

Ingvill Elvestad Meltvedt

Barnevernsreformen: Fra idé til implementering.

En casestudie om innføringen av reformen i fem kommuner.

Masteroppgave i SOS6901 Organisasjon og ledelse. Spesialisering: Organisasjon, samfunn og endring

Veileder: Emil André Røyrvik

Januar 2024



Foto: Luke Pennystar/ Unsplash

Ingvill Elvestad Meltvedt

Barnevernsreformen: Fra idé til implementering.

En casestudie om innføringen av reformen i fem kommuner.

Masteroppgave i SOS6901 Organisasjon og ledelse. Spesialisering:
Organisasjon, samfunn og endring
Veileder: Emil André Røyrvik
Januar 2024

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Forord

I en verden fylt med e-poster, Teamsmeldinger og prosjektarbeid har det vært et privilegium å få fordype meg faglig i både politikk og barnevern, som er emner jeg er svært interessert i. Arbeidet med masteroppgaven har derfor vært givende og interessant. Barnevernet er kanskje samfunnets viktigste og mest kompliserte velferdstjeneste. Barnevernsreformen innebærer endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune som vi ikke vet virkningene av. Intensjonen bak reformer er ofte gode, og behovet for endringer kan være høyst reelle. Samtidig er det vanskelig å spå utfallet av reformer. Derfor bør det fremskaffes mer akademisk kunnskap om hvordan Barnevernsreformen implementeres i kommunene.

Tusen takk til professor Emil Røyrvik ved NTNU for veiledning. I begynnelsen er det ikke enkelt å se sammenhenger eller retning. Gjennom gode faglige diskusjoner ble trådene etter hvert knyttet sammen. Takk til min tidligere arbeidsgiver Bufdir for støtte til deler av videreutdanningen, og til hjelpsomme kollegaer som bidro med å finne sentrale dokumenter. Takk til travle ledere og ansatte i barneverntjenestene som tok seg tid til å stille til intervju, og til Ellen Galaasen i barnevernstjenesten i Lørenskog for råd om rekruttering og oppmuntring. Takk til min nåværende arbeidsgiver stiftelsen CRUX for finansiell støtte i sluttinnspurten.

Masteroppgaven er mitt selvstendige arbeid som student ved NTNU. Den er ikke utført på oppdrag eller med føringer fra verken tidligere eller nåværende arbeidsgiver.

Til slutt, takk til min tålmodige mann Marius og mine døtre Erle og Elise. En spesiell takk til min far Leif Stapnes, emeritus ved VID, for like deler akademiske drøftinger og barnevaktvirksomhet. Til andre som skal kombinere fulltidsjobb, masteroppgave, politiske verv, familie og hund, anbefaler jeg boken «Hvordan bli en lykkelig masterstudent?», meditasjon og å velge en problemstilling som man genuint har lyst til å finne ut av.

Ingvill Elvestad Meltvedt

Oslo, januar 2024

Sammendrag

Barnevernsreformen ble innført i 2022 med intensjon om å styrke tidlig innsats og forebyggede arbeid. Reformen skal styrke den politiske styringen med barnevernet innad i kommunen og bidra til klarere ansvarsfordeling mellom stat og kommuner. Oppgavens problemstilling er: «*Hvordan innføres Barnevernsreformen i norske kommuner?*»

Problemstillingen belyses med amerikansk og skandinavisk nyinstitusjonell teori, teori om organisatorisk hykleri og dekobling, institusjonelle- og kulturelle logikker, samt forskning om reformer, kommuner, New Public Management (NPM) og post-NPM. Metoden er kvalitativ og abduktiv. Syv informanter fra barnevernstjenester og oppveksttjenester er intervjuet. Jeg har også gjort en dokumentanalyse for å undersøke reformens politiske premisser. Et hovedfunn er at innføringen har kommet kort. Det oppstår mange utfordringer fra idé hos statlige myndigheter til implementering i kommunene. Informantene problematiserer at reformen mangler innhold om det forebyggende arbeidet og at midlene går inn i kommunenes frie ramme. Det er ulike oppfatninger av beste praksis for forebyggende arbeid i kommunene. Jeg finner lite i reformen som driver isomorfisme (homogenisering), bortsett fra noen tvangsmessige gjennom lovendringer. Åpen oppgave og knappe ressurser gjør det vanskelig å finne retning. Dette fører til variasjoner, i tråd med skandinavisk nyinstitusjonell teori. Samtidig finner jeg at oppgaven er så åpen at Røviks (2016) moduser for oversettelse av organisasjonsideer ikke forklarer innføringen. Jeg introduserer et selvstendig teoretisk bidrag: den åpne modus. Jeg finner at reformens premisser bygger på en vestlig kulturell logikk om fremgang og fremtidshåp. Reformen bygger også på institusjonelle logikker om målstyring, forventninger om rasjonalitet og en instrumentell tilnærming. Her finner jeg et gap mellom reformgivers forventninger og kommunens virkelighet. Mine funn viser at reformen trolig er rettet mot å styrke kommunene som organisasjoner. Reformen har elementer av post-NPM, som forsøker å styrke den politiske styringen og å løse koordineringsproblemer. I komplekse institusjonelle omgivelser vil organisasjoner søke legitimitet og lete etter organisatoriske ideer som er ansett, ofte uavhengig av om det er effektivt. Basert på funnene, bør myndighetene lage et tydeligere kunnskapsgrunnlag for forebyggende arbeid og bidra med råd om prioriteringer for å styre utfallet bedre.

Nøkkelord: Barnevernsreformen, nyinstitusjonell teori, translasjonsteori, myteperspektivet, New Public Management (NPM), post- NPM, politiske reformer.

Abstract

The Child welfare reform was introduced in 2022, with the intention of strengthening early intervention and preventive work. The reform aims to decentralize the political control of child protection and contribute to a clearer distribution of responsibility between the state and municipalities. My thesis statement is: "*How is the Child welfare reform introduced in Norwegian municipalities?*" The statement is analyzed with American and Scandinavian new institutional theory, theory of organizational hypocrisy and decoupling, institutional and cultural logics, as well as research on reforms, municipalities, New Public Management (NPM) and post-NPM. The method is qualitative and abductive. Seven informants from child protection services and upbringing services have been interviewed. I have also done a document analysis to examine the reform's political premises. A main finding is that the implementation is in an early phase. Many challenges arise on the path from initial political idea to implementation in the municipalities. The informants state that the reform lacks content on preventive work and that the funds go into the municipalities' general budgets. I find little in the reform that drives isomorphism (homogenization), apart from some coercive ones through legislative changes. There are different perceptions of best practice in the municipalities. Open tasks and scarce resources make it difficult to find direction. This leads to differences, in line with Scandinavian new institutional theory. At the same time, I find that the task is so open that Røvik's (2016) modes for translating organizational ideas do not explain the introduction. I introduce an independent theoretical contribution: the open mode. I find that the premises of the reform are based on a western cultural logic of progress and belief that wicked problems can be solved. The reform is also based on institutional logics of NPM, expectations of rationality and an instrumental approach. I find a gap between the rational expectations and the municipality's reality. My findings indicate that the reform seems to be aimed at strengthening the municipalities as organizations. The reform may have elements of post-NPM, which attempt to strengthen political governance and to solve coordination problems. In complex institutional settings, organizations will seek legitimacy and look for organizational ideas with legitimacy regardless of whether it is effective. Based on the findings, the authorities should create a clearer knowledge base for preventive work, and advice the municipalities on priorities to better manage the outcome of the reform.

Keywords: Child welfare reform, new institutional theory, translation theory, the myth perspective, New Public Management (NPM), post-NPM, political reforms.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
1 Innledning	6
1.1 Hvorfor studere barnevernreformen?.....	7
1.2 Om Barnevernsreformen.....	9
1.3 Problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning	9
1.4 Oppgavens oppbygging	10
1.5 Sentrale barnevernsfaglige begreper i oppgaven	11
2 Teori	12
2.1 Amerikansk nyinstitusjonell teori	12
2.2 Skandinavisk nyinstitusjonell teori	17
2.3 Kulturelle- og institusjonelle logikker.....	23
2.4 Forskning og evalueringer av reformer.....	25
2.5 New public management.....	28
2.6 Forskning på kommuner	30
3 Metode	32
3.1 Egen rolle og forforståelse	32
3.2 Forskningsdesign og begrunnelse	33
3.3 Datainnsamling	37
3.4 Analyse av dataene	41
3.5 Dokumentanalyse.....	43
3.6 Studiens kvalitet.....	46
3.7 Forskningsetiske vurderinger.....	48
4 Resultat og funn	49
4.1 Funn fra intervjuene	49
4.2 Dokumentanalyse.....	65
5 Analyse og drøfting	74
5.1 Hva er de politiske premissene for Barnevernsreformen?.....	74
5.2 Hvilken frihetsgrad har kommunene i innføringen av reformen?	82

5.3 Hvilke utfordringer oppstår i implementeringen?.....	92
6 Avslutning og oppsummering	96
6.1 Oppsummering av drøftingen.....	96
6.2 Sluttrefleksjoner om oppgaven	97
6.3 Implikasjoner for myndighetene	98
6.4 Forslag til videre forskning og mulig teoriutvikling.....	100
7 Konklusjon.....	101
8 Litteraturliste	102
9 Vedlegg.....	109
Vedlegg 1: Bekreftelse på godkjenning fra Sikt	110
Vedlegg 2: Intervjuguide	113
Vedlegg 3: E-post til kommunene	114
Vedlegg 4: Eksempel på koding	116

1 Innledning

Problemstillingen i denne oppgaven er: «*Hvordan innføres Barnevernsreformen i norske kommuner?*» Barnevernsreformen trådte i kraft den 1. januar 2022 og endrer ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Kommunene får et større ansvar for forebyggende arbeid hos barn og unge og samtidig økte bevilgninger (Bufdir, u.å. e). Reformen er fortsatt i en tidlig fase, og det vil ta år før de fulle konsekvensene blir klare. Det er vanskelig å skille årsak og virking av reformen, og det er risiko for at kommunene ikke vil klare å oppnå intensjonen, ifølge Pedersen et al. (2022). «Dersom kommunene ikke lykkes, kan barna få et dårligere tilbud enn de kunne fått og bli skadelidende», skriver Pedersen et al. (2022, s. 10).

Min interesse for reformen startet da jeg var ansatt som seniorrådgiver for kommunikasjon i fagdirektoratet for barnevern, Bufdir (Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet). Bufdir leder en nasjonal koordineringsgruppe for reformen og skal bistå kommunene med innføringen (Bufdir, u.å. i). Nå er jeg leder for kommunikasjon og samfunnskontakt i stiftelsen CRUX som driver ideelle barnevernsinstitusjoner, og temaet er fortsatt like relevant. Jeg er også lokalpolitiker for Venstre og har følgelig sterk interesse for politikk. Da jeg valgte problemstillingen var jeg kjent med to evalueringer (Deloitte, 2020; Pedersen et al., 2022) som viste at Barnevernsreformen blir tolket og innført veldig ulikt i kommunene, og at tjenestetilbudet til barn og familier i vanskelige livssituasjoner kan bli varierende. Med indikasjoner på at reformen kan føre til store variasjoner, ville jeg undersøke reformen fra idé til implementering for å fremskaffe mer akademisk kunnskap.

Målet med denne oppgaven er å belyse innføringen av en ny reform med relevant teori. Oppgavens teoretiske perspektiv er amerikansk og skandinavisk nyinstitusjonell teori. Translasjonsteori, organisatorisk hykleri, dekobling og myteperspektivet er sentralt i oppgaven. Problemstillingen belyses også med forskning om New Public Management (NPM) og post-NPM, samt forskning om reformer og kommuner. Forskningsdesignet er en abduktiv tilnærming. Jeg har valgt en kvalitativ metode, og gjennomført semistrukturerte intervjuer med et strategisk utvalg av ansatte som har et spesielt ansvar for å innføre reformen i egen kommune. Fem av informantene jobber i barnevernstjenesten, og to av informantene jobber innenfor helse og oppvekst. Både ledere og ansatte fra små, mellomstore og store kommuner er intervjuet. Etter å ha gjennomført rundt halvparten av intervjuene fant jeg at

innføringen av reformen var kommet kort og at det var mange utfordringer i innføringen hos kommunene. Med en abduktiv tilnærming gjennomførte jeg også en dokumentanalyse for å undersøke hvilke politiske premisser som lå til grunn for reformen.

1.1 Hvorfor studere barnevernreformen?

Ifølge Barneombudet er «reformen innført uten utredninger av hvilke konsekvenser dette kan ha for tilbudet til barn» (Barneombudet, u.å., s. 2). Forutsetningen for reformen var blant annet kommunesammenslåingen med store robuste kommuner, skriver ombudet «Til tross for at dette ikke skjedde ble oppvekstreformen/Barnevernsreformen likevel gjennomført. Dette har ført til at en rekke kommuner har fått et ansvar de ikke var klare eller tilstrekkelig rustet for. Vi er derfor spesielt bekymret for hvilken hjelp barn i de minste kommunene får.» (Barneombudet, 2023, s. 40). Evalueringen fra 2022 viste at nesten ingen kommuner oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere (Pedersen et al., 2022). Før reformen ble innført i alle kommuner, ble et forsøksprosjekt gjennomført i kommunene Færder, Røyken og Alta. Pilotkommunene fikk økte midler og et helhetlig ansvar for barnevernet (Bufdir, u.å. c). Et sentralt funn fra følgeevalueringen var at kommunene løste oppgavene ulikt, og at implementering av nye oppgaver kan føre til slitasje på kommuner som allerede er presset på ressurser (Deloitte, 2020).

Misund (2022) finner at reformer i barnevernet er generelt lite undersøkt. Barnevernet er et system som det er spesielt viktig å følge med på. Tjenesten skal hjelpe barn og familier i spesielt vanskelige livssituasjoner. «Problemene som barnevernsreformen tar sikte på å løse, kan karakteriseres som «wicked problems» eller gjenstridige problemer». (Misund, 2022), s. 1). Problemene er vanskelige å løse og avgrense, og valg av tiltak kan få utilsiktede konsekvenser. Barnevernet står ofte mellom flere dårlige løsninger handlingsalternativer, for eksempel om et barn skal kunne fortsette å bo i et hjem som ikke gir god nok omsorg eller flyttes ut av hjemmet. En rekke utredninger og evalueringer av barnevernet har pekt på at ansvarsdelingen mellom stat og kommune har bidratt til utfordringer, og at uklare ansvarsforhold kan føre til uforutsigbarhet i tilbudet og samhandlingsutfordringer (Misund, 2022). Barneombudet har flere ganger uttrykt bekymring for om Barnevernsreformen vil føre til at mange barn vil få lavere kvalitet på hjelpen enn de får i dag, fordi det er store forskjeller mellom kommunene. Barneombudet har også påpekt at det «er en tendens til at kompliserte tjenester flyttes fra staten til kommunene» (Barneombudet u.å., s. 2). FN's barnekomité har

også påpekt uheldige forskjeller i tjenestetilbudet til barn i Norge (Barneombudet u.å.).

De siste tiårene har offentlig sektor i Norge gjennomgått flere store reformer (Christensen et al., 2021). Christensen et al., 2021 skriver at "noen reformer kan se flotte ut på tegnebordet, men kan møte problemer når de skal iverksettes, og effektene av reformen blir ikke som reformagentene hadde tenkt» (s. 160). I denne oppgaven har jeg sett til forskning om Politireformen, fordi det er en stor reform som det er forsket mye på. Funnene kan ha relevans for Barnevernsreformen. Både politi og barnevern er komplekse offentlige tjenester som har makt til å gripe inn i innbyggernes liv. Larsson & Sørli (2019) argumenter for at Politireformen bør undersøkes nøye fordi mediedebatter om reformer ofte ikke bygger på evidensbasert kunnskap. Dette argumentet kan trolig være overførbart til barnevernet. Politireformens intensjon var å gi innbyggerne et nærere politi (Røyrvik & Smeby, 2020). «Fra forskning vet vi at så mye som 50-80 prosent av denne typen av reformer ikke leverer som forventet» (Karp, 2014. Gjengitt i Filstad & Karp, 2018, s. 11). Politireformen, som også refereres til som "Nærpolitireformen" er en omfattende reform med mål om å heve kvaliteten på politiets arbeid innenfor den samme økonomiske rammen (Røyrvik & Smeby, 2020). Politireformen skulle føre til et mer desentralisert politi og mer effektiv ressursutnyttelse. Funn viste at mange i politiet ikke så at reformen ga bedre ressursutnyttelse, og kun 20 prosent oppga at reformen ga mening (Filstad & Karp, 2018. Gjengitt i Røyrvik & Smeby, 2020). Evalueringer har vist at Politireformen ga økt sentralisering og byråkrati, samt at den har trukket ressurser vekk fra kjernevirksomheten (Røyrvik & Smeby, 2020).

De siste årene har det skjedd større endringer i barnevernet, uten at myndighetene helt kjenner årsaken (Bufdir, 2023b). Innføringen av reformen skjedde i samme periode som koronapandemien, noe som kompliserer bildet. I 2022 sank antall hjelpetiltak markant, samtidig med at bekymringsmeldinger gikk ned og færre unge kom på barnevernsinstitusjon. Mot slutten av 2022 ble det derimot en liten økning av barn på barnevernsinstitusjon og i beredskapshjem (Bufdir, 2023b). Selv om det pågår følgeevalueringer om implementeringen, vet vi foreløpig ennå ikke mye om virkningene. Statlige myndigheter og kommuner bør følge reformens konsekvenser tett for å sikre at innføringen blir i tråd med intensjonene. Behovet for videre forskning og kunnskap tas opp i den avsluttende delen av oppgaven.

1.2 Om Barnevernsreformen

Barnevernsreformen ble lagt frem i 2017 av regjeringen Solberg og trådte i kraft 1. januar 2022. Intensjonen er at kommunene skal ta et større ansvar for forebyggende ansvar og tidlig innsats og kommunenes frie midler økes. Reformen er forankret i Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (Barnevernsreform) og Innstillingen Innst. 354 L (2016–2017) (Bufdir, u.å. h). Reformen endrer ansvarsfordelingen innad i kommunen og mellom stat og kommune. Øverste ansvar for barnevernet lå tidligere hos leder i barnevernstjenesten. Nå er ansvaret overført til kommunens administrative og politiske ledelse. Kommunestyret skal få en årlig tilstandsrapport om barnevernet og er pålagt å lage en plan for forebyggende arbeid (Bufdir, u.å. h). Samtidig endres oppgavefordeling mellom kommuner og staten. Reformen gir kommunene et større ansvar for veiledning og oppfølging av fosterhjem, samt fullt finansieringsansvar. Reformen skal sikre at kommunene kan tilby lokale hjelpetiltak, og statens ansvar for spesialiserte tilbud presiseres. Ansvarsdelingen mellom stat og kommune endres også på flere andre områder, blant annet: utredning av et barns omsorgssituasjon, institusjoner og oppfølging av fosterhjem (Bufdir, u.å. e). Med reformen får kommunene en langt høyere egenandel for kjøp av plasser på statlige barnevernsinstitusjoner. Samtidig senkes egenandelene på spesialiserte hjelpetiltak.

1.3 Problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning

Problemstillingen i denne oppgaven er:

«Hvordan innføres Barnevernsreformen i norske kommuner?»

For å besvare problemstillingen stilles tre forskningsspørsmål:

1. *Hva er de politiske premissene for Barnevernsreformen?*
2. *Hvilken frihetsgrad har kommunene i innføringen av reformen?*
3. *Hvilke utfordringer oppstår i implementeringen av reformen?*

1.3.1 Avgrensning

Opgavens teoretiske og empiriske innretning er å belyse innføringen av reformen i kommunene og de politiske premissene. Virkningen av Barnevernsreformen for tjenestemottagerne har ikke et spesielt fokus i denne oppgaven fordi det er for tidlig å konkludere. Jeg har heller ikke undersøkt den politiske prosessen som førte frem til reformen.

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er disponert etter IMRaD-modellen, som er en forkortelse for Introduction, Method, Results and Discussion (Blekesaune, u.å.) I tillegg har oppgaven et teorikapittel. I avsnittene under oppsummeres essensen i hvert kapittel.

I *innledningen* blir problemstillingen presentert, med argumenter for hvorfor Barnevernsreformen bør forskes på. Metode og teorifokus blir kort gjort rede for.

I kapittel 2, *Teori*, presenteres det teoretiske rammeverket. Valgt teori er nyinstitusjonell teori, og forskjellene mellom amerikansk og skandinavisk retning presenteres. Den amerikanske retningen er representert ved klassiske teoretiske bidrag fra Meyer & Rowan (1977) og DiMaggio & Powell (1983). Innenfor den skandinaviske retningen er Røviks (2016) bidrag om translasjonsteori sentral, sammen med Brunsson (2003) teori om organisatorisk hykleri, og Brunsson & Sahlin-Anderssons (2000) bidrag om organisasjonsgjøring. I teoridelen presenteres også myteperspektivet, dekkobling, institusjonelle- og kulturelle logikker, samt teori om New Public management, post-NPM og forskning om kommuner og reformer.

I kapittel 3, *Metode*, gjør jeg rede for forskningsdesignet. Jeg har valgt en abduktiv og kvalitativ metode. Det er gjennomført semistrukturerte intervjuer med syv nøkkelinformanter i fem tilfeldig utvalgte kommuner. Jeg valgte også å gjøre en dokumentanalyse av politiske dokumenter. Det redegjøres for hvilke valg som er gjort i forskningsprosessen, samt styrker og svakheter ved arbeidet. I metodekapitlet vurderes egen forforståelse, forskningsetikk og kvaliteten på dataene.

I kapittel 4, *Resultat og funn*, presenteres funnene fra intervjuene med kommunene. Funnene er tematisk inndelt og forsøkt presentert etter hvor tydelige og viktige de er. I denne delen presenteres også funn fra dokumentanalysen.

I kapittel 5, *Analyse og drøfting*, diskuteres resultatene fra kapittel 4 i lys av det teoretiske rammeverket som ble introdusert i kapittel 2. Kapitlet er sortert etter forskningsspørsmålene.

I kapittel 6, *Avslutning og oppsummering*, oppsummeres de viktigste funnene i oppgaven. Jeg ser også kritisk på eget arbeid. I denne delen legger jeg også frem noen implikasjoner for myndighetene, og foreslår hva det før forskes mer på om Barnevernsreformen. Samtidig presenteres det et selvstendig teoretisk bidrag: den åpne modus, som kan være en mulig videreutvikling av Røviks (2016) translasjonsteori.

I kapittel 7 presenteres konklusjonen.

1.5 Sentrale barnevernsfaglige begreper i oppgaven

1.5.1 Om barnevernet

«Barnevernet er en samlebetegnelse for alle tjenester som er hjemlet i barnevernsloven. Tjenestene er organisert med en kommunal førstelinjetjeneste, en statlig andrelinjetjeneste (Bufetat) og en barneverns- og helsenemnd» (Bufdir, 2023c, s. 54). Førstelinjetjenesten (barnevernsvernstjenesten) gir i hovedsak hjelpetiltak, som støtte, råd eller avlastning. Barnevernet har også en andrelinjetjeneste, som driver spesialiserte hjelpetiltak og barnevernsinstitusjoner. Barnevernet skal beskytte barn mot omsorgssvikt, og bistå dersom foreldre i kortere eller lengre perioder ikke klarer å ta vare på barna. Hvis barnevernet blir kjent med bekymring for et barns omsorgssituasjon, eller med barn som viser alvorlige atferdsproblemer, har de en lovbestemt plikt til å undersøke hvordan barnet har det, og om nødvendig sette i verk tiltak (Bufdir, u.å. f). Barnevernstjenesten skal ikke bruke mer inngripende tiltak enn nødvendig. Tjenesten skal primært gi hjelp i hjemmet og støtte foreldrene i omsorgsansvaret (Bufdir, u.å. f). I 2022 bodde 1379 barn på barnevernsinstitusjon (Bufdir, 2023c) og 47 034 barn og unge mottok ett eller flere barnevernstiltak (Bufdir, u.å. b).

1.5.2 Definisjon av forebyggende arbeid/tidlig innsats

«Tidlig innsats handler om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer. Det handler også om tidlig inngripen i saker der barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016. Gjengitt i Pedersen et al., 2022, s. 210). «Forebygging rettet mot barn og unge handler først og fremst om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle» (Kunnskapsdepartementet, 2005. Gjengitt i Pedersen et al., 2022, s. 210).

2 Teori

Tilfanget av litteratur om organisasjonsteori er stort. Jeg har forsøkt å finne teori som både er sentral i spesialiseringen på masterstudiet *Organisasjon, samfunn og endring*, som er egnet til å belyse problemstillingen, og som er dagsrelevant og interessant. Litteraturen er funnet gjennom pensumlisten, råd fra veileder og gjennomgang av kildelister i forskningsartikler og kildelister i pensumbøker. Jeg har også hentet inspirasjon fra kildelisten til doktorgrader, vitenskapelige artikler og andre mastergrader med lignende teoretisk innretning. Alle kilder som er brukt i oppgaven står oppført i litteraturlisten. Metoden er abduktiv, og den teoretiske innretningen har blitt endret flere ganger som følge av empiriske funn. Mange artikler er lest, en del av dem er forkastet, og mange teoretiske spor er fulgt. Da jeg utviklet problemstillingen, var Røviks (2016) translasjonsteori hovedfokuset. Jeg ønsket primært å undersøke hvordan kommunene oversatte reformen og hvilke moduser de valgte. Etter intervjuer med kommunene fant jeg at innføringen var kommet kort, og at det var mange utfordringer fra idé til implementering. Funnene sendte meg i retning av teori om kommuner, dekobling og organisatorisk hykleri. Dokumentanalysen viste sentrale politiske premisser, og for å belyse empirien fant jeg teori om kulturelle- og institusjonelle logikker, myteperspektivet og post-NPM. De teoretiske argumentene som er relevante for drøftingen, presenteres i dette kapitlet.

2.1 Amerikansk nyinstitusjonell teori

Siden 80-tallet har nyinstitusjonell teori vokst fra å være en smal retning til å dominere organisasjonsteorien (Alvesson & Spicer, 2018). Teorien er sentral for å analysere organisasjoner og omgivelsene. Innenfor nyinstitusjonell teori er det et stort litteraturtilfang. Etter å ha vurdert mange artikler, har jeg valgt noen av de klassiske bidragene til feltet fra DiMaggio & Powell (1983) og Meyer & Rowan (1977). Selv om artiklene er nokså gamle, regnes de fortsatt som de viktigste bidragene på feltet (Alvesson & Spicer, 2018). Nyinstitusjonell teori bygger på funn om at organisasjoner er komplekse sosiale systemer, som søker legitimitet fra omgivelsene den er tett forbundet med. Innenfor organisasjonene kan det være indre konkurrerende logikker. Nyinstitusjonell teori er et stort felt som består av mange ulike retninger. En kritikk av nyinstitusjonell teori er en den kan være vag, med uklare grenser (Alvesson & Spicer, 2018). Forfatterne argumenterer for at det uklart om teorien er en "linse", altså en måte å se verden på, et bestemt fenomen, eller en hel rekke svært forskjellige fenomener. Et sentralt skille mellom amerikansk- og skandinavisk

nyinstitusjonell teori er at den amerikanske retningen finner at moderne organisasjoner drives mot isomorfisme (homogenisering), mens den skandinaviske finner større grad av variasjoner. Dette utdypes i avsnittene under.

2.1.1 Nyinstitusjonell teori og isomorfisme

DiMaggio & Powell (1983) finner at organisasjoner trekkes mot institusjonell isomorfisme. Dette er en homogeniseringsprosess, som tvinger organisasjoner til å bli stadig likere hverandre. Forfatterne viser til Hawley (1968) som beskriver fenomenet som en begrensende/kontrollerende prosess som tvinger en enhet til å ligne på andre enheter som møter de samme omgivelsene (DiMaggio & Powell, 1983, s. 149). Isomorfismen drives av organisasjoners ønske om legitimitet fra organisasjonene. Legitimitet kan defineres «som en generell oppfatning av at handlingene er ønskede, anstendige eller passende innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, oppfatninger og definisjoner» (Suchman, 1995, s. 574. Gjengitt i Klenk & Reiter, 2019, s. 14). Illustrerende eksempler på isomorfisme er organisatoriske ideer som «Lean», «Total kvalitetsledelse» eller «Funksjonsorganisering». Ideer får fotfeste og sprer seg fordi de får status som den «riktige» eller «effektive» måten å gjøre ting på. Dersom organisasjonene har tvetydige mål og opplever målkonflikt, kan ønsket om legitimitet og relevans være særlig drivende (DiMaggio & Powell, 1983).

DiMaggio & Powell (1983) undersøkte årsakene til at organisasjoner drives mot isomorfisme når valgmulighetene for organisering er mange. Forfatterne finner en mulig forklaring i historien. Webers klassiske byråkratimodell var lenge rådene ideal i offentlig sektor. Byråkratimodellen ble innført for å skape bedre kontroll og likeverdig beskyttelse for loven, og fordi det oppstod økende konkurranser mellom stater og i markedene. Weber advarte etter hvert mot at byråkratimodellen ble et effektivt «jernbur». DiMaggio & Powell (1983) argumenter for at målene som byråkratimodellen skulle oppnå i stor grad er innfridd. Organisasjoner har utviklet seg til sosiale konstruksjoner som må forholde seg til den økende kompleksiteten som er i det moderne samfunnet. Fordi omgivelsene ofte er usikre, finner forfatterne at organisasjoner kjemper om ressurser, markedsandeler og oppmerksomhet. Organisasjoner vil derfor velge organisasjonsformer og ideer som er «i tiden» og oppfattes legitime, selv om det ikke nødvendigvis er det mest effektive eller rasjonelle valget.

Ulike former for isomorfisme

DiMaggio & Powell (1983) finner to typer isomorfisme; konkurransedrevet og institusjonell. Fokuset avgrenses til institusjonell isomorfisme, som er mest relevant for å forklare mine funn fra offentlig sektor. Forfatterne finner tre mekanismer som driver institusjonell isomorfisme; tvangspreget, mimetisk og normativ.

«Tvangspreget isomorfisme stammer fra politisk press og problemer med legitimitet» (DiMaggio & Powell 1983, s. 150). Meyer & Rowan (1977) argumenterer for at «når rasjonelle stater og store rasjonelle organisasjoner utvider virksomheten til å omfatte stadig større områder av det sosiale livet, så vil organisatoriske strukturer i økende grad reflektere regler som er institusjonaliserte og har legitimitet fra og innenfor staten» (Gjengitt i DiMaggio & Powell, 1983, s. 150). Tvangspreget isomorfisme drives av både formelle og uformelle krav. For eksempel kan endrede lovkrav eller reformer gjøre endringer nødvendige. Organisasjonsendringene kan også drives frem som følge av krav fra omgivelsene, for eksempel media, tilsyn eller pressgrupper, eller egne ansatte.

DiMaggio & Powell (1983) finner at organisasjoner i større grad forsøker å etterligne andre når de opplever usikkerhet i omgivelsene eller tvetydige mål. Dette er mimetisk isomorfisme. Imiteringen er ikke nødvendigvis bevisst, men oppstår ved usikkerhet fordi organisasjoner søker legitimitet. Det er særlig store organisasjoner med mange ansatte og stort nedslagsfelt som vil imitere andre for å øke legitimiteten. Store og toneangivende konsulentfirmaer er drivere for økt isomorfisme. De leies ofte inn for å implementere standardiserte suksessoppskrifter, som oppfattes som legitime og antas å være fundert på beste praksis eller vitenskap (Christensen et al., 2021). Nevnte «lean» eller funksjonsbasert organisering kan være eksempler på slike oppskrifter. Mindre organisasjoner vil ofte imitere organisasjoner som er større, mer toneangivende eller har større legitimitet i omgivelsene (DiMaggio & Powell, 1983).

Den tredje kilden til isomorfisme er normativ, og stammer i hovedsak fra profesjonalisering (DiMaggio & Powell, 1983, s. 152). Forfatterne argumenterer for at vi befinner oss i de profesjonelles tid, noe som driver normativ homogenisering. Profesjonalisme defineres som «den kollektive dragkampen medlemmene innenfor et yrke har for å definere forhold/vilkår og metoder i arbeidet for å kontrollere «produksjonen til produsentene», og for å etablere en

kognitiv base og legitimitet for deres yrkesmessige autonomi» (Larsen, 1977. Gjengitt i DiMaggio & Powell, 1983, s. 152). Jo større og mer etablert en organisasjon eller et fagfelt blir, desto mer preget blir disse av isomorfisme og normativ praksis. Forfatterne argumenterer for at et fagfelt ikke bare utgjøres av konkurrenter eller organisasjonens direkte samarbeidspartnere. Etablerte fagfelt påvirkes av hele nettverket av aktører rundt dem. Jo mer etablert et felt er, desto mer responderer organisasjonene på endringene i nettverket de er en del av. Dette fører til en tett sammenveving av organisasjonene, som driver homogeniteten (DiMaggio & Powell, 1983). Forfatterne viser til at det har vært en stor vekst i profesjoner, spesialiserte stillinger og ledelse, og det foregår kompromisser i organisasjoner mellom disse gruppene. Profesjonelle grupper kan oppleve isomorfisme, på samme måte som en organisasjon. Kurs, utdanninger, rekruttering og nettverk bidrar til normativ isomorfisme. Myndighetene kan bidra til å gi organisasjoner normativ legitimitet gjennom å tildele kontrakter, tilskudd eller invitere til innlegg på konferanser. Faglige konferanser i nettverket driver også homogeniseringen. En organisasjon er mer tilbøyelig til å drives mot normativ isomorfisme når den er avhengig av ressurser fra én eller få leverandører, sentraliserte oppdragsgivere, når de er avhengige av å tiltrekke seg høystatus-profesjonelle, og når de har høyt innslag av generisk og profesjonell ledelse. Homogeniseringen er ikke nødvendigvis bevisst eller ønsket.

2.1.2 Myteperspektivet

Reformer kan sees i ulike perspektiver (Christensen et al., 2021). I denne oppgaven avgrenses dette til myteperspektivet og det instrumentelle perspektiv.

«I et instrumentelt perspektiv vil en reform kunne antas å starte på toppen og sildre nedover i hierarkiet på planmessig vis. Et syn på organisasjoner som instrumenter kommer til uttrykk dels ved at ledelsen som hierarkisk ansvarlig handler formålsrasjonelt ved utføringen av reform- og endringsprosessene, samt av og om hvordan disse prosessene kan styres» (Christensen et al., 2021, s. 161).

«De sosialt skapte normene i institusjonelle omgivelser kalles *myter*» (Christensen et al., 2021, s. 82). Meyer & Rowan (1977) er sentrale bidragsytere til myteperspektivet. Forfatterne kritiserer tidligere teorier som ser organisasjoner i et instrumentelt perspektiv, for eksempel tidligere nevnte byråkratiteori. Christensen et al. (2021) viser til at ideer som får spredning er

basert på noen fellesnevner, som sosial autorisering, universalisering, produktifisering og individualisering. Oppskriftene har fått legitimitet som den riktige måten å gjøre ting på. Myteoppskriftene oppfattes å kunne puttes inn i en hvilken som helst organisasjon som et produkt. Ofte gir myter inntrykk av å være et skreddersydd tilbud til det enkelte medlem i organisasjonen, slik som medarbeidersamtaler og lederutvikling. Sentrale kilder til spredning av ideer er offentlige institusjoner som EU og KS, konsulentselskaper, store suksessfulle næringslivsselskaper, handelshøyskoler og finansmedier (Christensen et al., 2021). Myter bygger på «vitenskapsaktige» argumenter, men de er ikke nødvendigvis forankret i vitenskapen (Christensen et al., 2021).

«Innenfor myteperspektivet vil de symbolske sidene ved reformer være tydelige, noe som kan skape en løs kobling mellom reformens innhold og faktiske effekter» (Christensen et al., 2021, s. 161). Meyer & Rowan (1977) finner at når organisasjoner adapterer myter, så reduserer de samtidig intern koordinering og kontroll. Da kan man få løse koblinger eller fullstendige dekoblinger mellom det som sies og gjøres. Dette er en måte organisasjonen kan håndtere komplekse krav om å implementere nye myter, samtidig som de opprettholder normale aktiviteter. Dette kan få ulike utfall. Organisasjoner kan forsøke å koble nye og gamle aktiviteter sammen, eller aktivt holde dem atskilt. Det kan også lages seremonier, for eksempel et møte eller en presentasjon, der de nye aktivitetene tas inn i organisasjonen. Det kan likevel være uklart om de egentlig er implementert, og hva som kommer ut.

Organisasjoner som virker innenfor institusjonaliserte omgivelser, retter sitt fokus på omgivelsene og legitimitet. «Institusjonalisering omfatter prosesser der sosiale prosesser, forpliktelser eller aktualiteter tar form som en regellignende status i sosiale tanker og handlinger» (Meyer & Rowan, 1977, s. 341). Innenfor stadig skiftende omgivelser, er det viktig å virke tilpassningsdyktig og villig til å endre organisasjonen for å bli sett på som moderne og gjøre ting «riktig». «Institusjonelle regler fungerer som myter som organisasjoner inkorporerer, for å gi dem legitimitet, ressurser, stabilitet og økt sjanse for å overleve» (Meyer & Rowan, 1977, s. 340).

Rasjonaliserte myter oppfattes ulikt i en instrumentell enn i en institusjonell fortolkning. Med en instrumentell tilnærming oppfattes organisasjonsoppskrifter som godt utprøvde og dermed effektive. Christensen et al. skriver at «ut fra en institusjonell tilnærming fremstår organisasjonsoppskrifter derimot som meningsbærende symboler (2021, s. 103).

Oppskriftene har legitimitet fordi de bygger på verdier i vestlige samfunn, som effektivisering og vitenskap. Ledelse er en kilde til mange myter, og her flourer oppskrifter som «lean» og «total kvalitetsledelse» (TQM). Slike oppskrifter kan være direkte motstridene i innhold (Christensen et al., 2021). Samtidig har mange av mytene stor elastisitet, slik at det er vanskelig å vite hva som egentlig kommer ut. «Ledelse», «beste praksis», «tverrfaglig samarbeid» og «kompetanse» kan være eksempler på moderne ideer som kan ha stor elastisitet.

2.2 Skandinavisk nyinstitusjonell teori

Skandinavisk nyinstitusjonell teori springer ut fra den amerikanske retningen, men skiller seg fra denne ved å vektlegge ulikheter og variasjoner i innføringen av organisasjonsideer. Denne retningen forsøker å forklare variasjonene i hvordan ideer overføres og oversettes fra omverdenen til organisasjonen. Kjell Arne Røvik (2016) er en sentral bidragsyter innen translasjonsteori, som er en av flere retninger innenfor skandinavisk nyinstitusjonell teori. Senere i kapitlet presenteres andre skandinaviske teorier om organisatorisk hykleri og organisasjonsgjøring fra henholdsvis Brunsson (2003) og Brunsson & Sahlin-Andersson (2003).

2.2.1 Translasjonsteori

Røvik (2016) argumenterer for at oversettelse av organisatoriske ideer har likhetstrekk med oversettelse av språk. Han viser til flere ledende forskere (Czarniawska & Joerges 1996; Czarniawska & Sevon 1996; Greenwood et al. 2008 i Røvik, 2016) som finner at translasjonsteori kan være et viktig bidrag for å belyse sirkulasjonen av ledelsesideer (management). Enhver oversettelse innebærer at noe ikke-håndfast hentes ut fra en kontekst og settes inn i en ny. Overføringsprosessen innebærer både bevisste og ubevisste tolkninger og tilpasninger. Oversettelse av organisasjonsideer er ingen forutsigbar og naturvitenskapelig lov, det er et sosialt fenomen. Forandringer, tolkninger og tilpasninger skjer underveis i innføringen fordi aktørene er aktive oversettere, og ikke passive mottakere. Oversettelser og kunnskapsoverføringer vil føre til lokale versjoner av den opprinnelige ideen. Fortolkningsprosessene gjør det vanskelig å forutsi utfallet av kunnskapsoverføringer for reformer og andre organisatoriske ideer. Røvik (2016) argumenterer for at organisatoriske oversettelser er regelstyrte, og at måten oversettelsene gjøres på har betydning for resultatet. «Translasjonskompetanse viser til oversetterens evne til å oversette praksiser og ideer mellom

organisatoriske kontekster som øker sannsynligheten for å nå de organisatoriske målene» (Røvik, 2007. Gjengitt i Røvik, 2016, s. 299).

Kunnskapsoverføringer som aktive handlinger

En kunnskapsoverføring er en tilpasning og en tolkningsprosess som blir til i møter med andre som har ulike interesser og ulik forståelse. Kunnskapsoverføringen kjennetegnes av to prosesser, dekontekstualisering og kontekstualisering (Røvik, 2016). Dekontekstualisering er den første fasen i kunnskapsoverføringen. For å lykkes, må oversetteren hente ut de sentrale elementene som har gjort at ideen fungerer hos kilden. «Utfordringer er i hvilken grad en spesifikk praksis kan bli oversatt til en abstrakt representasjon, uten å ekskludere elementene som er nødvendige for at den fungerer i kildekonteksten» (Røvik, 2016, s. 294). Ifølge teorien er det tre elementer som avgjør «oversettbarheten»; kompleksiteten, innvedheten og uttalheten. Kompleksiteten viser til hvor avhengig ideen eller praksisen er av menneskelig kompetanse. Dersom ideen er teknologidrevet og maskinell kan den lettere overføres til en annen kontekst. Kompleksiteten viser også til hvorvidt det er enkelt å finne kausale sammenhenger av praksisen. I sosialt arbeid kan det for eksempel være vanskelig å finne effekten av et nytt program, fordi metoden ofte vil påvirkes av relasjonen mellom saksbehandler og familie. Innvedheten viser til om praksisen er konsentrert til en avgrenset del av virksomheten. Dersom praksisen er konsentrert, er den enklere å kopiere enn hvis praksisen er spredd på flere geografiske enheter, og kanskje finner sted i sammenfiltret nettverk med flere interne eller eksterne aktører. Dette kan for eksempel være én avgrenset avdeling hos NAV eller barnevernet som åpner for tilbakemeldinger fra brukere, og deretter opplever økt tilfredshet hos disse. Uttalheten av praksisen vil påvirke om ideen enkelt kan kopieres. Hvis rutiner er skriftliggjorte og det er bevissthet om hva som fører til suksess, er det enklere for andre å gjøre det samme enn hvis det er «taus kunnskap» som sitter i veggene. Det er ikke nødvendigvis enkelt å kopiere god relasjonsbygging i barnevernet fordi det vil avhenge av taus kunnskap og spesielle egenskaper hos ansatte.

Kontekstualisering er den andre fasen i kunnskapsoverføringen. Begrepet viser til oversettelsen fra en abstrakt representasjon av «en ønsket praksis hos en kilde, til en konkret praksis innvevd i formell struktur, kulturer, rutiner og individuelle ferdigheter i en mottagerkontekst» (Røvik 2016, s. 295). Utfordringene i denne fasen er å få med det essensielle i organisasjonsideen, og forstå den nye konteksten. Dersom nye ideer eller

arbeidsmåter skal erstatte gamle måter å gjøre ting på, kan innføringen også møte motstand. Oversetteren(e) må kjenne til hvordan ny og gammel kunnskap kan knyttes sammen, og hvordan det nye vil virke sammen med det gamle.

Tre moduser for oversettelse

Røvik (2016) viser til at kunnskapsoverføringer er aktive prosesser der oversetterne har en påvirkningsrolle. Noen ganger blir en idé nokså lik den opprinnelige, men prosessen kan også gå i mange retninger. Disse tilpasningene kan være et resultat av bevisste handlinger og klare intensjoner om å påvirke, men det kan også skje ubevisst og være uuttalt. Røvik (2016) trekker et analytisk skille mellom tre ulike moduser for oversettelse: reproduserende, modifierende og radikal. Den reproduserende modus (kopiering) velges av tre årsaker. For det første er et kostnadsbesparende å kopiere andre. For det andre kan oversetterne ha god innsikt i hva som har fungert hos kilden og ha et ønske om å kopiere. For det tredje er reprodusering et svar på organisasjoners behov for å fremstå tidsriktige og skaffe seg legitimitet (Røvik, 2016). Forfatteren finner at kopiering er hovedregelen for den reproduserende modus, men at det er vanskelig å få til i praksis. «Jo mer eksplisitt, og jo mindre kompleks og innvevd en ønsket praksis er, jo mer egnet er kopiering som oversettelsesregel i en kunnskapsoverføring» (Røvik, 2016, s. 301). Dersom organisasjonene befinner seg i like kontekster, er det enklere å velge kopiering.

«Den modifierende modus kjennetegnes av oversetternes bevissthet om utfordringene i å balansere de konkurrerende hensynene mellom replikasjon og tilpasning» (Williams, 2007. Gjengitt i Røvik, 2016, s. 297). Den modifierende modus er egnet når konteksten mellom kilde og mottagerorganisasjonen er nokså ulike. De sentrale komponentene som har gjort ideen til en suksess må hentes ut, samtidig som ideen skal passe inn i den nye konteksten. Den modifierende modus kan igjen deles i to: addisjon og fratrekk. Ved addisjon kan mottagerorganisasjonen forsøke å konseptualisere ideen eller praksis ved å gjøre komponentene eksplisitte. Organisasjonen kan også velge en pragmatisk tilpasning for å blande den opprinnelige ideen med praksis i egen organisasjon, altså en kombinasjon. Ved fratrekk kan mottagerorganisasjon velge å ta bort eller tone ned en eller flere deler av ideen som skal innføres. Den radikale modus uttrykkes ifølge Røvik ved at «oversetteren(e) opplever å være relativt ubundet av kildekonteksten når de lager mottagerversjonene» (2016, s. 300). Modusen inntreffer når oversetterne bevisst blander inn elementer fra andre

organisasjoner eller praksiser. Nye versjoner av ideer og praksiser oppstår når disse bevisst blandes eller tilpasses ideene til sin egen kontekst. Den radikale modusen kan ha så store variasjoner at det kan være vanskelig å spore tilbake til den opprinnelige ideen (Røvik, 2016).

2.2.2 Mulig videreutvikling: Den åpne modus

I tråd med abduktiv tilnærming har jeg forsøkt å bidra til videreutvikling av teori. Slik jeg oppfatter Røvik (2016), er translasjonsteori basert på at oppskriften hos kilden er ganske tydelig. For Barnevernsreformen viser empirien at oppskriften på forebyggende arbeid er uklar for informantene. Etter det jeg kan finne, lar ikke en så åpen reform seg plassere i noen av disse modusene. Røviks (2016) metafor om oversettelse av språk er ikke helt dekkende for det åpne modus, fordi det ikke er en oversettelse, men en tolkning av intensjon. Etter min vurdering kan dette tale for en videreutvikling av Røviks teori med innføring av en ny modus: den åpne modus. I den åpne modus er oppskriften ikke utviklet. I dekontekstualiseringsfasen må derfor mottagere tolke kildens intensjon. I kontekstualiseringsfasen må de lage sin egen oppskrift. Dette stiller store krav til innføringen og åpner for mange forhandlinger hos mottagerorganisasjonen. Det åpne modus styrkes når innvevdheten og kompleksiteten er stor, og uttaltheten er liten. Med teori om nyinstitusjonell teori kan vi forvente at organisasjoner i en slik situasjon først og fremst vil søke legitimitet. Også den åpne modus åpner for organisatorisk hykleri. Det kan være vanskelig å vite hvordan organisasjonen absorberer ideen, om den endrer praksis og er i tråd med intensjonen hos kilden. Det kan også være vanskelig å skille mellom organisatorisk prat i form av presentasjoner og strategier (Brunsson, 2000) og reelle endringer, noe som åpner for løse koblinger eller fullstendige dekoblinger mellom ny og gammel praksis.

2.2.3 Organisasjonsgjøring

Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at mange offentlige organisasjoner mangler sentrale egenskaper som kjennetegner en organisasjon. De finner at reformer kan være rettet mot å styrke reformgivers underliggende organisasjoner, for eksempel en etat. For å utvikles til en selvstendig organisasjon, rettes fokuset mot å forsterke identiteten, hierarkiet og rasjonaliteten (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Prosessen kalles organisasjonsgjøring. Identitet består av elementene autonomi, kollektive ressurser og grenseoppganger. I identitetsbegrepet er det sentralt å bygge organisasjonen som noe unikt. Logoer og kultur kan

ha symbolsk betydning for å styrke særtrekkene. For å styrke følelsen av identitet, overføres budsjetter slik at lokal ledelse får større innflytelse over midler. «En organisasjon holdes sammen av sine medlemmer og av de kollektive ressurser som den kontrollerer» (Ahrne, 1994. Gjengitt i Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000, s. 724). Hierarki består av koordinering, kontroll og ledelse. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at reformer i økende grad skal oppmuntre til formell tverrfaglighet, for å styrke den lokale koordineringen. Reformen skal føre til koordineringsmodeller som styres av organisasjonens egne regler, i stedet for at eksterne profesjonelle retningslinjer og uformelt samarbeid skal dominere. Økende hierarki skal styrke de lokale sentrene slik at organisasjonens oppgaver koordineres bedre (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Innenfor ledelsesdimensjonen, legges det til grunn av organisasjonens ledere er selvstendige aktører med betydelig valgfrihet. Ledere skal sette i gang egne initiativ og ha oversikt over virkemidlene. I dimensjonen rasjonalitet er det en forventning om at organisasjonene skal gjøre det som er formålstjenlig. Organisasjonene forventes å være informerte og velge aktiviteter ut fra målene som skal oppnås.

2.2.4 Organisatorisk hykleri og dekobling

Organisatorisk hykleri og løse koblinger/dekoblinger omtales i både amerikansk- og skandinavisk nyinstitusjonell teori. Meyer & Rowan finner at virkeligheten ikke er slik at alle beslutninger gjennomføres, alle regler følges eller at alle aktørene i organisasjonen jobber etter samme oppskrift. En organisasjon har en betydelig uformell komponent, i tillegg til den formelle, rasjonelle og byråkratiske strukturen. «I det moderne samfunnet er elementene i rasjonell, formell struktur dypt integrert i og reflektert i en utbredt forståelse av sosial virkelighet» (Meyer & Rowan, 1977, s. 343). De finner at det tidligere var vanlig å anta at den formelle organisasjonen gjenspeiler det faktiske arbeidet i organisasjonen. Forfatterne (1977) finner derimot at det er et distinkt skille mellom den formelle organiseringen og de faktiske arbeidsoppgavene som gjennomføres hver dag.

Gapet mellom hva som blir sagt og hva som blir gjort, kalles hykleri (Brunsson, 2003). En vanlig definisjon av hykleri som «oppfatningen eller postuleringen av moralske standarder som ikke understøttes av atferden. Samtidig utvider forskeren definisjonen til å omfatte prat, beslutninger og handlinger som er utenfor det “moralske” riket» (Gjengitt i Brunsson, 2003, s. 202).

Brunsson (2003) har utviklet en modell som legger dimensjonene “konflikt” og “produksjon” til grunn, og som kan forklare hvordan det som sies, besluttes og gjøres kan være annerledes enn hva som er forventet. Modellen legger til grunn at hykleri gjør det mulig for organisasjoner å møte motstridende krav. Organisasjonen kan innfri noen krav med handling, og andre med prat. I Brunssons (2003) modell argumenterer han for at sannsynligheten for en handling reduseres desto mer det blir snakket om og jo klarere beslutninger som blir tatt i saken. Prat og beslutninger i én retning kompenserer for handlinger i den motsatte retningen og vice versa. Hykleri er en måte å håndtere konflikter gjennom å reflektere dem i inkonsekvenser mellom prat, beslutninger og handlinger (s. 205). Forfatteren finner da det motsatte av hva man skulle forvente, som er at prat, beslutninger og handlinger logisk følger hverandre og peker i samme retning. Han argumenterer likevel for at det en kobling, men med motsatt kausalitet. Samtidig argumenterer han for at fenomenet har innvirkning på implementeringen, men at det ikke nødvendigvis er et problem. Organisasjoner som håndterer hykleriet, vil være bedre til å håndtere konflikter og sikre stabilitet enn andre. Hykleriet blir et kompromiss. Brunsson (2003) hevder at det tidvis kan se ut som om hykleri er en bevisst strategi hos noen aktører. For eksempel kan ledelsen «hykle» for å opprettholde legitimiteten. Samtidig kan fenomenet oppstå som resultat av konflikt.

Brunsson (2003) kritiserer tradisjonelle teorier som finner at det kun er handlinger som tilfredsstillende interessentene. Moderne organisasjoner kommuniserer med omverdenen i form av visjoner, strategier og beslutninger, og produksjonen av prat og handlingspunkter er omfattende. Han argumenterer derfor for at “prat” er en sentral del av produksjonen til moderne organisasjoner. Beslutninger kan sees som en spesiell type prat som indikerer vilje til å handle og et valg av handling (s. 201). Prat uten beslutninger kan være mål, presentasjoner, retningslinjer eller politiske programmer. Denne kommunikasjonsformen brukes også til å peke retning eller indirekte eller direkte oppmuntre organisasjonens medlemmer til å handle. Målsetting kan være en måte å vise handlekraft på, og organisatorisk prat kan gjøre flere grupper fornøyde. Kompromisser er enklere å finne gjennom prat enn handling. Behovet for hykleri fremtrer når krav fra omgivelsene endrer seg raskt, og raskere enn organisasjonen kan endre seg. En organisasjon må derimot overbevise om at hensikten med å produsere prat og beslutninger er at de skal føre frem til handlingene. For å være troverdig, må organisasjonen innføre det Brunsson (2003) referer til som «meta-hykleri». «Meta»-hykleri er et forsøk på å koble alt sammen. Organisasjonen produserer prat og

beslutninger for over tid å koble dem sammen med handlingene og bli samstemt med de nye kravene.

Brunsson (2003) finner at handlinger med tiden kan miste relevans og dermed ikke bli implementert. Implementering destabiliserer hykleriet ved at handlingene tilpasses tidligere prat og beslutninger. Samtidig er det vanskelig å holde oversikt over hva en organisasjon faktisk gjør. Forfatteren finner at en organisasjon i en hylersk situasjon vil ha et insentiv for å fylle gapet, fordi normen er at det skal være samsvar mellom liv og lære. Hyklari kan sette retning og bidra til å øke verdier og moralsk standard. Handlinger kan tilpasses det som blir sagt i ettertid. Hykleriet kan påvirke etterspørselen etter aktiviteter i en positiv retning, slik at de blir samstemte med de implementerte handlingene, og dette reduserer og fjerner konflikten.

2.3 Kulturelle- og institusjonelle logikker

Ulike fagområder ser verden gjennom forskjellige linser, noe som påvirker hvordan forskningsobjektene konstrueres (Røyrvik, 2021). Røyrvik (2021) har undersøkt målstyring gjennom kulturelle logikker, som er et begrep fra antropologien, og institusjonelle logikker, som er fra sosiologien.

2.3.1 Kulturelle logikker

Antropologien har tradisjonelt fokusert på den opprinnelige verdenen. Antropologien som fagfelt har et kritisk forskningsfokus på den moderne verden. I den retoriske stilen er det et underliggende melankolsk premiss om den gamle verdenen som er tapt (Larsen, 2006. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Kulturelle logikker er de underliggende kodene som dominerer våre tankemåter og former vår sosiale praksis (Røyrvik, 2021). Kulturelle logikker har som ambisjon å avdekke de kodene som former vår kultur og hva som utgjør vår forestilling om verden (Røyrvik, 2021). En dyp kulturell logikk er at europeerne siden renessansen ble besatt av å måle og sortere verden etter kvantifiserbare enheter. Til og med tid og rom kunne telles og måles (Alfred Crosby, 1997. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Antropologen Ulf Hannerz (2007. Gjengitt i Røyrvik, 2021) finner at vårt “nyliberale kulturkompleks” kjennetegnes av kvantifisering, kvalitetskontroll, rangering, transparens, merkevarebygging og streben etter høy kvalitet. Røyrvik (2021) finner at en underliggende kulturell logikk i den vestlige verden er ambisjonen om å få kontroll på alle aspekter ved tilværelsen gjennom telling og måling.

Målstyring har sitt utspring fra disse logikkene. Kulturelle logikker påvirker vår måte oppfatte verden på, og preger måten vi organiserer samfunnet på. Innenfor kulturelle logikker er sentral kritikk mot både modernismen generelt og mot målstyring at kvantitet fordriver kvalitet, og at verden kommodifiseres og objektifiseres, slik at dybden forsvinner i overfladiskhet (Røyrvik, 2021). Teori om kulturelle logikker undersøker den sosiale virkeligheten med en svært åpen og bred tilnærming (Røyrvik, 2021). En svakhet ved teorien kan være at den maler med vel bred pensel, og at nyansene kanskje ikke kommer frem.

2.3.2 Institusjonelle logikker

I sosiologien undersøkes også modernismen som problem, med sin underliggende forventning om evig fremgang, fremtidsorientering og løfter om rasjonalitet, effektivitet, vekst og rettferdighet. Sosiologien problematiserer modernismens konsekvenser, fremmedgjøring, kolonisering, tap av verden slik den var og brutte løfter (Røyrvik, 2021). Den retoriske stilen har en underliggende tone av lengsel etter det utopiske samfunnet som ikke ble realisert gjennom modernismen, eller et «depressivt» perspektiv der fremveksten av modernismen blir et symbol på den tidligere verden som er tapt (Røyrvik, 2021). Alford and Friedland (1985. Gjengitt i Røyrvik, 2021) argumenterte for at de store samfunnsinstitusjonene har sine egne logikker og at disse logikkene preger organisasjonens prinsipper og handlinger. Institusjonelle logikker defineres som «det sosialt konstruerte, historiske mønsteret av materielle praksis, antagelser, verdier, oppfatninger som individet produseres og reproduserer sitt materielle livsopphold, organiserer tid og rom og skaper mening av den sosiale virkeligheten» (Thornton & Ocasio, 2008. Gjengitt i Røyrvik, 2021, s. 125). Som kulturelle logikker undersøkes kulturelle premisser, men institusjonelle logikker er mer praktisk rettet fordi forskningsobjektene er de fastsatte institusjonene. Et eksempel på institusjonelle logikker er ideen om ledelse. Ledelse som institusjonell logikk har fått fotfeste svært raskt, og har vært lite gjenstand for kontroverser (Peter Druckner, 1954. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Populariteten økte raskt fordi flere suksessrike selskaper, herunder Hewlett-Packard, tilskrev suksessen til fokuset målstyring som ledelsesfilosofi. En dominerende institusjonell logikk er målstyring som ledelsesfilosofi. Målstyring kan sees som et i utspring fra en kulturell logikk der vi teller, måler, standardiserer og kvantifiserer verden (Røyrvik, 2021). Nyinstitusjonell teori og institusjonelle logikker deler fokuset på hvordan kulturelle og kognitive faktorer former organisasjoner.

Begrepet institusjonelle logikker ble introdusert for å forklare de motstridende praksiser og oppfatninger som preger moderne institusjoner (Alford and Friedland, 1985. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Thornton & Ocasio (2008. Gjengitt i Røyrvik, 2021) finner at innenfor institusjoner kan det være flere, og ofte motstridende logikker, noe som påvirker både individet og organisasjonen. Begrepet er nært knyttet til nyinstitusjonell teori. Motstridende logikker kan for eksempel være krav om å levere kostnadseffektive tjenester, samtidig som tjenester skal være av høy kvalitet. Andre motstridende logikker kan være krav om standardisering, likeverdige tjenester og rettssikkerhet, samtidig som tjenester desentraliseres.

Styrken ved institusjonelle logikker som teori er at den gir konseptuelle verktøy for å forstå og forklare institusjoner (Røyrvik, 2021). Svakheten er at den fastsatt til predefinerte institusjoner, slik som “økonomien” eller “autoritet” og at man forholder seg til disse institusjonene som om de hadde helt fastsatte karakteristikk (Røyrvik, 2021).

2.4 Forskning og evalueringer av reformer

«Med *reformer* menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle og/eller kulturelle trekk ved organisasjoner eller gjeldende «policy» på et politikkområde» (Christensen et al., 2021, s. 161). Larsen & Sørli (2018) beskriver reformer i offentlig sektor som en «evighetsmaskin». Nye reformer innføres, for siden å bli erstattet med nye. Reformen kan ha mer eller mindre klare mål. Larsen & Sørli (2018) argumenterer for at reformer gjennomføres i god tro og at det ofte er gode grunner til å ønske endringer i offentlig sektor. Reformen kommer ofte som respons på tillitskriser, økonomiske innstramminger. Kritikken fra Riksrevisjon, utredninger og mediedekning kan også være drivende. Selv om kritikken kan være berettiget, kan det også bygge på et urealistisk bilde av virkeligheten, skriver Larsen & Sørli (2018, s. 27). De argumenterer for at reformer blir svar på problemer man ønsker å løse, og at reformer derfor har en betydelig symbolsk side. Forfatterne viser til at Hermansens-utvalgets NOU (1989:5. En bedre organisert stat) regnes som forløperen til mange av reformene som senere er innført i Norge. NOU-en sies å ha lagt grunnlaget for NPM-tankegangen, som fremdriver målstyring, kvantifiserbare mål, rettssikkerhet og effektiv ressursutnyttelse i staten. Dette er innenfor «management»/ administrasjonstradisjonen. Samtidig er det funn som viser at denne tankegangen går på bekostning av kvalitet (Granér og Kronkvist, 2014. Gjengitt i Larsen & Sørli, 2018). Larsen

& Sørli (2018) finner at reformer i offentlig sektor generelt, og i politiet spesielt, er et resultat av mangfoldige hensyn, interesser og intensjoner, hvorvidt bare noen er eksplisitt formulert (s. 16). Larsson & Sørli (2018) finner at felles for statlige reformer de siste årene er at de er legitimert av et ønske om effektivisering, spesialisering og modernisering og (s. 18). Reformen kan også komme fordi lovgivers syn på sentralisering og makt er endret (s. 25).

2.4.1 Evalueringer av Barnevernsreformen og forsøksprosjektet

Reformen har nylig tredd i kraft, og etter det jeg kan finne er det gjennomført to omfattende evalueringer (Deloitte, 2020; Pedersen et al., 2022). Jeg finner i tillegg noen masteroppgaver og noen vitenskapelige artikler om Barnevernsreformen (blant annet Misund, 2022). Søk er gjort på Bufdirs- og Barne- og familiedepartementets nettsider om reformen, Google Scholar og Oria.

I forsøksprosjektet, som ble gjennomført før reformen trådte i kraft, fikk de tre kommunene Alta, Røyken og Færder overført oppgaver fra staten (Deloitte, 2020). Pilotprosjektet ble gjennomført mellom 2016-2019 og videreført frem til Barnevernsreformen ble iverksatt i Alta og Færder kommune. Røyken avsluttet forsøket i 2019 (Bufdir, u.å. c). Evalueringen viser sprikende erfaringer og prioriteringer blant de tre forsøkskommunene (Deloitte, 2020). Alta kommune valgte å bygge opp den øvre tiltakspyramiden ved å satse på en kommunal omsorgsinstitusjon som en del av forsøket. Institusjonen har også fått oppgaver knyttet til å veilede fosterhjem og styrke hjelpetiltak. Evalueringen viste at Alta opplevde et bedre tverrfaglig samarbeid. Samtidig fikk kommunen også økte utgifter under forsøket (Deloitte, 2020). I Deloitte's rapport står det «at tallene viser en tydelig økning i antall plasseringer i institusjon i forsøksperioden, med nær dobbelt så mange institusjonsplasseringer i 2018 og 2019 som i de to foregående årene» (2020, s. 11).

Røyken kommune har hatt varierte erfaringer. Deloitte skriver at «kommunen har hatt forebyggende arbeid som hovedfokus gjennom forsøket, og benyttet forsøket i stor grad til å styrke det etablerte arbeidet for forebygging og tidlig innsats gjennom deres egen «Røykenmodell», som samler tjenestene til barn og unge i Røykenhuset» (2020, s. 9). Røyken kommune har ikke integrert reformarbeidet i barneverntjenesten. «Dette har bidratt til svak forankring av arbeidet med forsøket i barneverntjenesten» (Deloitte, 2020, s. 9). Deloitte's rapport beskriver videre at kommunen har lent seg på Bufetat, altså staten, ved alvorlige saker. «I

2018 opplevde kommunen et stort omfang av plasseringer, noe som har medført merkbare økonomiske konsekvenser. Samlet sett har kommunen likevel kommet godt ut av forsøket økonomisk» (Deloitte, 2020, s. 9).

Færder kommune var den eneste av kommunene som organiserte forsøket som en del av barnevernstjenesten. Kommunen har prioritert kompetanseutvikling og utviklingsarbeid i tjenestene, samt fosterhjem og beredskapshjem. I motsetning til Alta, rapporterte Færder om et økt økonomisk handlingsrom som følge av reformforsøket (Deloitte, 2020).

En oppstartsmåling av Barnevernsreformen viser at kommunene har ulik forståelse av sentrale begreper som “forebyggende arbeid” og “tidlig innsats” (Pedersen et al., 2022). Mange kommuner deler saker i tre alvorlighetsnivåer: grønt nivå (universell forebygging, rettet mot alle barn), gult nivå (selektert forebygging rettet mot barn, unge og familier med kjente vansker) og rødt nivå (indikativt, rettet mot individer med høy risiko for stor problembelastning). Pedersen et al. skriver at «ulik forståelse av begrepene forebygging og tidlig innsats kan medføre ulik prioritering mellom kommuner og dermed ulikt tilbud til barn og unge avhengig av hvilken kommune de tilhører. Hvordan forebygging og tidlig innsats forstås har også implikasjoner for vurderingen av måloppnåelse» (2022, s. 217). Noen kommuner startet arbeidet med tilpasninger til Barnevernsreformen allerede i 2019. Innføringen har skjedd i ulikt tempo, og det er vanskelig å skille virkningene av reformen og koronapandemien, som var i samme periode. Funnene viser at kommunene ikke ser ut til å ha hatt en økt prioritering av barnevern i perioden 2019-2021, eller endret sammensetningen i tiltakene (Pedersen et al., 2022).

2.4.2 Forskning på Politireformen

I Nord-Europa er det særlig ønsket om sentralisering eller desentralisering som har vært drivende for reformer. I England og Skottland har det vekslet mellom desentralisering og sentralisering i politiet. Larsson & Sørli (2018) finner også at «politisk hestehandel» har preget Politireformene i Norge. Som et kompromiss fikk Nærpolitireformen i seg de iboende motsetningene om at den både skal bidra til et mer effektivt og sentralisert politi, samtidig som nærpolitiet opprettholdes (Larsson & Sørli, 2018).

Nærpolitireformen (Politireformen), som ble vedtatt i 2015, kan betraktes som en forlengelse av Politireform 2000, og enda et steg nærmere NPM-idealene med vekt på målbare resultater og kostnadseffektivitet (Wathne 2015. Gjengitt i Filstad & Karp, 2018). Reformen kom på bakgrunn av Gjørnv-kommisjonens rapport etter 22. juli, som viste til ledelses- og kulturutfordringer i politiet (Filstad & Karp, 2018). Til sammenligning kom Barnevernsreformen etter evalueringer som viste utydelige ansvarsforhold og samarbeidsproblemer mellom kommunalt og statlig nivå (Misund, 2022). Gjørnv-kommisjonens rapport er kritisert for at ledelsesfunnet i rapporten er metodisk svakt (Filstad & Karp, 2018). Filstad & Karp (2018) fant at Politireformen var betydelig rettet mot ledelse, men at ledelsen i lite grad var involvert og at de ble «reformformidlere» snarere enn eiere. Forfatterne fant at reformen opplevdes som lite relevant av politiansatte på dimensjonen ledelse, og at det tar tid å innføre reform og opprettholde daglig drift. Større grad av tverrfaglig samarbeid for bedre kriminalitetsforebygging er et av reformens mål. Forfatterne finner også at navnet «Nærpolitireformen» kritiseres, fordi reformen ser ut til å fremme mer sentralisering. De finner også at mange ansatte i politiet opplever å være styrt av politiske, og ofte mediedrevne, utspill, og at de måles på indikatorer som ikke er sammenfallende med godt politiarbeid. Funn viste at mange i politiet tilpasset seg reformen ved å «utkvittere» mål for å «få fred» til å gjøre ordinært politiarbeid (Filstad & Karp, 2018).

2.5 New public management

«NPM er en global reformbevegelse som har funnet sted de to siste tiårene» (Christensen & Legræid, 2007, s. 4). Disse reformene er inspirert av nyliberal ideologi med formål om å øke effektiviteten. NPM kan defineres som «introduksjonen av de tre “M-er”: Marked, “management” og måling» (Ferlie et al., 1996. Gjengitt i Røyrvik, 2021, s. 133). Ideene er både inspirert av økonomiske teorier og verdier (Christensen & Legræid, 2007). «New Public Management er en ledelesestenkning som foreskriver mer fokus på resultater, økonomi, effektivisering, prestasjonsvurdering, belønning, standardisering og desentralisering» (Smeby & Røyrvik, 2020, s. 142). De siste 30 årene har “New Public management” blitt et synonym for reformer i offentlig sektor, skriver Klenk & Reiter (2019, s. 12). Sentralt i NPM er det mye omtalte begrepet «målstyring», som innebærer at offentlige organisasjoner får større budsjetter og frihet, men også står ansvarlig for resultatene. Fra 1990-tallet ble målstyring innført i offentlige organisasjoner, og etter hvert sett på som måten man skulle drive etter

(Askim et al., 2014. Gjengitt i Røyrvik, 2021). I løpet av de siste tiårene har det skjedd et skifte i retning av «top-down»-kontroll, noe som har medført vekst i hierarki, sentralisering av makt og fokus på insentiver (Røyrvik, 2016. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Målstyring har blitt kritisert for å føre til for mange mål, noe som igjen kan føre til inflasjon i ledelse (Askim et al., 2014. Gjengitt i Røyrvik, 2021). NPM har også blitt beskyldt for å være en tidstyv (Muller, 2018. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Kritikken av målstyring innebærer også at organisasjoner endrer atferd etter hva som blir målt, og at denne atferden kan gjøre at de store målene forskyves til fordel for det som blir målt (Askim et al., 2014; Wathne, 2015. Gjengitt i Røyrvik, 2021). NPM har blitt kritisert for å fordrive indre motivasjon hos ansatte fordi det er eksterne indikatorer og mål vektlegges. Det rasjonelle menneskesynet har også blitt problematisert (Røyrvik, 2021). Det rasjonelle kan knyttes til økonomisk beslutningsteori og administrasjon («management»). Administrasjon kan beskrives som «kunsten å få ting gjort» (Simon, 1997, s. 1). Dette er nært beslektet med beslutningsteori der mennesket sees som perfekt rasjonalt, også kalt den «den økonomiske mann». Simon (1997) argumenterer for at i det virkelige livet vil menneskene i organisasjoner ha intensjoner om å være rasjonelle, samtidig som vil det være suboptimalisering. Både individer og organisasjoner kan ha egne mål og mennesket tar ikke alltid beslutninger utfra perfekt rasjonalitet eller fullstendig oversikt. Simon (1946) forklarer at i ingeniørens verden er det du putter inn, det du får ut. I samfunnsvitenskapen er bildet mer sammensatt fordi organisasjoner har stor kompleksitet.

2.5.1 Post-NPM

«Flere teoretikere finner at New Public Management er “død” og at en ny reformtrend er i utvikling: *Post-New Public Management*» (Klenk & Reiter, 2019, s. 11). Som NPM er Post-NPM kritisert for å være en stor sekkepost og et uklart begrep. I en gjennomgang av 84 artikler finner Klenk & Reiter (2019) at post-bølgen foreløpig er lite institusjonalisert og systematisert, men at det finnes ideer i omløp som kan være en motreaksjon på kritikken mot New Public Management. Dette er ofte forsøk på å styrke den politiske styringen og håndtere koordineringsproblemer som har oppstått ved oppsplitting gjennom i New Public Management. Post-NPM ser ut til å innebære en sterkere sentralisering (Larsson & Sørli, 2018). Klenk & Reiter (2019) konkluderer med at det er uklart om post-NPM representerer en ny bølge eller om dette er en variasjon av tidligere ideer. Det er stor konsensus i litteraturen at NPM bør erstattes og har mange svakheter, men det kan ikke dokumenteres at endringen har

skjedd. Forfatterne argumenterer for at en idé sjelden erstatter en annen over natten, det foregår ved meningsbryting og forhandlinger over tid.

Klenk & Reiter (2019) finner også at mange av reformene som refereres til som "New Public Management"-reformer kan ha elementer av ideen, men at NPM-begrepet er for bredt til å være et presist analyseverktøy.

2.6 Forskning på kommuner

Utviklingen av velferdsstater er uttrykk for en historisk forankret ambisjon om frigjøring fra fattigdom, knapphet, sykdom, lidelse og fra personlige avhengighetsbånd. Denne ambisjonen er nær knyttet til en typisk moderne forestilling som ble frambrakt med industrisamfunnet og opplysningstiden: forestillingen om at det er mulig å organisere fordelingen innenfor en politisk orden som har «folket» og dets livsvilkår som en av sine viktige referanser (Haukelien et al., 2011. Gjengitt i Haukelien, 2023, s. 25).

Haukelien (2023) viser til at kommunene har vært bærebjelken i utviklingen av den nordiske velferdsstaten, og at kommunene historisk har hatt store evne til å løse sosiale problemer gjennom forhandlinger. Kommunene har ikke nødvendigvis hatt en sterk og koordinert ledelse, men de har hatt en sentral rolle i demokratiet og maktspredningen. Haukelien (2023) argumenterer for at kommunene i dette perspektivet må forstås som komplekse sosiale organisasjoner.

Harald Baldersheim (1987) beskrev kommunene som «stifinnere» og «statstjenere». Kommunene har opplevd en endring de siste tiårene der de i større grad blir sett på som «statstjenere» og inngår en i en «bestiller-utfører»-modell (Haukelien, 2023). Kommuner møter forventninger fra stat og innbyggere om å levere profesjonelle, rettighetsbaserte og samordnede tjenester uavhengig av kommunestørrelse, samtidig som kostnadene skal holdes nede. «Norske kommuner representerer trolig den samfunnsinstitusjonen som samler opp i seg flere dilemmaer og utfordringer enn noen sammenliknbare institusjoner» (Haukelien, 2023, s. 31). Kommuner som organisasjoner er i tillegg uten klare grenser. Haukelien skriver at "generalistkommunesystemet innebærer at alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene, noe som er en utfordring med tanke på hvor fantastisk stor forskjell

det er mellom store bykommuner og små utkantkommuner eller geografisk store kommuner med spredt bosetting» (2023, s. 29). Videre skriver forfatteren at kommunene ofte oppmuntres til innovasjon, men at «kommunene ofte svikter i implementering og varige strukturer» (de Vries et al., 2016. Gjengitt i Haukelien, 2023). Profesjonsutdanningene dreies mer mot evidensbasert kunnskaps, skriver forfatteren. «Det gjennomføres store satsinger på strengt evidensbaserte forsøk, gjerne basert på ideer hentet fra andre land» (Landheim & Odden, 2020. Gjengitt i Haukelien, 2023). Haukelien (2023) finner et strukturelt problem i utviklingen av forholdet mellom stat og kommuner. Staten lover bedre tjenester til folket, men det er kommunene som må gjennomføre og ofte uten at det følger med midler. Kommunene skal effektivere ordre for staten, som selv ikke har ansvar i utførelsen. Dynamikken er blitt dramatisk forsterket siden 1990-tallet, og kan ifølge forfatteren bidra til å undergrave kommunenes institusjonelle kapasitet og de demokratiske røttene kommunene har. Haukelien (2023) finner at interessen for de samlede konsekvensene for kommunene har vært svært liten og at det mangler kunnskap om hvordan kommunene skal prioritere i krysspreset av krav. Sentralt i statlig regulering er økonomiske virkemidler, som ofte går inn i den frie rammen for å ivareta lokal autonomi. Kommunenes dilemma er at satsingsområder utvides og tjenestenivået stadig heves, uten av dette er fullfinansiert.

3 Metode

Johannessen et. al, skriver at «de viktigste kjennetegnene ved vitenskapelig metode er systematikk, grundighet og åpenhet» (2021, s. 21). Forskningsprosessen består av de fire fasene forberedelser, datainnsamling, dataanalyse og rapportering (Johannessen et. al, 2021). Innenfor hver av de fire fasene har en forsker mange valg. Helt sentralt i forskning er spørsmålene om hvorfor studien skal gjennomføres og hva som er interessant og viktig å finne ut av. Begrunnelsen for problemstillingen ble redegjort for i innledningen. I metodekapitlet analyseres det hvilke alternativer jeg har hatt i de ulike fasene av oppgaven, samt styrkene og svakhetene ved metodevalgene. Først presenteres egen forforståelse, deretter forskningsdesignet, datainnsamlingen, analysen og sorteringen av dataene. Til slutt vurderes studiens kvalitet og forskningsetiske dilemmaer.

3.1 Egen rolle og forforståelse

Evalueringen av Barnevernsreformen viser at implementeringen av reformen har kommet kort og kommunene er ulikt rustet for å overta et større ansvar (Pedersen et al., 2022). Da jeg leste disse funnene, bekreftet det min egen forforståelse. Jeg har jobbet i systemene rundt barnevernsfeltet i syv år, og vet at tjenestetilbudet i kommunene er svært ulikt. På den ene siden kan det være en utfordring å kjenne et felt godt, fordi forforståelsen kan være sterk. På den annen side tror jeg det har vært en styrke å ha god innsikt i barnevern, politikk og kommuners dilemmaer fordi det blir enklere å se sammenheng og identifisere kunnskapshull. Min antagelse var at reformen ville styrke tjenestetilbudet i noen av de større kommunene, mens det kanskje ville bli svakere i flere av de mindre. Store kommuner kan ha større tilgang til kompetanse, nettverk og ressurser enn mindre kommuner, og derfor antok jeg at de ville ha noe mer «oversetterkompetanse» om innføringen av reformen. Det var også min forforståelse at dokumenter som beskriver reformen er så rundt formulert at kommunene vil gjøre mange tilpasninger oversettelsen til lokale forhold. Samtidig trodde jeg at oversettelsene av reformen ville være langt mer intenderte enn det jeg finner i oppgaven hos mine informanter, og at kommunene ville være mer offensive i sitt ønske om å sette sitt eget preg på reformen. Videre hadde jeg en antagelse om at reformens intensjon hviler på et premiss om at mange av barnevernets innfløkte og tidvis uløselige problemer skal være enklere å løse på lokalt hold.

Jeg var ansatt i Bufdir da jeg rekrutterte informanter og gjennomførte de fleste av intervjuene. Rollen kunne være problematisk fordi Bufdir er fagdirektoratet for barnevern og bestillere av evalueringer som måler kommunenes implementering. Jeg var oppmerksom på at jeg kunne bli oppfattet som statens representant, og at jeg ikke ville få helt ærlige svar og refleksjoner. På forhånd tenkte jeg at flere av kommunene kanskje ville fremstille det som at arbeidet med reformen var kommet lenger enn det egentlig var, og at noen informanter kanskje ville «overselge» resultatene. For å motvirke dette, gjorde jeg informantene klar over at oppgaven var mitt selvstendige arbeid og ikke på oppdrag fra arbeidsgiver. Jeg brukte privat e-postadresse for å tydeliggjøre skillet. Informantene var også anonymene. Av svarene jeg har fått, kan jeg ikke se at informantene har latt seg påvirke av min «dobbeltrolle». De har snakket fritt og hatt åpne refleksjoner om reformen. Funnene viser at reformen har kommet kort og at kommunene har støtt på mange utfordringer, noe som indikerer at informantene har svart ærlig.

3.2 Forskningsdesign og begrunnelse

Forskningsdesignet beskriver hvordan undersøkelsen skal utføres, og hvem og hva som skal undersøkes. Vanlige forskningsdesign innenfor kvalitativ forskning er fenomenologi, etnografi og casedesign (Johannessen et al., 2021). Fenomenologisk design undersøker menneskenes erfaring med et fenomen og deres subjektive opplevelse. «Etnografi bygger på tanken om at menneskelig atferd bør studeres i deres mest naturlige og typiske kontekst» (Johannessen et al., 2021, s. 182). Et casedesign studerer spesifikke tilfeller og gir mulighet til å undersøke i dybden. Etter mitt syn var et casedesign best egnet for å undersøke den valgte problemstillingen, fordi jeg ønsket dybde i svarene og å kunne sammenligne funn, både på tvers av kommuner, innad i kommuner og mellom ulike roller.

3.2.1 Flercasedesign med flere analyseenheter

Casesdesign er ikke en spesiell metode, men en forskningsstrategi. Casedesign egner seg til å studere organisasjoner, individer, politikk, sosiale fenomener og grupper og gir dybdekunnskap (Yin, 2003. Gjengitt i Berry, u.å.). «Case som forskningsdesign er en prosess som innebærer utforming av en problemstilling, valg av informanter, datainnsamling og kriterier for å analysere og tolke data» (Johannessen et al., 2021, s. 205). Når en forsker har valgt casedesign, er alternativene enkeltcasedesign og flercasedesign. Dersom jeg ønsket å studere et ekstremt eller unikt tilfelle (Johannessen et al., 2021), vil et enkeltdesign være et

godt alternativ. Dette kunne for eksempel være aktuelt dersom jeg ønsket å finne ut hvorfor én kommune har veldig høy henleggelse av bekymringsmeldinger eller veldig gode resultater av forebyggende arbeid. Problemstillingen jeg ønsket svar på talte derimot for å sammenligne flere kommuner, og derfor valgte jeg et flercasedesign. Yin (2003. Gjengitt i Berry, u.å.) finner at funnene fra ett flercasedesign ofte vil vurderes som mer robuste enn funn fra enkeltcasedesign og at det kan styrke generaliserbarheten. Innenfor både enkeltcase- og flercasedesign kan en forsker velge én eller flere innebygde analyseenheter. Dette kan for eksempel være en avdeling i kommunen jeg skulle undersøke. Yin (2003. Gjengitt i Berry, u.å.) finner at analyse av innebygde enheter kan gi forskeren et underlag for mer omfattende analyser. Mitt design er et delvis innebygd flercasedesign, der jeg undersøker innføringen av reformen i totalt fem kommuner. Innenfor to av kommunene analyseres to enheter. Jeg er bevisst på at jeg ikke har veldig robuste funn på fra underenheter fordi utvalget er så lite. En svakhet ved et innebygd design kan være at forskeren blir for opphengt i funnene i underenhetene, for eksempel én avdeling, og mister det store bildet av syne (Yin (2003. Gjengitt i Berry, u.å.).

I de resterende kommunene ble bare én enhet undersøkt. Da jeg startet på oppgaven, var intensjonen å intervju fire personer i to kommuner for å sammenligne svar (totalt åtte informanter). Utvalget skulle både være i barnevernstjenesten og i oppveksttjenesten. Jeg ønsket to ledere og to ansatte i hver kommune. Strategien ble endret fordi rekrutteringen ikke lot seg gjennomføre på den måten. Det ble raskt tydelig for meg at kommunene ikke hadde kapasitet til å stille med fire informanter. Det ble også tydelig for meg etter intervju med den første kommunen at det er et fåtall mennesker i hver kommune som ser ut til å kjenne arbeidet med reformen godt og at arbeidet hadde kommet kort. Det ble derfor noe tilfeldig hvor i organisasjonen informantene kom fra, og hvilken stillingstittel de hadde, men det var viktig for meg å få noen ledere og ansatte for å kunne gjøre sammenligninger i svar. Jeg var også opptatt av å finne kommuner av ulik størrelse.

3.2.2 Kvalitativ metode

En samfunnsvitenskapelig forsker kan bruke en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming eller kombinasjon. Johannessen et al. (2021) beskriver kvalitativ tilnærming som «tekstenes tale» og kvantitativ tilnærming som «tallenes tale». Problemstillingen må styre valget av fremgangsmåte, og for min oppgave har jeg vurdert kvalitativ metode som mest egnet. Jeg

kunne ha utviklet en kvantitativ undersøkelse for å finne ut hvor mange norske kommuner som er i gang med reformen, tallfeste tiltakene de gjør, eller undersøke hvordan de bruker budsjettmidlene. Jeg ønsket derimot refleksjoner og dybde i svarene, samt resonnementer fra informanter som er godt kjent med innføringen av Barnevernsreformen. Da er kvalitativ metode godt egnet (Johannessen et al., 2021). Kvalitativ metode er dessuten mer fleksibel og lar seg gjennomføre som en samtale. Denne metoden gir rom for støttespørsmål, nyanser og oppklaringer.

«Samfunnsvitenskapen dreier seg om hvordan skal gå frem for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst om hvordan denne informasjonen skal analyseres» (Johannessen et. al, 2021, s. 21). Samfunnsvitenskapen skiller seg fra naturvitenskap ved at det er mennesker som studeres. Mennesker tolker verden, har meninger og forskeren er ofte selv deltagende gjennom kommunikasjon (Johannessen et. al, 2021). En forsker må også være bevisst på at tekst må tolkes på en annen måte enn tall. Jeg har forsøkt å redegjøre grundig for hva som er funn og hva som er mine tolkninger i funnkapitlet. Jeg har også forsøkt å redegjøre for egen forforståelse og metodedelen, for å styrke åpenhet og etterprøvbareheten.

3.2.3 Abduktivt design

Johannessen et al. (2021) finner tre måter en forsker kan jobbe med forholdet mellom teori og empiri på. Dette er induksjon, deduksjon eller abduksjon. «Å indusere går ut på at man trekker slutninger fra det spesielle til det mer allmenne» (Johannessen et al., 2021, s. 30). I induseringsprosessen går arbeidet fra empiri til teori. I et deduktivt design, tester forskeren en hypotese og beveger seg fra teori til empiri. Jeg vurderte både induksjon og deduksjon, men etter hvert som jeg startet min egen forskning og stadig fant uventede funn, ble tilnærmingen abduktiv. Tavory & Timmermans (2012, s. 169) beskriver abduktiv metode som «en kvalitativ dataanalyse som sikter mot ny teorikonstruksjon». Forfatterne argumenter for at forskere bør ha åpenhet for nye og uventede funn gjennom forskningsprosessen, og kritiserer induktivt og deduktivt design for å være regelbaserte metoder. Tavory & Timmermans (2012) finner at grounded theory er rådende metode innenfor sosialfeltet, og at metoden ikke har levert den forventede innovasjonen om nye teorier. Forfatterne hevder at metoden er tungt basert på induksjon og etter hvert har blitt bortimot synonymt med kvalitativ metode. Grounded theory bidrar på sitt beste til å bekrefte og bidra til eksisterende litteratur, ifølge forfatterne. «Abduksjon starter med konsekvensen og finner deretter årsakene» (Tavory &

Timmermans (2012, s. 171). Innenfor en slik tilnærming skal forskeren ha så åpen teoretisk tilnærming som mulig, og utvide repertoaret underveis i prosessen. Johannessen et al. (2021) sammenligner abduksjon med en arkeologs måte å jobbe på. Forskeren starter kanskje med en hypotese, men forkaster den når funnet viser seg å ikke stemme, og beveger seg deretter mellom teori og empiri. En arkeolog vurderer altså sannsynligheten for at en hypotese er sann, ut fra gjentatte funn som støtter hypotesen, skriver forfatterne.

Da jeg startet arbeidet, ønsket jeg å undersøke hvordan kommunene tolket og implementerte Barnevernsreformen fra styringsdokument til praksis. Funnene etter intervjuene med kommunene antydte at frihetsgraden opplevdes å være stor og at kommunene ønsket en tydeligere oppskrift på forebyggende arbeid. Det gjorde meg nysgjerrig fordi det ikke var i tråd med det jeg på forhånd trodde. Tavory & Timmermans (2012) argumenterer for at forskeren ikke bør være en ensom ulv, men aktivt drive meningsbryting. En parallell i en masteroppgave kan være dialog med veileder. Samtidig gjorde jeg egne søk og rådførte meg med veileder for å forstå de ulike retningene innenfor feltet. Jeg jobbet parallelt med funn og deler av teorien for å forsøke å finne relevante forklaringer. Den teoretiske rammen ble endret mye fra jeg startet. Flere artikler ble forkastet og nye teoretiske spor trådte frem etter hvert som resultatene av intervjuer og dokumentanalyser ble klarere. Etter å ha intervjuet kommunene, satt også jeg igjen med et ubesvart spørsmål: *Hva er de politiske premissene for Barnevernsreformen?* Jeg bestemte meg derfor for å legge til dette som et forskningsspørsmål etter å ha gjennomført rundt halvparten av intervjuene. Det ble også klart at jeg ville gjøre en dokumentanalyse, og funnene førte til teori om både NPM, post-NPM, myteperspektiv og det instrumentelle perspektiv, samt kulturelle og institusjonelle logikker.

Veien ble altså til mens det stadig dukket opp nye og interessante spor. Jeg har også forsøkt å bidra med ny teoriutvikling, noe som er formålet med en abduktiv tilnærming.

3.3 Datainnsamling

I delene under redegjør jeg for utvalget av informanter, arbeidet med intervjuguiden, og gjennomføringen av intervjuene.

3.3.1 Utvalg av informanter

«Hensikten med kvalitative undersøkelser er å få mest mulig kunnskap (fyldige beskrivelser) om fenomenet som studeres, og ikke foreta statistiske generaliseringer» (Johannessen et al., 2021, s. 58). Jeg ønsket ikke et tilfeldig, men et strategisk utvalg. For å besvare problemstillingen måtte jeg ha informanter som har spesiell innsikt i hvordan kommunene innfører Barnevernsreformen. Informantene måtte oppfylle bestemte kriterier for å delta i studien (s. 214). Dette talte for et utvalg av nøkkelinformanter, som er en form for ekspertutvalg. «Nøkkelinformanter har mye kunnskap om et fenomen og har kanskje et reflektert forhold til studiens innhold» (Johannessen et al., 2021, s. 69). Videre skriver forfatterne at de kan ha «viktige roller som eksperter på et emne».

Etter å ha definert utvalget, må antallet bestemmes. Det er begrenset med tid til rådighet i en masteroppgave, og svarene må dessuten analyseres grundig. Johannessen et al. (2021) sier at det kan være utfordrende å vite hva som er nok intervjuer og at ved studentoppgaver må man kanskje greie seg med et utvalg på under ti personer av hensyn til tidsbruk. «Det som er passende og hensiktsmessig, er ofte avgjørende i kvalitative utvalg» (Morse & Field, 1996. Gjengitt i Johannessen et al., 2021, s. 74. Dette talte for et utvalg på rundt seks-åtte personer, noe vi også ble rådet til på oppstartskurset hos NTNU. Ambisjonen var åtte, men jeg endte med syv fordi det var krevende å rekruttere. Jeg forstod at jeg ikke kunne sette for strenge kriterier for hvilke kommuner som skulle rekrutteres. Utvalget måtte tilpasses etter hvilke kommuner som responderte. Jeg så på lister over innbyggertall og geografisk beliggenhet for kommuner, og valgte tilfeldig fra dette. Alle kommuner er i oppstarten av reformen og kunne potensielt være interessante å intervju. Samtidig ville jeg ha variasjon i geografisk beliggenhet og kommunestørrelse for å eventuelt kunne finne mønstre. Rundt 20 kommuner fikk e-post med tilbud om å delta, men det tok lang tid å få svar. De fleste fikk jeg aldri svar fra. Jeg brukte min private e-post for å unngå dobbeltroller. Flere barnevernstjenester oppga at de fikk mange henvendelser fra studenter. Dersom jeg hadde brukt Bufdir-e-posten eller bedt kollegaer om å bidra til rekruttering ville prosessen ha tatt kortere tid, men det kunne jeg ikke gjøre fordi kommunene skulle være anonyme. Rekrutteringen tok tid, men min vurdering er at

utvalget bidro med svar som har belyst problemstillingen. Mulige skjevheter/svakheter kan være at utvalget har en overvekt av ledere og fagledere. I teorien kan det være en svakhet av kun én mann er intervjuet.

Tabell: Oversikt over informanter i undersøkelsen

Kommunebeskrivelse	Informantbeskrivelse
Kommune 1: Stor kommune	1a: Lederstilling i barnevernstjenesten 1b: Prosjektlederstilling for Barnevernsreformen i oppveksttjeneste
Kommune 2: Stor kommune	2a: Lederstilling i barnevernstjenesten 2b: Prosjektstilling i kommunen. Arbeider med Barnevernsreformen i samarbeidende helsetjeneste
Kommune 3: Liten kommune	3a: Lederstilling i barnevernstjenesten
Kommune 4: Mellomstor kommune	4a: Fagleder i barnevernstjenesten
Kommune 5: Liten kommune (i interkommunalt samarbeid)	5a: Lederstilling i barnevernstjenesten

3.3.2 Utvikling av intervjuguiden

For å utvikle intervjuguiden, leste jeg tidligere evalueringer om Barnevernsreformen (Pedersen et al., 2022; Deloitte, 2020), samt offisielle dokumenter om reformen. Jeg hadde en nyttig samtale med forsker Lena Westbye hos NTNU Samfunnsforskning, som arbeider med en ny evalueringsrapport om reformen på oppdrag fra Bufdir¹. Jeg snakket også med kollegaer i kunnskapsavdelingen hos Bufdir, som er bestillere av evalueringsrapportene. Hensikten var å finne ut hva man trenger mer kunnskap om. Veileder var til god hjelp med å justere spørsmålene. Da jeg startet arbeidet, hadde jeg en ambisjon om at min masteroppgave

¹ Rapporten publiseres i februar 2024.

skulle tilføre ny kunnskap om reformen. Da intervjuguiden ble utviklet vurderte om jeg skulle finne helt nye temaer som ikke er belyst i evalueringen (Pedersen et al., 2022). Evalueringen er svært omfattende og grundig, og omfatter svært mange undertemaer om reformen. Jeg ville undersøke innføringen av reformen, selv om antagelsen var at noen av funnene ville være de samme som evalueringsrapporten fant. Samtidig kan bidrag som finner det samme som eksisterende evalueringer og forskning, være nyttige og forsterke troverdigheten til oppgaven. Jeg ønsket egne funn om innføringen for å kunne belyse dem med ulike teoretiske perspektiver og analysere dem i dybden. Gjennom intervjuguiden har jeg forsøkt å finne temaer som kan drøftes i dybden og bidra med forklaringer på funnene.

Intervjuguiden var semistrukturert/ delvis strukturert. Dette er den vanligste formen for intervjuguide og en mellomting mellom helt strukturert og helt åpent (Johannessen et al., 2021). Deltagerne fikk de samme spørsmålene, men de fikk noen ulike støtte- eller oppfølgingsspørsmål etter hvilken vei samtalen tok. En semistrukturert guide ble valgt fordi det kan være noen svakheter ved både åpen samtale og helt strukturerte intervjuer. En intervjuguide gjør det enklere å kategorisere og sammenligne svar i ettertid enn en åpen samtale. Det er også en fordel å ha en viss fleksibilitet i samtalen. Svakheten med semistrukturert metode er at svarene kanskje blir noe vanskeligere å sammenligne enn ved strukturerte intervjuer og at en forsker må være forsiktig med å trekke for bastante slutninger. Samtidig vurderte jeg at det var en fordel å ha fleksibilitet i samtalen, og spesielt fordi jeg hadde en abduktiv metode og var interessert i nye spor.

Det er alltid noen utfordringer å lage et spørreskjema som man kan være sikker på at besvarer problemstillingen. Jeg gjorde flere justeringer i ordlyd, og testet guiden på et par kollegaer for å finne ut om spørsmålene var forståelige for personer med annen teoretisk bakgrunn enn meg. Etter denne testingen fjernet jeg blant annet ordet «translasjon» fra spørsmålene. Ordet brukes i Røviks teorier (2016), men i praksis ble det for abstrakt for testutvalget. Jeg erstattet ordet med «innføring». Jeg har også brukt ordet «oversette», noe jeg opplevde at stort sett var forståelig for informantene.

3.3.3 Gjennomføringen av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført på Teams fordi de måtte finne sted i lunsjen i arbeidstiden og fordi alle informantene befant seg i andre kommuner enn min hjemkommune, Oslo. På forhånd hadde respondentene fått tilsendt spørsmålsguiden og samtykkeskjema.

Intervjuguiden virket forståelig for informantene, og etter mitt syn fikk jeg i stor grad svar på spørsmålene. Samtalene fløt lett, og Barnevernsreformen var et tema som engasjerte informantene. Noen av spørsmålene, som hvordan kommunens tilpasninger og tolkning av oppdraget hadde vært, krevde noen forklarende kommentarer fra min side. Erfaringen ble at noen av spørsmålene engasjerte langt mer enn andre. For eksempel kunne flere av informantene snakke bortimot tyve minutter om det første spørsmålet; «Hvordan har prosessen med å innføre oppdraget om Barnevernsreformen vært hos dere?». Spørsmålet om hvilke aktører eller arenaer kommunene innhenter læring fra, ble stort sett besvart i løpet av ett minutt. Jeg merket også at noen av temaene var noe overlappende, og at jeg noen ganger opplevde å gjenta meg selv ved å stille et spørsmål de allerede hadde besvart. En svakhet ved guiden var kanskje at noen av spørsmålene var veldig åpne, og informantene vektla mange ulike undertemaer. Det gjorde det noe mer krevende å kategorisere temaene i ettertid.

Ideelt sett skulle jeg hatt nærmere én time med hver informant, og dette var tiden som var beregnet da jeg skrev intervjuguiden. Alle informantene i barnevernet var veldig presset på tid, og intervjuene ble i praksis på 30-40 minutter per informant. Mange spørsmål skulle besvares på kort tid. Jeg opplevde å få grundigere svar på de første spørsmålene mine enn de siste. Samtidig er min vurdering at funnene var nokså tydelige og at jeg fikk svar på problemstillingen, selv om tiden noen ganger ble litt knapp. Intervjuguiden finnes i vedlegg 2 og søknad og godkjenning fra Sikt er i vedlegg 1.

3.3.4 Utvalgsperioden

Da jeg startet arbeidet med masteroppgaven, laget jeg en fremdriftsplan der alle intervjuer skulle gjennomføres i løpet av en periode på én til to måneder. Det viste seg å være vel optimistisk. Flere av barnevernstjenestene svarte aldri på e-posten, og det tok lang tid å rekruttere. Jeg presiserte i henvendelsene at oppgaven var mitt selvstendige arbeid på NTNU, og at jeg kun var interessert i innføringsprosessen. Undersøkelsen skulle ikke være en vurdering av hva de har oppnådd. Det kan være slik at noen kommuner ikke ønsket å delta. På

den annen kan tilfeldigheter og tidspress kan være like sannsynlige forklaring på manglende respons. Intervjuene ble derfor gjennomført over en mye lengre periode (april-november) enn planlagt. Slik jeg vurderer det, ble det en styrke for oppgaven. Jeg rakk å reflektere mellom intervjuene og bli bevisst i rollen som intervjuer. En lengre tidsperiode ga meg også en annen ro til å sortere funn og utvide det teoretiske perspektivet.

3.4 Analyse av dataene

Dataanalysen skal organisere og systematisere dataene etter tema og legge grunnlaget for videre analyse og tolkning (Johannessen et al., 2021). Semistrukturerte intervjuer gir mange sider med svar, og noen av dem kan være vanskelige å sammenligne. «Johannessen et al. (2021) skriver at kvantitative ofte data sorteres automatisk, for eksempel gjennom grafer, mens kvalitative data må sorteres etter at de er hentet inn. Mason (2018. Gjengitt i Johannessen et al., 2021, s. 153) viser til tre vanlige måter å inndele data på: tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av data, kontekstuell dataorganisering og bruk av diagrammer og tabeller. Jeg var ikke ute etter kontekstuell kategorisering, og svarene var heller ikke standardiserte nok til å settes i en tabell. For min oppgave ble tverrsnittbasert kategorisering vurdert som det beste alternativet. På denne måten kunne jeg kategorisere svar som har likhetstrekk på temaer for å vurdere likheter og ulikheter. Eksempler på kategorisering finnes i vedlegg 4.

3.4.1 Reduksjon av data

Da intervjuene var gjennomført, satt jeg igjen med rundt 25 sider med tekst. Noe av reduksjonen ga seg selv. Jeg tok for eksempel bort informasjon som kunne bidra til å identifisere kommunene, og setninger som viste til forkortelser, faguttrykk eller lignende som det var vanskelig for lesere å forstå, og som jeg var usikker på om jeg oppfattet rett. Dette er en masteroppgave med organisatorisk perspektiv, og ikke en barnevernsfaglig oppgave. Derfor tok jeg bort tekst som var interessant, men som jeg vurderte som for detaljert for denne problemstillingen. Informantene snakket fritt, og flere av svarene som ikke omhandlet spørsmålene ble ikke tatt videre med i kodeprosessen, selv om det var mange interessante refleksjoner.

Med en abduktiv tilnærming ble rådataene gjennomgått i flere omganger. Nye funn i teori eller empiri gjorde at data jeg først hadde silt bort, plutselig ble relevante. Den motsatte logikken inntrådte også. Funn jeg tidligere hadde vurdert som viktige, ble mindre relevante. En mulig svakhet kan være at det kan være nyanser jeg ikke har fanget opp, og funn jeg har oversett. Samtidig har en abduktiv tilnærming medført at jeg har vurdert datareduksjon i flere omganger.

3.4.2 Tverrsnittbasert inndeling

Jeg laget et ark med alle svar som var vurdert som relevante for problemstillingen. Deretter opprettet jeg én kolonne med temaer og én kolonne som viste oversikt over hvilken informant som hadde svar. På denne måten kunne jeg forsøke å finne systematiske likheter og forskjeller mellom informanter med ulik bakgrunn. Jeg fargekodet intervjuvarene i et annet dokument, for å sikre at jeg fikk med alle svar. For eksempel fikk temaet «læring» gul fargekode, og alle svar som ble merket gult ble sortert i kolonnen «læring». Jeg satt med over tyve temaer først, og forsøkte å redusere dem og slå kategorier sammen. Det første spørsmålet i intervjuguiden var: «Hvordan har prosessen med å innføre oppdraget om Barnevernsreformen vært hos dere?» Dette var et veldig åpent spørsmål som ofte krevde oppfølgingsspørsmål. Noen av svarene kunne vært kategorisert i flere koder. Jeg har prioritert å beholde meningen i stedet for å stykke det opp, og for å ikke miste kontekst eller forbeholdene for sitatet. Flere av sitatene i funn-delen er derfor ganske lange. Jeg stilte også noen ulike støttespørsmål til informantene, enten for å få samtalen til å flyte, eller fordi jeg rett og slett ble nysgjerrig. Dette gir mindre standardisering og grunn til å være forsiktig med å generalisere alle funnene. Jeg har forsøkt å tydeliggjøre dette i funndelene.

Jeg noterte læringspunkter etter de første samtalene. Det viktigste læringspunktet for meg var at det var vanskelig å styre samtalen med så åpne spørsmål og en semistrukturert guide. I noen tilfeller var det uklart for meg hva informanten snakket om, og om vi fortsatt var på samme spørsmål som jeg hadde stilt. Dette gjaldt særlig i tilfeller der informanten brukte forkortelser, faguttrykk eller viste til samarbeidende tjenester som vedkommende kjente godt, men som jeg ikke kjente. For å forsikre meg om at det ble riktig, stilte jeg ofte spørsmålet «Jeg oppfatter at du mener *dette* (leste opp setning). Blir det riktig å notere det slik?» Denne samtalenformen kan også ha ført til at jeg satt igjen med en noe mindre tekstmengde enn jeg trodde på forhånd, men at svarene jeg fikk var relevante for oppgaven.

3.5 Dokumentanalyse

Etter å ha intervjuet rundt halvparten av informantene, ville jeg finne ut mer om hvordan reformen er beskrevet av myndighetene og hvordan den er begrunnet. Det finnes flere typer dokumentanalyser. Jeg har valgt en kvalitativ dokumentanalyse. Johannessen et al. (2021) beskriver en dokumentanalyse som «en type kvalitativ innholdsanalyse der forskeren samler inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forhold i samfunnet vi ønsker å studere» (s. 236).

Johannessen et al. (2021) viser til Grønmo (2004), som har foreslått en systematisk faseinndeling av kvalitativ innholdsanalyse. Fasene er forberedelser, datainnsamling og analyse. I de neste avsnittene redegjør jeg for de ulike fasene. I fase én, forberedelser, må forskeren avklare hvilke tekster som skal undersøkes og gjøre et utvalg. Skriftlige dokumenter kan finnes i mange former, som artikler, e-poster, kronikker og offentlige dokumenter. Jeg var etter hvert kjent med at Barne- og familiedepartementet har opprettet en nettside om saksgangen for Barnevernsreformen (Regjeringen, u.å.), hvor man kan følge den politiske behandlingen av reformen og finne relevante saksdokumenter. Her ligger lovproposisjoner, taler og pressemeldinger om reformen. Antall dokumenter er ikke stort i omfang, og det var derfor mulig å gjennomgå alle. Bufdir har også opprettet en informasjonsside om Barnevernsreformen, med oversikt over evalueringsrapporter og ressurser for kommunene.

Innholdet for dokumentanalysen er taler, pressemeldinger, lovproposisjonen og ressurser for kommunene hentet fra disse to informasjonsnettsidene. De fleste av dokumentene består av korte tekster, unntatt lovproposisjonen. I akkurat dette dokumentet gjorde jeg søk på temaene jeg ønsket mer informasjon om, som «forebyggende arbeid», «ledelse» og «økonomiske insentiver». Jeg har i hovedsak konsentrert meg om den politiske retorikken som begrunner reformen.

Dokumentene vises i tabellen under og er også oppgitt i litteraturlisten:

Dokument	Beskrivelse
Prop. 73 L (2016–2017). Endringer i barnevernloven (Barnevernsreform) (Regjeringen, 2017a)	Lovforslaget om Barnevernsreformen.
Pressemelding. Barnevernsreformen: Bedre hjelp der barna bor (Regjeringen, 2017b)	Pressemelding fra Barne- og familiedepartementet om reformen.
Innlegg. Barnevernsreformen for et bedre barnevern (Regjeringen, 2017d)	Tale/innlegg fra daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne til Ideelt barnevernsforum.
Bedre hjelp der barna bor (Horne, 2017)	Kronikk i avisen Nordlys om lanseringen av reformen fra daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne.
Innlegg: Bedre hjelp der barna bor (Regjeringen, 2017c)	Pressekonferanse i Regjeringskvartalet med daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne.
Nå trer Barnevernsreformen i kraft. (Regjeringen, 2021b)	Nyhets sak fra Barne- og familiedepartementet med sitater fra barne- og familieminister Kjersti Toppe.
Bufdir, tilstandsrapportering (Bufdir, 2021)	Mal til kommunene om hvordan de kan lage en tilstandsrapport.

3.5.1 Avgrensninger

Jeg tok kontakt med avdelingen i Bufdir som har ansvar for implementeringen av reformen, for å etterspørre styringsinformasjon fra Bufdir til kommunene. Jeg ba også om oversikt over tildelingsbrev fra Barne- og familiedepartementet til Bufdir, og fra Bufdir til Bufetat og statsforvaltere fra 2020-2022. Jeg søkte på reformen i tildelingsbrevene, men fant at reformen var lite detaljert beskrevet og jeg kunne ikke se noen tydelige funn eller sammenhenger. Derfor valgte jeg å ta ut disse dokumentene fra analysen. Jeg kunne ha gjennomgått statlige

myndigheters årsrapporter for å lete etter funn om hvordan reformen omtales, men her gjorde jeg en avgrensning av hensyn til tid og oppgavens omfang.

3.5.2 Utvelgelse av tekst

I en dokumentanalyse må forskeren skaffe seg oversikt over mulige dokumenter og vurdere innholdet i dem, velge ut de dokumentene som er gjenstand for grundig undersøkelse og gjøre en tolkning av innholdet (Johannessen et al., 2021). Jeg skaffet meg oversikt over innholdet i alle dokumentene på disse to nettsidene ved å gjennomgå innholdsfortegnelse, lese sammendrag og skimlese. I utgangspunktet var alle dokumentene relevante. For å kunne gjøre en utvelgelse av informasjon, gikk jeg tilbake til problemstillingen, forskningsspørsmålene og funnene fra intervjuene med kommunene. Jeg valgte dokumenter som omtaler temaene jeg var ute etter å forske mer på. Dette var for eksempel reformens intensjoner, økonomiske insentiver, ressurser kommunenes frihetsgrad, ledelse og kompetanse, styring og måling, samarbeid mellom sektorer og læring.

Etter å ha gjort et utvalg av dokumenter, er forskeren i fase to, datainnsamling. Jeg leste de delene av dokumentene som omhandlet temaene for min oppgave grundig, samt at jeg skaffet meg oversikt over dokumentets hensikt og beskrivelse. Offentlige dokumenter fra norske departementer og direktorater har både høy relevans og høy troverdighet. I denne fasen var det viktig å ha en nysgjerrig tilnærming og være åpen for funn som både kunne bekrefte, avkrefte og nyansere funn fra intervjuene. Forskeren må være kildekritisk og vurdere det kontekstuelle i denne fasen (Johannessen et al., 2021). I funndelen gjengis derfor sitater ordrett og med kilder, slik at leseren kan etterprøve tolkningen.

Etter å ha kategorisert innholdet hadde jeg tekst som var vurdert, men ikke ferdig tolket eller systematisert. I fase tre, startet analysen av innholdet. I denne fasen må teksten reduseres og tydeliggjøres. Denne fasen ble delvis overlappende med datainnsamlingen ble fordi jeg lette etter funn innenfor forhåndsdefinerte kategorier. I dokumentanalysen ønsket jeg å studere meningsbærende innhold, noe som innebærer en fortolkning av teksten fra forskeren. Johannessen et al. (2021) beskriver analysefasen i fire trinn: kondensering, koding, kategorisering og tematisering. I kondenseringsfasen ble den kategoriserte teksten vurdert og redusert, slik at teksten ble klarere. Kodingen gir en sortering av innholdet. Kodene ble kategorisert i temaer, blant annet: “organisering” og “frihetsgrad”, «læring», «samarbeid» og

«styring fra statlige myndigheter» og «forebyggende arbeid». Kategoriene ble stadig endret etter hvert som jeg fikk flere funn og hovedfunnene ble tydeligere. Jeg hadde også her en abduktiv tilnærming, slik at jeg endret kategoriene etter hvert som det ble klarere for meg hvilken teori som kunne bidra til å belyse dem.

En dokumentanalyse er en kvalitativ analyse, noe som alltid innebærer rom for tolkning. Funnene kan farges av forskerens biaser. Ved å følge trinnene i prosessen vil arbeidsmetoden være grundig og mulig for andre å etterprøve. I funndelen gjengis sitater og utdrag ordrett slik at leseren selv kan vurdere og etterprøve min tolkning. Gjennom kodingen har jeg forsøkt å skille mellom rene beskrivelser og meningsbærende innhold. Åpenhet om kilder og kontekst styrker troverdigheten. Det er også en styrke å kombinere flere metoder, som tidligere forskning, intervjuer og dokumentanalyse, fordi det gir flere kilder som kan sammenlignes (Johannessen et al., 2021). Konteksten uttalelsene er gitt i, må vurderes kritisk. Uttalensene fra ministrene er «festtaler», og det er mulig konteksten gjør at nyanser forsvinner. Samtidig er det disse dokumentene som ligger ute hos regjeringen, noe som gjør dem til offisielle dokumenter som kan og bør analyseres. Etter mitt skjønn gir uttalelsene sentrale politiske føringer for reformen.

3.6 Studiens kvalitet

Guba og Lincoln (1981) argumenterer for at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative (Gjengitt i Johannessen et al., 2021).

3.6.1 Pålitelighet (reliabilitet)

«Et grunnleggende spørsmål i all forskning er dataens pålitelighet» (Johannessen et al., (2021, s. 27). Johannessen et al., (2021, s. 256) argumenter for at «krav om reliabilitet er lite hensiktsmessig i kvalitativ metode, men at forskeren kan styrke sin pålitelighet overfor leseren ved å være åpen om innsamlingsprosessen og kriterier for evaluering». Jeg har forsøkt å gi mest mulig innsyn i utvalget av svar, hvordan svarene er kategorisert og valgt ut. Åpenhet om metode og kommunikasjon av valgene som gjøres underveis i prosessen, kan styrke påliteligheten. Påliteligheten kan styrkes ytterligere ved åpenhet om forforståelse og metodekritikk i ettertid. Dette har jeg forsøkt å gjøre i oppgaven, både gjennom åpenhet underveis og ved å legge ved eksempler på koding (vedlegg 4.)

3.6.2 Troverdighet (intern validitet)

«Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåte og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten» (Johannssen et. al., 2021, s. 256). Forfatterne viser til Lincoln & Guba (1985) som hevder at metodetriangulering og vedvarende observasjonen styrker troverdigheten. Ved å se til tidligere evalueringer om reformen (Deloitte, 2020; Pedersen et al., 2022), samt gjennomføre både intervjuer og dokumentanalyse, har jeg forsøkt å styrke studiens troverdighet.

«Vedvarende observasjon innebærer å investere nok tid til å bli godt kjent med feltet, slik at man kan skille mellom relevant og ikke-relevant informasjon og bygge opp tillit» (Lincoln & Guba, 1985. Gjengitt i Johannssen et. al., 2021, s. 256-257). Det kan være en styrke at jeg har jobbet lenge innenfor barnevernsfeltet og samlet inn data til oppgaven gjennom nesten et helt år. Samtidig har jeg latt informantene få lese gjennom svarene i oppgaven, for å forsikre meg om at jeg har oppfattet dem rett og at deres svar ikke er tatt ut av sammenheng.

3.6.3 Overførbarhet og generaliserbarhet

Johannessen et al. (2021) påpeker at «hvorvidt funnene fra en studie kan overføres til en annen kontekst, må vurderes med varsomhet. Dersom forskeren lykkes med å gi fylldige beskrivelser, er det lettere for andre å vurdere om resultatene er overførbare» (s. 258).

Oppgaven har et lite, kvalitativt utvalg, og det er ikke sikkert at funnene er overførbare. Samtidig er flere av funnene nokså tydelige, og jeg har brukt flere andre kilder som indikerer lignende funn. Johannessen et al. (2021) argumenterer for at det er mer hensiktsmessig å bruke begrepet overføring av kunnskap enn generalisering i kvalitativ metode. Begrepsskillet bidrar til å klargjøre ulike tilnærminger mellom kvalitativ- og kvantitativ metode i hva som kan regnes som overførbart/generaliserbart. Kombinasjonen av empiri, dokumentanalyse og tidligere forsknings- og evalueringsrapporter om Barnevernsreformen kan styrke funnene. Åpenhet om metode kan også styrke lesernes grunnlag for å vurdere om funnene er overførbare. Målet er å gjøre funn som kan bidra til å trekke slutninger utover egen datainnsamling (Johannessen et al., 2021).

3.7 Forskningsetiske vurderinger

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) trekker frem tre hensyn: informantens rett til selvbestemmelse, informantens rett til privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Nerdrum, 1998. Gjengitt i Johannessen et al., 2021).

For å sikre informantens rett til privatliv er svarene anonymiserte. De har også fått opplysninger om min tilknytning til Bufdir, informasjon om studiens hensikt og mulighet til å lese gjennom og korrigere svar. Informantene har samtykket skriftlig. Jeg fikk råd om mulige kommuner å intervju gjennom nettverk i barnevernet som ikke hadde tilknytning til min arbeidsplass. De informantene som ble kontaktet på bakgrunn av nettverk, var da innforstått med at vedkommende visste at ansatte i deres kommune kanskje ville stille som informanter. Samtidig er det ikke mulig å se hvem som står bak svarene i oppgaven og hvilke kommuner som sa ja.

Jeg brukte jobb-pc til oppgaven, men lagret verken informantens navn eller kommune på pc-en. Datoen for intervjuene ble lagret under initialene deres i det opprinnelige svardokumentet. I kodingen gjorde jeg om initialene til koder som informant «1a» og «1b». Tallet viser til kommune og nummeret er rekkefølgen de ble intervjuet i. Intervjuene foregikk på Teams, og innkallingene lå i min jobbkalender. I innkallingen skrev jeg kun «samtale» i emnefeltet for å holde avtalen anonym, samt at jeg lagret avtalen som «privat» hos meg selv. All korrespondanse med informantene foregikk på min private e-post. Informantene har fått lese gjennom resultatdelen av oppgaven for å vurdere om informasjonen kunne identifisere dem og for å få mulighet til å korrigere konteksten. Opptak og e-poster vil bli slettet etter at denne oppgaven er levert, i henhold til avtalen fra Sikt.

Fordi jeg skulle skrive om barnevernet, måtte jeg tenke nøye gjennom om det kunne være noen spesielle etiske dilemmaer. Ingen sensitive opplysninger om barn og familier i barnevernet ble behandlet. Det ble heller ikke behandlet opplysninger om ansatte i kommunene Sikt godkjente søknaden uten å problematisere behandling av sensitive opplysninger.

4 Resultat og funn

Dette kapittelet består av mine empiriske funn, og er todelt. I den første delen presenteres funn fra intervjuer med kommunene, og i den andre delen funn fra dokumentanalysen.

4.1 Funn fra intervjuene

I delene under presenteres hovedfunn fra intervjuer med syv informanter i kommunene. Kapitlet kunne ha vært satt opp på flere ulike måter, for eksempel etter forskningsspørsmålene eller intervjuguiden. Jeg har forsøkt å disponere innholdet etter prinsippet om at de tydeligste funnene presenteres først. Samtidig er funnene kvalitative. Hva som er de tydeligste funnene blir derfor en noe skjønsmessig vurdering, som sees også i lys av problemstillingen, forskningsspørsmålene og valg av teori.

4.1.1 Målene er tydelige, men ikke oppskriften

Intensjonen med reformen er bra. Men jeg tror ikke det er riktig så enkelt som man skulle ønske.

Barnevernslederen som utaler dette, oppsummerer et av de tydeligste funnene: Informantene opplever at intensjonen og målene for reformen er tydelige. Samtidig sier nesten samtlige av informantene at reformen mangler innhold, noe som gjør det krevende å innføre den.

Reformen oppfordrer til samarbeid og komme tidlig inn uten at det legges inn noe innhold. Samtlige kommuner klør seg i hodet, tror jeg. Hvordan skal vi gjøre det? Jeg fatter ikke hvordan vi skal få dette til. Vi får bare oppfordringer.

Sitatet over er fra en annen barnevernsleder. Begge informantene har lang erfaring som ledere, den ene fra en liten kommune og den andre fra en stor kommune. Informanten fra den lille kommunen sier også noe flere andre tar opp: Kommunene forventet faglig innhold og retning fra statlige myndigheter da reformen skulle innføres, men opplever at «oppskriften» aldri kom.

Jeg tror ikke vi har fått tilsendt noe, jeg. Vi har vært orientert om at «her kommer det en ny reform» og «her kommer det en ny lov». Det virker som om den reformen er litt

overveldende for alle nivåer i forvaltningen, for det virker som om de vi venter på styringssignaler fra, har nok med å styre seg selv – å holde orden i eget hus. Og så bryr de seg ikke så mye om vårt hus, hvis jeg skal bruke det begrepet. Og så er det jo noen «men -er» i det jeg sier, da. Jeg blir jo litt unyansert, jeg vet jo det selv.

En informant sier at reformen kunne hatt mer innhold:

Oppskrifta har ikke vært klar. Jeg tror.. selv om de overordnede oppgavene for reformen er ganske klar, målene for reformen er ganske tydelige, men jeg tror vi kunne vært tjent med litt flere svar på hvordan, at det ble gitt til kommuneledelsen. Hvordan ser man for seg at man løser dette? Selvfølgelig med noe frihet til lokale justeringer.

Her kan det gjøres en presisering. Reformen kom i en pakke med flere innholdselementer. Det er «oppskriften» på det forebyggende arbeidet som oppleves som åpen og uklar. Den delen av reformen som handler om fosterhjem har langt tydeligere innhold. En fagleder i barnevernet omtaler reformen som *todelt* flere ganger gjennom intervjuet:

Jeg ser dette (*reformen*, min kommentar) som en todeling. Vi har en ganske tydelig strategi på dette som handler om økt ansvar på fosterhjemsområdet. Der har vi gjort helt konkrete tiltak og konkrete endringer. Og det oppleves mer tydelig. Der var vi i forkant og fikk det til veldig godt. Men det mangler en tydelig strategi på dette som handler om tidlig innsats og forbyggende arbeid.

Jeg finner en gjennomgående frustrasjon hos nesten samtlige kommuner over å få større ansvar og mål, men lite innhold å styre etter. Samtidig bør det nevnes at flere av informantene tror reformens intensjon kan være god. En erfaren barnevernsleder sa under intervjuene at kommunene opplever at reformen er mer som en *visjon, enn styringssignaler*. En annen barnevernsleder uttrykte at de *ikke har fått noen ting, men at de har ventet på at myndighetene skal fylle reformen med innhold*. Dette er tydelige funn.

Et spørsmål i intervjuguiden var om kommunene har gjort bevisste tilpasninger av reformen. Her fant jeg ingen tydelige svar. Min tolkning er at det henger sammen med at oppskriften er

åpen, slik at det er uklart hva som eventuelt skulle være «bevisste» tilpasninger. Reformen har også kommet kort, noe jeg kommer tilbake til.

4.1.2 Frihetsgraden er størst på forebyggende arbeid og beste praksis er uklart

Hva betyr «forebygging»?

Et av de tydeligste funnene illustreres av sitatet over. Nesten samtlige informanter påpeker at selve premisset for reformen, bedre forebyggende arbeid, ikke oppfattes likt. Det er verken lik oppfatning av begrepet mellom kommunene, innad i kommunen eller i tjenestene. Funnet kan modereres med et sitat fra én fagleder, som mener at det er ligger en retning fra myndighetene i reformen. Denne informanten sier:

Jeg oppfatter det som en ganske åpen oppgave, men så er det klart at du merker jo hvor satsingsområdene er, ikke sant. Sånn som foreldreveiledningstiltak og hjelpetiltakskatalogene. De satser jo høyt på kompetanse i barneverntjenestene.

Det var gjennomgående hos nesten alle informantene at mangelen på retning innen det forebyggende arbeidet gjør det vanskelig å finne ut hva de skal *gjøre*. I de siste intervjuene forsøkte jeg å komme dypere inn i temaet. Derfor spurte jeg informantene om det er enighet om hva som er beste praksis på forebyggende arbeid og om det finnes en oppskrift som kan implementeres i kommunene. Her svarte nesten alle informantene «nei». Faglederen som uttalte seg i forrige sitat, mente derimot at det *er* enighet om hva som er godt forebyggende arbeid. Informanten mente at det finnes programmer som kan hentes inn, men at disse er for store og for dyre for små kommuner. De andre informantene var derimot tydelige på at det forebyggende arbeidet er helt åpent, og det er dette som er hovedfunnet. Her er et eksempel som illustrerer dette:

Vi ville lage en oppvekstplan, så det var en diskusjon rundt «hva betyr forebygging»? Forebygging i barnevern og barnehage er to forskjellige ting. Vi må finne ut – «hva mener du med forebygging»? Vi må snakke sammen for å lykkes.

En informant som jobber i oppveksttjenesten, tar opp det samme:

Det har kommet frem i kartlegging at tidlig innsats og forebygging tenker vi helt annerledes om. Er det alder som er tidlig innsats? Her er det mye uavklart.

Det kan også være en utfordring at det er vanskelig å vite hva som virker. På spørsmål om det er noen kommuner som gjør tiltak med dokumentert effekt, reflekterer informanten slik:

Det er jeg usikker på. Det vi har fått lagt frem er at de har starta med noen prosjekter som virker så godt at de har valgt å videreføre det, så det betyr vel at det har hatt effekt. Færder kommune² har vel fått til mye. De har laget et Familiens hus med forebyggende fokus. De overførte en del stillinger fra barnevernstjenesten inn i dette huset og har valgt å videreføre det fordi de synes å se at det har hatt god effekt.

Som informanten tar opp, var Færder kommune med i pilotprosjektet og fikk noe mer midler til arbeidet enn det andre kommuner får. På spørsmål fra meg om det er klart hva det forebyggende arbeidet skal være, svarer en annen informant:

Det er ganske åpent. Det trengs selvsagt en mye bredere tilnærming i kommunen enn det som har vært nå, men vi mangler litt det helhetlige og felles forståelse. Vi må på en måte begynne der, da, og danne grunnlaget i egen kommune. I kommunen har vi likevel en plan for forebygging som ser på hva det er, og deler det inn i nivåer. Men vi jobber jo alle på hver vår tue.

En fagutvikler i en mellomstor kommune tar også opp utfordringen med å skape en felles forståelse innad i kommunen:

I forhold til det forebyggende, så er det vanskeligere. Hva skal man gjøre, hvordan skal vi ha noen langsiktige mål, hva skal vi satse på? Ganske store beslutninger å ta

² Færder kommune var med i prøveprosjektet for reformen (Deloitte, 2020). Informanten viser til prøveprosjektet.

egentlig for kommunen, og det er beslutninger som vi opplever ikke er tatt i tilstrekkelig grad da. Vi har ikke definert “dette vil vi ha på plass”. Selv om det ble gitt anbefalinger fra arbeidsgruppa om hva vi burde jobbe med, så er det mer uklart.

Jeg spurte informanten om det fantes ett svar eller metode som kan implementeres, og om det var slik at hvis det fantes nok midler så kunne alle kommuner i teorien ha fulgt en oppskrift og fått samme resultat. Da svarte informanten:

Nei, det tenker jeg ikke at det er. Nei. Og så blir det litt mer subjektivt i forhold til hva de enkelte enhetene opplever at det er behov for. Men jeg tror at hvis vi hadde hatt litt mer midler å forvalte i forhold til forebyggende arbeid så kunne vi ha tenkt friere sammen, nettopp for å definere «hva har vi behov for i vår kommune». For det er gjort et arbeid i kommunen for å se på «hvilke forebyggende tiltak har vi?», «hvor er det hull?», «hvor har vi mangler?», og da er vi nok ganske enige på tvers av enhetene.

De fleste informantene tar altså opp utfordringen med å fylle begrepet “forebyggende arbeid” med innhold. Den siste informanten tar også opp ressursituasjonen, noe som presenteres nærmere etter hvert.

4.1.3 Sektorreform eller Barnevernsreform?

Et tydelig funn er at flere informanter er kritiske til reformens innretning. Reformen ble kommunisert som en «Barnevernsreform», den eies av barnevernsmyndighetene og drives primært av lovendringer i barnevernet. Til det siste kan det tilføyes av det også er lagt inn lovendringer i samarbeidsbestemmelser mellom oppveksttjenestene i kommunene (Bufdir, u.å. h) som en del av reformpakken. Hovedinntrykket til flere av informantene er likevel at det fremstår som et paradoks at reformen drives av barnevernet, når intensjonen er at helsesektoren og oppveksttjenester også skal forpliktes til samarbeid om forebyggende innsats. Flere av informantene påpekte at reformen er tydelig kommunisert til barnevernet, men at den ikke har samme forankring i helsesektoren eller andre samarbeidstjenester i kommunen. Et par av informantene sier at de andre tjenestene ikke opplever samme forpliktelse til reformen som barnevernstjenesten gjør, og at samarbeidet derfor blir tilfeldig. Premisset for reformen er at barnevernet og de andre tjenestene skal samarbeide om

forebygging, men flere informanter i barnevernet opplever at reformen bare er en Barnevernsreform. En informant påpeker at det er rart at kommunene forventes å kunne samarbeide på tvers av sektorer, når dette da ikke ser ut til å bli gjort fra øverste myndigheter.

Et sitat fra en barnevernsleder utdyper et poeng som flere av informantene tar opp:

Det er veldig uheldig at det ble en Barnevernsreform – flere departementer burde eid den sammen. Det tok lang tid før helse «catchet» at de er en del av reformen. Det var klønete håndtert av direktoratet og reformen. Det kom ut som det var en Barnevernsreform. Vi kaller den bare «oppvekstreformen». De kunne med fordel vært ute med skole og helse og fått tydeliggjøring fra departementer og direktorater. Barnevernet er en liten flis i denne sammenhengen. Dette burde også ha vært koblet opp mot kommunalministeren og vært forankret på høyere nivå.

En informant fra barnevernet i en mellomstor kommune sier noe av det samme:

Helt tidlig så vi at dette egentlig var veldig ukjent for alle andre enn oss. Én av utfordringene var at det het “Barnevernsreform”, at det var tydelig kommunisert til vår sektor, vår enhet, men ikke i samme grad forankra i ledelsen i de andre sektorene. Det var mer ukjent for dem hva de i det hele tatt skulle være med på, så vi var liksom på ulike steder da vi gikk i gang med prosessen. Så jeg tror de (*andre sektorer, min kommentar*) opplevde at det var uklart hva det skulle handle om i det hele tatt, hva slags rolle de skulle ha, og dette var en stor frustrasjon for ledelsen min igjen i barneverntjenesten, fordi det var forsøkt kommunisert til kommunalsjef i lang tid at “dette kommer, dette er mer enn bare barnevern”, men det var litt vanskelig å få til.

Informanten legger til at det er utfordrende å få de andre sektorene i kommunen med om bord og få dem til å ta like stort eierskap til reformen. Samtidig som myndighetene får kritikk får måten reformen ble presentert på, legger én informant til at hen synes at Bufdir har vært flinke til å dele informasjon om reformen. Kanskje kan dette funnet illustrere at det ikke er mangel på informasjon, men mangel på *innhold*. Funnet er ikke sterkt, fordi informasjonen ikke vært fokus i oppgaven. Det som derimot er et tydelig funn, er at informantene er opptatt av det

symbolske når informasjonen om reformen drives av barnevernssektoren – og ikke av flere departementer eller direktorater samlet.

Jeg spurte aldri om statsforvalternes rolle, men temaet ble likevel tatt opp av flere informanter. Her er det et tydelig funn at statsforvalternes rolle har variert mye, og kommunene opplever at «oversettelsen» av reformen ikke ble klarere for dem gjennom statsforvalter. Én informant viser til at statsforvalter et annet sted i landet enn der hen jobber, har gjort en god jobb med reformen, men at de har vært lite påkoblet i informantens egen kommune. Et sitat som utdyper dette er fra en barnevernsleder i en liten, interkommunal kommune:

Jeg mener at statsforvalteren skulle vært mye mer på med informasjon. De skulle gått med informasjon til ledelsen i hver kommune og sagt at «dette kommer, her må dere være obs, hvordan tenker dere å gjøre det? Vi anbefaler dette, ikke sant?». Her kom jo ikke statsforvalteren på før kommunen allerede var i gang, og da hadde jo kommunen allerede satt agendaen selv, og da sitter jo alle og gjør det forskjellig. I vår region så tror jeg det handler mye om at statsforvalteren ikke har vært på i det hele tatt, og du har manglet den kontakten med sentrale myndigheter. De (*kommunene, min kommentar*) styrer på selv og gjør lokale tilpasninger. Dét er det kommunale selvstyret.

Ett av spørsmålene i intervjuguiden er hvordan prosessen med å innføre reformen har vært i kommunen. To informanter fra barnevernstjenesten opplevde at de hadde god kunnskap om at reformen skulle komme. En fagleder fra barnevernstjenesten sa at kommunen var godt kjent med at reformen skulle komme, og at de raskt startet arbeidet med å finne ut hva reformen skulle bety for dem. Dette funnet går igjen i barnevernstjenestene som visste godt at reformen kom. Et interessant funn er at de to eneste informantene som kom fra samarbeidstjenester (helse og skolehelsetjeneste) opplevde at reformen kom brått eller tilfeldig. Den ene informanten oppfattet at Barnevernsreformen dukket opp som et noe «tilfeldig svar» på samhandlingsutfordringer kommunen måtte løse:

Vi har vært med i et nettverk med barnevern og andre tjenester som representerte kommunene sammen med oppvekstdirektøren. På dette møtet ble Barnevernsreformen

noe tilfeldig trukket inn. Vi som ikke jobbet med Barnevernsreformen, kjente ikke til det.

Den andre informanten utenfor barnevernet sa at de ansatte i kommunen ble kjent med reformen gjennom et webinar som ble holdt av statsforvalter. Mange ansatte opplevde at Barnevernsreformen ble koblet til en strengere lovtolkning for å melde inn bekymringer til barnevernet som offentlig ansatt. Presisering av lovkrav for bekymringsmeldinger er imidlertid ikke en del av reformen. Informantene mente at sammenkoblingen av bekymringsmeldinger og ny reform skapte forvirring og frykt hos ansatte, og at dette var et uheldig inntog for Barnevernsreformen i kommunen. Informanten sier:

Det kom litt som lyn fra klar himmel. Vi hadde hørt om dette, men så kom plutselig et webinar fra statsforvalter. Vi har sagt i ettertid at «dette ble krise». Nå har vi brukt veldig mange år på å si at én bekymringsmelding for mye er bedre enn én for lite, men nå ble det sagt at vi nesten ikke kunne melde så lenge barnet kunne bo hjemme. Det var innskjerpet praksis, og vi skulle ha prøvd det meste før man melder. Mange satt igjen med at andre deler av hjelpeapparatet skulle gjøre et stykke arbeid før det ble melding. Det ble en voldsom praksisendring. Det som skjedde, var at både helse og barnevern var like overrasket over dette. Nå har andre tjenester fått stafettspinnen. Vi var ganske bekymret og redde for at barna skulle gå under radaren. Ansatte ble veldig redde for å bryte taushetsplikten.

En annen informant fra samme kommune tok også opp dette temaet. Det var individuelle intervjuer og de var derfor ikke påvirket av hverandre. På den ene siden er dette tilfellet spesielt og ikke et hovedfunn for reformen. Akkurat dette funnet er likevel tatt med som eksempel fordi det illustrerer et annet tydelig funn. Reformen ble innført på ulike måter i kommunene, og innhold og oppfatning varierer. I statsforvalters innføring på dette stedet, ble reformen presentert sammen med en presisering av at terskelen for å melde til barnevernet har vært for *lav* blant offentlige meldere. Lovpresiseringen skapte stor uro i førstelinjen i den aktuelle kommunen. Begge de to informantene mente det var svært uheldig at det ble en sammenblanding av reformpresentasjon og strengere lovtolkning.

4.1.4 Kommunene løser oppdraget ulikt, har ulike ressurser og læring har begrenset overføringsverdi

Vi gjør det veldig forskjellig alle sammen.

Jeg spurte informantene om de trodde at reformen vil føre til større forskjeller mellom kommunene. Samtlige svarte bekreftende. Sitatet over er fra en informant i helsetjenesten. Det er et tydelig funn at informantene ser at kommunene jobber svært ulikt med reformen, og informantene forventer at reformen vil få helt ulike utfall. Forklaringen er i noe grad ulike faglige oppfatninger, men skyldes i hovedsak forskjeller i ressurser. Sitatet under er fra en fagleder i en mellomstor kommune:

Jeg oppfatter jo at alle sitter og finner opp kruttet selv, og det er klart at noen har nok tettere samarbeid enn andre. Og så tror jeg faktisk at det er ganske store regionale forskjeller.

En informant fra en samarbeidende tjeneste sier:

Det er veldig opp til den enkelte kommune å fylle dette med innhold. Det skal politisk vedtas en plan for forebyggende arbeid og atferdsvansker. Dette var det eneste vi visste. Men hvilke forventninger er det til denne planen? Vi har forventninger til webinarer og retning fra styringshold om verktøy, men ingenting har kommet. Alle kommuner løser dette veldig forskjellig. Det er voldsom variasjon. Noen har enorme planer og ambisjoner, noen har 2 sider (*med dokumenter, min tilføyelse*). Vi må bare velge oss denne veien.

Ifølge informantene kan variasjonen i stor grad forklares av ulike ressursituasjoner i de ulike kommunene. Ressurser var ikke fokus i intervjuguiden, men det ble likevel et tydelig funn fordi flere av informantene tok opp temaet uoppfordret. Igjen er det forebyggende arbeid som er mest utfordrende for kommunene:

Det er vanskelig. Det blir ikke satt av midler, ressurser til å bygge opp et sterkere forebyggende tilbud i enhetene rundt i kommunal sektor. Så det blir ikke satt av tilstrekkelige ressurser til å ruste opp sånn som man må gjøre for å få til å snu trenden, og få til at vi skal satse større og breiere tidlig, sånn at vi ikke skal få de store utgiftene i andre enden. Å få til å snu hele den skuta der, det er veldig, veldig vanskelig.

Kommunene har fått økte midler etter reformen, men midlene går inn i kommunens rammebevilgning (Bufdir, u.å. e). Flere av informantene påpeker at frie midler er problematisk. Finansiering var ikke i min spørsmålsguide, men ble likevel tatt opp av flere informanter. En leder i barnevernstjenesten tar opp utfordringen med at midlene ikke er øremerket. Informant forklarer at midlene bare «går inn i sekken til kommunen»:

Om de ikke var øremerket barnevern, så kunne dem hvert fall hvert øremerka «Barnevernsreformen» eller «oppvekstreformen», men de går jo bare inn i ramma. Det er et kjempepoeng for oss som sitter ute i kommunene og skal jobbe med reformen, for det er jo ingen som har sett de penga.

En informant i en mellomstor kommune sier at noen kommuner oppleves å ha fått til mer enn andre, og at dette er tydelig koblet til at de har økonomisk handlingsrom:

Mange opplever at de er i samme situasjon, så det er litt godt. Det er ikke bare vi som ikke får det til. Men vi har også vært i kontakt med kommuner som har fått til masse. Og der ser vi at de har vist muskler med økonomi, de tør å satse. Det er noen som har tatt noen grep som har forutsatt at man har avsatt noen ressurser til det. Så det har vært inspirerende, men samtidig litt vanskelig å forholde seg til, for vi vet at vi ikke har det samme handlingsrommet hos oss i vår kommune.

Jeg stilte én kommune spørsmål om hvor stor økning de har fått i rammen etter Barnevernsreformen. Informanten svarte «rundt én million kroner», noe som altså tilsvarer rundt én stilling. Noen av informantene nevner uoppfordret at det særlig er de små kommunene som vil streve. En barnevernsleder i en liten kommune påpeker at ressursituasjonen både er sårbar med tanke på antall ansatte og i kroner.

Informanten sier det slik:

Det blir et veldig press på kommuneøkonomien i små kommuner.

Informanten tar samtidig opp at lite bemanning gjør det vanskelig å satse. Lederen sier at kommunen tidligere har investert i en stilling som familieveileder, men at den ansatte nå skal slutte. Da er man tilbake på null. Eksemplet illustrer sårbarheten i at kompetanse er knyttet til enkeltpersoner, noe som henger tett sammen med ressursituasjonen. Ressursfunnet er ikke bare knyttet til dårlig økonomi eller mangel på bemanning. Informantene tar også opp at det skjer en dreining mellom tjenestene i kommunen etter reformen. En av informantene som er barnevernsleder i en stor kommune problematiserer at det skjer en forskyvning fra barnevern til de andre tjenestene:

Nå er det 50 prosent færre meldinger enn tidligere til barnevernet. Hvor blir de av?

Det er fortsatt grunn til å tro at det er mange barn som trenger hjelp. Detter barna mellom? De andre tjenestene får mer å gjøre, og de skal tidligere dykke ned, men uten ressurser og kompetanse. Dette er nytt for dem.

Læring mellom kommuner har begrenset relevans

På grunn av kommunenes ulike forutsetninger, er det begrenset med læring fra nettverk og nabokommuner, ifølge informantene. Dette forklares delvis med nevnte ressursituasjon, men også med kommunestørrelse. Informantene fikk spørsmål om hvilke kommuner de ser til for læring, og om de samarbeider med kommuner for å løse oppdraget. Her fikk jeg overraskende få svar. Dette var det spørsmålet i intervjuguiden som klart ga færrest svar og minst engasjement hos informantene. Noen av informantene sier at forutsetningene er så ulike at det er vanskelig å lære av hverandre. Én informant sa at de «tjener på å samarbeide med andre kommuner», uten å utdype svaret. En annen informant sier:

Vi har vært i kontakt med mange kommuner. Vi gjør det veldig forskjellig alle sammen.

Én sier også at kommunene holder på mye selv, men nyanserer noe ved å si at «de henter inspirasjon fra andre ledere og nettverk for store kommuner». En barnevernsleder sier det ganske tydelig:

De fleste kommuner er små. Det fungerte ikke med nettverk med små kommuner. Det er lettere på fosterhjemsfeltet fordi det er spesifikt. På forebyggende er det vanskelig å lære av andre små – helt andre utfordringer og muligheter. Det er ikke så mye å hente.

Funnene er klare på at det er begrenset med læring og samarbeid mellom kommunene i dette utvalget.

4.1.5 Reformen er i organiseringsfase og implementeringen har kommet kort

Det tar tid.

Sitatet over er fra en fagutvikler i en mellomstor kommune og viser et tydelig funn: implementeringen av reformen ser ut til å være i en «organiseringsfase». Innad i kommunene jobbes det for å finne samarbeidsformer med de andre tjenestene. På spørsmål om det har skjedd endringer som følge av reformen, svarer den samme fagutvikleren dette:

Jeg synes det er litt vanskelig å si. Vi har laget samarbeidsavtaler og jobbet ganske aktivt mot barnehagene, så det er en faktisk endring, og det er barnevernstjenestens initiativ og drivkraft. Det er ikke barnehagene som har bedt om det, men vi som har stått på for å få det til. Men dette med samarbeidsavtaler har vi jobbet utstrakt med. Og det er en vilje til og et ønske om fra de andre enhetene også. Så mer etablerte samarbeidslinjer er kanskje en endring jeg ser, og at de andre gradvis er mer motiverte for å få det til, fordi med ansvaret for «oppvekstreformen» som vi etter hvert har begynt å snakke om det som, så er ansvaret kanskje også mer tydelig for de andre.

Informanten sier videre:

Jeg vil si at det er en veldig åpen oppgave, og i det en ganske diffus oppgave. Og det er kanskje derfor det stranda litt der. Det stranda fordi det var uklart hvem som skulle holde tak i veien videre. Det ble levert rapporter fra hver arbeidsgruppe og så ligger det på en måte litt der.

I implementeringen av reformen er det mange funn som viser det informantene sier. Kommunene jobber med organisering internt. Det blir produsert rapporter og alle har nedsatt arbeidsgrupper. Flere av informantene tar opp at det er krevende å organisere reformen innad i kommunen:

Vi har ikke kommet kjempelangt - vi er en silokommune. Vi får ikke godt nok til laget rundt barnet, vi tenker i siloer. Vi er et silotenkende land og er mest opptatt av oss selv. Også på departementsnivå og direktoratsnivå. Vi har ikke beveget oss noe særlig på å oppfatte dette som et felles ansvar. Hvordan skal det felles ansvaret organiseres?

Samtidig sier et par av informantene at reformen gir et dytt til å gjøre endringer, noe de tror er viktig. Funnet kommer frem av sitatet:

Det er ikke sikkert at den omorganiseringen hadde kommet hvis det ikke var for den Barnevernsreformen og fokuset på forebyggende arbeid. Så det har nok absolutt bidratt til å se på det med koordinering av tjenester, mer tverrfaglig samarbeid, ja, laget rundt barnet egentlig.

En av informantene tok også opp at arbeidet må sees i et lengre perspektiv:

Jeg leste den evalueringa av innføringen av Barnevernsreformen, og der står det heldigvis noe om at man må tenke i 10-årsperspektiv, og det var litt godt fordi vi kjente nok litt mer på fra barnevernet at vi har det litt travelt, vi må forte oss, men vi ser at vi fortsatt er i en prosess i forhold til dette med å få til delt eierskap. Det

begynner å skje litt nå, litt sånn smått om sen, men de store endringene i forhold til forebyggende og tidlig innsats har vi ikke sett ennå.

Her stilte jeg informanten et oppfølgingsspørsmål: *Tror du at det blir store forskjeller mellom kommunene i innføringen?* Informanten svarte:

Det tror jeg absolutt. Og det kommer særlig an på.. selvfølgelig dette med økonomi. Men også hvor tydelige styringsmål har man? Hvor tydelig blir dette definert som et viktig oppdrag som vi fortsatt har? Det er ikke et oppdrag som er over fordi den har tredd i kraft. Oppdraget varer jo fortsatt, oppgavene er der fortsatt. Så jeg er litt redd for... det kommer jo stadig nye reformer og ting vi skal jobbe med og dette kan forsvinne litt i bakgrunnen hvis vi ikke er gode til å holde oppe at dette er en jobb som pågår.

4.1.6 Ledelse er krevende

Det har vært perioder der jeg har følt meg som en bedre leder.

Jeg rekrutterte både ledere og ansatte for å sammenligne funn, men fant ingen forskjeller i svar. Det var generelt få svar som handlet om ledelse, utover noen kommentarer som enten viste til at kommuneledelsen var påkoblet reformen eller at kommuneledelsen «var fraværende». Begge de to erfarne barnevernsledere i utvalget tok opp uoppfordret at det er krevende å være leder i innføringen av reformen:

En av informantene utdyper:

På barnevernsledernivå så er jo folk hyggelige, og jeg har jobba i dette så lenge, så jeg opplever støtte hvis man etterspør ting. Men jeg kan ikke akkurat be barnevernleder i (*anonymisert av meg*) kommune hjelpe meg med å innføre reformen i min kommune. Det blir heller slik: «har du en god mal?» eller «hvordan har dere løst kompetansekartlegging?». Ja, det blir mer slik at det er spørsmål om noe man lurer på.

Svaret kan sees i sammenheng med tidligere funn om at kommunene er i så ulike situasjoner at det er vanskelig å finne relevant læring. Begge lederne tar opp at det er vanskelig å få oversikt, noe sitatet under illustrerer:

Jeg synes det er fryktelig vanskelig å ha oversikten og ha en masterplan egentlig på hvor vil jeg med tjenesten vår. Og hvordan skal vi få til dette? Hvor vil vi med oppvekstsektoren og oppvekstsvilkåra til barna? Det er fryktelig mye på en gang og det er en utfordring.

Funnene om ledelse viser at ledelse er etterspurt, men at de intervjuede lederne selv synes det er krevende å finne retning.

4.1.7 Samarbeid med andre sektorer og tjenester

En reform som tar sikte på å endre hvordan vi jobber – det er ikke bare en ny PDF³, som noen sier. *Ingen har fått til samhandling på tvers på 50 år.* (Min uthevelse).

Reformens intensjon er å få til bedre samarbeid på tvers av profesjonene. Flere av informantene er positive til intensjonen. Samtidig påpeker flere av informantene at kommunen allerede har jobbet med samarbeid og forebygging i årevis, men at det er vanskelig å få til i praksis. Det er også noe ulikt hvordan samarbeidet oppfattes. En informant fra barnevernstjenesten løfter frem at det har vært utfordrende for barnevernstjenesten å få reformen over i praksisfeltet i de andre tjenestene. Et par av informantene påpeker også at det i hovedsak er ansatte som jobber med reformen og ledelse som kjenner endringene. Førstelinjen i oppveksttjenesten og barnevernet har ennå ikke har merket noe til reformen.

For oss som kommune vil det være mange utfordringer. Det vil tvinge frem organisasjonsendringer, og endringer i mandater til de ulike tjenester. Når de praktiske konsekvensene av arbeidet kommer frem, vil dette skape utfordringer, på kultur og struktur.

³ Med «pdf» sikter informanten til et pdf-dokument. Altså et generelt dokument.

Jeg har tidligere vist til få funn om læring mellom kommunene. En informant mener det er problematisk at læringsutvekslingen bare foregår mellom barnevernstjenestene. Dette funnet kan sees i sammenheng med tidligere funn om at reformen skal være en oppvekstreform, men at den drives av endringer i barnevernet:

Vi er en del av et læringsnettverk med fem kommuner, så det er jo benytta ved å høre om gode erfaringer fra hverandre, høre hvordan andre har løst det, få litt inspirasjon. Men det er igjen barnevernstjenesten som er i det da, ikke de andre sektorene eller tjenestene.

En informant som er fagleder, mener kommuneledelsen må være tydeligere på ansvarsfordelingen mellom tjenestene. Samtidig påpeker informanten at ansvaret også blir noe klarere etter hvert som tiden går:

Jeg opplever at ansvaret blir litt tydeligere etter hvert nå som oppgavene kommer til og så er det andre ting som skjer og, som påvirker. For eksempel dette med pakkeforløp, som gjør at flere enheter må ta ansvar for områder som man kanskje har tenkt at er barnevernets. Og det er den jobben som må gjøres, og som kanskje må gås litt til, tror jeg. Men vi hadde nok kanskje ønsket oss et tydeligere mandat fra kommuneledelsen og tydeligere ansvar for hvem skal gjøre hva. For det blir fort litt skyving på oppgavene.

Med «pakkeforløpet» viser informanten til nasjonalt forløp for barnevern, som tydeliggjør samarbeidet mellom helse og barnevern (Helsenorge, 2023). Funnet er relevant fordi informantene viser til at mange initiativ virker sammen, noe som kanskje kan gjøre det vanskelig å holde fokus på reformen.

4.1.8 Reformens omfang

Etter å ha gjennomført flere intervjuer, satt jeg igjen med spørsmålet: Hva er egentlig omfanget av denne reformen? De siste informantene som ble intervjuet fikk dette spørsmålet,

selv om det ikke var en del av intervjuguiden. Svarene indikerer at omfanget er uklart. Et sitat fra en barnevernsleder illustrer dette:

Vet du hva, det synes jeg er veldig vanskelig å svare på. Noen ganger har tenkt at: «det det blir ikke annerledes fra hvordan det har vært». Mens andre ganger tenker jeg: «herregud, vi har en jobb å gjøre». Og så synes jeg fortsatt at det er litt uklart. For eksempel så er det egentlig en kjempereform for fosterhjemsfeltet i forhold til kommunenes ansvar, og så er jeg litt usikker på hvor stor forskjell det egentlig blir allikevel. Det gjelder på forebygging også. Men.. det er ikke sikkert det blir så annerledes. *Hvis jeg engang skal skrive master – kanskje jeg må skrive om – hvor stor ble den egentlig?* (Min uthevelse).

4.2 Dokumentanalyse

Funnene under er hentet fra de sentrale styringsdokumentene. Jeg har lett etter funn som kan bidra til å utdype og forklare funn fra intervjuene. Funnene kunne også her ha vært presentert på flere ulike måter, for eksempel etter intervjuguiden eller forskningsspørsmålene. Med en abduktiv tilnærming, lot jeg min vurdering av funnenes viktighet styre rekkefølgen på innholdet. Fordi undersøkelsen er kvalitativ vil funnenes tydelighet aldri være helt fri fra subjektive vurderinger, og viktighetsgraden vurderes også her i lys av teori og problemstilling.

4.2.1 Reformens underliggende premisser og logikker

Tro, håp og reform

Et hovedfunn fra dokumentanalysen er at Barnevernsreformen bygger på fremtidstro og optimisme. Når reformen presenteres i ulike dokumenter, er det tydelige løfter om at fremtiden skal bli bedre enn nåtiden. Reformen skal styrke det forebyggende arbeidet i kommunene i hele oppvekstsektoren, gi flere barn og familier den hjelpen de trenger, når de trenger den, og tjenestetilbudet i større grad skal tilpasses lokale forhold (Regjeringen, 2021b). Et eksempel er et sitat fra barne- og familieminister Kjersti Toppe, i forbindelse med lanseringen av reformen:

Det er viktig at barn og familier får hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt. Jeg er opptatt av at dette skal bli en reform som kommer barna og barnefamiliene til gode, og som styrker det kommunale barnevernet (Regjeringen, 2021b).

Et annet eksempel på fremtidstro og optimisme som underliggende premiss, er et sitat fra tidligere barne- og likestillingsminister Solveig Horne, i talen «Barnevernsreformen for et bedre barnevern».

Målet med Barnevernsreformen er at vi skal forebygge mer, bruke familie og nettverk mer, styrke kompetansen i barnevernet, øke samarbeidet mellom tjenestene i kommunene og at kommunene skal få mer ansvar og større valgfrihet (Regjeringen, 2017d).

Sitatene er eksempler på et gjennomgående håp eller forventning om at komplekse problemer i barnevernet kan løses. Et tydelig funn er at en rekke store og umedgjørilige problemer settes i sammenheng med behovet for reformen (se for eksempel sitatet over fra Horne, 2017). Problemene legitimerer behovet for reformens løsninger, slik jeg tolker funnene. Blant problemene reformen skal bidra til å løse er lite samordning fra hjelpetjenestene, uklare ansvarsforhold mellom stat og kommune, lite medvirkning for barn, manglende kompetanse i tjenestene, at barn ikke får tidlig nok hjelp, at kommunene har for lite ansvar og valgfrihet, og at kvaliteten er for lav (Regjeringen, 2017c).

En rasjonell tilnærming

Jeg finner i dokumentene en underliggende logikk om rasjonalitet, og klare kausale forventninger. Her er det tydeligste funnet koblingen mellom ansvarsoverføring til kommunene og et bedre barnevern. Da Barnevernsreformen ble presentert den 31. mars 2017 av Solveig Horne (FRP), som da var barne- og likestillingsminister i regjeringen Solberg, formulerte hun det slik i pressmeldingen som lanserte reformen:

Barn som lever under dårlige oppvekstvilkår, får ikke god nok og tidlig nok hjelp der familiene bor. Derfor vil vi gi økt ansvar til kommunene for at de skal forebygge mer

og at de ulike tjenestene skal samarbeide bedre. Det gjør at flere beslutninger kan tas av dem som er nærmest barna (Regjeringen, 2017b).

Et annet sitat fra samme minister på lanseringsarrangementet, illustrerer det samme:

Et større kommunalt ansvar for barnevernet vil legge til rette for at kommunene kan se sammenhengen mellom ulike tjenester og et bedre tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet (Regjeringen, 2017c.)

Et annet eksempel er fagdirektoratets nettside om reformen. Her begrunnes behovet for reformen med at uklare ansvarsforhold mellom stat og kommune har ført til en rekke problemer og at det gir uforutsigbarhet i tilbudet. Deretter presenteres målene: bedre rettsikkerhet, styrking av forebyggende arbeid i kommunene, bedre tilpasset hjelp og mer effektiv ressursbruk (Bufdir, u.å. e). Dersom kommunene får overført med ansvaret for barnevernet, vil en rekke nevnte problemer i barnevernet løses eller forbedres.

God ledelse er avgjørende for et godt barnevern. Vi må ha dyktige barnevernsledere og kommunenes øverste ledelse må engasjere seg i barnevernet. Tiltak for å styrke lederkompetanse i barnevernet har derfor høy prioritet. Jeg er glad for at vi i fjor fikk på plass en ny barnevernlederutdanning (Regjeringen, 2017a).

Troen på ledelse er gjennomgående i de fleste av dokumentene i analysen. Flere tilsynsrapporter har pekt på svak organisering og ledelse i barnevernet (Regjeringen, 2017c). God ledelse som har oversikt og tar ansvar ligger som et tydelig premiss for reformen og kobles til kvalitetsheving av barnevernet. En annen underliggende logikk er en sterk tro på moderne ideer som kunnskap og kompetanse. Jeg finner en underliggende forventning om kausalitet mellom mer kunnskap og kompetanse, og bedre kvalitet i barnevernet. Reformen legger til grunn at kompetanse er en forutsetning for å identifisere barns hjelpebehov og gi hjelp (Regjeringen, 2021b). Kompetansesatsing i barnevernet fremgår som en del av reformpakken (Regjeringen, u.å.). Parallelt med reformen innføres masterkrav for ansatte i barnevernet som skal utføre kjerneoppgaver, og for barnevernsleder (Regjeringen, 2021b). Et

eksempel på funnet er et sitat fra Hornes innlegg på pressekonferansen:

Som en del av Barnevernsreformen, legger vi til høsten fram en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som skal gjelde for perioden 2018 – 2024. Styrkingen vil gi et historisk kvalitetsløft (Regjeringen, 2017c).

Nåværende barne- og familieminister Kjersti Toppe sa dette:

God kompetanse gjør at vi kan komme tidligere på banen og tilby hjelp før problemene vokser seg for store (Regjeringen, 2021b).

Premisset om at nok kunnskap vil gi et bedre barnevern, står også sterkt i reformen. Dette funnet kan illustreres med innføringen av årlig tilstandsrapporteringen om barnevernet til kommunestyret. Fagdirektoratet Bufdir har laget en veileder og mal for en slik tilstandsrapportering (Bufdir, 2021). Bufdir viser også til viktigheten av gode analyser i kommuner i veilederen for tilstandsrapporten, og til kommunemonitor der kommuner kan sammenligne seg på indikatorer som levekårsstatistikk og barnevernstiltak og økonomi. En liten kuriositet er at søk på ordet «kunnskap» i lovproposisjonen gir 115 treff (Regjeringen, 2017a).

4.2.2 Reformen skal styrke hierarki og koordinering

Jeg finner at reformen i stor grad er rettet mot organisatoriske forhold, som å styrke ledelse, effektivisere ressursbruken og forbedre koordineringen. Et sentralt element i reformen er å styrke den horisontale koordineringen, altså mellom barnevern og samarbeidstjenester innad i kommunene (Regjeringen, 2017a; Regjeringen, 2021b). En av begrunnelsene som brukes for å legitimere behov for reform, er at samarbeid mellom tjenestene ofte svikter. Dette er godt eksemplifisert allerede på første side i proposisjonen, der det står:

Proposisjonen setter barnevernets arbeid inn i et bredere perspektiv, og understreker at samarbeid på tvers mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker (Regjeringen, 2017a).

Reformen skal styrke det horisontale samarbeidet gjennom lovendringer (samarbeidsbestemmelsene) og ved å gi kommunene styrket faglig og økonomisk ansvar (Bufdir, u.å. h). Kommunestyret må fra 2022 vedta en forebyggende plan, som viser hvordan kommunen vil arbeide for å fremme gode oppvekstsvilkår som skal forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt (Regjeringen, 2021b). Kommunen må også redegjøre for samarbeid og ansvarsfordeling i de kommunale tjenestene i den forebyggende planen. Et annen uttalelse underbygger funnet:

Forebygging av omsorgssvikt handler i stor grad om å gi familiene støtte og hjelp som bidrar til å styrke barns omsorgssituasjon. Bedre samordning av tjenestene som møter barn og familier vil bidra til helhetlig støtte og hjelp. Slik vil flere barn og familier få rett hjelp til rett tid (Regjeringen, 2017b).

Samtidig skal reformen også styrke den vertikale koordineringen, ved at kommunestyret og administrativ ledelse får et sterkere ansvar for barnevernet, og ved at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune skal tydeliggjøres. Dette er et gjennomgående funn, som står i alle dokumenter som beskriver reformen. Fra Solveig Hornes tale:

I dag er det en utydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune. Utgangspunktet er at kommunene har ansvaret for alt som staten ikke er gitt ansvar for i barnevernloven, men staten utøver likevel noen oppgaver som ikke er lovfestede (Regjeringen, 2017c).

Samtidig skal kommuneledelsens kontroll med eget barnevern styrkes gjennom lovendringer, økonomiske overføringer og økt rapportering (Bufdir, u.å. e). Dette er en styrkning av hierarkiet innad i kommunene.

4.2.3 Økonomiske insentiver skal stimulere endringer

Et funn er at Barnevernsreformen er en «reformpakke» som består av flere innholdskomponenter. Det er altså en serie med endringer på flere områder i barnevernet. En selvstendig refleksjon er at det er noe utfordrende å finne ut hvilke tiltak som utgjør reformen og hvilke andre endringer som skal *ses i sammenheng* med reformen. Statlige myndigheter har lagt inn en rekke ulike virkemidler for å implementere reformen i kommunene, både

«myke» virkemidler som faglige veiledere, støttende nettsider (se blant annet Bufdir, u.å. e) og «harde» virkemidler, som lovendringer og økonomisk vridning. Økonomi brukes som virkemiddel på den måten at kommunene får økte frie midler for å ta et større ansvar for barnevernet. Samtidig skruer staten kraftig opp prisene på barnevernsinstitusjonsplasser, mens kommunenes egenandel for spesialiserte hjelpetiltak reduseres (Bufdir, u.å. e). Denne vridningen refereres i flere dokumenter til som «valgfrihet», for eksempel i uttalelsen under:

Kommunenes økte valgfrihet vil bidra til at det legges større vekt på deres vurderinger og kjennskap til barnet. Det kan også bedre ivareta barnets rett til medvirkning (Regjeringen, 2017b).

Et annet eksempel som illustrerer tenkningen om økonomi som virkemiddel er følgende uttalelse på regjeringens nettsider:

Kommunene vil med dette disponere større deler av ressursene i barnevernet, men de må også betale mer for kostbare og inngripende tiltak som fosterhjem og institusjon. Dette gir økt økonomisk handlingsrom til å bygge opp gode lokale tilbud til familier som trenger tett oppfølging, samtidig som det gir kommunene sterke insentiver til å prioritere dette arbeidet (Regjeringen, 2017b).

Slik jeg tolker funnet, ligger følgende forventninger om kausalitet til grunn i reformen: i) dersom kommunene gjør et godt arbeid med forebygging, vil behovet for inngripende tiltak som institusjonsplassering reduseres eller falle bort og ii) kommunene vil prioritere arbeidet med forebyggende innsats dersom institusjonsplasser er dyre.

4.2.4 Målene er klare, men frihetsgraden er stor

Et tydelig funn er at Barnevernsreformen oppfattes som svært bred. Den skal løse mange og sammensatte problemer. Hovedmålet er: Flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. I tillegg er det fire delmål: i) Kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, ii) Hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov, iii) Rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivarett

og iii) Ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv (Bufdir, u.å. e).

Et hovedfunn fra intervjuer med informantene var at målene var tydelige, og at frihetsgraden var stor på reformens del om forbyggende arbeid. Bufdir har laget en støtteside for reformen. Her vises det til eksempler på forebyggende tiltaksom foreldrestøtte og hjelpetiltak, nettsiden foreldrehverdag.no og flere programmer (Bufdir, u.å. d). På støttesiden står det en innledning, som kanskje kan indikere at frihetsgraden er stor på det forebyggende arbeidet:

For å oppfylle Barnevernsreformens mål om forebygging og tidlig innsats er god foreldrestøtte sentralt. På dette området er det mange igangsatte initiativ som ikke er en del av reformen, men som understøtter den (Bufdir, u.å. d).

Eksemplet over er tatt med fordi det sammenfaller med andre dokumentfunn på forbyggende arbeid. Statlige myndigheter beskriver en rekke ulike tiltak som det er mulig å sette i gang som en del av satsing på forebyggende arbeid. Samtidig finner jeg at beskrivelsene er ganske åpne. Her er to eksempler fra lovproposisjonen som beskriver foreldrestøtte og forbyggende arbeid- to helt sentrale begreper:

God forebygging innebærer at kommunene har tilbud om et bredt spekter av tiltak tilpasset barn og familier med ulike behov. Dette gjelder både lavterskeltiltak til barn og familier som trenger støtte til å håndtere en vanskelig livssituasjon og mer omfattende oppfølgings- og hjelpetiltak til familier med store problembelastninger der risikoen for omsorgssvikt er høy (Regjeringen, 2017a).

Et annet eksempel:

Med familiestøttende arbeid menes innsats som bidrar til å styrke barns omsorgssituasjon. Tett oppfølging av familier kan også forhindre at barn må flytte ut av hjemmet på grunn av svikt i foreldrenes omsorg. Familiestøtte kan omfatte foreldreveiledning og endringsarbeid for å øke foreldres oppmerksomhet om barns behov og bevissthet om egen rolle som omsorgsperson og oppdrager. Familiestøtte

kan også omfatte praktisk hjelp og enkle tiltak som bidrar til å redusere belastninger i familien.

Et sentralt funn er at det forebyggende arbeidet er beskrevet med mange eksempler på tiltak, men det ser ut til å være nokså åpent hva som bør prioriteres. Dette kan kanskje sees i sammenheng med at definisjonen av tidlig innsats og forebygging er bred, og også funn om valgfrihet.

Statlige myndigheter følger med på implementeringen av reformen gjennom omfattende følgeforskning (Deloitte, 2020; Pedersen et al., 2022). I den første evalueringsrapporten som er gjort, vises det til 101 indikatorer som måler implementeringen av reformen (Pedersen et al., 2022). Rapporten er laget på oppdrag fra myndighetene, så jeg skal være varsom med å trekke slutninger. Samtidig kan det kanskje sees som et funn at statlige myndigheter følger implementeringen tett og at detaljeringsgraden er stor på evalueringsrapportene. Kommunene har frihet, men de følges også tett gjennom målinger.

4.2.5 Desentralisering skal trolig styrke legitimiteten

Noen funn indikerer at desentraliseringen av ansvar fra stat til kommune, delvis kan forklares av et ønske om økt legitimitet. Funnet er ikke helt tydelig, for det ligger implisitt i noen av uttalelsene, men sies ikke eksplisitt. I stedet brukes ordet «forankring». Barne- og familieminister Kjersti Toppe, uttalte dette:

Kommuneledelsen må ta ansvar for at barnevernstjenesten utfører sine lovpålagte oppgaver og har de ressursene og den bemanningen som må til. Det er viktig at barnevernet har god forankring i kommunen. Da må lokalpolitikere følge med på hvordan barnevernet fungerer og hvordan tjenesten samhandler med de andre oppveksttjenestene. Disse lovendringene er viktige bidrag for å få dette til (Regjeringen, 2021b).

Et annet sitat fra samme minster er dette:

Det er viktig at barn og familier får hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt. Jeg er opptatt av at dette skal bli en reform som kommer barna og barnefamiliene til gode, og som styrker det kommunale barnevernet. Kommunene har større nærhet til familier og bedre innsikt i behovene til barn og foreldre (Regjeringen, 2021b).

Funnet om hvorvidt desentralisering skal styrke legitimiteten er ikke helt entydig, men det kan være et underliggende premiss.

5 Analyse og drøfting

I dette kapitlet drøftes og analyseres empirien i lys av teorikapitlet. Intensjonen er å belyse problemstillingen: «*Hvordan innføres Barnevernsreformen i norske kommuner?*» med flere teoretiske perspektiver. Kapitlet er disponert etter de tre forskningsspørsmålene:

1. *Hva er de politiske premissene for Barnevernsreformen?*
2. *Hvilken frihetsgrad har kommunene i innføringen av Barnevernsreformen?*
3. *Hvilke utfordringer oppstår i implementeringen?*

5.1 Hva er de politiske premissene for Barnevernsreformen?

Dokumentanalysen ga flere sentrale funn om de politiske premissene for reformen. Sentral teori for å belyse de politiske premissene er kulturelle logikker, teori om rasjonalitet, det instrumentelle perspektiv og målstyring.

5.1.1 Fremtidstro og fremgang som underliggende kulturell logikk

Larsson & Sørli (2018) finner at reformer lover å løse problemer, og at reformer ofte kan være utløst av økonomiske innsparinger, kritikk fra media og politiske utspill. Barnevernet har gjennom lengre tid fått mye kritikk, for alt fra manglende medvirkning og rettssikkerhet, til for sterk eller svak inngripen i familier. Barnevernet er en svært komplisert velferdstjeneste som skal kompensere for at barn ikke får tilstrekkelig omsorg i hjemmet. Her kan det være nærliggende å sammenligne med Politireformen (Larsson & Sørli, 2018), som finner at politiet tidvis har blitt gjort til syndebukk for problemer og idealer som kanskje ikke lar seg løse i virkeligheten.

Komplekse utfordringer i barnevernet blir tydelig erkjent i de politiske løftene for Barnevernsreformen. Problemene i barnevernet begrunner behovet for å gjøre endringer, og legitimerer reformen. I dokumentanalysen finner jeg mange visjonære politiske løfter som omfatter hele barnevernet. Dette er i tråd med Larsson & Sørli (2018) som finner at reformer ofte har gode intensjoner og skal løse reelle problemer i offentlig sektor. Reformen har en tydelig symbolsk side fordi den blir et svar på krav om endringer fra omgivelsene. De politiske løftene i Barnevernsreformen skal gi barn bedre hjelp der de bor, forbedre rettssikkerheten, effektivisere ressursbruken og sikre høyere kvalitet og kompetanse i barnevernet. Funnene er interessante fordi det er godt dokumentert at det i virkeligheten er store kvalitetsforskjeller på tjenestene i kommunene (Barneombudet, u.å.; Unicef, 2022). Det

underbygges av min empiri. Bortimot samtlige informanter fortalte at det er store forskjeller mellom kommunene i dag, og at de forventer at reformen vil føre større variasjoner i tjenestetilbudet. Informantenes svar er i tråd med Haukelien (2023), som finner at det er store forskjeller mellom kommunenes evne til å løse oppgaver. Barnevernet skal løse store og ofte umedgjørlige problemer, som å balansere barns- og foreldres interesser i hjem der omsorgen ikke er god nok. Min empiri og forskning om kommuner indikerer et gap mellom de politiske løftene i Barnevernreformens og det som er realiteten i kommunene. Hva kan forklare den politiske optimismen og løftene som reformen er bygget på?

Teori om kulturelle logikker kan trolig bidra til å belyse de håpefulle politiske løftene. I den vestlige verden ligger det et underliggende premiss om at problemer kan løses og at fremtiden er lysere enn fortiden. Disse kulturelle logikker er grunnleggende og kanskje ofte ubevisste koder i vår kultur. Logikkene preger vår måte å se virkeligheten på (Røyrvik, 2021). En forklaring på at reformen så tydelig bygger på håpefullhet, er ifølge teori om kulturelle logikker at vestlige samfunn antar at samfunnet alltid beveger seg fremover.

Barnevernreformens kan være et utslag av et slik kulturell forventning. Det vestlige kulturpremissets antagelse om at verden alltid går fremover og at komplekse problemer alltid lar seg løse, kan kritiseres for å forenkle en komplisert virkelighet, ifølge teorien. Premisset om fremgang bygger på en sosialt skapt virkelighet som kanskje er forenklet, og som igjen blir førende for hvordan samfunnets organiseres og hvilke løsninger som søkes.

5.1.2 Forventinger om rasjonalitet og et instrumentelt perspektiv

Rasjonalitet

I dokumentanalysen finner jeg forventninger om rasjonalitet som et tydelig underliggende politisk premiss. Rasjonalitet er et stort begrep i organisasjonsteori. Rasjonalitet i denne drøftingen viser til blant annet Simons (1997) beskrivelse av det økonomiske mennesket, som har perfekt informasjon og alltid handler i tråd med bestillingen. En rasjonell tilnærming bygger på at organisasjonene har oversikt, og velger de aktivitetene som er formålstjenlig for å nå målene (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000).

Barnevernreformens intensjon er å styrke det forbyggende arbeidet i kommunene. Flere av informantene uttrykte at målene og intensjonen er tydelig, men det er uklart hvordan de skal prioritere innenfor knappe ressurser. Et hovedfunn fra intervjuene var et informantene var

overrasket over at det fulgte lite substansielt innhold med reformens forebyggende arbeid. Da jeg undersøkte funnet videre i dokumentanalysen, fant jeg at lovproposisjonen (Regjeringen, 2017a) viser til en rekke mulige tiltak som kan gjennomføres som en del av det forebyggende arbeidet. Dette er for eksempel foreldrestøttende arbeid og ulike hjelpetiltak. Det forventes at kommunene både har tiltak for tung og mindre tung problematikk i familier. Slik jeg tolker funnet, er det en forventning hos reformgiver at kommunene har oversikt over virkemidlene, og at de gjør valg som bidrar til måloppnåelse for reformen. Her finner jeg et gap mellom det rasjonelle premisset reformen bygger på, og informantenes virkelighet. Det var dette gapet som førte til at jeg gjennomførte dokumentanalyse og la til forskningsspørsmålet om politiske premisser. Kommunens dilemmaer oppstår når de skal prioritere tiltak innenfor knappe ressurser og finne ut av hva som er «rasjonelt», ifølge min empiri. Dette kan sees i lys av Haukelien (2023) som argumenterer for at kommuner som komplekse, sosiale systemer som virker innenfor sammensatte institusjonelle omgivelser. utfordringene ved disse ulike logikkene drøftes mer inngående under det siste forskningsspørsmålet.

Et instrumentelt perspektiv

I de politiske uttalelsene om reformen ligger klare kausale resonnementer, ifølge min dokumentanalyse. De politiske resonnementene som ble presentert i funnkapitlet bygger på følgende antagelser om kausalitet: når kommunene får ansvaret for det forebyggende arbeidet, vil barna få bedre hjelp tidligere. Bedre forebyggende arbeid vil føre til færre institusjonsplasseringer og behov for fosterhjem, rettsikkerheten vil bli bedre, medvirkningen vil styrkes og ressursbruken effektiviseres. Et gjennomgående politisk premiss for reformen ser ut til å være: «gjør vi a, så får vi b», noe som kan forstås i lys av instrumentell mål-middel-tilnærming. Både forventninger om kausalitet og et instrumentelt perspektiv, er utslag av en rasjonell tilnærming. Med tanke på både barnevernets og offentlig sektors iboende kompleksitet, kan det være verdt å dvele litt rundt dette funnet. For eksempel kan man stille spørsmål ved kausaliteten. Pedersen et al. (2022) skriver at «en eventuell økt vektlegging av økonomiske hensyn kan også føre til at mer inngripende tiltak blir nedprioritert i større grad enn ønsket» (s. 94). De skriver også en nedgang i institusjonsplasseringer på kort sikt kan indikere at barn ikke får hjelp. Kanskje kan premisset belyses med Brunsson & Sahlin-Andersson (2000), som finner at en del er oppfatning av at reformer har sin forklaring i nyklassiske strømminger, som ofte assosieres med NPM: markedstenkning, målstyring og økonomisk rasjonalitet. Videre finner Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) at en viktig driver

bak reformer nettopp er å skape rasjonalitet. Deres argumenter kan være i tråd med mine funn. Dersom dette stemmer, kan en bevisst eller ubevisst intensjon for reformen være å styrke rasjonaliteten i kommunene, noe som er en del av organisasjonsgjøringen (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Samtidig kan det instrumentelle perspektivet hos statlige myndigheter bygge på institusjonelle logikker om målstyring, noe som utdypes i neste avsnitt.

Målstyring

Som beskrevet i teoridelen stammer teori om institusjonelle logikker fra sosiologien, og innenfor dette fagområdet undersøkes modernismen og premissene i vår kultur gjennom en kritisk linse (Røyrvik, 2021). Røyrvik (2021) finner at målstyring (NPM) er en underliggende institusjonell logikk, som bygger på vestlig tenkning om at verden kan telles, måles og kontrolleres. Dette er nært beslektet med tidligere nevnte kulturelle logikker. Teori om institusjonelle logikker kan belyse forventningene om at komplekse problemer i barnevernet kan løses gjennom kontroll og rasjonalitet.

Målstyringens «far», organisasjonsforskeren Peter Drucker (gjengitt i Røyrvik, 2021), har sagt: “Målstyring virker hvis du kjenner målene: 90 prosent av tiden gjør du ikke det” (s. 127). Drucker selv tok for øvrig avstand fra målstyring som dominerende ledelsesfilosofi senere i karrieren. Hans tidligere sitat kan uansett nyanseres noe utfra min empiri og evalueringsrapporten (Pedersen et al., 2022). Oppgaven oppleves svært åpen for kommunene på det forebyggende arbeidet, selv om de kjenner målene. Min empiri om Barnevernsreformen indikerer en målstyringstankegang. Reformens intensjon er å gi kommunene større valgfrihet og øke deres mulighet til å velge virkemidler. Samtidig står kommunene ansvarlige for måloppnåelsen og prioriteringene. På den annen side finner jeg også lovendringer, utvikling av indikatorer og omfattende følgeevalueringer som indikerer at statlige myndigheter vil følge nøye med på innføringen.

I teoridelen ble kritikk mot målstyring presentert. Et argument er at målstyring kan fordrive indre motivasjon hos ansatte fordi det er eksterne indikatorer og mål som vektlegges (Røyrvik, 2021). Jeg har ingen funn om målstyringens effekt på motivasjonen hos informantene, og motivasjon ble heller ikke problematisert av dem. Dette funnet må tolkes med noe varsomhet fordi det heller ikke har blitt spesielt undersøkt i oppgaven. Annen kritikk mot målstyring innenfor institusjonell analyse er at målstyring kan føre til for mange mål, noe

som igjen kan føre til «målforskyvning og inflasjon i ledelse» (Askim et al., 2014. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Med reformen får kommunene enda flere mål å forholde seg til. Nye mål legges oppå eksisterende og ofte tvetydige mål i kommunenes daglige drift. Forskning på Politireformen (Filstad & Karp, 2018) viste at arbeidet med reform ble sett på som en tilleggsbelastning i en etat som allerede hadde problemer med å få ressursene til å strekke til. Et sentralt funn i deres forskning var at reformimplementeringen ble venstrehåndsarbeid, og noe flere informanter oppga å gjøre for å «få fred» til å drive vanlig politiarbeid. Mange politiinformanter oppga at de ikke hadde tro på at reformen ville løse problemene med ledelse og ressurser i politiet, og mange opplevde at reformen var svakt forankret i politiets hverdag. Meyer & Rowan (1977) finner at det kan oppstå løse koblinger når nye ideer skal inkorporeres, samtidig som organisasjonene må jobbe kostnadseffektivt og holde daglig drift i gang. De politiske premissene bygger på en antagelse om at kommunene velger midlene som er mest rasjonelle for å nå målene. Reformens mål er tydelig på at kvaliteten skal heves og at barn skal få bedre tjenester, samtidig som ressursbruken skal effektiviseres. Styrket rettsikkerhet for familier er en av reformens intensjoner, samtidig som kommunene skal ha valgfrihet til å best tilpasse hjelpen til lokale forhold. Min empiri og også tidligere forskning (se blant annet Haukelien, 2023) indikerer at kommunene har mange mål og krav de må navigere i. Dette kan tale for at kritikken om fare for målforskyvning er et reelt dilemma for kommunene. Samtidig har implementeringen kommet for kort hos mine informanter til at mine funn gir noen klare svar for Barnevernreformens.

Kritikk av målstyring er også at kvalitet må vike for kvantitet (Larsson & Sørli, 2018), økte rapporteringskrav kan bli tidstyver og de store målene må vike for indikatorer (Askim et al., 2014; Wathne, 2015. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Implementeringen av Barnevernreformens har kommet for kort til å konkludere, men det kan være en risiko for at kommunene vil justere atferden etter hva de måles på. Min empiri viste at flere av informantene hadde en frustrasjon over å få mange nye oppgaver med reformen. Haukelien (2023) problematiser at satsingsområder utvides og staten stadig lover bedre kvalitet på tjenestene i kommunene, uten at det følger med nok ressurser.

Økonomi som pisk og gulrot

I Barnevernsreformen er økonomiske virkemidler både gulrot og pisk. Dette funnet kan også sees i lys av rasjonalitet og en instrumentell tilnærming. Kommunene får økte frie midler til å drive forebyggende arbeid. Samtidig skrus prisen på institusjonsplasser kraftig opp, slik at kommune som «mislykkes» med det forebyggende arbeidet, får en stor regning.

Et funn fra dokumentanalysen er at kommunene skal få økt valgfrihet gjennom Barnevernsreformen. Dette funnet kan trolig sees i lys av forskning om Politireformen, som viser at reformer kan være utslag av myndighetenes syn på om makt bør være desentralisert eller sentralisert (Larsson & Sørli, 2018). Med økning i kommunenes frie rammer og valgfrihet til å velge hvordan forebyggende arbeid skal utføres, får kommunene styrket makt. Et interessant funn, som ikke var i tråd med min forhåndsantagelse, er ambivalensen fra bortimot samtlige informanter. Flere aspekter ved de økonomiske endringene i reformen ble problematisert. Mangel på ressurser var et tema som flere av informantene tok opp som en hindring for å få til forebyggende arbeid. To av informantene sa at den store prisøkningen på institusjonsplasser kan få betydelig innvirkning på kommuneøkonomien. Det var også uklart for flere av mine informanter hva som egentlig er omfanget av reformen. Én informant sa at kommunen hadde fått én million ekstra i frie midler, noe som tilsvarer noe mer enn én stilling. Den samme informanten påpekte at reformen hadde større påvirkning på organiseringen enn på økonomien. Dokumentanalysen indikerer at økonomisk valgfrihet skal gi kommunene insentiver for å prioritere forebyggende arbeid og tidlig innsats, slik at behovet for dyre institusjonsplasser blir mindre.

Premisset om økonomiske insentiver kan trolig sees i lys av flere teoretiske argumenter. Røvik (2016. Gjengitt i Røyrvik, 2021) finner at det i løpet av de siste tiårene har skjedd et skifte i retning av fokus på insentiver. I dette kan vi trolig se et utslag av NPM-tankegang, som bygger på premisser om rasjonalitet og økonomiske insentiver som virkemidler. I reformen ligger en rasjonell tilnærming og forventninger om kausalitet. Kommunene vil prioritere arbeidet dersom de har økonomiske insentiver. Mål og middel er tett knyttet til hverandre. Tankegangen er en underliggende logikk i NPM, og kan kritiseres for å ikke ta høyde for samfunnets kompleksitet (Røyrvik, 2021).

Haukelien (2023) argumenterer for at den tradisjonelle dugnadsånden som har preget kommunene, utfordres med stadige økende krav fra stat og omgivelser om likeverdige, profesjonelle tjenester på tvers av kommunestørrelser. Her kan det legges til at en evalueringsrapport viser at de flere kommuner til nå *ikke* har økt bevilgningene til barnevernet under reformen (Pedersen et al., 2022). Haukelien (2023) finner at staten gir frie midler for å ivareta kommunenes autonomi og gi dem økonomisk valgfrihet. Med Barnevernsreformen kan det være indikasjoner på at det økonomiske rasjonale kan bli utfordret når midlene går inn i den frie rammen. Deler av midlene blir gjenstand for forhandlinger innad i kommuner. Noen av informantene uttrykker at de ikke har sett noe til de økte midlene som følger reformen, fordi de har «forsvunnet» inn i rammefinansiering. Kanskje kan kritikk mot NPM-premisset belyse informantenes frustrasjon. Det rasjonelle økonomiske premisset i reformen, møter utfordringer når kommunene må prioritere blant mange gode formål. Markedstenkning er sentralt i NPM, og intensjonen bak en reform kan være å skape et marked (Røyrvik, 2021). Jeg kan imidlertid ikke finne at Barnevernsreformen skal skape et nytt marked mellom stat og kommune eller innad i disse organisasjonene. Etter min tolkning skal reformen derimot bidra til å forbedre et eksisterende «marked», som er kjøp av barnevernsinstitusjonsplasser. Staten bruker sin «markedsrett» og prismekanismer til å dempe kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser. En mulig forklaring på dette, kan være et instrumentelt perspektiv. Det fremstår som en tydelig kausalitet mellom godt forebyggende arbeid i kommunene og redusert behov for plasser på barnevernsinstitusjonsplasser. Dette kan kanskje også være utslag av en kulturell logikk som bygger på at tidvis umedgjørlike problemer kan løses. I reformen ligger det en forutsetning om at familier kan hjelpes dersom de får rett forebyggende tiltak til riktig tid og møtes med riktig kompetanse i tjenestene.

5.1.3 Sentrale politiske premisser i et myteperspektiv

Den sterke troen på ledelse

Et funn fra dokumentanalysen er at reformen bygger på et premiss om at ledelse er helt sentralt for å løse utfordringene i barnevernet. Troen på ledelse er sterk både hos politisk ledelse og i fagdirektoratet Bufdir. Samtidig har jeg få funn om viktigheten av ledelse i samtalene med informantene. Her kan det være en metodisk svakhet at jeg ikke har spurt spesielt om dette, og funnet må derfor tolkes med varsomhet. Samtidig ble det strategiske utvalget av informanter satt sammen av både ledere og ansatte for å kunne sammenligne funn. Flere ledere oppga at det er krevende å lede innføringen av reformen. Flere av informantene

som ikke er personalledere uttrykte frustrasjon med at kommuneledelse og statlige myndigheter bidrar med lite innhold til reformen. Dette sammenfaller med svar fra barnevernsledere, som uttrykte frustrasjon med lite faglig innhold og støtte fra statlige myndigheter. Kanskje indikerer funnet et gap mellom statlige myndigheters tro på ledelse, som er et utsalg av rasjonell tankegang, og kommunenes praktiske hverdag. Dersom denne analysen stemmer, er det trolig sammenfallende med funn fra forskning på Politireformen. Det er stor grad av uenighet om det er klart for politiet hvordan reformen skal gi bedre ledelse og bedre polititjenester, skriver Filstad & Karp (2018, s. 21).

Det som også er et ganske klart funn, er at ledelse er sterkt etterlyst. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at reformer påvirkes av ideer i tiden, noe som knytter det tett til myteperspektivet. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) hevder at moteideer ikke utløser reformen, men at de påvirker innholdet i dem. Innenfor myteperspektivet kan funnet om god ledelse forklares med at myndighetene søker legitimitet fra omgivelsene. Barnevernet har i årevis vært gjenstand for sterk kritikk. Ved å inkorporere ideer i tiden kan myndighetene oppnå større legitimitet fra omgivelsene (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Innenfor myteperspektivet finner man at ledelse har en symbolsk funksjon. Ledelse som institusjonell logikk har fått sterkt fotfeste svært raskt, og har vært «lite gjenstand for kontroverser» (Peter Druckner, 1954. Gjengitt i Røyrvik, 2021). Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at organisasjoner som absorberer moteideer, oppnår legitimitet og vil ha større sjanse til å overleve og skaffe seg ressurser. Forfatterne finner at organisatoriske myter får fotfeste og spredning fordi de antas å være effektive.

Ledelse som premiss kan innen myteperspektivet sees som en homogeniseringsprosess. Jeg finner at reformens intensjon er å styrke ledelsen i kommunene. Det kan tale for at reformgivers intensjon er å få til en homogenisering i kommunene, noe som er i tråd med amerikansk nyinstitusjonell teori. Samtidig er rasjonaliserte myter som «ledelse» og «tverrfaglig samarbeid» ideer med stor elastisitet. Her indikerer mine funn et gap mellom et instrumentelt perspektiv der «ledelse», «forebygging», «tverrfaglig samarbeid» er godt utprøvde oppskrifter som kommunene kan ta inn i organisasjonen. To av de mest erfarne barnevernslederne blant mine informanter problematiserte at det er krevende å skulle lede innføringen av arbeidet. Dette kan kanskje forklares med teori om myteperspektivet. Innholdet i de antatt utprøvde rasjonaliserte mytene står ikke klart for informantene, og de har

derfor ikke et «produkt» som de kan putte inn i organisasjonene.

Reformen bygger etter det jeg kan finne på moderne ideer som at det alltid finnes en beste praksis, og en sterk tro på kompetanse, kunnskap og spesialisert arbeidsdeling. Her finner jeg også et gap mellom reformens premiss og innføringen i kommunene. Sentrale funn fra informanter er at tverrfaglig samarbeid er vanskelig å få til i praksis. En av informantene sa at «ingen har fått til tverrfaglig samarbeid på 50 år». Andre uttrykte at barnevernet må drive samarbeidet, og at reformen ikke har forankring i andre sektorer. Flere problematiserte at «Barnevernsreformen» skulle være en oppvekstreform og at statlige myndigheter ikke ser ut til å få til tverrfaglig samarbeid på departementsnivå. Samtidig ble også begrepet «beste praksis» innenfor forebyggende arbeid problematisert. Flere informanter mener at det er uklart hva det egentlig er, og at det er ulike oppfatninger mellom tjenester som skole, helse og barnevern. «Beste praksis» på forebyggende arbeidet ble av informantene ikke sett på som et produkt som kan mates inn i tjenestene. Én informant var uenig i at beste praksis ikke var tydelig, men problematiserte at kommunene har så ulike forutsetninger at anerkjente programmer for forebyggende arbeid ikke kan tas inn i alle små kommuner. Disse funnene kan være i tråd med myteperspektivet der antatte virkningsfulle organisasjonsoppskrifter er sosialt skapte. De innføres fordi har legitimitet og ikke nødvendigvis fordi de har best effekt (Meyer & Rowan, 1977). Funnet kan også være i tråd oppgavens teoriutvikling: det åpne modus. Når det er lite substansielt å hente ut, må reformmottagerne i større grad utvikle sitt eget innhold og tolke reformgivers intensjon.

5.2 Hvilken frihetsgrad har kommunene i innføringen av reformen?

Jeg har nå analysert de politiske premissene for reformen, og stiller neste forskningsspørsmål: «*Hvilken frihetsgrad har kommunene i innføringen av reformen?*». Sentral teori her er nyinstitusjonell teori. Jeg vil også forsøke å analysere mulige forklaringer på frihetsgraden.

5.2.1 Reformen i et isomorfisme-perspektiv

DiMaggio & Powell (1983) beskriver tre former for isomorfisme: tvangspreget, mimetisk og normativ. Tvangspreget isomorfisme stammer i stor grad fra lover og regler, samt politisk press som følge av problemer med legitimitet. Barnevernsreformen er forankret i flere lovendringer (Bufdir, u.å. h). Kommunene må rette seg etter loven, og innføre nye tiltak som følge av den. Lovendringer vil være i tråd med DiMaggio & Powells (1983) funn om

tvangspreget isomorfisme. Forfatterne finner at tvangsmessig isomorfisme også kan utløses av politisk press om styrket legitimitet i omgivelsene. Bakgrunnen for hvordan reformen kom til, er ikke hovedfokuset for oppgaven, men dokumentanalysen viser at behovet for reformen begrunnes med problemer i barnevernet. Dette funnet kan også være i tråd med funn fra Larsson & Sørli (2018) som finner at politiske utspill, kritikk fra tilsyn og negative medieoppslag kan være drivere for reformer.

DiMaggio & Powell (1983) finner at mimetisk isomorfisme inntreffer når organisasjoner e forsøker å etterligne andre. Fenomenet kan forklares av at organisasjonene opplever usikkerhet i omgivelsene eller tvetydige mål. Her kan vi gjøre en todeling i Barnevernsreformen. På den ene siden kan vi kanskje se bevisste eller ubevisste intensjoner om å skape en mimetisk isomorfisme med Barnevernsreformen fra reformgiver. Reformen har tydelige intensjoner om å styrke forebyggende arbeid, ledelse, tverrfaglig samarbeid og arbeidsdelingen mellom tjenestene innad i kommunene. I følge amerikansk nyinstitusjonell teori drives organisasjoner mot isomorfisme på grunn av økende kompleksitet i moderne organisasjoner og samfunnsniv. Meyer & Rowan (1977) finner at kompleksiteten øker ved organisasjoners størrelse, innvevdhet i nettverk og fordi offentlig sektor har utvidet sin virksomhet til stadig flere deler av innbyggernes liv. Jeg finner ikke mimetisk isomorfisme i kommunenes innføring, men dette kan skyldes av det er for tidlig i reformen. Mine funn indikerer store variasjoner i innføringen, noe som er i tråd med skandinavisk nyinstitusjonell teori (blant annet Røvik, 2016). Ønsket om en oppskrift på forebyggende fra informantene kan likevel kanskje forklares av DiMaggio & Powells (1983) funn. Kommunene opplever generelt stor usikkerhet og tvetydige mål. Derfor tolker jeg funnet slik at de bevisst eller ubevisst søker mimetisk isomorfisme for å søke legitimitet. På den annen side var dette ikke et uttalt svar fra noen av informantene. Ønsket om en tydeligere oppskrift på forebyggende arbeid kan også være et utslag av ressursituasjonen, i tråd med Røviks (2016) argument om at kopiering er en kostnadseffektiv løsning.

Den tredje formen for isomorfisme er den normative. DiMaggio & Powell (1983) finner at denne formen kan forklares av en økende profesjonalisering. I teoridelen ble profesjonalisering definert som dragkampen mellom yrkesgrupper for å etablere en felles kognitiv base. Læringsnettverk i barnevernet er en sentral statlig satsing, som ikke er en del av reformen, men som likevel kan sees i sammenheng. På spørsmål om hvilke andre aktører

kommunene lærer fra, var det ingen av informantene som hadde klare svar. Et argument som ble gjentatt av flere informanter, var at forutsetningene og ressursene i kommunene er veldig ulike. Et par ledere i utvalget påpekte at det er lite relevant for store kommuner å lære av små kommuner fordi de arbeider for ulikt. Informantene mener at oppgaven er åpen, og opplever usikkerhet i hvordan de skal fylle reformen med innhold. Min empiri viser at det er uklart for kommunene hva som er beste praksis på forebyggende arbeid. DiMaggio & Powell (1983) finner at fagfelt som er store og etablerte er mer utsatt for normativ isomorfisme.

Homogeniseringsprosessen drives både innad i den enkelte profesjon, og fra nettverket av aktører og tilstøtende yrkesgrupper som profesjonen samarbeider med. Kanskje kan noe av forklaringen på lite normativ isomorfisme ligge her. Barnevernsfeltet er lite, sammenlignet med for eksempel helsesektoren. Når myndighetene innfører samarbeidsbestemmelser i lov, kan det kanskje indikere at nettverket av tjenester som skal samarbeide om barn ikke er tett faglig innvevd i hverandre. Min empiri indikerer forskjeller mellom profesjonene i hvordan forebyggende arbeid skal defineres. Sosialt arbeid har stor kompleksitet. Mine funn nå viser svært lite mimetisk- og normativ isomorfisme, men noe tvangsmessig som følge av lovendringen. En selvstendig fremtidsrefleksjon er at en oppgave som undersøker isomorfisme i barnevernet og/oppvekstsektoren om fem til ti år kanskje vil ha andre funn, fordi reformen og kompetansetiltakene da har virket i lengre tid.

5.2.2 Kommunenes translasjoner av Barnevernsreformen

Innenfor skandinavisk nyinstitusjonell teori (Røvik, 2016) finner man at kunnskapsoverføringer er sammenlignbare med språklige oversettelser. «Noe» som ikke er håndfast må hentes ut fra sin opprinnelige kontekst og settes inn en ny. Barnevernsreformen innebærer at kommunene må hente ut en idé fra styringsdokumenter hos statlige myndigheter, og gjøre den om til praksis i egen kommune. Dette refereres til som to kritiske prosesser av Røvik (2016), og disse begrepene er dekontekstualisering og kontekstualisering.

I dekontekstualiseringen henter mottagerorganisasjonen ut de sentrale elementene som skal gjøre ideen vellykket hos dem. Tre elementer avgjør hvor egnet en idé er for overføring: kompleksiteten, innvedheten og uttalheten (Røvik 2016). Et av mine hovedfunn er at noen av oppgavene i reformen og noen av målene står klart for kommunene. Utfordringen er det forebyggende arbeidet, som informantene oppfatter som lite tydelig beskrevet. Dette funnet kan sees i sammenheng med kompleksitet, som viser til hvor avhengig praksisen er av

menneskelig kompetanse, og hvor tydelig kausaliteten mellom praksis og utfall er. Forebyggende arbeid er åpenbart svært komplekst: Hva virker, skal kommunene prioritere universelle tiltak rettet mot alle foreldre, eller innrette innsatsen mot noen få i faresonen? Definisjonen av forebyggende arbeid og tidlig innsats har stort rom for skjønnsmessige vurderinger. Sosialfaglig arbeid har en sterk relasjonell komponent, der det kan være vanskelig å skille metode fra relasjon (se for eksempel Bufdir, 2023, som viser at opplevd medvirkning er viktig). Forebyggende arbeid er i liten grad teknologidrevet og standardisert. Trolig vil to ansatte kunne gjøre det samme, men få forskjellig resultatet basert på den ansattes personlige egenskaper og hjelpemottagers motivasjon og evne til å nyttiggjøre seg av hjelpen. Det er også vanskelig å finne dokumenterte kausale virkninger av tiltak i barnevernet. Vi ser altså en høy grad av kompleksitet.

Et annet element i dekontekstualiseringen er innvedheten, som både viser til om praksisen er konsentrert til én avgrenset del av virksomheten, og om den finner sted i et nettverk med interne eller eksterne aktører. Én av informantene som var barnevernsleder i en interkommunal kommune, viste til at alle kommunene var i ulike nettverk med ulike andre oppveksttjenester. Det vil si at innvedheten kan være stor i barnevernet, og med reformen kan innvedheten bli enda større, fordi den skal fremme samarbeid mellom tjenestene. Praksisen blir spredt ut over mange enheter i kommunene, og det kan også være flere både interne og eksterne aktører involvert. Samfunnet er også i endring, og det pågår flere parallelle satsinger i barnevern og tilstøtende tjenester som gjør det vanskelig å isolere virkninger av denne reformen.

Det tredje elementet i dekontekstualiseringen er uttalheten av praksisen. Hvis rutiner er skriftliggjorte og det er bevissthet om hva som fører til suksess er ideen enklere å hente ut. Jeg finner at spesielt på det forebyggende arbeidet så er det uklart for flere av informantene hvor uttalt praksisen er.

I kontekstualiseringsfasen føres oversettelsen inn i mottagerorganisasjonens praksis, kultur og struktur (Røvik, 2016). Røvik (2016) beskriver tre moduser for oversettelse i kontekstualiseringen: reproduserende, modifierende og radikal. Forfatteren hevder at den reproduserende modus (kopiering) er vanskelig å få til i praksis. Røviks (2016, s. 301) teori sier at «jo mer eksplisitt, og jo mindre kompleks og innvevd en ønsket praksis er, jo mer egnet

er kopiering som oversettelsesregel i en kunnskapsoverføring». I dekontekstualiseringsfasen finner jeg altså at kompleksiteten og innvevdheten er høy, og at uttaltheten er lav, noe som ifølge Røvik (2016) gjør ideen lite egnet for kopiering. For Barnevernsreformen kommer tilleggselementet om at dette er en reform i tidlig fase, og at det åpenbart er vanskelig å modellere fra noe som ikke er innført. Oppskriften er også lite uttalt i styringsdokumentet, ifølge min empiri. Kommunene kan derfor ikke kopiere reformen fra en sentral kilde. Med ulike forutsetninger og en reform i oppstartsfasen kan de heller ikke reprodusere hva andre kommuner gjør.

Innenfor den modifierende modus kan en organisasjon velge addisjon eller fratrekk, noe som innebærer å legge til eller trekke fra elementer fra den opprinnelige ideen. Da jeg stilte spørsmål til kommunene om de har gjort noen bevisste tilpasninger av reformen, fikk jeg ingen tydelige svar. Dette kan trolig forklares av at det er uklart hva som er en bevisst tilpasning når oppskriften er uklar. Det er da heller ikke klart hva som eventuelt skal legges til eller trekkes fra i ideen. Dette funnet gjelder kun for det forebyggende arbeidet.

Den åpne modus

Den radikale modus kan oppstå bevisst eller ubevisst hos mottagerorganisasjonen (Røvik, 2016). Oversetteren er ganske fristilt og velger selv de elementene som passer. Innenfor denne modusen, kan det oppstå mange variasjoner, og den opprinnelige ideen kan inntreffe i så mange ulike former at den er vanskelig å spore tilbake til det den opprinnelige intensjonen. Min forhåndsantagelse var at flere kommuner aktivt ville sette sitt eget preg på reformen. Hvis dette funnet hadde vist seg å stemme ville vi kanskje ha sett flere radikale varianter av reformen, i tråd med Røviks (2016) teori. Men Røviks (2016) moduser og språklige oversettelse kan ikke helt forklare min empiri. Reformen har kommet kort, og de kommunene jeg har intervjuet er foreløpig i en tidlig fase der det jobbes med dekontekstualisering og kontekstualisering. Mine funn viser at informantene mener at det er lite substansielt å hente ut for det forebyggende arbeidet. Dette funnet er i tråd med evalueringsrapporten av reformen (Pedersen et al., 2022). Mine funn viser at kommunene prioriterer ulikt, og at de i liten grad ser til hverandre for læring. Færder kommune ble trukket frem på som en kommune som var kommet godt i gang med reformen av én informant. Samtidig uttrykte informanten at ressursituasjonen mellom Færder og egen kommune er ulik, og at det kan være vanskelig å hente ut elementer fra deres satsinger på Familiens hus. Effekten er heller ikke helt klar ennå,

ifølge informanten. Mitt funn om at kommunene innfører reformen svært ulikt, er også i tråd med funnene fra pilotprosjektet på Barnevernsreformen (Deloitte, 2020). For eksempel valgte Alta kommune å bygge opp sin egen barnevernsinstitusjon, mens Færder kommune laget Familiens hus, noe som er to veldig ulike satsinger. En av informantene nevnte at de jobber med foreldreveiledning i skoler og barnehager.

Mine funn viser tydelig at kommunene selv mener at frihetsgraden er veldig stor, og at kommunene jobber svært ulikt med kontekstualiseringen. Flere av informantene peker på at de tror utfallet vil bli svært forskjellig i de ulike kommunene. En informant sier at “alle sitter og finner opp kruttet selv.” En annen informant sier at hen tror spesielt små kommuner vil streve. Etter det jeg kan finne, er det mye som taler for at oppstår mange ulike varianter av Barnevernsreformen fordi kommunene ikke kan velge noen av de tre modusene. Dette funnet styrkes av at jeg finner svært liten grad av mimetisk og normativ isomorfisme. Det kan være indikasjoner på det åpne modus, der reformmottager må forsøke å tolke intensjonen i stedet for å oversette ideen. Informanten i den interkommunale tjenesten sa at enkeltpersoner, spesielt fra barnevernet, kan få stor agendamakt fordi det er de som kan fagfeltet. Et funn fra intervjuene er at alle kommunene tolker og tilpasser reformen til sine forutsetninger, og at dette skjer i møte med andre tjenester og kommuneledelse. Dette er i tråd med Røvik (2016), som finner at kunnskapsoverføringer er aktive valg og handlinger, som tilpasses i møte med andre aktørers interesser.

Røvik (2016) finner at ideer kan møte organisatorisk motstand når endringer innføres eller når nye arbeidsmåter skal erstatte gamle. I en kontekstualiseringsfase knyttes nye og eksisterende praksiser sammen. Mine funn viser at alle informantene deltar i en tverrfaglig arbeidsgruppe som jobber for å innføre reformen i kommunen. Mandatet til gruppene har stort sett vært å kartlegge hva slags forebyggende arbeid kommunen allerede har. Informantene jobber fortsatt med å oversette reformen, og som én informant sa: Noen kommuner har kjempestore ambisjoner, mens andre har to sider på papir. Flere av informantene sier at ansatte i førstelinjen er lite kjent med innholdet i reformen, og ikke har merket noen særlig endring. Ett unntak her er den ene kommunen der både barnevernsleder og informanten fra helsetjenesten uttrykte frustrasjon over at statsforvalteren koblet innføringen av reformen sammen med en strengere tolkning av lovkrav for å melde bekymring til barnevernet. Denne endringen førte til bekymring blant ansatte i førstelinjen i flere tjenester, ifølge de to informantene. Eksemplet

viser at kontekstualiseringen kan bli svært ulik. En av informantene som er leder uttrykte at førstelinjen enda ikke merker konsekvensene av reformen, verken førstelinje i oppveksttjenester eller saksbehandlerne i barnevernet. En informant som leder arbeidet med å innføre reformen sa at reformen kommer til å endre hvordan de jobber i kommunene, og at det vil møte motstand når det går opp for de ansatte hvor stor endringene vil bli. Empirien indikerer at reformen er i en så tidlig fase at forhandlingene foreløpig bare involverer enkeltpersoner og ledelse. Flere av informantene sier at ressursene vil være styrende for hvilke programmer og satsinger de kan gjøre. Dette kan indikere at kontekstualiseringen ikke nødvendigvis kommer til å gjøres etter hva som er beste mulige praksis. Både dekontekstualiseringen og kontekstualiseringen vil trolig preges av forhandlinger og krysspress, fordi midlene er frie og frihetsgraden for tilpasninger er stor innen forebyggende arbeid. Modusen er åpen og kan føre til svært ulike utfall for tjenestetilbudet til barn og familier i kommunene.

5.2.3 Mulige forklaringer på frihetsgraden i reformen

Hvorfor har myndighetene gitt kommunene så stor frihetsgrad i det forebyggende arbeidet, og er denne innretningen bevisst eller ubevisst? I avsnittene under forsøker jeg å finne noen mulige forklaringer.

Legitimitet og desentralisering

Reformer kan være etterspurt fra omgivelsene fordi tjenestene mangler legitimitet eller det er åpenbart at noe må gjøres (Larsson & Sørli, 2018). På den ene siden kan det være slik at statlige myndigheter bevisst lar reformen ha stor frihetsgrad på det forebyggende arbeidet for å styrke legitimiteten til barnevernet. Rasjone i reformen kan være at når kommunene får større ansvar, så vil det forebyggende arbeidet bli bedre fordi kommunene er nærmest barna og barnas behov. Begrepet legitimitet ble tidligere definert som å handle på måter som er ansett som ønskelige og normative. Kommunene sitter tettere på befolkningen og kan kanskje derfor antas å ha nærmere innsikt i hva er legitime løsninger i omgivelsene. Jeg har tidligere argumentert for at reformen ser ut til å bygge på institusjonelle logikker om målstyring/NPP-Desentralisering ligger i ideen om NPM (Klenk & Reiter, 2019) og skal bidra til å styrke legitimiteten. Dette kan være i tråd med funn om Barnevernsreformen, selv om jeg i funndelen beskrev at funnet ikke er helt tydelig.

Sentral kritikk mot NPM har vært manglende folkevalgtkontroll og oppsplitting (Klenk & Reiter, 2019). I Klenk & Reiters (2019) store litteraturgjennomgang finner de noen dreininger fra NPM til det som refereres til som post-NPM. Samtidig er disse dreiningene lite institusjonaliserte, og kan derfor også sees som videreutvikling eller variasjoner av NPM. Indikasjoner på at Barnevernreformene inneholder elementer av «post-NPM» kan være dreiningen mot større folkevalgtkontroll for å imøtegå kritikk. Samtidig innebærer Post-NPM sterkere sentralisering, noe som ikke er gjeldende for Barnevernreformene. Jeg finner desentralisering ved at kommunens interne hierarki og ansvarsforhold styrkes. Samtidig ligger det tydelige føringer av målstyring og økonomiske insentiver, noe som er i tråd med det som regnes som klassisk NPM. Jeg finner altså elementer av både NPM og «post-NPM», men legitimitet i omgivelsene er sentralt i begge retningene av NPM.

Politiske pendelsvingninger

Larsson & Sørli (2018) finner at Politireformer ofte har bygget på pendelsvingninger i synet på om makt skal være sentralisert eller desentralisert. For Politireformen finner de at den ble til etter en «politisk hestehandel». Forhandlinger mellom partiene på Stortinget førte til en reform med en del iboende motsetninger, slik at den både skulle være en Nærpolitireform, samtidig som den skulle føre til sentralisering og sterkere ledelse. De politiske forhandlingene som førte til reformen, er ikke undersøkt i denne oppgaven. Barnevernet har i årevis vært gjenstand for politiske svingninger og forhandlinger langs desentralisering-sentraliseringsaksen. I 2004 ble ansvaret flyttet fra fylkeskommunene til staten (Misund, 2022), og med Barnevernreformene i 2022 ble ansvar desentralisert fra staten til kommunene. Reformen kan være et utslag av svingende syn på om kommune eller stat er best egnet til å løse oppgaver og synet på hvor makten skal ligge. Dokumentanalysen viser at det er sterk tro på at kommunene som er nærmest barna bør ha frihet til å velge virkemidler som er best egnet for lokale forhold.

En selvstendig refleksjon at barnevernet er fullt av umedgjørlige problemer, og det er mest sannsynlig ingen som vet hvordan problemene kan løses, og om de i det hele tatt kan løses. Barnevernet kjennetegnes av en rekke «damned if you do, damned if you don't»-dilemmaer. Både stat og kommuner har komplekse omgivelser og målkonflikter i barnevernet. «Reformpakken» skal løse umedgjørlige problemer. Kompleksiteten øker ytterligere når det er noe uklart hva som er beste praksis og sosialarbeid ikke enkelt lar seg kopiere. Man kan da

stille spørsmålet om statlige myndigheter bevisst lot reformen være åpen innen det forebyggende arbeidet fordi oppgaven er vanskelig å løse. Ved å gi oppdraget til kommunene, må de gjøre egne vurderinger. Her har jeg ingen funn, men i ettertid ser jeg at dette sporet kunne ha vært interessant å undersøke nærmere. Reformen representerer løsninger på problemer (Larsson & Sørli, 2018) og viser at noe blir gjort for å møte kritikk og krav. En reform har derfor en betydelig symbolsk side, noe jeg finner at Barnevernsreformen har.

Styrking av kommunene som organisasjoner

En annen mulig forklaring på frihetsgraden kan være intensjonen om å styrke kommunene som selvstendige organisasjoner, i tråd med Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) teori om organisasjonsgjøring. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at mange offentlige reformene er bevisste eller ubevisste forsøk på å styrke underliggende organisasjoner. Min empiri indikerer at Barnevernsreformen er mer rettet mot organisatoriske forhold enn å endre selve innholdet i tjenestene, i tråd med forfatterens funn. Intensjonen med reformen er å styrke det lokale selvstyret. Med barnevernreformen får kommunene mer autonomi på det forebyggende området. Kommuneledelsen får overført ansvar, og med mer ansvar følger mer penger i reformen. Dette samsvarer med funn fra Brunsson & Sahlin-Andersson (2000), som viser at økt kontroll over kollektive ressurser kan styrke organisasjoners identitet.

Grenseoppganger er også sentralt i identitet, ifølge Brunsson & Sahlin-Andersson (2000). Her finner jeg at reformen handler om å bygge tydeligere grenser mellom stat og kommune gjennom presisering av ansvarsfordeling. Samtidig er stat og kommune fortsatt tett innved i hverandre ved at det for eksempel fortsatt er staten som skal rekruttere fosterhjem, mens kommunen står for opplæringen av hjemmene. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at reformer i økende grad skal oppmuntre til formell tverrfaglighet, for å styrke den lokale koordineringen. De nye samarbeidsbestemmelsene gjør at kommunene blir tett innvede i nettverk på tvers av profesjoner, noe som bygger ned grensene innad i kommunen. Reformens intensjon er å styrke arbeidsdelingen og koordineringen mellom tjenester. Med Barnevernsreformen forsøker staten å bygge et sterkere hierarki i kommunene, blant annet ved å flytte ansvaret for barnevernet fra barnevernleder til kommuneledelse. Hierarki er, ifølge forfatterne, sentralt for autonomi, og dette funnet er i tråd med deres teori om organisasjonsgjøring.

Selv om mine funn indikerer at Barnevernsreformen er rettet mot organisatoriske forhold, er det mulig at reformen sees i lys av andre større satsinger i barnevernet, som kompetansesatsingen i barnevernet. Jeg har ikke undersøkt innholdet i kompetanseløftet spesielt, og det er mulig at dette er et faglig innhold som også reformerer innholdet i tjenestene.

Brunsson og Sahlin-Andersson (2000) hevder at reformer ofte øker administrasjon og kontroll. Her finner jeg på den ene siden at myndighetene følger kommunenes innføring med følgeevaluering og et stort sett indikatorer (Pedersen et al., 2022). På den annen side får kommune økt valgfrihet og større rammer, noe som øker friheten. Mange av informantene etterlyser klarere innhold og oppskrifter, noe som indikerer at reformen er lite detaljstyrt. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at regler og direktiver er mindre akseptert nå enn tidligere i vår kultur, og at styringsinnsatsen i vår tid ofte kan komme i form av faglige råd og veiledere. Kanskje kan dette argumentet forklare hvorfor myndighetene lager maler for politiske tiltaksrapporter og hjelpesider for Barnevernsreformen, i stedet for å lage tydelige oppskrifter for reformen, slik flere av informantene hadde forventet.

Reformen består av en serie med endringer over tid, som alt presenteres som Barnevernsreformen (Regjeringen, u.å.). Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at dersom en reform møter lite motstand, kan flere elementer legges inn i pakken - og gjerne ganske raskt. Man trenger ikke vente på å se resultater før de andre settes i gang, dersom reformen aksepteres, ifølge forfatterne. Reformpakker kan endre mottagerorganisasjonen og skape grobunn for at de setter i gang sine egne endringer. I tråd med denne argumentasjonen, kan Barnevernsreformen sees som et startskudd for endringer som sender kommunene i en ønsket retning for oppvekstarbeid. Dette kan kanskje problematiseres fordi kommunene har svært ulik kapasitet og ulike forutsetninger. Barnevernsreformen skulle opprinnelig innføres samtidig med kommunesammenslåing, noe som ikke har skjedd (Barneombudet, 2023).

5.3 Hvilke utfordringer oppstår i implementeringen?

Det tredje forskningsspørsmålet er: «*Hvilke utfordringer oppstår i implementeringen?*»

Spørsmålet skal undersøke forholdet mellom intensjon og premisser fra statlige myndigheter og hva som faktisk skjer hos kommunene. Reformen er fortsatt tidlig i implementeringen, så her har jeg færre funn enn på de foregående forskningsspørsmålene. Teori om institusjonelle logikker analyserer utfordringer i innføringen av reformen. Teori om organisatorisk hykleri forsøker å belyse både utfordringer og muligheter for reformen fremover.

5.3.1 Konkurrerende institusjonelle logikker

Mine funn viser at bortimot samtlige informanter problematiserer kommunenes ulike forutsetninger for å innføre reformen. Her kan man ane ulike institusjonelle logikker mellom staten og kommunene. Institusjonelle logikker kritiserer målstyring for å forenkle virkeligheten og bygge på en økonomisk logikk om mennesker som fullstendig rasjonelle vesener. Haukelien (2023) problematiser at forholdet mellom kommune og stat har utviklet seg til å ha elementer av «bestiller-utfører»-tankegang og argumenterer for at «statstjener»-rollen kan undergrave deres institusjonelle kapasitet. Mine funn indikerer ulike, og trolig konkurrerende institusjonelle logikker mellom politiske premisser og kommunenes kapasitet. De politiske premissene og reformens intensjoner skal styrke rettssikkerheten, heve kvaliteten på tjenestene til barna, styrke medvirkning og samtidig sørge for at fellesskapets midlere forvaltes mer effektivt. Mine funn indikerer at kommunene er i en presset ressursituasjon og har svært ulike forutsetninger for å gjennomføre reformen. Krav om økt kvalitet og sterkere ledelse kan konkurrere med logikker om kostnadseffektivitet. Økt rettssikkerhet kan konkurrere med logikker om økt lokalt selvstyre og valgfrihet.

Summen av krav og mål for kommunene kan kanskje føre til konkurrerende logikker med reformgivers intensjoner. Her kan vi igjen se til drøftingen innledningsvis som finner at de politiske premissene bygger på forventninger om rasjonalitet. Kommunene forventes å ha oversikt over alternativene og velge de tiltakene som er mest formålstjenlige for å oppnå reformens intensjon. Informantenes svar viser at kommunene er komplekse sosiale organisasjoner der det foregår forhandlinger og samarbeid, både innad og på tvers av fagfelt.

5.3.2 Gapet mellom hva som sies og hva som gjøres

«Mens et instrumentelt perspektiv forutsetter en tett kobling mellom «snakk» og «handling», åpner institusjonelle perspektiver for løsere koblinger» (Christensen et al., 2021, s. 160). I dette skjæringspunktet oppstår flere utfordringer med implementeringer. Min forhåndsantagelse var at oppskriften var ganske klar, men at mange kommuner ville ta aktive, selvstendig grep i kontekstualiseringen og gjøre mange bevisste tilpasninger. Samtlige informanter svarte nei på spørsmål om de hadde gjort bevisste tilpasninger, og dette kan nok forklares med at det er ganske uklart hva som eventuelt skulle ha vært gjort. De har ikke avveket fra oppskriften fordi oppskriften er mer enn ingrediensliste enn en beskrivelse. Samtidig sier informantene at målene er vanskelige å nå innenfor ressursene de har til rådighet. Det gjelder spesielt de små kommunene. En av informantene uttrykte at det stadig kommer noe nytt fra myndighetene og luftet tanken om at reformen kanskje ville forsvinne i annet endringsarbeid fra statlige myndigheter. Brunsson (2003) finner at moderne organisasjoner kommuniserer med omverdenen i form av visjoner, strategier og beslutninger, og at “prat” er en sentral del av produksjonen til moderne organisasjoner. Denne form for kommunikasjon brukes også til å peke retning eller indirekte eller direkte oppmuntre organisasjonens medlemmer til å handle. Brunsson (2003) forklarer hvordan det som sies, besluttes og gjøres ofte kan være helt annerledes enn hva som er forventet. Modellen legger til grunn at hykleri gjør det mulig for organisasjoner å møte motstridende krav, og at de kan innfri noen krav med handling, og andre med prat. Her kan vi for eksempel se for oss at en kommune kan si i et intervju at de skal prioritere forebyggende arbeid for å innfri Barnevernsreformen og lage handlingsplaner og strategier, samtidig som budsjettene ikke økes. Selv om det er tidlig i implementeringen, vet vi at dette har skjedd i flere kommuner til nå (Pedersen et al., 2022). Dette kan også skyldes at budsjetter er allokert fra barnevern til andre tjenester, slik at funnet må tolkes med en viss varsomhet.

I Brunssons (2003) modell ligger følgende funn til grunn: sannsynligheten for en handling reduseres desto mer det blir snakket om og jo klarere beslutninger som blir tatt i saken. Prat og beslutninger i én retning kompenserer for handlinger i den motsatte retningen og vice versa. Mine funn viser at kommunene som er intervjuet i hovedsak er i «pratefase». De har arbeidsgrupper, og lager analyser og notater om prioriteringer. Selve implementeringen har kommet kort. Brunsson (2003) kritiserer tradisjonelle teorier som finner at det kun er

handlinger som tilfredsstillter interessentene. Han finner at organisatorisk prat kan gjøre samme nytte. Dersom det blir produsert strategier, planer og presentasjoner kan det ifølge Brunssons modell (2003) redusere sjansen for at faktiske handlinger blir gjort. Haukelien (2023) finner at det ofte kan være svakheter i implementeringen hos kommuner når de skal innføre endringer. Ressurssituasjonen informantene tar opp, er i tråd med Haukeliens funn (2023) om at kommunens oppgaveportefølje stadig utvides, uten at det følger med midler. Brunsson (2003) finner at behovet for hykleri fremtrer når krav fra omgivelsene endrer seg raskt, og raskere enn organisasjonen kan endre seg. Da kan planer og strategi være måter å håndtere konflikten på. Dette funnet kan også sees i lys av at problemene reformen skal løses er vanskelige, og at reformen synes å bygge på optimistiske politiske premisser. «Moderne organisasjoner står i skvis mellom ideologi og praksis» (Brunsson, 2003, s. 204). Gapet mellom premisser og ressurssituasjonen i kommunene kan i teorien skape en konflikt som løses gjennom organisatorisk hykleri.

5.3.3 Hykleri som mulighet og nødvendighet

Brunsson (2003) argumenterer for at organisatorisk hykleri har innvirkning på implementeringen, men at det ikke nødvendigvis er et problem fordi det er en måte å håndtere kompleksiteten i omgivelsene på. Noen av kommunene har også gjort helt konkrete endringer, som å ansette en ny person eller foreta omorganiseringer. Samtidig har jeg ingen funn som viser at det frem til nå er gjennomført endringer som sluttbrukerne vil merke.

Organisatorisk hykleri kan være en mulighet for å sette retning og bidra til å øke verdier og moralsk standard (Brunsson, 2003). Med dette argumentet kan man anta at reformen kan bidra til organisatorisk hykleri i den forstand at det vil være et gap mellom hva som gjøres og det som blir sagt. Samtidig kan reformen sette retning og føre til at aktørene forsøker å tette gapet mellom prat, beslutning og handling. Noen av informantene tok opp av reformen sender dem i en retning med sterkere bevissthet om forebyggende arbeid. Begrepet «metahykleri» er et forsøk på å koble alt sammen. På den annen side er det slik at en organisasjon i en hyklersk situasjon vil ha et insentiv for å fylle gapet fordi normen er at det skal være samsvar mellom liv og lære. Ifølge teorien kan det være et gap mellom hva organisasjonen sier at den gjør og hva de faktisk gjør i en periode, men gapet vil tettes med tiden. Samtidig er landskapet komplisert og kan få mange mulige utfall.

Brunsson (2003) finner at det er vanskelig å holde oversikt over hva en organisasjon faktisk gjør. Selv med mange indikatorer og rapportering er det vanskelig å vite hva som gjøres i praksis. Her kan vi også ta opp igjen en bekymring knyttet til om NPM kan føre til målforskyvning (Røyrvik, 2021). Organisatorisk hykleri kan representere både en utfordring og en mulighet for å oppnå målene i reformen. Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) finner at det kan være flere forskjellige utfall når ny praksis skal smelte sammen med den gamle. De finner at når organisatoriske myter tas inn i organisasjonen, reduseres også kontrollmekanismene. Nye ideer kan aktivt tas inn og integreres med organisasjonen, men et vanlig utfall er at ny og gammel praksis ikke virker sammen slik at disse blir fullstendig dekoblet. Det kan også være slik at det blir løse koblinger mellom endringene og daglig drift. Funn fra Politireformen (Larsson & Sørli, 2018) antyder slike løse koblinger, slik jeg tolker det. Her var mange av informantene mest opptatt av å «utkvittere» slik at de fikk rapportert på det de skulle, mer enn at endringene ble integrert og endret måten det ble jobbet på.

Hvis vi ser teori om løse koblinger og organisatorisk hykleri i sammenheng med funn om stor frihetsgrad i reformen, lite isomorfisme på feltet og store variasjoner i kapasitet hos kommunene, er det naturlig å anta at reformen vil få svært ulike utfall i de ulike kommunene – i tråd med spådommen fra samtlige informanter. Samtidig kan reformen sette en retning for endringsarbeid i kommunene som er i tråd med intensjonen.

6 Avslutning og oppsummering

Avslutningsvis kommer en kort oppsummering av drøftingen og noen avsluttende refleksjoner. I dette kapitlet vurderes også mulig ny teoriutvikling, behovet for ny forskning, og implikasjoner for myndighetene.

6.1 Oppsummering av drøftingen

Denne oppgaven har analysert Barnevernsreformen fra idé hos politiske myndigheter til implementering i fem tilfeldig utvalgte kommuner. Ifølge mine funn kan de politiske premissene for reformen delvis forklares av teori om vestlige kulturelle logikker, som bygger på en underliggende tro om fremgang og fremtidstro. Jeg finner at reformens politiske premisser teoretisk også kan forklares av NPM/målstyring med forventninger om rasjonalitet og tro på økonomiske insentiver. Reformen kan også ha innslag av post-NPM som styrker kontrollen hos folkevalgte og styrker koordineringen. Mine funn indikerer en instrumentell tilnærming hos reformgiver, og klare forventninger om kausalitet mellom større ansvar til kommunene og bedret kvalitet, medvirkning og rettssikkerhet i barnevernet. Innenfor den instrumentelle tilnærmingen finner jeg indikasjoner på at organisatoriske myter som «ledelse», «tverrfaglig samarbeid», «forebygging» og «beste praksis» oppfattes som konkrete ideer som kan puttes inn i kommunene. Ifølge myteperspektivet vil moderne organisasjoner i komplekse omgivelser velge ideer som har legitimitet, og de har ikke nødvendigvis bevist sin effekt (Meyer & Rowan, 1977). De politiske premissene kan problematiseres med funn fra informantene som strever med å finne substans i reformen. NPM-tankegangen kan kritiseres for å føre til målforskyvinger og for å bygge på en overdreven tro på rasjonalitet og optimisme som forenkler virkeligheten (Røyrvik, 2021). Jeg finner et gap mellom den instrumentelle tilnærmingen og informantkommunenes virkelighet med knappe ressurser og forhandlinger. Informantene oppgir at reformen mangler innhold for forebyggende tiltak og tidlig innsats, noe som gjør det vanskelig for dem å vite hva de skal prioritere. Reformen kan være et utslag av om makt bør være sentralisert eller desentralisert, noe som er en vanlig driver bak reformer. Reformen ser i stor grad ut til å være rettet mot kommunenes organisatoriske forhold, og reformgivers intensjon ser ut til å være styrking av kommunene gjennom større valgfrihet i tiltak og bedret økonomisk ramme.

Jeg finner noe tvangspreget isomorfisme gjennom lovgiving, men lite mimetisk og normativ isomorfisme i innføringen fordi kommunene er svært ulike i størrelse og sosialfaglig arbeid er komplisert. Dette fører til store variasjoner, i tråd med skandinavisk nyinstitusjonell teori. Forebyggende arbeid har stor grad av kompleksitet, innvedhet og lite uttalhet. I tillegg er oppskriften i reformen lite uttalt. For å få til gode kunnskapsoverføringer, er oversetterkompetanse sentralt (Røvik, 2016). Jeg finner at Røviks (2016) moduser og språklige metafor ikke helt kan forklare kommunenes innføringer av Barnevernsreformens forebyggende arbeid, og foreslår *den åpne modus* som et selvstendig bidrag til mulig ny teoriutvikling. Ifølge mine informanter har reformen ennå ikke endret praksisen i førstelinjen. De problematiserer at de økonomiske midlene går inn i kommunenes rammebevilgninger, noe som gjør reformen til gjenstand for forhandlinger. Reformen kan utløse organisatorisk hykleri, noe som er et gap mellom hva som sies og hva som gjøres. Ifølge denne teorien (Brunsson, 2003) kan dette enten sende kommunene i ønsket retning, men det kan også føre til at «organisatorisk prat» som presentasjoner og strategier tilfredsstillere interessentene slik at endringene ikke blir utført. Det kan oppstå mange varianter av løse koblinger og dekoblinger når nye og eksisterende praksiser skal virke sammen, noe som gjør at det er vanskelig å vite hvordan kommunene egentlig innfører reformen.

6.2 Sluttrefleksjoner om oppgaven

Når jeg nå er ferdig med masteroppgaven reflekterer jeg over følgende spørsmål: Var metoden jeg valgte egnet til å besvare problemstillingen? Ville en annen forsker komme frem til samme svar? Er det noen svakheter ved metodevalgene som tilsier at noe burde vært gjort annerledes neste gang?

Problemstillingen for denne oppgaven har vært: «*Hvordan innføres Barnevernsreformene i norske kommuner?*» Kvalitativ metode og individuelle intervjuer ga dybde og refleksjon i svarene, noe som var intensjonen. På forhånd var jeg forberedt på at kommunene kunne oppfatte meg som en representant fra myndighetene fordi jeg jobbet i Bufdir, og at svarene ville bli tilpasset deretter. Etter det jeg kan vurdere ga informantene ærlige, reflekterte svar som viser kommunenes dilemmaer og den faktiske tilstanden. Den abduktive tilnærmingen, som ble foreslått av veileder, sendte meg i en mye mer interessant retning enn den jeg først hadde lagt opp til, selv om den også genererte et langt større arbeid ved å analysere de politiske premissene gjennom dokumentanalyse. Samtidig håper jeg det ble en styrke at

oppgaven har flere kilder i form av funn i egne intervjuer, dokumentanalyse og tidligere evalueringer. Utvalget av informanter er ikke veldig stort, og jeg har derfor forsøkt å være forsiktig med å generalisere funnene. Samtidig peker funn i samme retning fra flere kilder, og derfor tror jeg at andre ville ha kommet frem til det samme som jeg. Jeg tror de valgte teoriene var relevante for problemstillingen og bidro til å belyse funnene fra ulike perspektiver. Da jeg startet, hadde jeg en ambisjon om å finne ut noe nytt. Om ikke alle funn i oppgaven er helt nye, har de forhåpentligvis blitt belyst gjennom ulike relevante teorier på en måte som kan bidra til kunnskap på feltet. Jeg har også forsøkt å bidra til teoriutvikling.

I ettertid ser jeg at noen av spørsmålene engasjerte mer enn andre, og at jeg gjerne skulle hatt noe lenger tid med informantene. Det strategiske utvalget var kanskje vel ledertungt, og bestod bare av én mann. På den annen side tror jeg ikke at svarene ville ha variert så mye med et annet utvalg, fordi hovedfunnene pekte i en tydelig retning. Det er per kun et fåtall ansatte som er involvert i innføringen av reformen i informantkommunene og derfor måtte jeg bruke det utvalget som var mulig å sette sammen.

Etter å ha studert funnene, skulle jeg gjerne ha visst enda mer om noen av de rasjonaliserte mytene som ligger som premisser for reformen. Dersom jeg skulle ha skrevet oppgaven på nytt, ville jeg kanskje ha undersøkt premissene gjennom dokumentanalyse før jeg gjorde intervjuene. Da ville jeg ha stilt informantene flere spørsmål om innholdet i ledelse og tverrfaglig samarbeid og om dette er «produkter» som oppfattes likt. Det er i det hele tatt veldig mye mer som bør forskes på i Barnevernsreformen, noe jeg tar opp i neste punkt.

6.3 Implikasjoner for myndighetene

Det er uklart hvor store virkninger Barnevernsreformen vil få. Bufdir og Barne- og familiedepartementet følger kommunens innføring tett gjennom svært omfattende evalueringsrapporter. Første evalueringsrapport ble levert i 2022, og prosjektet skal følges frem til 2027 (NTNU Samfunnsforskning, 2023). Barnevern henger tett sammen med annen samfunnsutvikling, og det er også gjennomført mange store politiske satsinger de siste årene som gjør det vanskelig å skille virkninger av de ulike tiltakene. I Hurdalsplattformen (2021-2025) omtales en ny kvalitetsreform for barnevernet (Regjeringen, 2021a). En kvalitetsreform som skal virke sammen med en Barnevernsreform i implementeringsfase, kan gjøre det enda vanskeligere å isolere Barnevernsreformens virkninger.

Pedersen et al. (2022) anbefaler tydeligere beskrivelser til kommunene for forebyggende arbeid. Da jeg var på Bufdirs årlige barnevernskonferanse den 25. januar 2024, ble utdrag fra evalueringsrapport 2023 presentert. Rapporten blir offentlig rundt den 1. februar 2024. Ifølge Pedersen (2024) vil rapporten anbefale nasjonale retningslinjer for forebyggende arbeid. Mine funn viser tydelig at dette er etterspurt hos kommunene. Samtidig etterspør kommunene ikke bare oversikt over beste praksis. De har knappe ressurser og svært ulike forutsetninger. Myndighetene bør i tillegg vurdere en prioriteringsveileder for forebyggende arbeid som kan hjelpe kommunene å navigere i summen av mål og krav. Mine funn viser at kommunene ønsker en oppskrift. Statlige barnevernsmyndighetene bør forske mer på hva som er beste praksis innen forebyggende arbeid, og forsøke å isolere faktorer som kommunene kan hente ut uavhengig av ressurser. Fordi det er lite isomorfisme på feltet, vil tydeligere beskrivelse av beste/ønsket praksis på forebyggende arbeid være viktig for å unngå at ideer og initiativ som ikke har dokumentert effekt får status som beste praksis.

Myndighetene bør også ha en bevissthet om at de politiske premissene i reformen som «ledelse», «tverrfaglig samarbeid», «kunnskap» og «beste praksis» er ideer med stor elastisitet og som kan tolkes svært ulikt. Mine funn bekrefter at dette ikke nødvendigvis er ferdige «produkter» som kan mates inn i komplekse sosiale organisasjoner som kommuner med forventninger om klare utfall. Myndighetene bør vurdere tydeligere beskrivelser av slike begreper for å sikre at reformens intensjoner oppfylles. Reformen bygger på forventninger om kausale sammenhenger og rasjonalitet som man bør være oppmerksomhet på om speiler virkelighetens kompleksitet. Premissene legger føringer for at antagelsene om beste praksis i vår tid, som ledelse og spesialisert ansvarsdeling, blir den legitime «aksen» for å løse store utfordringer i barnevernet. En selvstendig refleksjon er at de rasjonelle premissene kan problematiseres innenfor et så komplekst felt som barnevern. Kanskje kan det være slik at andre løsninger som relasjonsarbeid, familiers levekår og endring av innholdet i tjenestene da vies mindre oppmerksomhet.

Myndighetene bør også følge med på om målstyring og stor oppmerksomhet på indikatorer kan føre til målforskyvinger i kommunene i arbeidet med Barnevernsreformen. Det blir viktig å finne ut hva som faktisk blir gjort, og ikke bare hva som rapporteres på. Det bør forskes mer på forholdet mellom hva som sies og hva som gjøres (dekobling), særlig sett opp mot at

kommunene er presset på ressurser og er lite ensartede. Myndighetene bør vurdere om midler i den frie rammen kommer barna til gode, og om reformen er realistisk finansiert. Samtidig bør myndighetene vurdere den totale summen av krav og forventinger til tjenester fra kommunene, slik Haukelien (2023) løfter frem. Her er det spesielt viktig å være oppmerksom på kommunenes institusjonelle kapasitet og mulighet til å håndtere stadig økende krav i komplekse omgivelser.

6.4 Forslag til videre forskning og mulig teoriutvikling

Røvik (2016) har bidratt med sentral teori om overføringer av organisasjonsideer. Den språklige oversettermetaforen er ikke helt dekkende for Barnevernsreformen. Kanskje ligner oppgaven med å innføre reformen mer på å tyde pergamentruller der deler av skriften er borte, enn å oversette fra ett språk til et annet. Samtidig er det interessant å reflektere over at reformer kommer i pakkelsninger, noe som innebærer at det ikke er et ensartet produkt. Et tydelig funn i oppgaven er at deler av reformen har høy uttalhet og mindre kompleksitet enn andre. En reform kan inneholde delprosesser som driver isomorfisme, samtidig som andre deler av reformen fremmer variasjon. Jeg finner et mulig nytt bidrag til videreutvikling av denne teori: den åpne modus. Modusen inntreffer når hele eller deler av oppskriften er lite uttalt, og det er lite substansielt innhold å hente ut. De som skal gjennomføre kunnskapsoverføringen må da tolke intensjonen i stedet for å oversette. Dette kan føre til store variasjoner og det kan være krevende for reformgiver å finne ut hva som blir sagt og hva som blir gjort, i tråd med Brunssons (2003) om organisatorisk hykleri. Innenfor den åpne modus kan det oppstå løse koblinger og fullstendige dekoblinger mellom ny og gammel praksis.

Samtidig bør det også forskes mer på de kulturelle- og institusjonelle logikker som denne typer reformer bygger på innenfor teori om myteperspektivet. Ideer som er antatt effektive kan ha stor elastisitet og er gjenstand for sosiale fortolkninger. Dette kan det kanskje forskes mer på i reformer for å få et tydeligere og mer ensartet kunnskapsgrunnlag.

7 Konklusjon

Informantkommunene har kommet kort med implementeringen av Barnevernsreformen, og er i en fase hvor de forsøker å finne ut hvordan den skal innføres. Jeg finner at deler av reformen, som oppgavefordelingen på fosterhjem, er klar, men at oppgaven på det forebyggende arbeidet oppfattes som svært åpen. Midlene går inn i kommunenes frie ramme, og kommunene mener det er vanskelig å prioritere hvilke forebyggende tiltak som bør gjøres. Det er ulik oppfatning mellom tjenestene om hva som er forebyggende arbeid og hva som er beste praksis. Kommunene opplever begrenset læring fra andre kommuner, både på grunn av ulik størrelse, ressursituasjon og fordi reformen har kommet kort. Jeg finner i dokumentanalysen at reformen ser ut til å bygge på en vestlig kulturell logikk om rasjonalitet og tro på at umedgjørliche problemer kan løses. Samtidig er det institusjonelle logikker preget av NPM som gir premisser om at problemene kan løses gjennom rasjonalitet, målstyring, ledelse og effektivisering av ressurser. Reformen kan ha elementer av post-NPM ved å legge ansvaret over på politisk ledelse i kommunene og fremme sterkere horisontal koordinering. Samtidig ser reformen primært å være rettet mot å styrke kommunene som organisasjoner, ved å fremme autonomi og grenseoppganger, samt ledelse, kontroll og koordinering innad i kommunene. Dette er organisasjonsgjøring (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2002). Jeg finner at deler av reformen er lovkrav, noe som er tvangsmessig isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983) og kan være utløst av problemer med legitimitet. Samtidig finner jeg lite mimetisk- og normativ isomorfisme, fordi oppgaven er åpen og det er uklart for kommunene hva som er beste praksis på forebyggende arbeid. Dette fører til variasjoner, i tråd med skandinavisk nyinstitusjonell teori. Røviks (2016) teorier bygger på oppskrifter som skal hentes ut fra en kontekst og inn i en annen innenfor tre moduser. Jeg finner at variasjonene kan bli store fordi det er lite «å hente ut», og foreslår derfor et fjerde modus: det åpne modus. Kommunene har komplekse institusjonelle omgivelser. Myteperspektivet finner at organisasjoner med tvetydige mål og krysspress vil søke legitimitet. Barnevernsmyndighetene bør være oppmerksomme på at «oppskrifter» kan spre seg i nettverk som beste praksis når kommunene innfører reformen. Barnevernsmyndighetene bør lage en oppskrift for forebyggende arbeid som både gir retning for beste praksis på tvers av tjenestene i kommunen, samt realistiske føringer for prioriteringer som tar høyde for kommunene ulike ressursituasjoner. Det bør forskes mer på de kulturelle- og institusjonelle logikker som denne type reformer bygger på, samt organisatoriske myter som «ledelse», «beste praksis» og «tverrfaglig samarbeid». Det bør også forskes på hva som faktisk blir gjort og hvordan ny praksis virker med den gamle.

8 Litteraturliste

Alvesson, M. & Spicer, A. (2018). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization studies*, volum 40 (2), s.199-218.

Hentet fra: <https://doi.org/10.1177/0170840618772610>.

Baldersheim, H. (1987). Kommunane 1970–1987. Frå statstenar til stifinnar. I Næss, H.E. (red.) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.

Barneombudet. (u.å.). *Barneombudets innspill til "LIST OF ISSUES" til Norges 7. rapportering til FNs barnekomité*. Barneombudet.no. Hentet den 17. august 2023 fra: <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Rapportering/List-of-issues-norsk-versjon.pdf>.

Barneombudet. (2023, 29. juni). *Høringssvar fra Barneombudet på Barnevernsutvalgets NOU 2023:7*. Barneombudet.no. Hentet den 2. januar 2024 fra: https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Horingssvar-fra-Barneombudet-pa-Barnevernsutvalgets-NOU-2023_7.pdf.

Berry, M.L. (u.å.). *Case study research*. (Lysarkpresentasjon). Slideserve.no. Hentet den 13. oktober 2023 og 8. januar 2024 fra: <https://www.slideserve.com/kana/case-study-research>.

Blekesaune, A. (u.å.). *Hvordan skriver vi en prosjektskisse? Råd til skriveprosessen mot et vitenskapelig forfatterskap*. (Lysarkpresentasjon). Hentet fra: [https://ntnu.blackboard.com/ultra/courses/_30773_1/cl/outline \(krever innlogging\)](https://ntnu.blackboard.com/ultra/courses/_30773_1/cl/outline (krever innlogging)).

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000) Constructing Organizations. The Example of Public Sector Reform. *SAGE Social Science Collections*, volum 21, utgave 4, s. 721-746. Hentet fra: <https://doi.org/10.1177/0170840600214003>.

Brunsson, N. (2003). Organized hypocrisy. I Czarniawska, B. & Sevón, G. (Red.). *The Northern lights: Organization Theory in Scandinavia* (s. 201-222). Copenhagen Business School Press.

Bufdir. (u.å. a). *Barnevernsreformen – en oppvekstreform*. Bufdir.no.

Hentet den 7. februar 2023 og 10. januar 2024 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/>.

Bufdir. (u.å. b). *Barnevernsstatistikk*. Bufdir.no. Hentet den 19. januar 2024 fra:

<https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern>.

Bufdir. (u.å. c). *Erfaringer fra tre forsøkskommuner*. Bufdir.no.

Hentet den 7. februar 2023 og 10. januar 2024 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/erfaringer-fra-tre-forsokskommuner/>.

Bufdir. (u.å. d). *Foreldrestøtte sentralt i arbeid med forebygging og tidlig innsats*. Bufdir.no.

Hentet den 12. desember 2023 og 10. januar 2024 fra:

<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/foreldrestotte-sentralt-i-arbeid-med-forebygging-og-tidlig-innsats/>.

Bufdir. (u.å. e). *Hva er Barnevernsreformen?* Bufdir.no. Hentet den 5. februar og 9. januar

2024 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/hva-er-Barnevernsreformen/>.

Bufdir. (u.å. f). *Hva gjør barnevernet?* Bufdir.no. Hentet den 11. november 2023 fra:

<https://www.bufdir.no/barnevern/hva-gjor-barnevernet/>.

Bufdir. (u.å. g). *Kommunenes finansieringsansvar*. Bufdir.no.

Hentet den 6. mai 2023 og 10. januar 2024 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/kommunens-finansieringsansvar/>.

Bufdir. (u.å. h). *Lovendringer som er relevante for Barnevernsreformen*. Bufdir.no. Hentet

den 7. juni 2023 og 10. januar 2024 fra:

<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/lovendringer-som-er-relevante-for-Barnevernsreformen/>.

Bufdir. (u.å. i). *Nasjonal koordineringsgruppe*. Bufdir.no. Hentet den 22. desember 2023 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/nasjonal-koordineringsgruppe/>.

Bufdir. (u.å. j.) *Styring og rapportering*. Bufdir.no. Hentet den 12. oktober 2023 og 9. januar 2024 fra: <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/Barnevernsreformen/styring-og-rapportering/>.

Bufdir. (2021, 26. april). *Tilstandsrapportering for kommunale barnevernstjenester*. Bufdir.no. Hentet den 7. april 2023 og 8. januar 2024 fra: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/tilstandsrapportering_for_kommunale_barnevernstjenester/.

Bufdir. (2023a, 28. februar). *Ny studie: Medvirkning i spesialiserte hjelpetiltak kan gi bedre hjelp*. Bufdir.no. Hentet den 6. juli 2023 fra: <https://www.bufdir.no/aktuelt/ny-studie-medvirkning-i-spesialiserte-hjelpetiltak-kan-gi-bedre-hjelp/>.

Bufdir. (2023b, 6. juli). *SSB-tall: Markant nedgang i antall barn med tiltak fra barnevernet*. Bufdir.no. Hentet den 8. november og 9. desember 2023 fra: <https://www.bufdir.no/aktuelt/ssb-tall-markant-nedgang-i-antall-barn-med-tiltak-fra-barnevernet/>.

Bufdir. (2023c, april). *Årsrapport 2022. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. Bufdir.no. Hentet den 7. november 2023 og 6. januar 2024 fra: <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005784>.

Christensen, T. & Legræid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, England: Routledge.

Christensen, T., Læg Reid, P. & Røvik, K.A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Deloitte. (2020). *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommunene på barnevernområdet – sluttrapport fra følgeevaluering*. Deloitte. Bufdir.no.

Hentet den 8. februar og 12. desember fra:

<https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005253>.

DiMaggio, P.J & Powell, W. W, (1983, april). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, volum 48, nr. 2, s. 147-160. Hentet fra: <https://doi.org/10.2307/2095101>.

Filstad, C. & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av Nærpolitireformen*. Politihøgskolen. Hentet den 7. oktober 2023 fra:

<https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/2581487>.

Haukelien, H. (2023). Hvordan kommuner tenker. I Haukelien, H. & Lunder, T. E. (Red.).

Hvordan kommuner tenker. Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter

(s.19-33). Universitetsforlaget. Hentet fra: DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054544-23-01>.

Helsenorge. (2023, 20. juni). *Nasjonalt forløp for barnevern*. Helsenorge.no.

Hentet den 13. oktober 2023 fra: <https://www.helsenorge.no/undersokelse-og-behandling/nasjonalt-forlop-for-barnevern/>.

Horne, S. (2017, 19. april). Bedre hjelp der barna bor. *Nordlys*.

Hentet fra: <https://www.nordnorskdebatt.no/barnevern/bedre-hjelp-der-barna-bor/o/5-124-63312>.

Johannessen, A., Tufte, P.A., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (6. utgave). Oslo: Abstrakt forlag.

Klenk, T. & Reiter, R. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, volum 85, nr. 1, s. 11-27. Hentet fra: <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>.

Larsson, P. & Sørli, V. L. (2018). Reformen i politiet. I Larsson, P. (Red). *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, volum 83, nr. 2, s. 340-363. The University of Chicago Press. Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/2778293>.

Misund, B.I. (2022). Reformen i barnevernet. Oppgave- og ansvarsfordeling til besvær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, volum 25, utg.1, s. 1-13. Hentet fra: <https://doi.org/10.18261/tfv.25.1.1>.

NTNU Samfunnsforskning. (2023, mars 2). *NTNU Samfunnsforskning-forsker: - Svært bekymret etter at kommunene overtok barnevernsansvar*. Samforsk.no. Hentet den 11. desember 2023 fra: <https://samforsk.no/nyheter/ntnu-samfunnsforskning-forsker-svaert-bekymret-etter-at-kommunene-overtok-barnevernsansvar>.

Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C.A., Rødal, M., von Hanno, I. L., Westby, L., Grieg, E., Paulsen, V., Ringdal, R. & Ulset, G. (2022). Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. *Evaluering av Barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Menon.no.

Hentet den 20. januar 2023 fra: <https://www.menon.no/publication/evaluering-av-Barnevernsreformen/>.

Pedersen, S. (2024). *Søkelys på tidlig innsats og forebygging - evaluering av barnevernsreformen så langt*. Presentasjon på Den nasjonale barnevernskonferansen 2024. Arrangert av Bufdir, Vika kino. Opptak er tilgjengelig fra: <https://bufdir.pameldingssystem.no/den-nasjonale-barnevernskonferansen-2024#/program>.

Regjeringen. (u.å. a). *Saksgang: Barnevernsreformen. Struktur- og kvalitetsreform i barnevernet*. Regjeringen.no. Hentet den 7. mars og 6. desember 2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/sak/strukturendringer-i-barnevernet/id2411809/>.

Regjeringen. (2017a). *Prop. 73 L (2016–2017). Endringer i barnevernloven (Barnevernsreform)*. Regjeringen.no. Hentet den 7. mars og 12. juni 2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>.

Regjeringen. (2017b, 31. mars). *Pressemelding: Barnevernsreformen. Bedre hjelp der barna bor*. Regjeringen.no.

Hentet den 9. mars 2023 og 6. januar 2024 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2017/Barnevernsreformen-bedre-hjelp-der-barna-bor/id2547081/>.

Regjeringen. (2017c, 31. mars). *Innlegg: Bedre hjelp der barna bor*. Regjeringen.no.

Hentet den 9. mars 2023 og 6. januar 2024 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/taler-og-innlegg/bedre-hjelp-der-barna-bor/id2547104/>.

Regjeringen. (2017d, 30. mai). *Barnevernsreformen for et bedre barnevern*. Regjeringen.no.

Hentet den 8. mars 2023 og 6. januar 2024 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/taler-og-innlegg/Barnevernsreformen-for-et-bedre-barnevern/id2554824/2021>.

Regjeringen. (2021a, 14. oktober). *Hurdalsplattformen 2021-2025*.

Hentet den 2. januar 2024 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>.

Regjeringen. (2021b, 23. desember). *Nå trer Barnevernsreformen i kraft*. Regjeringen.no. Hentet den 7. februar 2023 og 12. januar 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/natrer-Barnevernsreformen-i-kraft/id2893511/>.

Røvik, K.A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*. Hentet fra: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12097>.

Røyrvik, E. A. & Smeby, G. (2020). Bitt av reformbasillen. *Tidsskrift for samfunnsforskning, volum 61, utgave 2*, s. 140–159. Hentet fra: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-02-03>.

Røyrvik, E. A. (2021). Broken Promises and Lost Qualities. Constructing Management as a Research Object in Sociology and Anthropology. I Leiulfsrud, H. & Sohlberg, P. (Red.) *Constructing Social Research Objects Constructionism in Research Practice*, s.121-142. Leiden/Boston: Koninklijke Brill NV.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 4. utgave. The Free Press.

Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory, volum 30*, s.167-186. American Sociological Association. Hentet fra: <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>.

Unicef (2022). *Kommuneanalyse 2022. Hva betyr kommunegrensene for barn og unges oppvekst?* Unicef.no. Hentet den 6. desember 2023 fra: https://www.unicef.no/sites/default/files/202209/Kommuneanalysen%202022_UNICEF_lav.pdf.

Vike, H., Sandvin, J. T. & Anvik, C. H. (2020). Har den norske velferdsmodellen en framtid? I C. H. Anvik et al. (red.), *Velferdstjenestenes vilkår: Nasjonal politikk og lokale erfaringer*, s. 257-274. Oslo: Universitetsforlaget.

9 Vedlegg

Oversikt over vedlegg:

1. Godkjennelse fra Sikt
2. Intervjuguiden
3. Eksempel på e-post sendt til kommuner
4. Eksempel på koding av funn

Vedlegg 1: Bekreftelse på godkjenning fra Sikt

Vurdering av behandling av personopplysninger

24.03.2023

Referansenummer

527867

Vurderingstype

Automatisk

Dato

24.03.2023

Tittel

Masteroppgave: Barnevernsreformen - fra idé til praksis. Hvordan tolkes ideen i utvalgte case-kommuner?

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Prosjektansvarlig

Emil Røyrvik

Student

Ingvill E. Meltvedt

Prosjektperiode

13.01.2023 - 01.02.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.04.2024.

[Meldeskjema](#)

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

De registrerte er over 15 år

Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger; Rasemessig eller etnisk opprinnelse Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning Fagforeningsmedlemskap
Genetiske data

Biometriske data for å entydig identifisere et individ

Helseopplysninger

Seksuelle forhold eller seksuell orientering

Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser

Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene

De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger

Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)

Formålet med behandlingen av personopplysningene

Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)

Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene

Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra

Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)

Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet

Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Innledende tekst: Dere mottar oppdraget om at Barnevernsreformen trer i kraft 1. januar 2022. Kommunene får et større ansvar, blant annet for det forebyggende arbeidet. Jeg er nysgjerrig på hvordan et slikt oppdrag overføres fra idé på papiret hos myndighetene, til praktisk gjennomføring i kommuner.

Spørsmål:

1. Hvordan har prosessen med å innføre oppdraget om Barnevernsreformen vært hos dere?

Støttespørsmål:

- Hvordan har arbeidet med å oversette reformen til praksis vært?
 - Hvem i kommunen er involvert i en slik prosess?
 - Hvordan spres oppdraget videre i kommunen?
2. Hva har dere gjort av tilpasninger til lokale forhold i kommunen?
3. Hvorfor og hvordan har dere gjort disse tilpasningene?
4. Hvilke aktører eller arenaer ser dere til for læring i innføringen av reformen?
5. Hvordan opplever dere samarbeidet om forebyggende arbeid i kommunen etter innføringen av Barnevernsreformen?

Vedlegg 3: E-post til kommunene

Denne teksten ble sendt til aktuelle kommuner på e-post:

Hei.

Jeg tar en videreutdanning på NTNU i Organisasjon og ledelse, og skriver masteroppgave om innføringen av Barnevernsreformen.

Jeg lurer på om jeg kan få intervju to ansatte/leder som har arbeidet med innføringen av reformen av kommunen.

Kommunen er anonym i oppgaven. Intervjuet vil ta ca. en halv time for hver person, og kan gjennomføres på Teams.

Min masteroppgave skal undersøke hvordan fire utvalgte kommuner har jobbet for å innføre Barnevernsreformen. Formålet med oppgaven er å undersøke et fenomen: Hvordan tolkes og tilpasses en slik reformidé i ulike kommuner? Hvordan skjer lokale tilpasninger? Hva er veien fra idé på papiret til praksis i kommunene? Vektlegger kommunene det samme?

Jeg fokuserer på den delen av Barnevernsreformen som handler om det forebyggende arbeidet. Informantene vil få tilsendt spørsmål og samtykkeskjema på forhånd. Jeg skal ikke etterspørre sensitive opplysninger om brukere.

Jeg understreker at jeg ikke er ute etter å måle effekten av reformen. Det er heller ikke min intensjon å sammenligne hvorvidt resultatene i kommunene er gode eller dårlige.

Intensjon med oppgaven er å fremskaffe læring om hvordan en nasjonal reform innføres i praksis i kommuner. Jeg håper funnene vil være nyttige for andre kommuner og statlige myndigheter. Funnene kan gi læring for videre innføring av Barnevernsreformen.

Opplysningene skal brukes i min masteroppgave. Oppgaven vil være offentlig tilgjengelig i ettertid.

Jeg gjør oppmerksom på at jeg jobber i Bufdir. Denne oppgaven er likevel skrevet på eget initiativ, fordi jeg er interessert i barnevern og ønsker å utforske Barnevernsreformen i praksis.

Dette er altså ikke et oppdrag på vegne av Bufdir, men mitt selvstendige arbeid under veiledning fra NTNU ved institutt for statsvitenskap og sosiologi.

--

Med vennlig hilsen
Ingvill Elvestad Meltvedt

472 32 769

Vedlegg 4: Eksempel på koding

Tema	Støttespørsmål	Informant	Sitat
Læring	<i>Hvilke aktører har vært viktige for læring?</i>	1a	Vi har hatt studietur til andre land, læringsnettverk i barnevernet og andre tjenester, har laget seminarer, hatt møter med andre kommuner.
		1b	Vi har hatt mye samtaler med nabokommuner og andre som vi har fått tips om. Og opprettet vårt eget lille nettverk.
		2a	Vi holder på mye selv, men henter inspirasjon fra andre ledere og nettverk for store kommuner. De fleste kommuner er små. Det fungerte ikke med nettverk med små kommuner. Det er lettere på fosterhjemsfeltet fordi det er spesifikt. På forebyggende er det vanskelig å lære av andre små – det er helt andre utfordringer og muligheter. Ikke så mye å hente.
Samarbeid mellom kommuner		1a	Vi tjener på å samarbeide med andre kommuner.
		1b	Vi har vært i kontakt med mange kommuner. Vi gjør det veldig forskjellig alle sammen.

		4a	Ikke bare er vi et interkommunalt barnevern, men vi har også ekstremt fragmentert tjenestesamarbeid som gjør til at to av kommunene har gått sammen om et helsesamarbeid. Og så sitter den ene kommunen igjen og har noe helsesamarbeid med en kommune, som også er en annen interkommunal barnevernstjeneste, og noe for seg.
		4a	Ja, det er rett og slett ganske store forskjeller på hvordan ting gjøres. Så det er en veldig komplisert rigg, og det er jo det kommunale selvstyret. Fordi de står jo der og kan i utgangspunktet fullstendig lokalt tilpasse det til egne behov, og det har de kunnet gjøre over ganske mange reformer. Noe som medfører ganske store forskjeller fra kommune til kommune. Og det er jo klart at sånn som hos oss, så sitter alle og også finner opp kruttet på nytt. De klarer ikke helt samarbeid.
Forebygging	<i>Støttespørsmål: Hvordan jobbet dere med forebyggende?</i>	1a	Vi ville lage en oppvekstplan, så det var en diskusjon rundt «hva betyr forebygging?» Forebygging i barnevern og barnehage er to forskjellige ting. Vi må finne ut – «hva mener du med forebygging?» – vi må snakkes for å lykkes.

		1a	Hvordan kan barnevernet støtte barnehager? Barnevernet har jobbet for å skaffe et felles kunnskapsgrunnlag om forebygging. Universelt, selektert og indikativ. Det er noe mer ens om hvilket område, men man kommer inn med det som er sin egen kjeppest.
		2b	Det har kommet frem i kartlegging at tidlig innsats og forebygging tenker vi helt annerledes om. Er det alder som er tidlig innsats? Her er det mye uavklart.

