «løsninger som foreslås».

5.5.2. Om koding og kategorisering

Tekstdata omfatter kvalitative data som blant annet stammer fra dokumenter, og i analyse av kvalitative forskningsdata brukes ofte en eller annen form for koding av datamaterialet (Ringdal 2018). Innholdsanalyse er en samfunnsvitenskapelig metode for å analysere tekstdata. Ringdal (2018) gjengir en definisjon på kvalitativ innholdsanalyse: «*en metode for subjektiv tolkning av tekstdata ved bruk av systematisk klassifisering og koding for å identifiserte tema og mønster*» (Ringdal 2018, s 268)

Denne definisjonen treffer godt fremgangsmåten i denne studien, og for å kategorisere innholdet i dokumentene i denne studien bruker jeg en tabell som gir grunnlag for å analysere dokumentene med utgangspunkt i forskningsspørsmålene. For å komme frem til gode kategorier er det tatt i bruk en tilnærming «What's the problem represented to be?» som Carol Bacchi har utviklet, og som inneholder sentrale spørsmål som kan bidra til å strukturere analyser av politikk, både løsninger og hva som presenteres som et problem. (Bacchi 2010) Hun beskriver at i arbeidet med å identifisere hvordan ulike reformer er «rigget» kan vi undersøke hvordan de beskriver et problem og hvilke endringer det er argumentert for i et forsøk på å forstå hvordan reformen er forstått og begrunnet. Dette bygger på forståelsen av at det vi foreslår å gjøre noe med avslører hva vi tenker er nødvendig å endre og derav hva vi tenker er problemet. Spesielle forslag legger sterke føringer for tolkninger av hva som er problemet, og Bacchi skriver at det viktigste kan bli å skape inntrykk av at tiltakene/løsningene gir reelle effekter for de berørte. (Bacchi 2010) Basert på Bacchi sin tilnærming har jeg valgt følgende kategorier:

Tabell: Kategorier

Bakgrunn for at dokumentet er produsert	Hvem har produsert dokumentet	Beskrivelse av sentrale mål	Arbeids- og ansvarsdeling som beskrives	Interessenter	Problem som skal løses	Løsninger som foreslås
---	-------------------------------	-----------------------------	---	---------------	------------------------	------------------------

Av kategoriene i tabellen er det særlig de to siste; «problem som skal løses» og «løsninger som foreslås» som følger av Bacchi sitt verktøy for policyanalyse. Under kategorien interessenter beskrives de interessenter som er særlig synlig i det aktuelle dokumentets arbeid med sentrale mål. Hvordan interessenter har påvirket en eventuell målforskyning siden 2004

er ett av to forskningsspørsmål, og således en sentral kategori i analysen. Når det gjelder kategorien arbeids- og ansvarsdeling peker den direkte på hva som var den mest fremtredende endringen i forvaltningsreformen, overføringen av det fylkeskommunale ansvaret til staten, og eventuelle endringer i fordelingen mellom aktørene stat og kommune er et viktig område for å forstå tiden etterpå. Dokumentene som er produsert etter 2004 skrives frem det som betraktes som de mest sentrale målsettingene når dokumentet produseres, og denne kategorien er svært sentral for å få svar på det første forskningsspørsmålet om det er skjedd målforskyvninger siden reformen.

Både kategorien hvem har produsert dokumentet og bakgrunnen for at dokumentet er produsert, viser til sentrale elementer for analyse av dokumenter som Kjeldstadli trekker frem i sin «Å analysere skriftlige kilder» (Kjeldstadli 1997). Det første går på å beskrive dokumentet ut fra hvem som har skrevet det, hvem er utgiver, og er det et privat eller offentlig dokument. Det andre går på at budskapet kan være preget av måten det er blitt til på, er det oppdragsforskning, evalueringsoppdrag, er det sterke politiske interesser som skal synliggjøres.

6. Analyse

I dette kapitlet analyseres dokumentene opp mot problemstillingen og de to forskningsspørsmålene som omhandler målsettinger og interesser. Analysen omhandler hvorvidt det er skjedd målforskyvning og en omrangering/omprioritet i målene underveis, og hvilke interesser og interesser er det som særlig har påvirket og bidratt dersom det er skjedd slike endringer. Empirien i studien er dokumenter, og for å skape grunnlag for analysen er det foretatt en gruppering/kategorisering av materialet. Inndeling og videre struktur redegjøres det nærmere for, men først litt om dokumentene som inngår i analysen.

Dokumentene som er grunnlaget for analysen kan deles inn i to typer, hvor den ene er evalueringsrapporter og den andre er dokumenter produsert av regjering og departement som meldinger og forslag til Stortinget.

Evalueringsrapportene er utarbeidet av henholdsvis ECON 2007; *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*, Rambøll management

2008; *Vurdering og videreutvikling av fagteam*, Rambøll 2012; *Forvaltningsreformen (deloppdrag E)*, innenfor et tidsvindu på fem år, og den første er utarbeidet allerede tre år etter reformen. Dokumentene er utarbeidet på oppdrag fra departementet eller direktoratet, og i de to første ligger det tydelig i oppdraget å beskrive utfordringsbildet og å komme med forslag til tiltak, forbedringsmuligheter eller videreutvikling. Rambøll sin rapport fra 2012 er en omfattende evalueringsrapport, basert på fire delrapporter, der oppdraget har vært å evaluere måloppnåelse i forhold til forvaltningsreformens seks målsettinger og i mindre grad å komme med tilrådninger om veien videre.

De tre stortingsproposisjonene er alle produsert etter evalueringsrapportene i tid, den første innpå ti år etter reformen. Dette er dokumenter som er produsert med et klart mål og en klar hensikt, det vil si at sittende regjering fremmer forslag om lovendringer overfor Stortinget som er vår lovgivende forsamling. Offentlige dokumenter har gjennomgående høy legitimitet i Norge, og når sittende regjering fremmer lovforslag overfor Stortinget har dette både historie og formalia som gjør det til en kilde det vanligvis festes stor tillit til. Proposisjonene har en bred beskrivelse både av målene med lovforslaget, og hva som er de sentrale målene på barnevernsfeltet når dokumentene jobbes frem av departementet på vegne av regjeringen.

Det er et fellestrekk at departementet, i forkant av arbeidet med lovproposisjonene, har sendt ut et høringsdokument der et stort antall høringsinstanser/interessenter er bedt om å komme med innspill på sentrale tema og departementets forslag. Disse høringsinnspillene er grundig redegjort for i departementets ferdige dokumenter, og gir derfor et godt bilde av de ulike interessenters synspunkter og hvem som helt eller delvis har fått gjennomslag for sitt syn. I analysen bruker jeg sju kategorier for å systematisere datamaterialet, og disse sju kategoriene danner strukturen i studiens analysedel. Analysen starter med kategorien «Bakgrunn for at dokumentet er produsert» og følger videre rekkefølge som fremgår av tabellen med kategoriene som er presentert under. Innen hver kategori er det en liten beskrivelse i starten før analysen gjøres ved hjelp av verktøyene som er beskrevet tidligere i oppgaven, og funnene synliggjøres under hver kategori.

Tabell: Kategorisering av funn fra dokumentene

Dokument Evalueringer	Bakgrunn for at dokumentet er produsert	Hvem har produsert dokumentet	Beskrivelse av sentrale mål	Arbeids- og ansvarsdeling som beskrives	Interessenter	Problem som skal løses	Løsninger som foreslås
Syring og ressursbruk i statlig regional barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger - 2007	BFD ønsket innspill som kunne bidra til bedre måloppfølging og ressursbruk. Identifisere forbedrings-muligheter	ECON på oppdrag fra Barne- og familie-departementet	-bedre samarbeid om enkeltsaker mellom kommuner og Bufetat -rekruttere nok fosterhjem -felles kunnskapsgrunnlag som kan være basis for driften i alle institusjonene	-vedtak i kommune og fylkesnemnd utløser ressursbruk i statlig barnevern	ledere og ansatte i: -departementet -Bufdir -Bufetat	-vedtak i kommune og fylkesnemnd utløser ressursbruk i statlig barnevern som gir styringsutfordringer i Bufetat -lav kapasitetsutnyttelse -for stor variasjon mellom regionenes utvalg av tiltak -samarbeidsproblemer mellom kommuner og stat -uenslighet om styringen mellom dep og dir (detaljer eller overordnet/rammer)	-Dep må sørge for tydelige retningslinjer og avtaler om oppgavetdeling -søpe beste praksis mellom regionene -bruke tiltak på tvers av regioner -nær info til kommunene om statlige tiltak -nær strategisk styringsdialog på alle nivå
Vurdering og utviklingsviking av fagteam – 2007/2008	Identifisere kritiske utviklingsområder og gi anbefaling om handlingsalternativer for utviklingsviking	Rambøll management på oppdrag fra Bufdir	-tydeligere mandat for fagteamene med avklarte grenselinjer mot kommunene -mer variasjon og bedre sammenhengende mellom tiltakene i Bufetat -forankre felles mål for kommunalt og statlig barnevern -bedre samarbeid med Bup	-behov for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, særlig i forhold til utredning og valg av type tiltak	-ledere og ansatte i Bufdir og Bufetat (kvalitative intervju) -ledere i kommuner (kvalitative intervju) -ansatte i kommuner (kvalitative intervju)	-kommunene opplever manglende tilfitt til sitt arbeid i enkeltsaker -Bufetat legger mere vekt på økonomi enn fag i enkeltsaker, sier kommunene -nanglende kvalitet i tiltakene -forventningene fra reformen om kompetanseoverføring til kommunene ikke innfridd	-tydeligere avklaringer om ansvars- og myndighetsområde mellom stat og kommune -jobbe med tilfitt og respekt mellom medarbeidere i Bufetat og kommunene -samarbeidsavtaler mellom Bufetat og kommuner
Forvaltningsreformen (Deloppgave E) – mai 2012	Evaluere forvaltningsreformen i barnevernet i forhold til målene med reformen	Rambøll Consulting på oppdrag fra BLD	-bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet -likeverdig tilbud i hele landet -bedre samarbeid og tjenester til kommunene -god kvalitet i alle ledd innen barnevernet -faglig utvikling av tjenestetilbudet -bedre samarbeid med tilgrensede tjenester	Evalueringen av forvaltningsreformen berører mange forhold i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune; styrings- og finansieringsmodell, involvering, behovsvurderinger.	Intervju med ledere og ansatte i: -Bufdir og Bufetat, kommuner, KS, brukerorganisasjoner, samarbeidspartnere, utdanning og forskning Spørreundersøkelse blant ansatte i: Kommuner, Bufetat, Bup, familievernnet.	-nanglende felles forståelse i fagfellet for: behov, kvalitet, likeverdig tilbud, riktig tiltaksvalg -fagmiljø og praksisfelt for lite involvert i tiltaksutvikling -forsøket på å styre kommunalt barnevern er ikke effektivt gjennom lov, finansieringsmekanismer eller kompetanseheving.	-prinsipiell debatt om barnevernet, mål og strategier -legge behov (både i innhold og omfang) til grunn for tiltaksutvikling -finansieringsmodell som underretter ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat og kommune

Dokument	Bakgrunn for at dokumentet er produsert	Hvem har produsert dokumentet	Beskrivelse av sentrale mål	Arbeids- og ansvarsdeling som beskrives	Interessenter	Problemet som skal løses	Løsninger som foreslås
Prop 106 L (2012-2013) endringer i barnevernloven – 5. april 2013	Regjeringens forslag til Stortinget om lovendringer. Inneholder også meldingsdel.	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	-bidra til mere robust og kompetent kommunalt barnevern. -Bufetat skal i større grad støtte kommunene gjennom å bidra med generelle råd og veiledning -barns medvirkning skal øke. -omstilling og effektivisering av Bufetat -implementere seks nasjonale kvalitetsmål	-større faglig og økonomisk ansvar til kommunene	-kommuner med ulik størrelse og KS -Bufdir og Bufetat -departementet og direktoratet -fylkesmenn -utdannings- og kompetansetiljø -organisasjoner, brukerorganisasjoner	-styrke kvaliteten i tjenestene -kommunenes behov legges i for liten grad til grunn i kunnskaps- og tiltaksutviklingen -behov for tydeliggjøring av kommunenes ansvar opp mot det statlige ansvaret -stor variasjon i statlig støtte til kommunale hjelpetiltak -Bufetat går utover sitt lovfestede ansvar.	-lovfeste krav om forsvarlige tjenester -omgjøre Bufdir til fagorgan/direktorat for hele barnevernsfeltet -øke kommunal andel av finansiering av institusjon -avvikle Bufetats støtteoppgaver i enkeltsaker -Bufetat: samsvare mellom rolle i lov og praksis som utøves
Prop 73 L (2016-2017) endringer i barnevernloven (barnevernsreform) – 31. mars 2017	Regjeringens forslag til Stortinget om lovendringer. Inneholder også meldingsdel.	Barne- og likestillingsdepartementet	-tidlig innsats og styrke forebyggende arbeid for barn og unge -heve kompetansen hos saksbehandlere i kommunalt barnevern -gi kommunene et større ansvar for barnevernet, faglig og økonomisk	-gi kommunene et større ansvar for barnevernet, faglig og økonomisk -økt kommunal valgfrihet i forhold til institusjon -økonomisk ansvar for fosterhjem til kommunene	-kommuner med ulik størrelse og KS -Bufdir og Bufetat -departementet og direktoratet -fylkesmenn -utdannings- og kompetansetiljø -organisasjoner, brukerorganisasjoner	-svakheter ved: organisering og ansvarsdeling, forankring og styring, kompetansen -for få fosterhjem og mangler ved oppfølging, og samarbeidsproblemer -stat/kommune -institusjonsplasser for lite tilpasset det enkelte barns behov	-flertårig kompetanseheving i kommunene -avvikle statlig refusjon av fosterhjemstgifter -kommunene velger i større grad konkret institusjon
Prop 169 L (2016-2017) endringer i barnevernloven m v (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre) – 1. september 2017	Regjeringens forslag til Stortinget om lovendringer.	Barne- og likestillingsdepartementet	-styrke forebyggende arbeid og tidlig innsats -bedre rettsikkerhet for barn og foreldre -styrke barns rett til medvirkning	-berører i liten grad ansvarsforholdene mellom forvaltningsorganene	-brukerorganisasjoner -barnsombudet -kommuner med ulik størrelse og KS -Bufdir og Bufetat -departementet og direktoratet -fylkesmenn -utdannings- og kompetansetiljø -organisasjoner	-barn og unge sin opplevelse av å ikke bli lyttet til	-gjøre barnevernloven til rettighetslov -gi barn rett til å medvirke i egen situasjon -utvide formålsbeskrivelsen i loven

6.1. Presentasjon av funn

6.1.1. Bakgrunn for at dokumenter er produsert

Når vi skal analysere dokumenter er det sentralt å kartlegge bakgrunnen for at dokumentet i det hele tatt er produsert da måten det er blitt til på kan prege både dokumentet og budskapet. Dokumenter kan være både grunnforskning, oppdragsforskning, evalueringsoppdrag eller det kan være sterke politiske interesser som skal synliggjøres.

Dokumentet «Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern» er produsert for å gi Barne- og familiedepartementet innspill som kan bidra til bedre resultatoppnåelse og ressursbruk, og skal bidra til å identifisere forbedringsmuligheter. Bakgrunnen for at departementet ba om disse innspillene er at i forbindelse med behandlingen av Statsbudsjettet for 2007 varslet Regjeringen til Stortinget om at det skulle settes iverk en ekstern gjennomgang av det statlige barnevernet (St.prp. nr. 69 (2006 - 2007) 2007). Regjeringen viste blant annet til merknader fra Riksrevisjonen til regnskapene for 2004 og 2005, og gjennomgangen skal legge spesiell vekt på ressursbruken og styringen i det statlige barnevernet, samt at departementets styring av etaten skal gjennomgås.

Dette var et tydelig bilde på at departementet var utsatt for betydelig oppmerksomhet og kritikk etter forvaltningsreformen, og det var behov for å synliggjøre status i reformen, vise at kritikken ble tatt på alvor, samt å få forslag til tiltak som kunne bidra til bedre styring og måloppnåelse. Oppdraget ble gitt til ECON, et firma som blant annet staten bruker for å lage økonomiske analyser. ECON sin gjennomgang og rapport er den første omfattende gjennomgangen av det statlige barnevernet siden overføringen av oppgaver og ansvar fra fylkeskommunene i 2004, og ECON skriver i sin rapport at de har tatt sikte på å identifisere tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse og ressursbruk i barnevernet. (Econ 2007, s 7) De skriver i rapporten at det er oppnådd en rekke resultater i forhold til de målene som ble satt ved reformen, særlig pekes det på at det er oppnådd en betydelig vridning i tiltaksbruken fra institusjon til fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet.

Hoveddelen av rapporten brukes imidlertid til å påpeke utfordringsområder og forbedringsmuligheter for arbeidet videre. I mars 2007 fremmet Regjeringen Stoltenberg II forslag overfor Stortinget om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i Statsbudsjettet 2007, og det foreslås en tilleggsbevilgning på 220 mill kroner til det statlige barnevernet mens tilleggsbevilgningen året før var 200 mill kroner (St.prp. nr. 69 (2006 - 2007) 2007).

Rapporten «Vurdering og videreutvikling av fagteam» er produsert med bakgrunn i et behov fra Bufdir sin side om å identifisere kritiske utviklingsområder og gi anbefaling om handlingsalternativer for videreutvikling. Etableringen av totalt 26 fagteam var et sentralt grep i forvaltningsreformen, og gjennom sitt arbeid representerte de den viktigste arenaen for statlig barnevern sin samhandling med det kommunale barnevernet og øvrige samarbeidspartnere. Det statlige barnevernet, herunder fagteamene, ble gjenstand for betydelig kritikk de første årene etter reformen, og Bufdir valgte å få foretatt en ekstern gjennom med tilhørende handlingsalternativer for videreutvikling. Rambøll har i sin rapport, basert på funnene i evalueringen, skissert de mest sentrale utviklingsområdene. (Rambøll management 2008) I 2010 kom Bufdir med retningslinjer for fagteamenes arbeidsom blant annet skal bidra til god kvalitet og likeverdig praksis mellom regionene, og det vises i dokumentet til evalueringen som er foretatt. (Bufdir 2010)

I 2010 satte regjeringen ved statsråd Lysbakken igang en evaluering av forvaltningsreformen i forhold til målene med reformen, og en av evalueringsformene var en forskningsevaluering med totalt fem oppdrag der det er fire deloppdrag og det femte er en oppsummering av deloppdragene. De øvrige evalueringsformene er dialogmøter mellom sentrale aktører i barnevernfeltet og et eget barnevernspanel der aktører med ulik kunnskap og erfaring kan komme med synspunkter og innspill. Dokumentet «Forvaltningsreformen (deloppdrag E)» er oppsummeringsrapporten fra forskningsevalueringen, og er produsert med den hensikt å svare opp på Statsrådets forventninger; er målene med reformen nådd og der det forhold som kan forklare hvorfor målene er nådd eller ikke. I presentasjonen av evalueringen presiserte Statsråden at kunnskapen fra evalueringen skal brukes til å gjøre nødvendige forbedringer i barnevernet. Som vi skal se videre følges evalueringen relativt raskt opp med flere lovproposisjoner til Stortinget der det foreslås endringer i barnevernloven.

De tre påfølgende dokumentene er lovproposisjoner, to av dem også med en meldingsdel, og dette er dokumenter som er produsert med den bakgrunn og hensikt at den sittende regjering

skal fremme forslag om lovendringer overfor Stortinget som er vår lovgivende forsamling. I Stortingsmeldinger presenterer regjeringen saker for Stortinget uten forslag til vedtak. Meldinger vil ofte ha karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av og forslag til fremtidig politikk, og etter behandlingen i Stortinget danner de ofte grunnlaget for en senere proposisjon. Stortingsproposisjoner brukes når regjeringen tilrår at Stortinget gjør bestemte vedtak vedrørende alminnelige saker og budsjettsaker eller vedtak vedrørende lovsaker.

I sin praksisorienterte metode for å analysere dokumenter bruker Asdal og Reinertsen uttrykket *dokumentsaker* der det legges vekt på hvordan dokumenter arbeider på saker, den aktiviteten som foregår i teksten, med og på sakene, og hvordan dette bidrar til å forme dem. (Asdal and Reinertsen 2020) En fremgangsmåte er å sammenligne ulike måter å forme saksforhold på i ulike dokumenter, dokumenter som kanskje følger på hverandre. To av de tre regjeringsdokumentene har meldingsdeler det det drøftes og redegjøres for fremtidig politikk, en politikk som får en mere tydelig retning og leder frem til konkrete forslag til vedtak i påfølgende proposisjon.

Asdal og Reinertsen bruker videre *dokumentverktøy* om hvordan dokumenter er noe vi bruker for å oppnå, realisere, etablere, og skape noe. (Asdal and Reinertsen 2020) Dokumenter er et viktig *styringsverktøy* innenfor politikk og byråkrati, og det er sentralt hvilket tidsforløp og sammenheng dokumentene er en del av. Sentralt i denne sammenheng er hvilke effekter skaper de og hvem som har regien over bruken av dokumentene og hvordan ulike aktører slipper til.

De tre konsulentrapportene er i en slik forståelse et styringsverktøy for både etaten og departementet. ECON sin rapport om styring og ressursbruk bestilles av BFD i en fase med gjentagende budsjettoverskridelser i det statlige barnevernet og merknader fra Riksrevisjonen til regnskapene. I 2006 fikk det statlige barnevernet en tilleggsbevilgning på 200 mill kroner, og det er nærliggende å anta at BLD på slutten av dette året så at det også kunne bli et tilsvarende behov i 2007 og bestilte da en ekstern rapport om styring og ressursbruk i det statlige barnevernet. Rapporten ble ferdig i tide slik at funnene og tilrådingene fra ECON kunne skrives inn i forslaget til Stortinget om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i Statsbudsjettet for 2007. I kritikken mot det statlige barnevernet etter reformen i 2004 ble mye av den adressert til fagteamene og medarbeiderne i fagteamene sitt mandat i samhandlingen

med kommunene i enkeltsaker, og mye av kritikken kom nettopp fra kommunene. For å imøtekomme noe av denne kritikken bestilte Bufdir en evaluering av fagteamene som identifiserte kritiske utviklingsområder og som gav anbefaling om handlingsalternativer for videreutvikling. Ved å være bestiller av dette dokumentet sikrer Bufdir seg regien i oppfølgingen av funnene i evalueringen, både timingen og hvilke anbefalinger som skal vies mest oppmerksomhet. Den mest synlige oppfølgingen er dokumentet «Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat», som kom i slutten av 2010 det vil si nesten 3 år etter evalueringen.(Bufdir 2010)

I lys av Asdal og Reinertsen sin bruk av *dokumentverktøy* om hvordan dokumenter er noe vi bruker for å oppnå, realisere, etablere, og skape noe, kan dokumentene fra evalueringen av forvaltningsreformen i forhold til målene med reformen gi departementet en mulighet til å se på alle sider ved reformen fra 2004. Dokumentet «Forvaltningsreformen (Deloppdrag E)» er en forskningsevaluering, og gjennom at det i oppdraget skal sees på hele målsettingen med reformen skaffer departementet seg et godt handlingsrom, både i forhold til videre fremdrift og om det er grunnlag for endringer i målsettinger, tiltak og virkemidler i den videre utviklingen av barnevernfeltet.

6.1.2. Hvem har produsert dokumentet

Halvparten av dokumentene i denne studien er produsert av Barne- og likestillingsdepartementet som er fagdepartementet for barnevern. De øvrige tre er produsert av private konsulentfirmaer etter klare oppdrag fra henholdsvis BLD og Bufdir. Asdal og Reinertsen skriver om dokumentarbeidet at dette består i, hva slags betydning dette har, hvilke former for kompetanse og konkrete ferdigheter som er involvert og hvordan dette arbeidet former de ulike dokumentene, dokumentstedene og de sakene og spørsmålene dokumentene omhandler, diskuterer, beskriver og informerer om. (Asdal and Reinertsen 2020) s. 148. Dokumentarbeid handler også om hvordan grunnlagsmateriale innhentes, hvordan teksten skrives, individuelt eller i samarbeid, og avgjørelser om hvem som skriver hva.

Sett i lys av dette ser vi at i alle de tre konsulentrapportene er det redegjort godt for hvordan de metodisk har gjennomført oppdraget, hvordan de har gjennomført datainnsamling, og hvordan funnene er systematisert. Dette viser at det er høy bevissthet på viktigheten av å redegjøre for hvordan det er jobbet på dokumentet, da dette er viktig for vurderingen av

grundigheten og holdbarheten i de konklusjoner og tilrådninger som skrives frem i dokumentet. I to av rapportene er også dokumentene tilført «tyngde» gjennom at oppdragstakerne har inngått samarbeid med i ett tilfelle en professor fra et universitet og i et annet tilfelle en ekstern forsker fra en høyskole, og dette er i begge tilfellene skrevet frem allerede i innledningen av rapportene.

Kjeldstadli trekker frem som viktig «å bedømme kildens troverdighet, hvordan dokumentet og budskapet kan være preget av måten det er blitt til på. Er det oppdragsforskning, evalueringsoppdrag, sterke politiske interesser som skal synliggjøres?» (Kjeldstadli 1997) Å knytte til seg en ekstern forsker eller en professor i forbindelse med et evalueringsoppdrag og synliggjøre dette godt i beskrivelsen av hvordan det er jobbet på dokumentet, tilfører dokumentene troverdighet.

Asdal og Reinertsen bruker begrepet *dokumentsteder* om steder der det skjer noe, der det foregår handlinger som har betydning for saken eller de spørsmålene som forsøkes besvart. (Asdal and Reinertsen 2020) De skriver videre at å tenke på dokumenter som steder hjelper oss å analysere hva som er særegent eller spesielt med dette dokumentet eller denne type dokumenter. *Dokumentsteder* har ofte ulike regler for hvor mye ommøbleringer de tillater innenfor sin ramme, og *dokumentsteder* er steder der det skjer forhandlinger og ommøbleringer i dokumentene.

Dokumenter utarbeidet innenfor offentlig forvaltning (departementer, direktorat og underliggende etater) er underlagt både regler og sedvane som legger sterke føringer for både hvordan dokumenter skal bevege seg i organisasjonen, hvem som skal være involvert når og hvordan dokumenter skal være sammensatt tekstlig når de forlater organisasjonen. De tre lovproposisjonene har sterke likhetstrekk og det kommer tydelig frem hvordan departementet som dokumentsted jobber. Utgangspunktet for departementets arbeid og bakgrunnen for forslaget er ofte rapporter fra ett eller flere offentlige utvalg (benevnt som NOU) noe vi også ser referert til i disse proposisjonene. I Prop 106 L danner evalueringen av Forvaltningsreformen med blant annet Rambøll Consulting sin oppsummeringsrapport en viktig bakgrunn. På bakgrunn av dette, og eventuelle andre innspill som høringer o.l. lager departementet et høringsdokument som er en kombinasjon av et faglig dokument på bakgrunn av det vi har nevnt foran og et politisk dokument i og med at forslagene i høringsdokumentet skal gjenspeile den politiske ledelsen og regjeringen sitt syn. For å kombinere dette har departementet klare regler og rutiner for hvordan dokumentet skal bevege seg i

organisasjonen, hvem som er involvert når og når det er klart til å forlate departementet. I høringene om endringer i barnevernloven er en stor mengde høringsinstanser invitert til å komme med synspunkter, og i proposisjonene refereres det til hvem som har fått høringsnotatene.

Noen av disse dokumentene går også mellom administrativt og politisk nivå i departementene, og mellom forvaltningen og den politiske ledelsen, representert ved departementene og Stortinget. Disse *dokumentstedene* virker og intervensjoner på dokumentene på ulike måter. Flere av dokumentene som brukes i denne studien er dokumenter som leder frem til enten ny lov eller endringer i eksisterende lov, og Stortinget gjør det endelige vedtaket om hvordan loven skal lyde.

6.1.3. Beskrivelse av sentrale mål

Denne kategorien viser hvilke sentrale målsettinger i barnevernet som skrives frem i de ulike dokumentene. Oppgavens utgangspunkt er hovedmålsettingene ved reformen i 2004, og i denne kategorien synliggjøres hvilke og hvordan målsettingene i de aktuelle dokumentene skrives frem – er det de samme målsettingene, er det nye mål eller er det alternative formuleringer av de samme målene. Minner kort om de konkrete målene med Forvaltningsreformen;

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet til barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester

I ECON sin rapport om styring og ressursbruk pekes det på følgende de sentrale mål for utviklingen videre; bedre samarbeid mellom kommunene og Bufetat, rekruttere nok fosterhjem og etablere et felles kunnskapsgrunnlag for institusjonsdriften. I Rambøll sin rapport om vurdering og videreutvikling av fagteam skrives det frem et større antall sentrale mål for utviklingen videre, både mål som går på fagteamenes fungering og rolle og mål som peker bredere på utviklingen av barnevernsfeltet. Målene om tydeligere mandat for fagteamenes arbeid og kortere saksbehandlingstid i fagteamene går på det første mens følgende sentrale mål skrives frem som i større grad målsettinger for barnevernsfeltet; mer

varierte og sammenhengende tiltak i Bufetat, forankre felles mål for barnevernet i både kommunalt og statlig barnevern, felles fag- og kompetanseutvikling i barnevernet, utvikle et bedre samarbeid med den viktige samarbeidspartneren Barne- og ungdomspsykiatrien.

I Rambøll sin evalueringsrapport om målene i forvaltningsreformen er nådd er blikket naturlig nok rettet bakover i tid, og det pekes på utfordringsområder for å oppnå bedre måloppnåelse. Sentrale mål i denne sammenheng er fortsatt målene med gjennomføringen av reformen i 2004.

Når det gjelder sentrale mål i de tre lovproposisjonene kan det være verdt å merke seg at den første proposisjonen kom kort tid etter at evalueringsrapporten om forvaltningsrapporten forelå, mens de to andre ble lagt frem med meget kort mellomrom noen år senere.

Det er et omfattende sett med sentrale mål i Prop 106 L som legges frem på våren i 2013, både knyttet til *organisatoriske forhold* (Bufetat skal i større grad støtte kommunene gjennom generelle råd og veiledning, fortsatt omstilling og effektivisering av Bufetat), *kompetanse* (mere robust og kompetent kommunalt barnevern), *kvalitet* (implementere seks nasjonale kvalitetsmål i tjenestene), *brukermedvirkning* (barns medvirkning skal øke). I proposisjonene som legges frem i 2017 trekkes tidlig innsats for å forebygge videre problemutvikling og økt oppmerksomhet på forebyggende arbeid inn som sentrale mål i begge dokumentene. I Prop 73 L som kommer først er det også et sentralt uttrykt mål å gi kommunene et større ansvar for barnevernet både faglig og økonomisk samt å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet, mens i Prop 169 L er det bedre rettssikkerhet for barn og foreldre og styrking av barns rett til å medvirke i forhold som berører deres liv som er sentrale mål i tillegg.

Asdal og Reinertsen bruker metodebegrepet *dokumentbevegelser* om hvordan dokumenter er i bevegelse og settes i bevegelse, det vil si hvordan ulike ting utenfor dokumentene tas inn i dokumenter og på den måten muliggjør at de blir handlet på, og kan bevege seg videre. (Asdal and Reinertsen 2020) I Prop 73 L vises det både til regjeringen Solberg sin politiske plattform, *Sundvoldenerklæringen*, og arbeidet med kommunereformen, og i perspektivet til Asdal og Reinertsen tas dette inn for å skape nødvendig moment for retningen i dokumentet som er større kommunalt ansvar på barnevernsområdet.⁷

⁷ Sundvolden-plattformen (Regjeringen Solbergs politiske plattform, 7 oktober 2013): *kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten.*

6.1.4. Arbeids- og ansvarsdeling som beskrives

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en reform der arbeids- og ansvarsområdet for deler av barnevernsfeltet ble overført fra ett forvaltningsnivå til et annet, fra fylkeskommuner til staten, og i kategoriseringen av funn fra dokumentene samles beskrivelser og utfordringer som særlig går på arbeids- og ansvarsfordelingen i en egen kategori.

I ECON sin rapport om styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern trekker de særlig frem utfordringen med at vedtak som gjøres i det kommunale barnevernet eller i fylkesnemnda for sosiale saker, utløser tiltakspåklagt og ressursbruk i det statlige barnevernet. Det følger av barnevernloven at kommunen eller fylkesnemnda kan gjøre vedtak som betyr at et barn for kortere eller lengre tid må flytte ut av foreldrehjemmet og til barnevernsinstitusjon eller fosterhjem, og når slike vedtak foreligger har det statlige barnevernet bistandsplikt. Det betyr at statlig barnevern *skal* stille en plass til disposisjon i institusjon eller fosterhjem, enten i egne tiltak eller ved kjøp av tjenesten hos private leverandører. Denne plikten gjøres gjeldende uavhengig av om det statlige barnevernet har plasser ledig eller om de har budsjettmessige rammer til å kjøpe tjenesten. Dette skaper store utfordringer for planlegging av kapasitet, og budsjettering og styring av ressursene i Bufetat, og trekkes frem som en stor utfordring i rapporten om styring og ressursbruk i det statlige regionale barnevernet. (Econ 2007)

I dokumentet «Vurdering og videreutvikling av fagteam» vies arbeids- og ansvarsfordelingen naturlig nok mye plass i og med at fagteamene er den delen av Bufetat som har størst

Prop 95 S (2013 – 2014) Kommuneproposisjonen 2015 sin meldingsdel: *Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver*

Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner: *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere.*

gjenseflate mot kommunene i enkeltsaker. Det skrives frem et tydelig behov for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Særlig gir medarbeidere fra det kommunale barnevernet uttrykk for at det statlige barnevernet beveger seg inn på deres myndighetsområde når det for eksempel gjelder valg av tiltak (hjelpetiltak, fosterhjem eller institusjon), og at dette kan oppleves som en underkjennelse av den kommunale kompetansen. (Rambøll management 2008)

I evalueringsdokumentet «Forvaltningsreformen (Deloppdrag E)» berøres mange forhold i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, og det vises blant annet til at inngåelse av formelle skriftlige avtaler mellom kommune og Bufetat har vært et viktig bidrag til å styrke samarbeidet. Det fremtrer forøvrig tydelig i dette dokumentet at det er store variasjoner i samarbeidsforholdet mellom det statlige og kommunale barnevernet, og at det er de minste kommunene som både «lener seg tyngst på» Bufetat, og som også er mest fornøyd med samarbeidet. (Rambøll 2012)

Når det gjelder de tre proposisjonene legger særlig de to første, 106 L og 73 L, opp til et større faglig og økonomisk ansvar til kommunene. Dokumentene skriver dette tydelig frem som en retning i Regjeringens politikk, og legger inn avklaringer og føringer som skal tydeliggjøre og kanskje begrense Bufetats rolle. Eksempler på dette er at statlig barnevern i større grad skal støtte kommunene gjennom generell råd og veiledning og avvikling av ordningen med statlig støtte til kommunale hjelpetiltak.

Prop 73 L representerte også en konkret endring ved at det ble foreslått og senere vedtatt at statlig refusjon av deler av kommunenes utgifter til fosterhjem skulle opphøre. Det legges i forslaget vekt på at avviklingen av denne ordningen ville gi en mer effektiv bruk av ressursene, og at forslaget ville fjerne grunnlaget for konflikter om refusjonskrav mellom kommunene og Bufetat (Prop. 73 L (2016-2017) 2017).

Endringen i arbeids- og ansvarsfordelingen var den mest synlige delen av Forvaltningsreformen i 2004, en reform som opprettholdt ordningen med at ansvaret for barnevernsfeltet er delt mellom forvaltningsnivåene. Gjennomgangen av dokumentene viser at det er ulike typer problemer knyttet til ansvar- og arbeidsfordelingen, både styringsproblemer, myndighetsproblem og tillitsproblem.

I forarbeidene og gjennomføringen av reformen ble det lat opp til en sterk og tydelig styring som skulle motvirke styringsproblemer og uklarheter i etterkant. Departementet la i forkant av reformen vekt på at staten i hovedsak bør organisere virksomheten som forvaltningsorgan, der

staten både har det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med politiske mål og prioriteringer. Overtakelse av de fylkeskommunale barnevernsoppgaver, handler i tillegg til tjenesteyting også om myndighetsutøvelse (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) 2002). Departementet skriver i Ot. Prp. nr 9 (2002-2003) «*Samtidig ble det i høringsnotatet lagt vekt på at det offentlige ansvaret må forankres i myndighetsorganer som har formell og reell styringsmulighet med alle sider av virksomheten. Dette betyr også at departementet kan utøve en sterkere og mer direkte styringsrolle på områder hvor det er nødvendig.*» Her fremgår at departementet bereder grunnen for en sterk og direkte styring av det nye barnevernet fra overordnet politisk nivå, det vil si departementet. Dette kan/må tolkes som at departementet vurderer sterk styring som et avgjørende og helt sentralt virkemiddel for å få håndtert de problemene som den statlige overtakelsen av barnevernet skal løse.

Reformen la også opp til at det statlige barnevernet skulle samarbeide godt med det kommunale barnevernet i enkeltsaker. For å ivareta hoveddelen av dialogen mellom kommuner og det statlige barnevernet ble det etablert *Fagteam* som, skulle ivareta tidligere fylkeskommunale oppgaver som tilvisning av plasser i offentlige barneverninstitusjoner samt kjøp av private barnevernplasser. I tillegg skulle de disponere midler for å støtte kommunale nærmiljøtiltak, styrke den kommunale barnevernstjenestens løsningskompetanse, gi faglig bistand i vanskelige barnevernssaker og bistå små kommuner med utredningsoppgaver i kompliserte saker. Beskrivelser av *fagteamenes rolle* i Rundskriv Q-19 viser noe av den samme retningen, der det blant annet står at fagteamene skal bistå kommunale barneverntjenester med å finne riktig tiltak og kontrollere at langtidsplasseringer i institusjon har tilstrekkelig fremdrift. Gjennom tett samarbeid med kommunene skal det statlige barnevernet være aktive for å etablere og videreutvikle en enhetlig, kunnskaps- og kompetansebasert tjenesteproduksjon som er likeverdig over hele landet. (Rundskriv Q-19/2003 2003, s 3)

Tematiseringen av arbeid- og ansvarfordeling i dokumentene tyder på at det fortsatt er utfordringer på dette feltet, og at Stortingsproposisjonene synliggjør en retning fra Regjeringens side der Bufetat sin rolle reduseres, og at det kommunale ansvaret på barnevernsfeltet utvides.

6.1.5. Interessenter

I denne kategorien er de ulike interessentene tatt med slik det kommer til uttrykk i dokumentene. I de tre evalueringene baserer det meste av datagrunnlaget seg på intervjuer med ledere og ansatte i BFD, Bufdir, Bufetat og kommuner, samt brukerorganisasjoner, samarbeidspartnere, personer innen forskning og utdanning og interesseorganisasjonen Kommunenes Sentralforbund (KS). Som intervjuobjekter er de gitt mulighet til å ivareta sin rolle som interessent i barnevernsfeltet, enten det er som bruker, samarbeidspartner, medarbeider eller ansvarlig leder.

I Stortingsproposisjonene er interessentene i liten grad knyttet til enkeltpersoner, da interessentperspektivet i hovedsak kommer til uttrykk i høringsrundene som har gått i forkant av alle proposisjonene. Her er det i hovedsak organisasjoner som har uttalt seg, og sånn sett synliggjort organisasjonens synspunkter. Det er mange interessenter som gir høringsinnspill, og de samme går i stor grad igjen i de ulike dokumentene. Departementet vier mye plass til interessentenes innspill, og de skrives frem i dokumentene på en måte som viser reell innflytelse på de målsettinger som skrives frem.

6.1.6. Problem som skal løses

I kategorien problem som skal løses viser jeg hvilke problem som er skrevet frem i de ulike dokumentene, og forholdet mellom kommunene og det statlige barnevernet er gjennomgående for mange av de problemene som skrives frem i dokumentene. Det pekes på som et problem at vedtak som gjøres av kommunene og fylkesnemnda og utløser ressursbruk i det statlige barnevernet, at dette gir styringsutfordringer for Bufetat og at dette igjen fører til samarbeidsutfordringer. Tiltak som Bufetat iverksetter for å holde seg innenfor sine tildelte budsjettammer, eksempelvis tiltaksvalg som har lavere kostnader og redusert oppholdstid i institusjoner, oppfattes av kommunene i mange tilfeller både som en innblanding i deres handlingsrom og foringelse av tilbudet til barn og unge. Det uttales direkte i intervjuer med kommunale medarbeidere at Bufetat legger mere vekt på økonomi enn fag. Videre peker det på generelle samarbeidsproblemer mellom kommuner og Bufetat, og at kommunale barnevernsarbeidere opplever manglende tillit til sitt arbeid fra medarbeiderne i det statlige barnevernet.

Det trekkes også frem at det er store mangler i tiltakene og at det er mangel på tilstrekkelige tiltak, her pekes det på både manglende fosterhjemstilbud og institusjonstiltak. Det påpekes også store variasjoner mellom regionene og at fagmiljø og praksisfelt blir lite involvert i tiltaksutviklingen, noe som trekkes frem både av medarbeidere i statlig og kommunalt barnevern. Dette medfører at det trekkes frem som et problem at institusjonsplassene er lite tilpasset det enkelte barns behov. Manglende kompetanseoverføring til kommunene trekkes også frem, samt at det er et problem at det er satt i verk for lite aktivitet og tiltak for å skape felles forståelse i feltet for behov, kvalitet, likeverdig tilbud og riktig tiltaksvalg.

Områdene samarbeid mellom kommuner og stat, mangler ved tiltaksapparatet og behov for kompetanseutvikling var områder som ble trukket frem som problemområder før reformen, og hvor det ble formulert tydelige mål for gjennomføringen. At disse nå trekkes frem som problemområder i de dokumentene som ligger til grunn for denne studien aktualiserer om det er forhold ved implementeringen som kan tyde på mangler ved gjennomføringen.

Winter og Nielsen bruker i boken «Implementering af politik» begrepet forklarende variabler på faktorer på forhold som er avgjørende for om implementeringens suksess eller ikke, og trekker frem politikkdesignet som en av de viktigste faktorene, og inkluderer både mål og virkemidler i dette begrepet. (Winter and Nielsen 2008) De trekker frem at det kan oppnås gode implementeringsresultater gjennom å signalisere til aktørene hva som vil oppnås samt bruke kapasitetsoppbygging og forpliktende tiltak i gjennomføringen. I perioden etter 2004 ser vi ingen vesentlig satsning i form av kapasitetsoppbygging i det kommunale barnevernet, og selv om det statlige barnevernet tilføres betydelige ressurser både gjennom ordinære budsjettprosesser og tillegg-bevilgninger, gir det kommunale barnevernet uttrykk for store mangler i Bufetat sine tiltak. Kompetanseoppbygging i kommunene og kompetanseoverføring fra statlig til kommunalt barnevern ble nok i en innledende fase av reformen oppfattet som en form for forpliktende tiltak fra departementets side, og dokumentanalysene peker i retning av at dette ikke oppleves som innfridd.

Et annet virkemiddel som trekkes frem av Winter og Nielsen er hvilket organisatorisk prinsipp som skal ligge til grunn for implementeringen, hierarkisk eller nettverk. Utøvelse av myndighet og tjenesteproduksjon med utgangspunkt i barnevernsloven er offentlig oppgaveivaretagelse, og endringer impliserer implementering både i forhold til den statlige og kommunale oppgaveporteføljen. Oppgaveløsningen krever samspill mellom de forskjellige myndigheter, og nettverk som organiserende prinsipp innebærer at det velges en

implementeringsstruktur hvor flere myndigheter deltar.(Winter and Nielsen 2008)

Departementet legger imidlertid en hierarkisk modell til grunn for implementeringen gjennom å gjøre Bufdir/Bufetat til den sentrale implementeringsorganisasjonen i gjennomføringen av reformen. Departementet har instruksjonsmyndighet overfor Bufdir som igjen har instruksjonsmyndighet overfor det fem Bufetat-regionene, og Bufetat-regionene med sine 26 fagteam spredt utover landet er det viktigste kommunikasjons- og implementeringsleddet inn mot kommune.

Beskrivelse i både proposisjon og strategidokument i forkant av Forvaltningsreformen viser at departementet legger organisasjonskonseptet Målstyring til grunn ved etableringen av Bufetat (Røvik 1998, s 53). Mål og resultatstyring har vært den dominerende styringsformen i staten over en lengre periode. Røvik trekker frem behovet for translasjon/oversettelse når organisasjonsoppskrifter skal tas i bruk i organisasjoner, og dette gjelder også ved nyetablering som i dette tilfellet. Han trekker frem translatørkompetanse som sentralt, og et kompetansekrav til den gode oversetter er svært gode kunnskaper om de kontekster det oversettes mellom, både de det oversettes fra og de det oversettes til. I forhold til konteksten det skal oversettes til vektlegges kunnskap om reformhistorie, organisasjonskulturen og eksisterende praksiser. Selv om Bufetat var en ny organisasjon i 2004, var den preget av at mange ansatte hadde mangeårig bakgrunn fra fylkesbarnevernet, og det kan være at oversettelsen av den statlige mål og resultatstyringen til den nye organisasjonen betydde noen utfordringer.

Som oppsummering vurderes det å være grunnlag for å si at det er svakheter ved implementeringen som kan forklare at det er mange av de samme problemene som skrives frem i dokumentene i denne studien som de som dannet bakgrunn for iverksettelse av reformen noen år tidligere.

6.1.7. Løsninger som foreslås - Problemløsning og politikkutforming

I kapitlet foran ble dokumentene analysert opp mot Winters implementeringsmodell, dette for å se om det er særlige forhold ved implementeringen av reformen som gjenspeiler seg i de problemene som skrives i de aktuelle dokumentene. Dette henger sammen med neste kategori om løsninger som foreslås, der løsningene som foreslås i utgangspunktet skal svare opp i forhold til de problemene som er skrevet frem.

Løsningene som blir foreslått, og som skrives frem i dokumentene blir analysert opp mot Bacchi sin teori om politikkutforming der hun blant annet trekker frem at målsettingene også har tett sammenheng med hvilke problem som skrives frem som skal løses, og hvilke løsninger som foreslås. Bacchi skriver i «What's the problem represented to be?» at det som blir foreslått å gjøre noe med, sier noe om hva som ansees som nødvendig å forandre og dermed hva som oppfattes som problemet. (Bacchi 2010) Hun skriver at forslag til endringer legger sterke føringer for tolkningen av hva som er problemet, og dette er et nyttig perspektiv å ha med i analysen av de aktuelle dokumentene.

Samlet for dokumentene skrives det frem mange forslag på løsninger på det som er skrevet frem som problemer i barnevernsfeltet. En del av løsningene foreslås av eksterne i forbindelse med utførelsen av evalueringoppdrag der deler av oppdraget handler om å foreslå forbedringsområder og tiltak. En annen del av forslagene til løsninger er skrevet frem av departementet, «som eier reformen», i forslagene til Stortinget om endringer i barnevernloven.

Mange av forslagene som kommer frem i de to første evalueringsrapportene (ECON i 2007 og Rambøll Consulting i 2008) handler om arbeids- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og det statlige barnevernet Bufetat. Flere av forslagene legger opp en forventning om at BFD kommer med retningslinjer som kan avklare ansvar- og myndighetsområdene mellom kommuner og stat, og samt at departementet tar initiativ til debatt om barnevernets mål og strategier for på den måten bedre samarbeidsforholdene i barnevernsfeltet. Videre foreslås det at kommuner og Bufetat jobber med forbedringstiltak som går på gjensidig tillit og respekt for hverandres roller og arbeid, samt at det inngås skriftlige avtaler mellom Bufetat og den enkelte kommune.

Sett i lys av Bacchi sin tilnærming om at det som skrives frem som et problem og forslagene til løsning sier mye om hva som tolkes som nødvendig å gjøre noe med og dermed problemet. Det kan synes som at problemet i barnevernsfeltet er departementets manglende klarhet i forhold til de enkelte aktørers oppgaver og ansvar, og i lys av problemstillingen i denne oppgaven løftes målet fra Forvaltningsreformen om «å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene» frem som et spesielt sentralt mål for barnevernet videre.

I Rambøll sin evalueringsrapport i 2012 skrives det frem litt andre løsninger som kan indikere et noe annet bilde av hva det må gjøres noe med, og som dermed er problemet. Løsningene som foreslås er å initiere en prinsipiell debatt om barnevernets mål og strategier, i større grad

legge identifiserte behov til grunn for tiltaksutvikling og skape en finansieringsmodell som understøtter ansvars- og oppgavefordelingen i feltet. Ved å legge Bacchi sin tilnærming til grunn her løfter debatten om mål og strategier frem målet om «å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet», behovsrelatert tiltaksutvikling løfter frem målet om «å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet», mens en ny finansieringsmodell handler om målet «å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet».

Vurdert i lys av Bacchi sin tilnærming er det også grunnlag for å se kritisk på løsningene som skrives frem i Stortingsproposisjonene, for på den måten å få frem hvilken problemforståelse som legges til grunn og dermed hvilke mål som løftes frem som viktigst. Det foreslås noen mindre endringer på finansieringsmodellen som viser at dette er noe det må gjøres noe med, og holder i så måte frem målet «å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet». Forslaget om en flerårig kompetanseheving i kommunene legger til grunn en forståelse av at manglende kompetanse er noe som det må gjøres noe med for å løse problemene, og støtter målet om «å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet», mens forslaget om å øke den kommunale innflytelsen på tiltaksvalg ved institusjonsplasseringer synliggjør en problemforståelse som går på kommunenes opplevelse av å bli styrt av det statlige barnevernet, og viser fortsatt fokus på målet om «å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene».

Det skrives frem forslag til løsninger som tyder på en oppfatning av kvalitetsutfordringer i barnevernet, både forslaget om å lovfeste krav om forsvarlige tjenester, forslaget om å gjøre Bufdir til direktorat for hele barnevernsfeltet, og forslaget om felles nasjonale kvalitetsindikatorer understøtter en slik oppfatning. Dette er såpass omfattende forslag at målet «å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet» blir en svært sentral og uttalt målsetting i barnevernsfeltet. Disse forslagene kommer i 2013 i forbindelse med fremleggelsen av Prop 106 L, og kommer rett i etterkant av at det statlige barnevernet Bufdir/Bufetat har etablert Kvalitetsutviklingsprogrammet som en strategi for videreutvikling av etaten. Bufetat hadde i årene før 2010 slitt med økonomi- og styringsutfordringer og også til en viss grad legitimitetsproblemer, fikk ved inngangen til 2010 sterke styringssignaler om å iverksette et program for både økonomisk og faglig måloppnåelse i etaten. Etaten satte i verk Program 2010 med sikte på å oppnå resultatforbedringer, og som en videreføring ble Kvalitetsutviklingsprogrammet etatens strategi i det videre arbeidet. Dette programmet hadde/har mange trekk fra organisasjonskonseptet Total kvalitetsledelse, som kvalitet i alle

ledd, kontinuerlig forbedring og tiltak for å motvirke uønsket variasjon (Røvik 1998, s 55). Det er nærliggende å anta at det statlige barnevernet med alle sine utfordringer på det tidspunktet var på søken etter et konsept som både reelt og kommunikasjonsmessig kan fungere som et totalkonsept.

Med Bufdir/Bufetat som sentral interessent i BFD sitt arbeid med Prop 106 L og etatens valg av et «tidsriktig» organisasjonskonsept, kan dette forstås som en viktig faktor for at målet «å sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet» ble et sentralt mål for barnevernet i denne perioden.

Denne tilnærmingen til løsninger viser at de fleste av de seks målsettingene fra Forvaltningsreformen fortsatt står sentralt i perioden etter reformen. De to målene som går på likeverdig tilbud i hele landet og bedre samarbeid med tilgrensede tjenester får imidlertid lite fokus. Samtidig kan sentrale trekk ved utviklingen i Bufetat ha påvirket hvordan noen av målene fra Forvaltningsreformen er forvaltet.

7. Kritisk diskusjon av funn

I denne delen diskuteres funnene i analysen opp mot problemstillingen;

Hvordan har reformer påvirket målformuleringen innen barneverntjenesten, og i hvilken grad har målene for barnevernstjenesten slik de er formulert ved gjennomføring av forvaltningsreformen endret seg over de to siste tiår?

og de to tilhørende forskningsspørsmålene:

I hvilken grad har det skjedd en målforskyvning og en omrangering/omprioritering i målene underveis?

I fall det er skjedd endringer i mål og ambisjoner underveis, hvilke interesser og interessenter er det som særlig har påvirket og bidratt til disse endringene?

7.1. Endringer eller forskyvninger i målene for Forvaltningsreformen

Funnene diskuteres opp mot målene i Forvaltningsreformen:

1) å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet

- 2) å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- 3) å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- 4) å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- 5) å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet til barnevernet
- 6) å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester

I de tre evalueringsrapportene som kommer i perioden 2007 – 2012 skriver frem målene for utviklingen videre på litt forskjellige måter. Dokumentene er skrevet frem på bakgrunn av forskjellige oppdrag, og dette kan også påvirke hvilke mål det settes størst oppmerksomhet på. I ECON sin rapport om styring og ressursbruk pekes det på følgende de sentrale mål for utviklingen videre; bedre samarbeid mellom kommunene og Bufetat (mål 3), rekruttere nok fosterhjem og etablere et felles kunnskapsgrunnlag for institusjonsdriften (mål 5). I Rambøll sin rapport om vurdering og videreutvikling av fagteam skrives det frem følgende målsettinger for barnevernsfeltet; mer varierte og sammenhengende tiltak i Bufetat (mål 5), forankre felles mål for barnevernet i både kommunalt og statlig barnevern (mål 3), felles fag- og kompetanseutvikling i barnevernet (mål 4), utvikle et bedre samarbeid med den viktige samarbeidspartneren Barne- og ungdomspsykiatrien (mål 6).

I Rambøll sin evalueringsrapport om målene i forvaltningsreformen er det fokus på alle målene med gjennomføringen av reformen i 2004.

Målsettingene som skrives frem i Prop 106 L i 2013 har stort sammenfall med målene for forvaltningsreformen, men uttrykkes noe mere spesifikt og spisset enn i 2004. Formuleringen «Omstilling og effektivisering av Bufetat for å møte skiftende behov innenfor tildelte rammer» (mål 1) understreker behovet for fortsatt oppmerksomhet på styringen av det statlige barnevernet.

Det pekes eksplisitt på kvalitetsutvikling i kommunalt barnevern, gjennom «Et mer robust og kompetent kommunalt barnevern» (mål 4). Dette målet om «Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet» skrives også frem gjennom målsettingen om å implementere seks nasjonale kvalitetsmål⁸ for barnevernet og gjennom et lovfestet krav om forsvarlige tjenester.

⁸ Seks elementer som samlet utgjør tjenester av god kvalitet: virkningsfulle tiltak, trygge og sikre tjenester, involvering av og innflytelse til brukerne, god samordning og kontinuitet i tjenestetilbudet, god ressursutnyttelse, tilgjengelige tjenester og rettferdig fordeling. (Fra WHO sin strategi; «Helse for alle innen år 2000»)

Lovfestet krav til forsvarlige tjenester, implementeringen av de seks kvalitetsmålene for barnevernet, og etableringen av Bufdir som fagdirektorat for hele barnevernet kan underbygge at det her har skjedd en målforskyvning.

Sett opp mot målsettingene i forvaltningsreformen treffer hovedmålsettingen som skrives frem i Prop 73 L i 2017 godt både i forhold til faglig videreutvikling av tjenestene (mål 5), bedre samarbeid mellom tjenester og til tilgrensende tjenester (mål 3 og 6). I dokumentet rettes hovedoppmerksomheten mot forebyggende arbeid og utvidet kommunalt ansvar, og de hørings-instansene støtter mere forebygging og tidlig innsats. Når det gjelder spørsmålet om utvidet faglig og økonomisk ansvar til kommunene er det delte synspunkter, mange er skeptisk og imot dette da de frykter store forskjeller mellom kommunene. At det i dokumentet likevel holdes fast ved det økte kommunale ansvaret kan tyde på målet om likeverdig tilbud i hele landet er tonet noe ned (mål 2). Når det gjelder målsettingen fra forvaltningsreformen om bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet (mål 1), viser analysen at i dette dokumentet går det mere i retning av behovet for tydelig styring i kommunene. Dette er forskjellig fra forvaltningsreformen der det tydelig ble pekt på behovet for sterk styring i det statlige barnevernet.

Et mål som er synliggjort tydeligere og tydeligere i proposisjonene er målsettingen om å øke barnas medvirkning i forhold til egen situasjon. I Prop 106 L fra 2013 trekkes det frem at det innføres en ny overordnet bestemmelse i barnevernsloven om barn og unge sin medvirkning i alle forhold som berører barnet, og i Prop 169 L fra 2017 vises det til forslaget om å gjøre barnevernsloven til rettighetslov, gi barn rett til å medvirke i forhold som vedrører egen situasjon, styrke ivaretakelsen av foreldre og barn etter omsorgsovertakelse, og å innta i formålsbestemmelsen i loven at barn skal møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Som oppsummering trekkes det frem at målet om å sikre bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet fortsatt er godt synlig men at noe mere av oppmerksomheten er rettet mot kommunene. Når det gjelder målet om likeverdig tilbud i hele landet, er dette lite skrevet frem spesifikt i dokumentene, og diskusjonene og beslutningene om større kommunalt ansvar på barnevernsfeltet kan tyde på en noe nedtoning av dette målet. Målet om å utvikle bedre samarbeid og bedre tjenester til kommune er særlig synliggjort i konsulentrapportene og er skrevet frem som et viktig og sentralt mål gjennom hele perioden som omhandles av denne studien. Å sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet er skrevet tydelig frem i alle dokumenter. I evalueringsrapportene ble dette i særlig grad knyttet til konkrete mål om et

bedre tjenestetilbud, mens Prop 106 L skriver frem det overordnede kvalitetsperspektivet og legger opp til å implementere seks nasjonale kvalitetsmål, samt å gjøre Bufdir til fagdirektorat for hele barnevernsfeltet. Målet om å bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet til barnevernet henger tett sammen med målet om kvalitet, og skrives frem i mange sammenhenger. Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensede tjenester er et mål særlig trekkes inn i evalueringen av fagteamene i 2008, men målsettingen om å utvikle samarbeidet med andre, særlig helsetjenestene, skrives frem i alle de tre Stortingsproposisjonene.

7. 2. Er det interesser og interessenter er det som særlig har påvirket og bidratt til endringer

Lovfestet krav til forsvarlige tjenester, implementeringen av de seks kvalitetsmålene for barnevernet, og etableringen av Bufdir som fagdirektorat for hele barnevernet er tiltak som underbygger at det her har skjedd en målforskyvning. Det var bred enighet blant høringsinstansene om flere av målsettingene og tiltakene, men jeg mener det likevel er grunnlag for å trekke frem at Bufdir fremstår som en interessent som har fått stort gjennomslag i denne forskyvningen over mot kvalitetsfokus. Departementet viser til at de seks kvalitetsmålene allerede anvendes i Bufdir og Bufetat, og omgjøringen av Bufdir til et fagdirektorat for hele barnevernet støttes ikke av et flertall av høringsinstansene, men i dokumentet gis det støtte til blant annet Bufdir sitt syn og departementet velger å gå videre med dette.

Når det gjelder større kommunalt ansvar for barnevernet, tyder analysen på at kommunenes interesseorganisasjon Kommunenes Sentralforbund har fått tydelige gjennomslag her, godt understøttet av store og mellomstore kommuner. Selv om hovedretningen med større kommunalt ansvar hadde bred oppslutning, fremgår det at både større valgfrihet for kommunene ved institusjonsvalg og opphevelse av statlig medansvar for forsterkning av fosterhjem, først og fremst bæres frem av interesseorganisasjonen KS og de største kommunene. Disse ivret også for et forslag som ikke ble med videre om at kommunene skulle overta ansvaret for fosterhjemsrekrutteringen, men departementet binder seg til videre oppfølging gjennom å skrive inn i dokumentet at det er regjeringens mål å gjennomføre dette på sikt.

Forslagene om å gjøre barnevernsloven til rettighetslov, gi barn rett til å medvirke i forhold som vedrører egen egen situasjon, styrke ivaretagelsen av foreldre og barn etter omsorgsovertakelse, og å innta i formålsbestemmelsen i loven at barn skal møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, får stor støtte hos de som uttaler seg. Det som imidlertid er godt synlig er den måten brukerstemmen er skrevet frem på, særlig i Prop 169 L sammenlignet med foregående lovproposisjonene. Både Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken og Voksne for barn er godt synlig i dokumentet, og er av de som siteres hyppigst når departementet velger den formen for å synliggjøre interessenters synspunkter.

8. Konklusjon

Studien har etter min mening vist at det er skjedd målforskyvninger siden reformen i 2004, og at det er interessenter som har fått særlig gjennomslag, og dermed påvirket denne forskyvningen. Grunnlaget for studien er i utgangspunktet få dokumenter, men de er alle sentrale dokumenter innenfor en tidshorisont på 10 år.

Det som i særlig grad gir grunnlag for refleksjon på slutten av studien, er hvordan mange av de målene og problemene som var høyt oppe på agendaen ved gjennomføringen i 2004 også skrives så tydelig frem i mange av dokumentene i årene etterpå. Både samarbeidsproblemene mellom kommuner og stat, og mangler ved tiltakene er eksempler på dette. Om dette er et bilde på noe sviktende gjennomføringsevne i forhold til målsettingene, eller om det er målene og tiltakene som ikke gjenspeiler de egentlige problemene får stå ubesvart i denne omgang.

Referanser

Asdal, K. and H. Reinertsen (2020). Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode. Oslo, Cappelen Damm akademisk.

Bacchi, C. (2010). Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm. I. S. o. S. Institut for Historie, Aalborg Universitet. FREIA´tekstserie, NO. 74. Aalborg Denmark

BLD (2010). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2010. I.-o. i. Barne-. Oslo, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Bufdir (2010). Mandat - Program for økonomisk balanse og god faglig praksis i det statlige barnevernet - revidert utkast pr 12.1. Oslo, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufdir (2010). Retningslinjer for fagteamenes arbeid. Oslo Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufdir (2011). Kvalitetsutviklingsprogrammet: valg av overordnet tjenestemodell. Oslo, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufdir (2015, 2018.01.31.). "Om Bufdir og Bufetat - Organisasjon." Retrieved 2019.03.23., from https://www.bufdir.no/Kontakt/Om_Bufdir_og_Bufetat/Om_Bufdir/.

Busch, T., et al. (2007). Endringsledelse i et strategisk perspektiv. Oslo, Universitetsforlaget.

Econ (2007). Rapport 2007-033: Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern - vurdering av utvalgte problemstillinger. Oslo

Kjelstadli, K. (1997). Å analysere skriftlige kilder. Metodisk feltarbeid: Produksjon og tolkning av kvalitative data. E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad and T. H. Aase. Oslo, Universitetsforlaget: 207-233.

Lov av 17. juli 1953 om barnevern (1953). Lov om barnevern (barnevernloven). Sosialdepartementet, Sosialdepartementet.

NOU (2000:12) (2000). Barnevernet i Norge: Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. B.-o. familiedepartementet. Oslo, Barne- og familiedepartementet.

Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) (2002). Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v. . B.-o. familiedepartementet. Oslo, Barne- og familiedepartementet.

Ot.prp. nr. 12 (1978-79) (1978). Om lov om endringer i lov av 17. juli 1953 nr. 14 om barnevern (reglar om fylkeskommunens ansvar for barne- og ungdomshjem, mødre hjem og fosterhjem). Sosialdepartementet. Oslo, Sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) (1992). Om lov om barneverntjenester (barnevernloven). B.-o. familiedepartementet. Oslo, Barne- og familiedepartementet.

Pierre, J. and B. G. Peters (2003). Handbook of public administration. London, Sage.

Prop. 73 L (2016-2017) (2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). B.-o. likestillingsdepartementet. Oslo, Barne- og likestillingsdepartementet.

Rambøll (2012). Forvaltningsreformen: Deloppdrag E. Oslo, Rambøll.

Rambøll management (2008). Vurdering og videreutvikling av fagteam. Oslo.

Ringdal, K. (2018). Enhet og mangfold; Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Bergen, Fagbokforlaget.

Rundskriv Q-19/2003 (2003). Strategidokument: statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. B.-o. familiedepartementet. Oslo, Barne- og familiedepartementet.

Røvik, K. A. (1998). Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.

Røvik, K. A. (2014). Translasjon: en alternativ doktrine for implementering. Reformideer i norsk skole: spredning, oversettelse og implementering K. A. Røvik, E. M. Furu and T. V. Eilertsen. Oslo, Cappelen Damm akademisk: 403-417.

St.meld. nr. 40 (2001-2002) (2002). Om barne- og ungdomsvernet. B.-o. familiedepartementet. Oslo, Barne- og familiedepartementet.

St.prp. nr. 1 (2006-2007) (2006). Statsbudsjettet 2007. Finansdepartementet. Oslo, Finansdepartementet.

St.prp. nr. 69 (2006 - 2007) (2007). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007. Finansdepartementet. Oslo, Finansdepartementet.

Tjora, A. (2017). Kvalitative forskningsmetoder. Oslo, Gyldendal Norsk forlag.

Winter, S. C. and V. L. Nielsen (2008). Implementering af politik, Hans Reitzels Forlag.

