

# **Høgskolen i Innlandet**

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap (HHS)  
**Jostein Nordhus og Hedda Helene Schaanning**

## **Masteroppgave**

### **«Du får noe, du taper noe»**

**En undersøkelse om hvordan kommuner med  
interkommunalt barnevern håndterer oppvekstreformen**

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)  
MPABL4901

**2023**

## **Forord**

Tusen takk til alle som har bidratt!

Takk til arbeidsgivere for fleksibilitet og en spesiell takk til Jan Andersen, vår veileder ved Høyskolen i Innlandet.

**Hedda Helene Schaanning**

**Jostein Nordhus**

Bykle/Arendal, **27.oktober 2023**

## **Innholdsfortegnelse**

1 Innledning.....	3
1.1 Problemstilling .....	4
1.2 Avgrensninger .....	5
1.3 Oppgavens oppbygning.....	5
2 Organisasjonsteori .....	7
2.1 Offentlige organisasjoner .....	7
2.1.1 Ulike organisasjonsperspektiver.....	7
2.2 Partnerskap, samstyring og nettverk.....	9
3 Oppvekstreformen .....	12
3.1 Oppvekstreformens innhold .....	12
3.2 Forebyggingsteori.....	14
3.3 Metodikk i oppvekstreformen – Bedre tverrfaglig innsats (BTI).....	16
3.4 Kunnskapsgrunnlag for oppvekstreformen .....	17
4 Interkommunalt samarbeid.....	18
4.1 Statlig styring og interkommunalt samarbeid.....	18
4.2 Hva er interkommunalt samarbeid?.....	19
4.3 Hovedkategorier av interkommunalt samarbeid.....	20
4.3.1 Ulike former for interkommunalt samarbeid.....	21
4.4 Interkommunalt samarbeid på barnevernområdet .....	24
5 Kunnskapsstatus om interkommunale samarbeid.....	26
5.1 Årsaker til at kommuner velger å gå inn i interkommunalt samarbeid .....	26
5.2 Effekter av interkommunalt samarbeid sammenlignet med tjenester i kommunens egen regi ...	26
5.2.1 Intenderte effekter av interkommunalt samarbeid.....	27
5.2.2 Ikke-intenderte effekter av interkommunale samarbeid.....	28
5.3 Suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid.....	31
5.4 Symmetri og maktforhold i interkommunale samarbeid.....	31
6 Metode.....	33
6.1 Semistrukturerte intervju som metode i undersøkelsen.....	34
6.2 Våre faglige ståsteder og forforståelse .....	35
6.3 Utvalg .....	36
6.4 Beskrivelse av datainnsamlingen (intervjuguiden).....	38
6.5 Analyse av dataene.....	38
6.6 Påvirkningsfaktorer i undersøkelsen og valg vi tok underveis.....	39
6.7 Drøfting av studiens gyldighet og overførbarhet.....	40
7 Funn.....	43
7.1 Realpolitikk .....	43
7.1.1 Det lokalpolitiske handlingsrommet.....	43

7.1.2 Den lokalpolitiske debatten .....	44
7.1.3 Lokalpolitisk interesse og oppmerksomhet .....	45
7.2 Organisasjon .....	46
7.2.1 Statens virkemidler .....	46
7.2.2 Det interkommunale barnevernet i det kommunale tjenesteapparatet .....	48
7.2.3 Uformelle relasjoner og samarbeid .....	49
7.2.4 Samordning og samlokalisering .....	51
7.2.5 Prosjektorganisering og etablerte samarbeidsstrukturer .....	52
7.2.6 Ressursutfordringer .....	54
7.3 Tjenesteutvikling .....	55
7.3.1 Informantenes forståelse av reformen .....	55
7.3.2 Framtidsutsikter som følge av reformen .....	56
7.3.3 Planarbeidet .....	57
7.3.4 Fagnettverk .....	58
7.3.5 Drift vs. Utvikling .....	59
7.3.6 Motstand mot endring .....	59
8 Drøfting av funn .....	61
8.1 Hvilke suksessfaktorer mener kommunedirektører og barnevernledere er de viktigste for å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid? .....	61
8.1.1 Prosjektorganisering/prosjektledelse .....	61
8.1.2 Fagnettverk .....	62
8.1.3 Etablert metodikk (BTI) .....	63
8.1.4 Det interkommunale barnevernet er «på» - god ledelse .....	63
8.1.5 Personlig egnethet og uformelle relasjoner .....	64
8.1.6 Kontinuitet og samarbeid .....	65
8.1.7 Økt tilgang på ressurser gjennom samarbeid .....	66
8.2 Hvilke utfordringer opplever kommunedirektører og barnevernledere med å implementere oppvekstreformen i det interkommunale vertskommunesamarbeidet? .....	67
8.2.1 Lokalpolitiske prioriteringer .....	67
8.2.2 Ressurs- og prioriteringsutfordringer .....	68
8.2.3 Styringsutfordringer .....	70
8.2.4 Fragmenterte samarbeid - økt behov for koordinering .....	70
8.2.5 Motstand mot endring .....	71
9 Konklusjon/oppsummering .....	73
Litteraturliste .....	77

## **Figurliste**

Figur 1. Delmål og forbedringsområder i oppvekstreformen (Pedersen 2022).....	12
Figur 2. Modell som illustrerer hvordan kravene i oppvekstreformen ønsker å endre dimensjonen på de ulike forebyggingsnivåene (kilde: Egenprodusert).....	15
Figur 3. Administrativt vertskommunesamarbeid (Boye 2022). .....	22
Figur 4. Typer av interkommunalt samarbeid, fordelt mellom «innenrikspolitikk» og «utenrikspolitikk» (Sanda 2001). .....	24

## Sammendrag

Denne undersøkelsen retter seg mot hvordan interkommunale barnevernssamarbeid håndterer oppvekstreformen. Oppvekstreformen er den mest omfattende som har berørt kommunene siden samhandlingsreformen i 2012 og involverer hele oppvekstfeltet internt i kommunene. Undersøkelsen setter søkelys på hvordan organisering av samarbeid mellom kommunene kan ha betydning for håndteringen og implementering av reformen. Undersøkelsen har problemstillingen «*Hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?*».

Undersøkelsen bygger på organisasjonsteori, forebyggingsteori, samt redegjørelser og kunnskapsstatus om oppvekstreformen og interkommunale samarbeid. Vi har gjennomført en kvalitativ undersøkelse der vi har gjort et strategisk utvalg slik at informanter fra ulike kommuner er representert; både små kommuner, mellomstore kommuner, vertskommuner og samarbeidskommuner. Kommunedirektører og barnevernledere har vært informanter.

Funnene i undersøkelsen viser at uformelle samarbeidsrelasjoner synes å være en viktig faktor hvorav graden av tillit og god relasjon mellom kommunene synes å være en suksessfaktor for å samarbeide godt om oppvekstreformen. Samarbeid over tid er en nøkkel og en fast samarbeidskonstellasjon mellom kommunene kan bidra til kontinuitet og tillit. Det kan i tillegg synes som at prosjektorganisering av oppvekstreformen på tvers av samarbeidskommunene avlaster barneverntjenesten. Prosjektorganisering gir også hver enkelt kommune hjelp til å implementere endringer som følge av reformen på en annen måte enn de kommunene som ikke har prosjektorganisert arbeidet med reformen. Felles metodikk har også vist seg å være en suksessfaktor for forståelsen av reformen ute i kommunene. Ulike fagnettverk på tvers av kommunene kan være en faktor som kan bidra til å redusere hvor fragmentert et interkommunalt samarbeid oppleves av de ulike kommunene. En stor utfordring for kommunene er knappe økonomiske ressurser hvorav informantene nevner at blant annet statlig rettighetsstyring er årsak, samt ressurstilgang i form av menneskelige ressurser. Kommunene er imidlertid samstemte om at intensjonen i oppvekstreformen er viktig, og at hvorvidt kommunene lykkes med reformen kan ha stor betydning for kommunenes ressursbruk på oppvekstfeltet i fremtiden slik at den samlede ressursbruken i kommunene kan omprioriteres til å møte den kommende «eldrebølgen».

## Summary

This survey focuses on how intermunicipal child welfare cooperation handles the upbringing reform. The upbringing reform is the most significant reform to affect municipalities since the healthcare cooperation reform in 2012, and it impacts the entire field of child development within municipalities. The survey sheds light on how the organization of cooperation between municipalities can influence the management and implementation of the reform. The research question is “How do municipalities handle the upbringing reform when the child welfare services are organized in an intermunicipal cooperation?”.

The survey is based on organizational theory, prevention theory, as well as descriptions and the current state of knowledge regarding intermunicipal cooperation and the upbringing reform. We have conducted a qualitative survey in which we have made a strategic selection so that informants from various municipalities are represented, including small municipalities, medium-sized municipalities, host municipalities, and collaborating municipalities. The informants consist of municipal directors and child welfare leaders.

The findings in the survey indicate that informal collaborative relationships appear to be an important factor, with the level of trust and a good relationship between municipalities being a success factor for effective cooperation on the upbringing reform. Long-term collaboration is key, and a stable collaboration structure between municipalities can contribute to continuity and trust. Additionally, it seems that project-based organization of the upbringing reform across collaborating municipalities eases the burden on child welfare services. Project-based organization also assists each municipality in implementing changes resulting from the reform differently from municipalities that have not organized the reform work in this manner. An established method is also a factor which can have an impact on the understanding of the reform. Various professional networks across collaborating municipalities can also be an important factor that can influence how fragmented an intermunicipal cooperation is perceived by the different municipalities. A major challenge for municipalities is limited economic resources, which informants mention is due to state-directed regulation. Resource availability in terms of human resources is also mentioned as a challenge. However, municipalities agree that the intention of the upbringing reform is important, and that the success of the reform can have a significant impact on the future allocation of the total of resources within municipalities to address the upcoming «ageing population».

# 1 Innledning

Denne masteroppgaven har følgende problemstilling: «Hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?». Vi vil rette søkelyset mot oppvekstreformen. Det er en omfattende velferdsreform, og har som overordnet mål at *«flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov»* (Bufdir 2023). Oppvekstreformen springer ut fra barnevernloven, og barneverntjenesten er derfor en kjernetjeneste i reformen. For å kunne lykkes med å nå reformens intensjoner, er kommunene imidlertid avhengig av også å involvere andre kommunale tjenester på oppvekstfeltet (Bufdir 2023).

Blant målene med oppvekstreformen er sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging, tilpassing av tjenestetilbudet til lokale behov og at oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier skal bli styrket. Det er et uttalt mål med oppvekstreformen at kommunene skal prioritere tidlig innsats og forebygging sterkere enn de har gjort tidligere (Bufdir u.å.-a). Det er derfor naturlig å anta at når reformen skal følges opp, så vil alle kommuner ha et behov for å omprioritere ressursbruken og eventuelt endre samarbeidsstrukturer.

Ved utgangen av 2021 deltok 56 % av norske kommuner i interkommunale barnevernsamarbeid (Bufdir u.å.-b). Forskning viser at interkommunalt samarbeid fører til en styrking av fagmiljø og bedring av tjenestekvaliteten, mens de økonomiske effektene er mer usikre. Forskningen viser imidlertid også at det er utfordringer med denne typen organisering. Jacobsen (2022) slår blant annet fast at det ser ut til å være vanskelig for kommuner som inngår i interkommunale samarbeid å få til endringer i innholdet i samarbeidene. Imidlertid ser det ut som det kan være noe enklere å få til endringer for vertskommunene (kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner) enn for samarbeidskommunene (de andre kommunene som deltar i samarbeidet). Han peker også på at interkommunalt samarbeid ser ut til å gjøre helhetlig (tverrfaglig/tverretatlig) kommunal innsats noe vanskeligere.

Hovedtendensene i evalueringene av barnevernsamarbeid indikerer at både fagmiljøet og tjenestekvaliteten har blitt bedret, men at det i svært liten grad har vært økonomiske



innsparinger. Evalueringene viser også at det er utfordringer knyttet til samordning og til samhandlingen mellom de interkommunale barneverntjenestene og deres samarbeidspartnere i det tverrfaglige samarbeidet (Sanda 2001). En av hovedmålsettingene med oppvekstreformen er bedret lokal forankring og styring. Dette legger et tydeligere styringsansvar til kommunens politiske og administrative ledelse. Jacobsen (2022) påpeker imidlertid at et hovedfunn i forskningen er at interkommunalt samarbeid medfører styringsutfordringer både for kommunepolitikere og kommuneadministrasjon. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan kommuner som deltar i interkommunale barnevernsamarbeid håndterer styringen av disse samarbeidene i forbindelse med oppvekstreformen.

Målet med prosjektet er å bidra til kunnskap om hvordan kommuner som deltar i interkommunale barnevern jobber med oppvekstreformen, og hvorvidt interkommunal organisering er til hinder for å implementere reformen i kommunene. Vi ønsker også å belyse hvilke faktorer som er viktige for å lykkes med reformen og om samarbeidsstrukturene påvirker hvordan oppvekstreformen håndteres.

Opgavens tematikk illustreres godt med måten en kommunedirektør formulerte seg i innspillsmøte med Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9 2023):

*«Interkommunalt samarbeid på barnevern hindrer at tjenestene ses i sammenheng med resten av tilbudet fra kommunen. For å lykkes med barnevernsreformen må barnevernet samspille med alle tjenestene. Jeg kan ikke skjønne hvordan de som ikke har eget barnevern, kan lykkes med barnevernsreformen».*

## 1.1 Problemstilling

Masteroppgaven har følgende problemstilling: **«Hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?»**

Herunder:

Forskningsspørsmål 1: *Hvilke suksessfaktorer mener kommunedirektører og barnevernledere er de viktigste for å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid?*

Forskningsspørsmål 2: *Hvilke utfordringer opplever kommunedirektører og barnevernledere med å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid?*

Vi har gjennomført en kvalitativ undersøkelse med et strategisk utvalg på 6 informanter, med semistrukturert intervju som metode. Utvalget har blitt gjort på kriterier som kommunestørrelse, samarbeidskommune og vertskommune for at vi skal få en variasjon i informantenes organisasjonsbakgrunn.

## 1.2 Avgrensninger

Oppgaven begrenser seg kun til kommunenes egne opplevelser om arbeidet med oppvekstreformen. Vi legger til grunn at barneverntjenesten er en kjernetjeneste i oppvekstreformen, men vil også omtale andre kommunale tjenester på oppvekstfeltet som er viktige for å oppfylle målene med oppvekstreformen. Vi vil komme inn på pedagogisk psykologiske tjenester (PPT), barnehager, helsestasjon og skoler i kapittelet som omtaler funn. Resterende helsetjenester rettet mot barn og unge, f.eks. kommunal psykisk helsetjeneste, fastlegjetjeneste, NAV-tjenester mot barn i lavinntektsfamilier og andre typer helsetjenester vil ikke bli omtalt nærmere.

Kommunenes tilgang til ressurser vil bli et tema i denne oppgaven. Vi vil imidlertid ikke gå videre inn på kommunenes økonomiske forutsetninger for å oppfylle oppvekstreformen. Vi legger til grunn at oppvekstreformen springer ut fra barnevernloven og derfor er forankret i barneverntjenesten. Som en følge av oppvekstreformen ble det i 2022 også gjort en rekke lovendringer i andre velferdslovgivningen som pålegger velferdstjenestene å samhandle på system- og individnivå (Bufdir 2023). Disse omtales ikke nærmere i denne oppgaven.

## 1.3 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 vil vi beskrive organisasjonsteori og ulike perspektiver på organisasjon som også kan gjøre seg gjeldende i interorganisatoriske samarbeid. I kapittel 3 vil vi redegjøre for oppvekstreformen og hva slags teori oppvekstreformen er bygget på. I kapittel 4 vil vi redegjøre for interkommunalt samarbeid. I kapittel 5 beskriver vi nærmere teori om

interkommunale samarbeid og kunnskapsstatus på feltet, herunder effekter, suksessfaktorer og spesifikke funn fra ulike evalueringer av barnevernsamarbeid. I kapittel 6 gjennomgår vi metoden vi har brukt for å gjennomføre undersøkelsen og nevner vår egen erfaringsbakgrunn og hvordan dette kan ha påvirket undersøkelsen. I kapittel 7 gjennomgår vi hovedfunnene tematisk og i kapittel 8 drøfter vi funnene opp mot relevant teori og kunnskapsstatus på feltet. I kapittel 9 oppsummerer vi og konkluderer undersøkelsens problemstilling.

## 2 Organisasjonsteori

### 2.1 Offentlige organisasjoner

Offentlige organisasjoner er politiske styrte organisasjoner der det er en balanse mellom politikk og administrasjon. Politikerne styrer organisasjonen gjennom demokratiske vedtak som setter retning og innhold i hva den offentlige administrasjonen skal foreta seg og skal jobbe med. Den offentlige administrasjonen jobber med å utrede sakene, sender den til kommunestyre for endelig avgjørelse – politikerne godkjenner eller avslår eller ber om mer utredning av saken og sender den tilbake igjen til administrasjonen for gjennomføring for å sette vedtaket ut i livet. Det er i kommune-Norge kommunestyret som har ansvar for at administrasjonen utfører de kommunale oppgavene i henhold til lovverk gjennom sin delegering til kommunens administrative leder (kommunedirektøren). Statsforvalteren er tilsynsmyndighet ovenfor kommunens oppgaver og er et kontroll- og veiledningsorgan for å tilse at kommunene utfører sine oppgaver etter lovverket (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2021). Det er mange ulike og til dels motstridende hensyn, perspektiver og argumentasjon en offentlig organisasjon skal forholde seg til, dette medfører at en offentlig organisasjon i stor grad er mer kompleks enn en privat bedrift, selv om begge er definert som organisasjoner.

#### 2.1.1 Ulike organisasjonsperspektiver

Vi tar utgangspunkt i Christensen, Læg Reid & Røvik (2021) som skiller mellom tre perspektiver på organisasjoner:

##### *Det instrumentelle perspektivet*

Et instrumentelt perspektiv på en organisasjon innebærer at en har et middel-mål-perspektiv på organisasjonen, altså at organisasjonen er organisert og posisjonert for å oppnå et felles mål. I et instrumentelt perspektiv er de menneskelige aspektene ved organisasjonen i stor grad visket vekk og organisasjonen er til for å nå et mål gjennom rasjonelle handlinger. Innenfor det instrumentelle perspektivet på organisasjonen ligger den formelle organisasjonsstrukturen. Den formelle organisasjonsstrukturen som begrep innebærer at organisasjonen har et sett med upersonlige posisjoner og roller. Hvilket arbeid du gjør (handlingen) avhenger av hvilken rolle du har. De uformelle normene i en formell type klargjøres av organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og forskrifter etc. En byråkratisk

organisasjonsform er preget av hierarki, arbeidsdeling, rutiner og lovverk. Man har en over- og underordning mellom ulike nivåer i organisasjonen og informasjonsdelingen går fra toppen og ned og nedenfra og opp i form av rapporteringer, målinger osv. (Christensen mfl. 2021).

#### *Det kulturelle perspektivet*

Det kulturelle perspektivet på organisasjonen handler i større grad om menneskene og de sosiale kontekstene som utvikles når mange mennesker jobber innenfor en gitt struktur sammen. Perspektivet legger vekt på de uformelle normene og verdiene som vokser frem og som kan ha stor betydning for den formelle virksomheten til formelle organisasjoner. De uformelle normene, verdiene og identiteter påvirker målene i en kulturell handlingslogikk. Her vokser målene gradvis frem over tid og påvirker igjen verdier, normer og identiteter syklisk. I motsetning til de formelle organisasjonsstrukturene som vektlegger formelle lover, regler, organisasjonskart og stillingsinstrukser er det kulturelle innenfor en organisasjon noe man i større grad sosialiseres inn i. I et kulturelt perspektiv vil en ikke nødvendigvis handle rasjonelt utfra gjeldende «for og imot»-argumenter, men heller utfra hva som er «passende atferd». I dette perspektivet lærer man utfra erfaring om hva som er passende. Det er altså klart at eksempelvis offentlig ansatte som handler utfra lang fartstid og erfaring i en organisasjon intuitivt klarer å handle på en måte som «matcher» organisasjonens kulturelle normer. Nye ansatte må i større grad sosialiseres slik at normene blir internalisert. Kulturell inkonsistens og et kulturelt mangfold innenfor en offentlig organisasjon kan skape utfordringer for leder, men gi stor fleksibilitet. Offentlige organisasjoner som er institusjonaliserte har fellestrekk; felles uformelle, kulturelle normer og komplekse subkulturer. Det kulturelle perspektivet innebærer en gjensidig tillit mellom ansatte og ledere og mellom politisk og administrativ ledelse (Christensen mfl. 2021).

#### *Det mytiske perspektivet*

Mens det kulturelle perspektivet er opptatt av de uformelle normene som vokser seg fram over tid internt i organisasjonen (noe som hevdes at fører til mer ulike organisasjoner) handler myteperspektivet i større grad om den ytre konteksten organisasjoner lever i; altså det sosiale rammeverket hele organisasjonen må ta hensyn til. De sosialt skapte normene som institusjonaliserte organisasjoner må ta hensyn til kalles myter. Myter spres ofte raskt over landområder og kontinent, og fra ett fagområde til et annet, eksempelvis gjennom store konsulentfirmaer, lobbyvirksomhet etc. Ledere som er utsatt for en del myter eller ytre påvirkninger kan oppleves å gjøre det som kalles «double talk», eksempelvis hevde og si at de

implementerer en reform, men i realiteten ikke gjør nødvendige endringer og det blir derfor et skille mellom språk og handling. Myter kan også betraktes som «moter» eller paradigmer og idestrømmer som organisasjonen må forholde seg til i en gitt tidsepoke. De institusjonelle omgivelsene offentlige organisasjoner må forholde seg til er ofte komplekse og mange, ikke minst er de skiftende og motstridende. Eksempelvis må offentlige etater i større grad forholde seg til føringer og lovverk i EU/EØS, noe som kan påvirke det institusjonelle innholdet i etatene (Christensen mfl. 2021). Ett eksempel fra barnevernsområdet er eksempelvis rettsvesenet som i dag må forholde seg til sterke føringer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i forhold til tilbakeføring og oppfølging av biologiske foreldre som har mistet omsorgen for barna sine etter barnevernloven. At rettsvesenet får nye føringer medfører at Høyesterett må sette nye dommer i saker noe som fører til et paradigmeskifte innenfor norsk barnevern, hvorav en går fra få relativt standardisert satte samvær mellom barn og biologiske foreldre, til mange og svært individuelt tilpassede samvær (Alvik 2021).

I stor grad handler myteperspektivet om at organisasjoner adopterer en rekke «oppskrifter» for hvordan mål og handlinger skal gjennomføres noe som påvirker både organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. Ser man instrumentelt på dette perspektivet kan det hende en får adoptert noen gode oppskrifter på hvordan en kan organisere organisasjonen til å bli mer effektiv eller formålstjenlig. Ser en mer kulturelt på dette perspektivet kan det sees på som meningsbærende symboler som medfører endringer i menneskenes mål og handling (Christensen mfl. 2021).

De tre perspektivene har ulik reformforståelse. I det instrumentelle perspektivet vil man se på en reform et redskap for å nå et bestemt mål. I kulturperspektiv vil reformer bli tilpasset til organisasjonens behov, mens i myteperspektivet vil reformer være et symbol som gir legitimitet i omgivelsene (Christensen mfl. 2021).

## 2.2 Partnerskap, samstyring og nettverk

*Partnerskap* er et ideal som innebærer at det er et grunnleggende interessefellesskap mellom partene, og at forholdet derfor er preget av likeverd og rammestyring. I Norge i dag ivaretas rammestyringen blant annet gjennom inntektssystemet for kommunene, der et av de

overordnede målene er at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud (Kommunal- og distriktsdepartementet u.å.-a). Dette sikres gjennom utjevning både av kommunenes utgifter og inntekter. Med en rendyrking av partnerskapsperspektivet vil det ikke være nødvendig med «harde» virkemidler fra statens side. Et partnerskap blir regnet som et likeverdig samarbeid der partene jobber sammen for å oppnå et bestemt mål. Et partnerskap er bygget på likeverdighet, rettferdighet og samhandling (Rønning 2021). Et partnerskap kan både være mellom vertikale og horisontale samarbeidsaktører mellom organisasjoner.

Samstyring (governance) har vokst seg frem som begrep i Norge. Samstyring blir definert som: *“den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”* (Røiseland og Vabo 2016). Interaktivt, nettverks- og partnerskapsbasert styring er en motsats til den tradisjonelle hierarkiske styringen vi tradisjonelt har funnet i kommune-Norge. Det er i dag et ideal at en skal samordne, koordinere og utføre tverrsektoriell styring for å løse de komplekse utfordringene offentlig sektor står ovenfor. Dette i motsats til den tradisjonelle silotenkningen som har vært i offentlig sektor (Christensen mfl. 2021; Rønning 2021). Samstyring skjer i stor grad i kommuner som har mange interkommunale samarbeid. Mange interkommunale samarbeid på tvers av kommunegrensene kan føre til fragmentering og da er samstyring et verktøy for å forhindre dette. Samstyring har også som formål å engasjere innbyggerne og gi mer dialog mellom styre og innbyggerne, noe som kan skape engasjement. Samstyring skal også gi mer kontakt og tillit mellom beslutningstakerne og interessenter. Utfordringen med samstyring er ofte nettopp at aktørene en skal samstyre med er autonome og man har ikke formell makt eller myndighet over dem. Dette kan medføre at en ikke får resultatene en ønsker til tross for god samstyring og dialog. Det ser likevel ut til at mange ikke har adoptert ideen om samstyring ennå, men interkommunale samarbeid og eksempelvis samarbeid om implementeringen av en reform kan sies å inneha en stor grad av samstyring selv om en kommune formelt har delegert myndigheten til en vertskommune (Christensen mfl. 2021; Røiseland og Vabo 2016; Rønning 2021).

Et kollegium som samstyrer noe sammen kan være et nettverk som tuftes på partnerskapsverdien. En kan også ha nettverk mellom likeverdige aktører som er satt til å arbeide sammen for å nå et mål (Gjerstad, Nødland, og Teig 2023; Rønning 2021). Jacobsen (2022, s.27) definerer nettverk som *«et sett autonome og likestilte aktører, som inngår i et sett relasjoner med hverandre for å løse en eller flere oppgaver»*. Nettverkstilnærmingen legger

stor vekt på at det er snakk om «*relasjoner mellom autonome aktører*» noe som er relevant ved ulike former for interkommunale samarbeid. Man kan altså ha ulike nettverk på ulike nivå i organisasjonen med ulike formål, det som ofte kjennetegner nettverk er at de skal utvikle, innovere og samskape (Christensen mfl. 2021; Jacobsen 2022; Rønning 2021).



### 3 Oppvekstreformen

En reform er et politisk virkemiddel som skal skape og endre ulike samfunnsmessige forhold til det bedre. En reform er det ofte en uenighet om, men reformer vedtas fredelig og i demokratiske former i motsetning til en revolusjon (Christensen mfl. 2021).

Oppvekstreformen trådte i kraft 1.januar 2022, og består av ulike statlige virkemidler, men gir samtidig kommunene et relativt bredt handlingsrom. Som reform, har oppvekstreformen relativt lite detaljerte beskrivelser og/eller oppskrifter for kommunene å forholde seg til når de skal arbeid med eller implementere reformen. Sammenlignet med andre nye reguleringer på oppvekstfeltet i perioden 2015-2023 (blant annet bemanningsnorm i barnehage og lærernorm i skolen), er oppvekstreformen betydelig mer kompleks da den involverer mange ulike kommunale tjenester, og i stor grad også tjenester som inngår i interkommunale samarbeid (Bufdir 2023).

#### 3.1 Oppvekstreformens innhold

Oppvekstreformen har som overordnet mål at: *«flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov»* (Bufdir 2023). Videre har reformen følgende delmål og prioriterte forbedringsområder:

<i>Delmål:</i>	<i>Prioriterte forbedringsområder:</i>
1. Sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene	a) Barnas behov i sentrum
2. Bedre tilpasset hjelp	b) Tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune
3. God rettssikkerhet	c) Utdanning og kompetanse
4. Mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning	d) Lokal forankring og styring

**Figur 1. Delmål og forbedringsområder i oppvekstreformen (Pedersen 2022).**

Vi vil i denne oppgaven ha hovedfokus på delmål 1: *sterkere prioritering av tidlig innsats/forebygging* og forbedringsområde d: *lokal forankring og styring* da disse er mest

sentrale ift. vår problemstilling. Vi vil berøre andre delmål og prioriteringsområder der det er relevant.

Oppvekstreformen gir kommunene mer omfattende faglig og økonomisk ansvar for barnevern. Bakgrunnen for innføring av oppvekstreformen er at mange rapporter har pekt på at barns hjelp er for dårlig koordinert, for tilfeldig, ikke kunnskapsbasert og at barn og familier har for dårlig rettsikkerhet. Samtidig har svak styring og ledelse vært en kilde til svikt i det kommunale barnevernet (Barne- og familiedepartementet 2023). Reformen fører til at konkrete arbeidsoppgaver blir flyttet fra statlig til kommunalt barnevern, kommunene får økt finansieringsansvar, økte kompetansekrav i barnevernet og reformen medfører en ny Barnevernslov med annen struktur og flere presiseringer. Den nye barnevernsloven har imidlertid ikke helt nye formuleringer av lovhjemler eller nye terskler for tvangstiltak (Krohn, Rogstad, og Lunder 2020; Pedersen 2022).

Oppvekstreformen har et sterkt fokus på det forebyggende arbeidet i kommunene, av hensyn til barna og foresatte sitt beste, men òg av samfunnsøkonomiske og praktiske hensyn. Gjennom nærhet til innbyggerne er det kommunen som har de beste forutsetningene for å legge til rette for forebygging og tidlig innsats. Det er et nasjonalt fokus at reformen sine mål best blir nådd gjennom endring av hele oppvekstsektoren og ikke bare i barneverntjenesten, noe som etter hvert har gitt det som startet med Barnevernsreformen benevnningen Oppvekstreformen. Forebygging og tidlig innsats innebærer handling *før* det er behov for bistand fra barnevernet. Det er derfor avgjørende å se på innholdet i alle de andre tjenestene og hvordan disse samhandler til det beste for barna og deres familier. Fra 1. august 2022 kom det i tillegg endringer i hele 14 velferdslovgivninger som pålegger velferdstjenestene å samhandle på system og individnivå (Bufdir 2023).

De viktigste endringene i ansvarsfordeling mellom stat og kommune som følge av oppvekstreformen er knyttet til blant annet:

#### *Økonomi*

- Kommunene får ansvar for finansiering av ordinære fosterhjem, refusjonsordningen for fosterhjem blir opphevet
- Økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjoner og akutttiltak fra staten.

- Kommunene får økt rammetilskudd fra staten fra 2022, samtidig som øremerkede midler til stillinger i det kommunale barnevernet blir fjernet.

#### *Fosterhjemsoppfølging*

- Helhetlig kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem.
- Lovfesta kommunal plikt til å vurdere fosterhjem i barnet sin familie og nettverk.
- Omsorgskommunen får samlet ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem.

#### *Kompetanse, planer og rapportering*

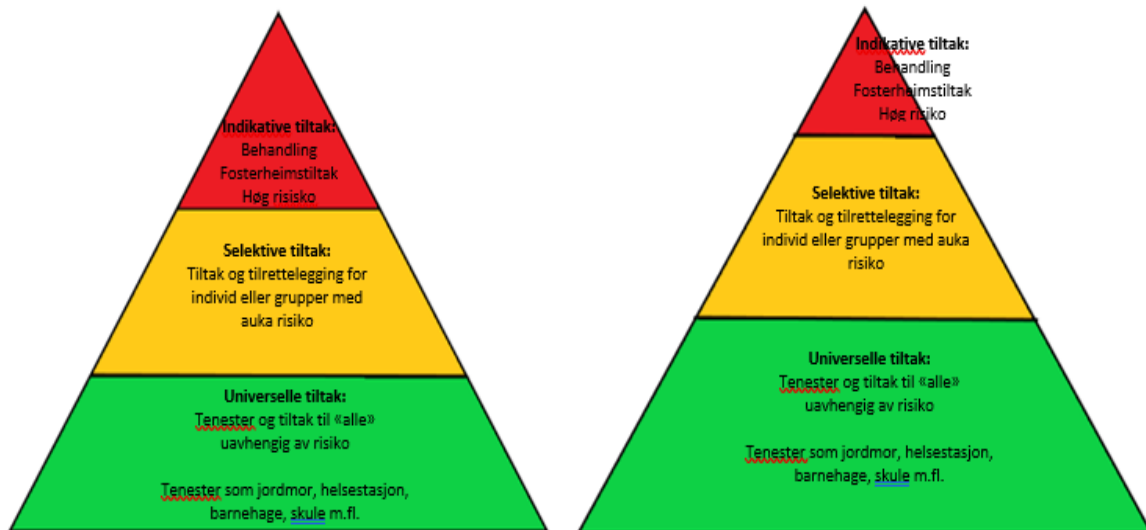
Kommunene bør bygge opp nødvendig kompetanse for foreldreveiledning for foresatte til de yngste barna. Det er i tillegg en anbefaling at kommunene satser på forebyggende foreldreveiledningstiltak. Barneverntjenestene kan få midler til videreutdanning av ansatte da det blir lovendring fra 2031 som sier at ansatte skal ha mastergrad eller minimum bachelor med ett års videreutdanning og 3 års erfaring fra barnevern for å kunne jobbe i kommunalt barnevern.

Det er i tillegg kommet lovkrav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret (heretter kalt «Tilstandsrapport») og fra 01.01.22 ble det innført krav om at kommunestyret skal vedta en plan for kommunen sitt arbeid med å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblem (heretter kalt «Forebyggende plan»). Den forebyggende planen skal inneholde omtale av:

- overordnede mål og strategier for det helhetlige tjenestetilbudet
- fordeling av ansvar mellom etatene
- hvordan oppgavene skal organiseres
- hvordan etatene skal samarbeide (Bufdir 2023)

### 3.2 Forebyggingsteori

Oppvekstreformen er i stor grad bygget på forebyggingsteori. Forebygging for barn og unge skjer på tre ulike nivå i de kommunale tjenestene, henholdsvis universelt, selektivt og indikativt nivå.



**Figur 2. Modell som illustrerer hvordan kravene i oppvekstreformen ønsker å endre dimensjonen på de ulike forebyggingsnivåene (kilde: egenprodusert)**

### *Universelle tiltak*

Universelle tiltak eller universell forebygging er rettet mot alle barn, uavhengig av risiko. Både skole og barnehager er universelle forebyggende tjenester i et samfunnsperspektiv. Forebyggende tiltak/arbeid skal være byggende, forebyggende og helsefremmende. Eksempelvis er oppfølging og kontroller på helsestasjon, full barnehagedekning, gratis grunnskole og ulike forebyggingsprogram i skole og barnehage (Bufdir u.å.-b; Mrazek og Haggerty 1994).

### *Selektive tiltak*

Selektive tiltak er rettet mot individ eller mindre grupper som lever med kjent og økt risiko. Det er et mål om å styrke vernefaktorene; som godt fungerende familier, emosjonelle relasjoner og tilknytning, omsorgsfull og konsekvent oppdragelse, evne til problemløsning og evne til å leve med risikofaktorer. Eksempel på selektive tiltak vil kunne være gruppetilbud for barn som pårørende, sorggrupper eller foreldregrupper. Det er anslagsvis rundt 20 % av alle barn og unge mottar tiltak på selektivt nivå (Bufdir u.å.-b; Mrazek og Haggerty 1994).

### *Indikative tiltak*

Indikative tiltak er rettet mot enkeltpersoner med høy risiko for vansker/sykdom. Indikativ forebygging og det vi kaller behandling kan være vanskelig å skille fra hverandre. Dette med bakgrunn i at behandling påbegynnes når det er behov for tiltak på spesialisert nivå og

behandlingen skal ha en rehabiliterende eller reparerende effekt. Det er anslagsvis rundt 10 % barn/unge mottar tilbud/tiltak på indikativt nivå. Disse barna har ofte behov for sammensatte og koordinerte tjenester. Dei ulike tjenestene på de ulike forebyggende nivåene skal samarbeide godt og samhandle for å gi barn og unge riktig tiltak, på riktig nivå, til riktig tid (Bufdir u.å.-b; Mrazek og Haggerty 1994).

Modellen (figur 2) ovenfor illustrerer hvordan kravene i oppvekstreformen ønsker å endre dimensjonen på de ulike forebyggingsnivåene. Modellen til høyre illustrerer hvordan tjenestetilbudet til barn og unge bør være organisert/dimensjonert i kommunene som følge av oppvekstreformen– altså illustrerer den målet til Oppvekstreformen. Som modellen viser skal det indikative området i trekanten bli smalere, det selektive området flyttes oppover og det universelle området bli større. Det blir anbefalt at kommunene har klart definerte tjenester/tilbud på selektivt nivå, selv om det er ei valgfrihet for kommunene knyttet til hvilke tjenester som skal levere tilbud og tiltak på selektivt nivå og hvilke tjenester som skal levere tiltak på indikativt nivå. Det er også opp til kommunene selv hvilke tiltak de ønsker å tilby, men barne- ungdoms- og familiedirektoratet anbefaler ulike tiltak gjennom hjelpetiltakskatalogene som er utarbeidet (Bufdir 2023).

*Forebyggingsparadokset* innebærer at tiltak rettet mot grupper med lav risiko (universelt og selektivt nivå), kan være mer effektive samlet sett, sammenlignet med tiltak rettet mot individ med høy risiko (indikativt nivå). Forklaringen på dette er at en liten effekt av tiltak rettet mot mange, samlet sett innebærer en større endring enn effektive tiltak rettet mot få individer (Barne- og familiedepartementet 2019).

### 3.3 Metodikk i oppvekstreformen – Bedre tverrfaglig innsats (BTI)

Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) er en forskningsbasert metode som skal sikre systematikk og tiltak på rett nivå til rett tid i kommunenes håndtering av sårbare barn. BTI-metodikken er delt inn i ulike nivåer fra nivå 0 som er det første forebyggende nivået til nivå 3 som er barnevern eller spesialisert hjelp. Det er et uttalt mål at risikoutsatte barn og unge skal oppdages og få hjelp tidlige. Det er i tillegg et mål at hjelpen til barna skal gis på lavest mulig effektive nivå. BTI skal også gi bedre samhandling og tydelig ansvarsfordeling mellom tjenestene i de

ulike sakene (Sneberg 2022). BTI-modellen samsvarer altså godt med mål og prioriteringsområder i oppvekstreformen (Bufdir u.å.-a).

### 3.4 Kunnskapsgrunnlag for oppvekstreformen

I kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med oppvekstreformen beskriver Bufdir risikoen for at kommuner som tidligere har hatt et høyt forbruk av statlige tjenester, i en overgangsperiode vil kunne oppleve en «pukkeleffekt» i form av økte utgifter, og dermed økonomiske utfordringer knyttet til å bygge opp tidlig innsats og forebyggende arbeid (Bufdir u.å.-a)

Videre skriver direktoratet at deres vurdering er at «svært mange kommuner må gjøre store endringer» for å nå målet om en sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging. De legger til at de mener de små kommunene vil kunne ha de største utfordringene med å nå målene i oppvekstreformen (Bufdir u.å.-a).

Som et underpunkt til hovedmålet om «mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning» tegner direktoratet et «målbilde» om at:

*«I fremtiden prioriterer kommunen forebygging i hele oppvekstsektoren. Barneverntjenesten og de andre tjenestene i kommunen, samarbeider godt om utnyttelse av kompetanse og tiltak, tilpasset barnets og familiens behov og utfordringer» (Bufdir u.å.-a).*

## 4 Interkommunalt samarbeid

### 4.1 Statlig styring og interkommunalt samarbeid

Statlig styring av kommunene omfatter «alle virkemidler som tas i bruk for å sikre at politiske intensjoner blir iverksatt» (Direktoratet for økonomistyring u.å.). Kommunene er helt avgjørende for at staten skal kunne iverksette politiske beslutninger og dermed for å nå politiske målsettinger. Staten er dermed avhengige av å styre kommunene. Den statlige styringen av kommunene skjer innenfor rammene av det lokale selvstyret, som er lovfestet i Grunnloven § 49: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer» (Lovdata u.å.-b).

Signy Irene Vabo beskriver tre verdier som hovedbegrunnelser for det lokale folkestyret (Vabo 2014):

*Frihetsverdien*, i form av et tilstrekkelig lokalt handlingsrom, er nødvendig for at for at det lokale demokratiet skal kunne fungere. I 2018 kom det en ny kommunelov, der det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ble lovfestet. For kommunene innebærer dette (iht. Kommuneloven § 2-1) at staten må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn overfor kommunene, og at de er egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar (Lovdata u.å.-a). *Demokrativerdien* innebærer at det skal være nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt. *Effektivitetsverdien* er et uttrykk for kommunenes nærhet og kjennskap til lokale forhold og behov gjør at tjenestetilbudet kan tilpasses den enkelte og gjøres mest mulig effektivt. For at effektivitetsverdien skal kunne oppfylles, vil det kunne være en variasjon i det tjenestetilbudet kommunene tilbyr sine innbyggere. At det er ulikt tilbud mellom kommuner kan være uttrykk for politiske vedtak som gjenspeiler lokale behov, ønsker og preferanser (NOU 2023:9, 2023). Et likeverdig tjenestetilbud er derfor ikke nødvendigvis det samme som et likt tjenestetilbud.

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommunene skal kunne løse de samme oppgavene og tilby de samme tjenestene (Klausen, Renå, og Winsvold 2014). Dette prinsippet henger sammen med ideen om at lokalt folkevalgte har de beste forutsetninger for å prioritere mellom ulike hensyn lokalt. Christensen m.fl. (2021) peker på at selv om

generalistkommunemodellen har hatt en dominerende posisjon, så har den til en viss grad blitt utfordret at den utstrakte bruken av interkommunale samarbeidsløsninger.

Agenda Kaupang peker på at kommunene i stor grad har valgt en samarbeidsstrategi for å møte de utfordringene som økte krav fra staten skaper. Dette indikerer at det kan være en sammenheng mellom graden av statlig styring og hvor mange kommuner som velger å gå inn i interkommunale samarbeid (Stenstadvold 2017). Altså om staten velger å bruke virkemidler som rettighetsstyring og normkrav (eksempelvis bemanningsnorm) kan det se ut til at mange kommuner ikke håndterer dette på egenhånd og derfor søker samarbeid med andre kommuner om disse områdene. Både samhandlingsreformen som kom i 2011 og oppvekstreformen fra 2022 er reformer som stiller strengere krav til kommunenes tjenesteapparat både i form av høyere kompetanse, lovkrav om enkelte stillinger (eksempelvis kommunepsykolog) samt mer ansvar til kommunene og fokus på forebygging (Barne- og familiedepartementet 2021; Helse- og omsorgsdepartementet 2009).

#### 4.2 Hva er interkommunalt samarbeid?

Vi legger til grunn Dag Ingvar Jacobsen (2022 s.25) sin definisjon av interkommunalt samarbeid, som er *«to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring»*. Kommunenes samarbeid med staten, frivillige organisasjoner eller andre aktører faller dermed utenfor vår definisjon. Som tidligere nevnt har man et nettverk når likeverdige aktører er satt til å arbeide sammen for å nå et mål. I sammenheng med interkommunalt samarbeid betegner Jacobsen (2022: 33) nettverk som *«alle de relasjoner som finner sted mellom kommuner, men som ikke er formalisert eller regulert på noen spesiell måte»*. Andre viktige former for interkommunalt samarbeid er formalisert gjennom en organisatorisk overbygning (Jacobsen 2022).

Interkommunale samarbeidsløsninger er en type «interorganisatorisk samarbeid» som er nødvendig for å løse de komplekse problemene som samfunnet står ovenfor i dag (Øgård 2014). Jacobsen (2022) påpeker at det er en glidende overgang mtp. når et interkommunalt samarbeid går fra å være nettverk til å bli organisasjon, og at når nettverk er det ene ytterpunktet, er kommuneorganisasjonen (kjernevirksomheten) på det andre ytterpunktet. De ulike formene for interkommunalt samarbeid ligger da i sonen mellom disse ytterpunktene.



Oppmerksomheten rundt interkommunalt samarbeid har økt over tid (Jacobsen 2022). I veilederen om interkommunalt samarbeid slår departementet fast at: «*interkommunalt samarbeid er en svært viktig del av kommunenes virksomhet*» (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023). For de minste kommunene er det en utstrakt oppfatning av at interkommunalt samarbeid er helt nødvendig, og som noe kommunene er helt avhengige av for å «løse oppgavene på en tilfredsstillende måte» (Brandtzæg 2016). Generalistkommuneutvalgets hovedkonklusjon er også at interkommunalt samarbeid er «*en nødvendig og hensiktsmessig del av generalistkommunesystemet*». De peker også på at for mange kommuner er samarbeid helt nødvendig for å oppfylle ansvaret som generalistkommune (NOU 2023:9 2023).

#### 4.3 Hovedkategorier av interkommunalt samarbeid

For å kunne skille ulike interkommunale samarbeid fra hverandre, deler Jacobsen (2022) interkommunalt samarbeid i tre hovedkategorier med utgangspunkt i hvilken funksjon de er ment å oppfylle:

*Styringssamarbeid* er samarbeid til har som hensikt å utveksle informasjon, drøfte saker og koordinere beslutninger mellom ulike styrende organer. Dette er en organisasjonsmodell som er tilpasset politisk samarbeid på tvers av kommunegrensene. Mest typisk eksempel på styringssamarbeid er interkommunalt politisk råd (se kapittel 4.3.1).

*Produksjonssamarbeid* er samarbeid som er opprettet for å kunne produsere en tjeneste eller et gode som kommunene har ansvaret for å løse. Med andre ord at noen kommuner slår ressursene sine sammen for å produsere noe kollektivt. Eksempler kan være samarbeid innen brann og redning, legevakt og barnevern.

*Læringssamarbeid* vil si at enkeltkommuner deltar i møteplasser der det utveksles informasjon mellom kommuner på et saksområde eller innenfor en sektor. Denne formen for samarbeid vil som regel være tett knyttet opp mot et produksjonssamarbeid. Eksempler kan være fagnettverk innenfor ulike tjenestoområder på tvers av kommunene eller kommunedirektørutvalg (KDU).

Et hovedskille mellom kategoriene er at er at styringssamarbeid foregår på politisk nivå, mens produksjonssamarbeid og læringssamarbeid foregår på tjenestenivå. Det kan også finnes kombinasjoner av disse hovedtypene. Eksempelvis er interkommunalt barnevernsamarbeid en type produksjonssamarbeid, men kan ha forbindelseslinjer til både læringssamarbeid og styringssamarbeid. En annen måte å kategorisere ulike typer samarbeid på er «innenrikspolitikk» og «utenrikspolitikk», der det «innenrikspolitiske» interkommunale samarbeidet er samarbeid om tjenesteproduksjonen der siktemålet er bedre ressursutnyttelse og/eller bedre kvalitet på tjenestene. Mens det «utenrikspolitiske» er samarbeid som gjelder kommunenes forhold til omverdenen (eks. lobbyvirksomhet, felles uttalelser e.l.) (Sanda 2001).

#### 4.3.1 Ulike former for interkommunalt samarbeid

Kommuneloven § 17-1 åpner for at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid:

*«Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til. Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser».*

De lovfestede samarbeidsformene i kommuneloven er interkommunalt politisk råd (som er tilpasset styringssamarbeid), samt oppgavesamarbeid og vertskommunesamarbeid (som begge er tilpasset produksjonssamarbeid). Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-1 er spesielt tilpasset samarbeid som innebærer myndighetsutøvelse/enkeltvedtak:

*«En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det».*

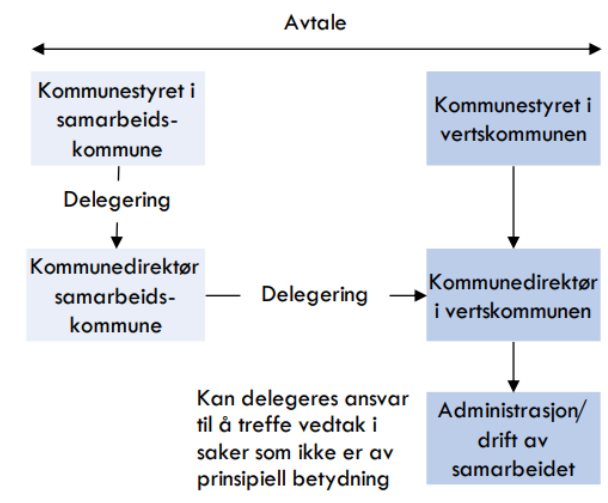
Vertskommunesamarbeid er dermed den eneste aktuelle lovfestede samarbeidsformen for interkommunale barnevernsamarbeid. Kommuneloven bruker ulike begreper om de kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid. *Vertskommune* brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner. *Samarbeidskommune* brukes om en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid, og

som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. *Deltakerkommune* er en fellesbetegnelse for alle kommunene som deltar i samarbeidet, det vil si både samarbeidskommunene og vertskommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023).

Det er to ulike former for vertskommunesamarbeid. Administrativt vertskommunesamarbeid er den vanligste formen, og er hjemlet i kommuneloven § 20-2:

*«En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette gjelder på tilsvarende måte mellom fylkeskommuner».*

Ved administrativt vertskommunesamarbeid vil kommunestyret i samarbeidskommunene - som vist i figur 3 – gi kommunedirektøren fullmakt til å delegere til kommunedirektøren i vertskommunen å «utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning» (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023).



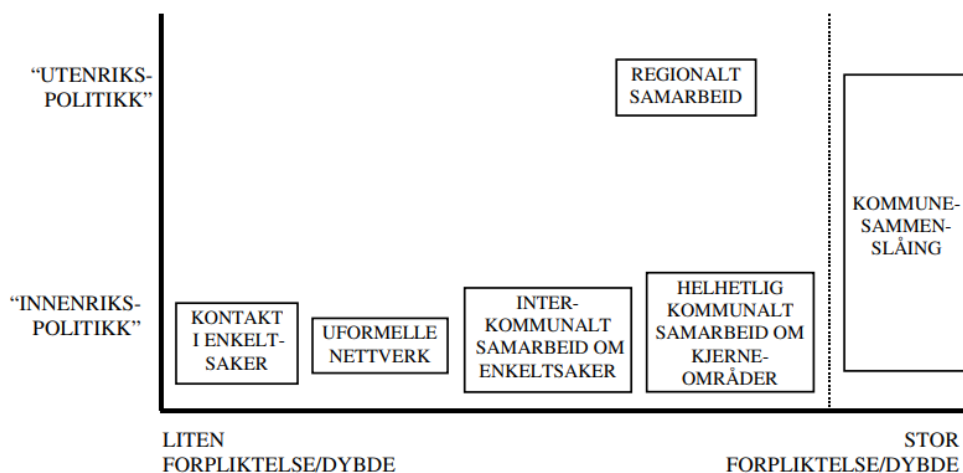
**Figur 3. Administrativt vertskommunesamarbeid (Boye 2022).**

§ 17-1 i kommuneloven åpner også for at kommunene kan samarbeide «på en annen måte det er rettslig adgang til». I departementets veileder nevnes «*faglige nettverk og liknende på tvers av kommunene, der administrasjonen eller de folkevalgte møtes for å diskutere og dele erfaringer, eller driver kompetansebygging og opplæring*» (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023) som eksempler på denne typen samarbeid. Eksempler på slike typer samarbeid kan være det som Jacobsen (2022) kaller «samarbeid uten organisatorisk

overbygning», som er samarbeid mellom kommuner som ikke reguleres av formelle avtaler. Dette er organer som ikke har fått noen delegert myndighet fra de kommunene som deltar (Jacobsen 2022). Eksempler kan være ulike fagnettverk som inngår i en helhetlig samarbeidsstruktur i en region (Brandtzæg 2016). De fleste regioner har et også et kommunedirektørutvalg (KDU) som inngår i den regionale samarbeidsstrukturen. Disse kan blant annet ha som oppgave å være innstillende myndighet til det interkommunale politiske rådet. Forutsatt at disse utvalgene ikke har fått delegert noen formell myndighet, vil disse også inngå i samlebegrepet «avtalebaserte samarbeid». Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner bør også nevnes her, siden det er en form for samarbeid mellom kommuner som kan ha visse likhetstrekk med administrativt vertskommunesamarbeid (Jacobsen 2022). Slike transaksjoner blir imidlertid normalt ikke kategorisert som interkommunalt samarbeid, og blir heller ikke omtalt nærmere i denne oppgaven.

Det er ulike styringsmuligheter i et interkommunalt samarbeid. Ved administrativt vertskommunesamarbeid gir eksempelvis kommunenes delegasjonsreglement vertskommunen styringsrett når den interkommunale samarbeidsavtalen er underskrevet og vedtatt. Siden vertskommunen har ansvar for de løpende avgjørelsene i samarbeidet, og for å forvalte og utvikle fagområdet innenfor de delegeringene som foreligger, har vertskommunen en sterk stilling i samarbeidet. Kommunedirektørene i samarbeidskommunene har også styringsmuligheter og må følge opp hvordan myndighet og instruks er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023). Uavhengig av hvordan oppgaveløsningen er organisert, vil den enkelte kommune uansett være ansvarlig for at sine innbyggere får de tjenestene de har krav på. Kommunen beholder ansvaret for å oppfylle alle lovkrav, selv om oppgaven løses gjennom et interkommunalt samarbeid. Kommunen kan ikke delegere seg bort fra eller organisere seg bort fra ansvaret sitt (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023). I departementets veileder for internkontroll blir det presisert at også kommunedirektøren i samarbeidskommunene vil ha et visst internkontrollansvar. I praksis innebærer dette å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven (Kommunal- og distriktsdepartementet 2021b). Det er også gjort en endring i barnevernloven som følge av oppvekstreformen som spesielt fremhever kommunens ansvar for sårbare barn, der det er presisert at kommunens overordnede ansvar på dette området ikke kan delegeres bort (Bufdir 2023).

De ulike formene for interkommunalt samarbeid har ulik grad av forpliktelse og dybde. På en skala fra liten forpliktelse/dybde til stor forpliktelse/dybde oppsummerer Sanda (2001) de ulike formene for interkommunalt samarbeid slik:



**Figur 4. Typer av interkommunalt samarbeid, fordelt mellom «innenrikspolitik» og «utenrikspolitik» (Sanda 2001).**

For de to regionene i vårt utvalg vil «regionalt samarbeid» i figuren tilsvare interkommunalt politisk råd, «helhetlig kommunalt samarbeid om kjerneområder» vil tilsvare administrativt vertskommunesamarbeid, mens «uformelle nettverk» vil være fagnettverk på ulike fagområder og kommunedirektørutvalg (KDU). Når vi heretter omtaler «samarbeidsstrukturen» i en region, består dette av den samlede strukturen med styringssamarbeid (interkommunalt politisk råd), produksjonssamarbeid (administrativt vertskommunesamarbeid om barnevern) og læringsamarbeid (fagnettverk og kommunedirektørutvalg) i en region. Når det er fullt samsvar mellom hvilke kommuner som deltar i disse ulike formene for samarbeid i en region bruker vi betegnelsene «enhetlig samarbeidsstruktur», «fast samarbeidsstruktur» eller «fast samarbeidskonstellasjon».

#### 4.4 Interkommunalt samarbeid på barnevernområdet

Barnevern er et av de kommunale tjenesteområdene som er mest utsatt for interkommunal organisering. Dette beror i stor grad på kompleksiteten i barnevernpraksisen, behovet for avstand mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og stordriftsfordelene interkommunale barnevern gir. Samtidig ser man en god del styringsutfordringer i barneverntjenesten, og

administrativt og politisk eierskap til barneverntjenesten har vært en utfordring over tid (Brandtzæg 2016; Bufdir u.å.-a).

Barneverntjenestene i Norge varierer stort i størrelse. Ved utgangen av 2021 deltok 199 av landets kommuner i 63 interkommunale samarbeid for å løse oppgaver etter barnevernloven (Bufdir u.å.-b). Dermed deltok 56% av alle landets 354 kommuner i interkommunale samarbeid. Kommunenes halvårsrapportering for andre halvår 2022 viste videre at det var 35 barnevernstjenester med færre enn fem ansatte som ikke inngår i interkommunale samarbeid. Antall samarbeid har økt over tid, men det ser så langt ikke ut til å være noen merkbar økning etter at oppvekstreformen trådte i kraft 1.januar 2022 (Bufdir u.å.-b).

På barnevernområdet har det gjennom årene vært mange forsøk med interkommunale samarbeid. Det er derfor gjort mange evalueringer av interkommunale barnevernsamarbeid, med tilhørende forskningsbaserte evalueringer (Jacobsen 2022). Barnevern er det oppgavefeltet der interkommunalt samarbeid har fått mest oppmerksomhet i norske studier (Jacobsen 2022).

## 5 Kunnskapsstatus om interkommunale samarbeid

### 5.1 Årsaker til at kommuner velger å gå inn i interkommunalt samarbeid

Generelt velger kommuner å gå inn i interkommunale samarbeid for å oppnå en bedre kvalitetsmessig tjeneste eller en mer økonomisk effektiv produksjon av tjenester, samt for å kunne løse problemer som gjør samarbeid på tvers av territoriale grenser nødvendig. Interkommunalt samarbeid har også blitt et virkemiddel for kommuner til å sikre tilgang på ressurser (Jacobsen 2022).

I den såkalte «nullpunktmålingen» før kommunereformen (Borge mfl. 2017) trekkes det frem at drivkraften bak interkommunalt samarbeid i veldig liten grad er forventninger om økonomiske innsparinger, men heller at samarbeid er helt nødvendig for å sikre forsvarlig kvalitet på tjenestetilbudet. Departementet skriver også i sin veileder om interkommunalt samarbeid at det i mange tilfeller ikke er så relevant å stille spørsmål *om* kommunen skal være med i et interkommunale samarbeid, fordi det ikke er realistisk å ivareta oppgaven alene. Men at det sentrale spørsmålet i stedet er *hvordan* et samarbeid best kan organiseres og styres på en måte som ivaretar alle deltakerkommunenes og innbyggernes interesser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, Brandtzæg, 2016). Å se på årsaker til hvorfor kommuner velger å stå utenfor samarbeid kan også gi viktige innsikter i hva som er grunnleggende utfordringer med samarbeid. I en studie om interkommunalt samarbeid om barnevernvakt (Bakken og Sivertsen 2015) ble det konkludert med at kommuner som valgte å ikke samarbeide gjorde dette som følge av at de ikke hadde behov eller fordi det var uklart hvilke gevinster kommunen ville få. Andre viktige grunner var at samarbeidet medførte økte kostnader for kommunen og at samarbeidet ble vurdert som problematisk på grunn av avstandsproblematikk.

### 5.2 Effekter av interkommunalt samarbeid sammenlignet med tjenester i kommunens egen regi

I sin gjennomgang av forskning om effekter av interkommunale samarbeid setter Jacobsen (2022) et hovedskille mellom intenderte effekter (det man ønsker å oppnå med interkommunalt samarbeid) og ikke-intenderte effekter (uønskede effekter).

### 5.2.1 Intenderte effekter av interkommunalt samarbeid

De intenderte effektene av å opprette interkommunale samarbeid har tradisjonelt i første rekke vært fokusert rundt økonomisk effekt, først fremst i form av en mer effektiv produksjon (lavere produksjonskostnader gjennom stordriftsfordeler) (Jacobsen 2022; Sundell, Mikael, og Gine 2009). Forskning viser at den økonomiske effekten kommer i form av økonomisk rasjonell drift, men i mindre grad på økonomiske innsparinger (Jacobsen 2022). Blant disse er en studie om effekter av interkommunale samarbeid der effekter som «kompetansegevinster» og «bedre kvalitet» ble rangert høyere enn «økonomiske innsparinger» (Econ Analyse 2006). Sanda (2001) presiserer at det kan ta tid å identifisere en eventuell økonomisk innsparing. Barnevern nevnes spesifikt som et tjenesteområde der det oppleves som vanskelig å ta ut økonomisk gevinst (Leknes mfl. 2013).

Et hovedfunn i forskningen er også at interkommunale samarbeid har positiv effekt gjennom et større og sterkere fagmiljø. Og at dette igjen kan få som konsekvens en bedre tjenestekvalitet, f.eks. gjennom økte muligheter for spesialisering og profesjonalisering (Jacobsen 2022).

Flere evalueringer av interkommunale barnevernssamarbeid viser en kvalitetsmessig bedring etter at kommuner har gått inn i interkommunale samarbeid (Brandtzæg 2016). Blant annet i form av at de interkommunale barneverntjenestene blant annet leverer bedre på lovkrav og faglige kvalitetsindikatorer. I en evaluering av vertskommunesamarbeid om barnevern og PPT konkluderer Brandtzæg (2021) med at samlet sett er gevinstene ved å samarbeide om barnevern større enn ulempene. Flesteparten av gevinstene som nevnes er knyttet til at tjenestetilbudet har blitt styrket gjennom et større og sterkere fagmiljø, og positive effekter knyttet til dette. Blant effektene som nevnes er mindre sårbarhet i tjenesten, at det blir lettere å rekruttere ansatte og at de ansatte får økte muligheter til å kunne delta på kurs og videreutdanning. Andre positive effekter er knyttet til mer særegne utfordringer for barnevern som tjeneste, blant annet ved at man i større grad kan være to personer på krevende saker og at det blir lettere for enkeltansatte å unngå for stor grad av nærhet til sakene (Brandtzæg 2021). Dette viser at det innenfor barneverntjenestene kan være mange bieffekter av å få et større og bedre fagmiljø. I en kartlegging om erfaringer med interkommunale barnevernsamarbeid nyanseres dette bildet imidlertid noe. Informanter fra fylkesmennene og



fylkesnemndene presiserer i denne kartleggingen at en barneverntjeneste ikke nødvendigvis er bra selv om den er stor (Andrews, Lindeløv, og Gustavsen 2015)

Ser man samlet på effektene på økonomi, fagmiljø og tjenestekvalitet, så konkluderer de fleste studier med at interkommunalt samarbeid styrker fagmiljøet, gir økt kvalitet på tjenester og en mer økonomisk rasjonell drift. Men studiene gir noe mer ulike svar på hvorvidt samarbeidet har gitt økonomiske innsparinger (Jacobsen 2022). Samlet sett kan man derfor si at gevinsten ved interkommunalt samarbeid kommer til syne som en kvalitativ økning og ikke som en økonomisk innsparing (Jacobsen 2022).

En annen intendert effekt av interkommunale samarbeid kan være at kommunen får økt makt og innflytelse overfor aktører utenfor kommunen. Jacobsen (2022) peker her på at selv om norske kommuner formelt sett et selvstendig styringsnivå, er kommunene avhengige av staten. Kommuner er derfor avhengig av å kunne hevde sine synspunkter og interesser for å få gjennomslag hos den statlige forvaltningen. Jacobsen (2022) peker på at muligheten for å få en sterk og tydelig stemme overfor eksterne aktører (f.eks. staten) kan øke ved å delta i interkommunale samarbeid.

### 5.2.2 Ikke-intenderte effekter av interkommunale samarbeid

Bedret lokal forankring og styring (både administrativt og politisk) er blant de prioriterte forbedringsområdene i oppvekstreformen. Jacobsen (2022) peker på at selv om rammeverket for interkommunalt samarbeid i utgangspunktet skal gi et avklart ansvarsforhold mellom kommunene i samarbeidet, viser studier at den *faktiske* styringen av interkommunale samarbeid oppleves som vanskeligere enn for virksomhet i kommunens egen regi. Studier viser at kommunedirektører er misfornøyde med politisk og administrativ styring av interkommunale samarbeid. De kan ikke peke konkret på hvilken type informasjon de mangler, men de *opplever* det som vanskelig å styre likevel.

Det er ulik oppfatning av styring mellom vertskommunene og samarbeidskommunene. Blant annet er politikerne i samarbeidskommunene klart mer misfornøyd med styringsmulighetene enn politikere i vertskommunen (Halvorsen 2017). I en studie som så på muligheter for kontroll med utgiftene til barnevern svarte en betydelig høyere andel kommunedirektører i samarbeidskommuner (41 prosent) enn i vertskommuner (18 prosent) at de har lite kontroll med utgiftene til barnevern. Samarbeidskommunene har også mindre tilgang på informasjon

om tjenestene (Jacobsen 2022). Det er også ulike oppfatninger mellom små og store kommuner; kommunedirektører i små kommuner er generelt mer misfornøyde med styringsmulighetene i et interkommunalt samarbeid enn kommunedirektører i store kommuner (Jacobsen 2022).

Generalistkommuneutvalget peker også på at det er utfordringer med styring av interkommunalt samarbeid, men argumenterer for at samarbeidene likevel kan la seg styre både politisk og administrativt, *«men at styringen må være annerledes enn tradisjonell, hierarkisk styring innad i en kommune»*. De presiserer imidlertid at dette vil kreve kunnskap og ressurser, både blant politikere og i administrasjonen (NOU 2023:9 2023).

Et bedre tverrfaglig samarbeid er en viktig suksessfaktor for å kunne nå målsettingene i oppvekstreformen. Fragmentering, som vanskeliggjør samarbeid på tvers, kan dermed være et hinder. Jacobsen (2022) skiller mellom horisontal og vertikal fragmentering. Horisontal fragmentering skjer ved at det opprettes nye formelle enheter med egne styrever, vedtekter, budsjetter og ansatte. Vertikalt fragmenteres kommunene ved mer sammensatte beslutningsprosesser, dvs. at det opprettes nye beslutningsnivåer. Jacobsen (2022) skriver at dette kan føre til endring og svekkelse av direkte styringsmuligheter (administrativt og politisk), og at det derfor kan se ut som at interkommunalt samarbeid kan vanskeliggjøre satsinger som krever innsats fra flere virksomheter innad i kommunen. Jacobsen (2022) peker i sin forskningsgjennomgang på at det ser ut til å være noe enklere å få til endringer for vertskommuner enn for samarbeidskommuner. I tillegg er det også en forskjell mellom kommunedirektører og ledere av interkommunale samarbeid, der lederne av de interkommunale samarbeidene mener at samarbeidene fører til bedre koordinering med andre tjenesteområder.

Generalistkommuneutvalget kommenterer i sin kartlegging spesifikt denne utfordringen relatert til oppvekstreformen:

*«Utvalget har fått innspill om at den nye reformen vil gjøre det mer krevende å drive barnevernet i interkommunalt samarbeid, fordi elementene i reformen forutsetter mer tverrfaglig samarbeid med andre tjenester som gjelder barn og unge, og slikt tverrfaglig samarbeid blir mer komplisert når barnevernet er organisert interkommunalt»* (NOU 2023:9 2023).

Brandtzæg (2016) lanserte ti anbefalinger for styring av interkommunale barnevernssamarbeid. De viktigste anbefalingene er blant annet knyttet til behovet for tydeliggjøring av forventninger, klargjøring av rolle- og ansvarsfordeling og harmonisering av kulturer og rutiner (både internt i den interkommunale barneverntjenesten og i forhold til samarbeidspartnerne). Spesielt blir behovet for å klargjøre hva det tverrfaglige samarbeidet innebærer trukket frem. Brandtzæg peker avslutningsvis også på viktigheten av å etablere gode rutiner for rapportering av status og utvikling mellom det interkommunale barnevernet og samarbeidspartnerne. Dette indikerer at det på barnevernområdet er spesielt viktig med klargjøring, tydeliggjøring og harmonisering av prinsipper for samarbeid og samhandling i forholdet til samarbeidspartnerne.

Som nevnt i kapittel 4.1 er et viktig element i effektivitetsverdien i det lokale folkestyret at kommunen skal kunne sette sammen et samlet tjenestetilbud som er tilpasset lokale forhold og behov. Ett av hovedmålene i oppvekstreformen er en sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene. Jacobsen (2022) trekker frem utfordringen med «fastlåsing» av oppgaver som er en del av interkommunalt samarbeid. Når oppgavene inngår i et interkommunalt samarbeid, vil en ønsket omprioritering i et kommunestyre bli vanskeligere fordi kommunestyret har gitt fra seg en del av sin autonomi (Tavares og Feiock 2018). De aktuelle tjenesteområdene vil da være «låst» gjennom en juridisk bindende samarbeidsavtale. Hvis omprioriteringen ikke godtas av de andre kommunene i samarbeidet, vil kommunens eneste mulighet være å trekke seg ut av samarbeidet (Jacobsen 2022).

Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9 2023) peker også i sin kartlegging på utfordringene med «låsing» og at det hindrer en løpende prioritering i kommunestyret.

Transaksjonskostnader – i form av kostnader til styring og kontroll – kan også være en ikke-intendert effekt av de interkommunale samarbeidene. Kostnader til styring og kontroll vil øke jo vanskeligere det er å definere klart og dermed måle hva som skal gjøres og oppnås.

Behovet for styring og kontroll kan også bli påvirket av graden av gjensidig tillit mellom aktørene innad i samarbeidet. Mangel på tillit mellom aktørene i samarbeidet kan øke behovet for styring og kontroll, og kan dermed gi økte transaksjonskostnader (Jacobsen 2022).

Samlet sett kan de ikke-intenderte effektene av interkommunalt samarbeid i stor grad knyttes til negative konsekvenser for politisk og administrativ styring, utfordringer med koordinering av tverrfaglig samarbeid og manglende muligheter til omprioritering.

### 5.3 Suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid

Ulike studier har også sett på hva som er suksessfaktorer for interkommunale barnevernsamarbeid. I rapporten «hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid» lanserer Karl Gunnar Sanda (2001) ytre og indre forutsetninger for vellykket interkommunalt samarbeid. Blant anbefalingene er å lage både administrative og politiske interkommunale møteplasser og samarbeidsarenaer, samt lage en visjon for hvordan samarbeid brukes som løsningsalternativ og lage en strategisk plan for gjennomføring. Det anbefales også å bygge regionale holdninger gjennom bevisstgjøring og informasjon og bruke regionrådet<sup>1</sup> som «strateg og koordinator» for interkommunalt samarbeid. Dette indikerer at helheten i den regionale samarbeidsstrukturen, der både det interkommunale politiske rådet, vertskommunesamarbeidet og de ulike læringssamarbeidene inngår.

En studie fra ASPLAN analyse peker på at relasjonelle forhold som *enighet* (i form av felles oppfatning om mål, rammebetingelser og innhold, ansvarsdeling og roller i samarbeidene) og *tillit* (gjennom god dialog og god styring og kontroll) er viktige suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid (ASPLAN Analyse 2008). Sanda (2001) poengterer at selv om man har funnet gode løsninger på det formelle rammeverket rundt et samarbeid, kan mye gå galt pga. manglende forankring og styring.

En annen suksessfaktor er kontinuitet. Jacobsen (2022 s.176) poengterer at et interkommunalt samarbeid også vil være påvirket av historiske, befolkningsmessige og politiske forhold. Han oppsummerer med at: «kommuner som har en historie som inneholder samarbeid over lengre tid og på flere områder, er også kjennetegnet av bedre samarbeid». Dette samsvarer også med generalistkommuneutvalgets rapport som anbefaler at kommunene går inn i langsiktige og faste samarbeidskonstellasjoner for å skape kontinuitet og mindre fragmenterte samarbeid (NOU 2023:9 2023).

### 5.4 Symmetri og maktforhold i interkommunale samarbeid

Som omtalt i kapittel 2.2 er nettverk og samstyring tuftet på idealet om partnerskap, herunder likeverdighet og rettferdighet (Rønning 2021). Det at interkommunalt samarbeid er frivillig,

---

<sup>1</sup> I kommuneloven fra 2018 skiftet regionråd navn til interkommunalt politisk råd – IPR.

påvirker maktforholdene internt i samarbeidet (Jacobsen 2022). Graden av symmetri mellom deltakerkommunene, når det gjelder størrelse, økonomi og sentralitet har stor betydning for dynamikken i samarbeidet (Jacobsen 2022).

En kommunes behov for å delta i interkommunalt samarbeid vil være avhengig av kommunens størrelse og økonomi (Jacobsen 2022). Det er derfor rimelig å anta at noen av kommunene i et interkommunalt samarbeid vil være mer avhengig av samarbeidet enn andre. Samtidig som andre kommuner (spesielt store kommuner) ikke vil være avhengige av å samarbeide og dermed ha en reell mulighet for å kunne tre ut av samarbeidet. Empiriske studier viser likevel at store kommuner deltar i omtrent like mange interkommunale samarbeid som små (Leknes mfl. 2013). I realiteten vil derfor makt og innflytelse i de aller fleste tilfellene være ulikt fordelt i et interkommunalt samarbeid. Jacobsen (2022: 177) hevder at graden av symmetri mellom deltakerkommunene kan være en viktig faktor for om et samarbeid blir vellykket eller ikke: *«samarbeid som kjennetegnes av betydelig asymmetri i befolkningsmengde mellom kommunene i samarbeidet, vil ofte oppleve dårligere samarbeid»*.

Å gå inn i et interkommunalt samarbeid innebærer derfor at en kommune frivillig trer inn i et partnerskap der det i de aller fleste tilfellene ikke er likeverdighet. Men for mange kommuner vil ikke det reelle alternativet nødvendigvis være bedre, altså er enkelte kommuner i samarbeidet (i de fleste tilfeller de minste kommunene) i en tilnærmet «sjakk-matt-situasjon».

## 6 Metode

Samfunnsvitenskapelig metode har som hensikt å utvikle ny kunnskap om forhold både den lille og den store verden gjennom systematisk gjennomgang og innhenting av informasjon. Johannessen, Tufte og Christoffersen (2017 s.25) hevder at samfunnsvitenskapelig metode:

*«Dreier seg om hvordan vi går frem for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser».*

Samfunnsvitenskapelig forskning kan være kvalitativ eller kvantitativ eller en kombinasjon av disse forskningsmetodene. Mens kvantitativ forskning er opptatt av harde data der målet er å få frem informasjon som en *kan måle eller telle* er kvalitative forskning data som skal tolkes, beskrives og få frem informantenes meningshorisont, oppfatning eller opplevelse av et fenomen (Johannessen, Tufte, og Christoffersen 2017). I kvantitativ metode kan en bruke verktøy som spørreskjema, observasjon eller spesifikke målinger for å frem målbar informasjon og kunnskap om et gitt fenomen. I kvalitativ metode kan en bruke verktøy som intervju, observasjon eller fokusgruppe for å få frem informantenes opplevelse eller atferd rundt eller som følge av et gitt fenomen (Kvale og Brinkmann 2017).

I denne undersøkelsen har vi brukt kvalitativ metode for å få frem informasjon og ny kunnskap om oppvekstreformen og problemstillingene som er beskrevet i kapittel 1. Målet er å få frem informantenes egen opplevelse av arbeidet med reformen og hva og hvordan informantene oppfatter de ulike faktorene som påvirker arbeidet med reformen. I kvalitativ metode er det viktig at forskeren er bevisst egen rolle i arbeidet med å få frem ny informasjon. Dette betyr at forskeren må være klar over egen forforståelse til fenomenet (altså hva slags forutinntatthet en har) før en går i gang med forskningsprosjektet. En må også reflektere rundt hvordan en som forsker påvirker intervjuet med sin forforståelse og hvordan forforståelsen en har kan påvirke hvordan en tolker det informantene sier (Johannessen mfl. 2017; Kvale og Brinkmann 2017). I denne oppgaven har vi forsøkt å være bevisst rundt hvordan vi forstår fenomenet og reformen påvirker hvordan vi tolker det informantene sier og hvordan dette kan ha påvirket intervjuet. Vi har også søkt å være bevisst på at vår forforståelse kan påvirke hvordan vi analyserer resultatene.

## 6.1 Semistrukturerte intervju som metode i undersøkelsen

Undersøkelsen vår er en kvalitativ undersøkelse utført med semistrukturerte intervjuer som metode. Et semistrukturert intervju er et intervju som har et sett med gitte spørsmål og en viss struktur i forkant av intervjuet, men at forsker forsøker å få ytterligere innsikt i informantens opplevelse og livsverden gjennom oppfølgingsspørsmål som kan komme av det informantene svarer på de gitte spørsmålene. Fordelen med semistrukturerte intervju er at en kan grave dypere inn i det informantens sier for å grundigere undersøke deres livsverden. Det negative er at det kan gi utfordringer i analyseprosessen med å finne mønster i hva informantene har sagt og faktisk mener samlet sett. For å bøte på dette er det viktig at forskeren er bevisst på hva som er målet med intervjuet og ikke slipper forskningsspørsmålene og problemstillingen av syne. I en intervjuguide som har som formål å få frem informantens livsverden og opplevelse er det viktig å bruke *åpne spørsmål*. Åpne spørsmål kan være myntet på spørreord som *hva, hvordan og hvilke* (Kvale og Brinkmann 2017).

Vi hadde på forhånd av intervjuene laget en intervjuguide med gitte spørsmål som ble tilsendt informantene en uke før intervjuene fant sted. Intervjuguiden var laget utfra tre hovedområder: *Oppvekstreformen, samarbeid og lovkrav*. Spørsmålene ble utformet med en induktiv tilnærming der vi var opptatt av å stille åpne spørsmål som skulle få informanten i fri fortelling. Dette er et viktig premiss for at svarene en får fra informantene er gyldige og troverdige, og at svarene faktisk gjenspeiler informantens egne opplevelser og tanker (Kvale og Brinkmann 2017). Vi var også opptatt av å få de positivt ladede spørsmålene først slik at informantene opplevde intervjuet som en positiv affære og for å sikre at informantene ikke skulle bli påvirket av negativt ladede spørsmål i sine beskrivelser av opplevelsen og oppfatningen de hadde om oppvekstreformen.

Vi har også som forskere vært dynamiske gjennom prosessen ved at vi har tilpasset spørsmålene underveis for å gjenspeile det informantene var opptatt av og for å få frem informasjon og kunnskap om det informantene var opptatt av. Vi har altså hatt en induktiv tilnærming til prosessen. En induktiv tilnærming vil si at en forsøker å fri seg fra teorien på feltet og heller være opptatt av informantens erfaringer og virkelighet. For å kunne ha en induktiv tilnærming på forskeren ha så åpent sinn som mulig (Kvale og Brinkmann 2017: Johannessen et.al. 2017).

## 6.2 Våre faglige ståsteder og forforståelse

Det er viktig at forskere er bevisst egen bakgrunn og forforståelse og hvordan dette kan ha innvirkning på hvordan en forstår og tolker informantenes besvarelser. Erfaringsbakgrunn og utdanning kan her spille en rolle, så hvem er vi?

### **Hedda (“tjenesteperspektiv”):**

Utdannet vernepleier med en mastergrad i sosialt arbeid i partnerskap. Har lengre erfaring fra rusomsorgen, NAV og interkommunal barneverntjeneste. Jobber til daglig som barnevernleder i et interkommunalt barnevern og jobber til daglig sammen med kommuneledelsen med innovasjon og tjenesteutvikling som følge av oppvekstreformen. Dette betyr at en har relativt god innsikt i hva som kan være utfordrende når en søker å implementere endringer som følge av reformen i forebyggende tjenester i kommunen. Denne oppgaven sto meg altså spesielt nært fordi den gir meg forskningsbasert kunnskap om hvordan organiseringen av arbeidet med reformen har en betydning og hva som må til for å jobbe med reformen på en god måte i det kommunale tjenesteapparatet. Samtidig gir min erfaring og mitt daglige arbeid meg noen forforståelser som jeg har måtte være obs på i vårt forskningsprosjekt; blant annet min forforståelse om at interkommunal organisering gir dårligere styring av barneverntjenesten. Jeg har forsøkt å være bevisst på mine forforståelser og hvordan jeg som forsker kan påvirke informantene og dermed resultatene i denne undersøkelsen. Gjennom å fremvise refleksivitet i gjennomføringen av undersøkelsen og en bevissthet knyttet til egen erfaring og forforståelse skal ikke resultatene ha blitt påvirket av mine forutinntatte holdninger til enkelte spørsmål i denne oppgaven. Min erfaring har imidlertid medført at en har hatt god bakgrunnskunnskap ift. hva slags spørsmål det er viktig å spørre informantene om og hvordan en skal kunne tolke en del faglige utspill fra informantene. Min interesse for feltet har også ført til engasjement og det jeg oppfatter som god dialog med informantene rundt temaene slik at vi fikk levende intervjuer og en bredde i besvarelsene.

### **Jostein (“styringsperspektiv”):**

Utdannet cand.mag med kommunalkandidat og bedriftsøkonomi. Har arbeidet i overkant av 15 år med økonomistyring i mellomstore og store kommuner og de 10 årene siste årene med



bl.a. styringsdialog mellom regional stat og ulike typer kommuner. Har dermed relativt lang erfaring med å arbeide i skjæringspunktet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Jeg kunne observere arbeidet med kommunereformen på nært hold, der økt interkommunalt samarbeid som et alternativ til større kommuner sto sentralt i den politiske debatten. Også i årene etter kommunereformen har jeg observert en økende oppmerksomhet rundt interkommunalt samarbeid. Etter å ha observert kommunesektorens utvikling over tid reflekterer jeg mye over hvordan kommunene bør være organisert for å kunne håndtere fremtidige velferdsreformer, og samtidig håndtere de demografiske endringene og stadig høyere forventninger fra innbyggerne. Når interkommunalt samarbeid har blitt så omfattende som det har, er det et stort behov for mer kunnskap om hva som får interkommunale samarbeid til å fungere. Det er derfor interessant å kunne gå grundig inn i en såpass omfattende reform som oppvekstreformen og analysere hvordan kommuner som deltar i interkommunale samarbeid håndterer den i praksis. Min erfaring og mitt daglige arbeid har over tid gitt meg en forforståelse som jeg har vært bevisst på i vårt forskningsprosjekt. Primært gjelder dette min forforståelse om at større kommuner samlet sett vil kunne løse kommunenes langsiktige utfordringer på en bedre måte enn et utvidet interkommunalt samarbeid, fordi kommunestyrene ved et utvidet interkommunalt samarbeid vil kunne få et svært redusert politisk og økonomisk handlingsrom.

Samlet sett har våre ulike perspektiver, samlet erfaring og kunnskap medført at oppgaven fikk dette temaet, med den gitte problemstillingen.

### 6.3 Utvalg

Utvalg er begrepet som brukes om informantene samlet sett som gruppe. Et utvalg kan være myntet på tilfeldigheter der en eksempelvis helt tilfeldig finner informanter som kan uttale seg om fenomenet eller utvalget kan være strategisk plukket. Et utvalg som er strategisk gjenspeiler hvem som best kan gi informasjon og kunnskap om et gitt fenomen (Kvale og Brinkmann 2017). Det er viktig for undersøkelsens troverdighet og gyldighet at utvalget er representativt. Et representativt utvalg favner om bredden av gruppen som skal undersøkes eller intervjues. For å få et representativt utvalg må en være bevisst og vurdere om det er noe ved utvalgets kjennetegn som kan påvirke besvarelsen og dermed resultatene av undersøkelsen (Johannessen et.al. 2017).

Vi har gjort et strategisk utvalg av samarbeidskonstellasjoner, kommuner og informanter og valgte derfor et utvalg på 4 kommunedirektører og 2 barnevernledere for de interkommunale barnevernsamarbeidene. Utvalget er basert på kriterier for å ha mest mulig variasjon mellom kommunene slik at det ble ulik kommunestørrelse, at vertskommuner og samarbeidskommuner var representert, samt at det var regionale forskjeller på om kommunene hadde faste samarbeidskonstellasjoner eller ikke:

#### *Utvalg av interkommunale samarbeid*

Vi har valgt kommuner fra to ulike interkommunale barnevernsamarbeid i Sør-Norge. Den ene regionen i utvalget har ikke en fast samarbeidskonstellasjon mellom kommunene, mens den andre regionen i utvalget har det. Utvalget er blant annet inspirert av generalistkommuneutvalget som anbefaler langsiktige og faste samarbeidskonstellasjoner mellom kommuner (NOU 2023:9 2023).

#### *Utvalg av kommuner*

Det er ulik oppfatning av styring i små og store kommuner (Jacobsen 2022). Derfor har det vært viktig å få en spredning på kommunestørrelse i utvalget. Vi har valgt ut en liten kommune (færre enn 5000 innbyggere) og en mellomstor kommune (mellom 5000 til 19.999 innbyggere) fra hvert av de to interkommunale samarbeidene (Langørgen, Galloway, og Aaberge 2006).

Det er også ulik oppfatning av styring mellom vertskommuner og samarbeidskommuner (Jacobsen 2022). Vi legger også til grunn at alle kommuner må gjøre en eller annen form for endring som følge av oppvekstreformen. Jacobsen (2022) peker i sin forskningsgjennomgang på at det ser ut til å være noe enklere å få til endringer for vertskommuner enn for samarbeidskommuner. Vi har derfor valgt ut to vertskommuner og to samarbeidskommuner.

#### *Utvalg av informanter*

Med utgangspunkt i at vi har hatt hovedfokus på oppvekstreformens delmål 1 (sterkere prioritering av tidlig innsats/forebygging) og forbedringsområde d (lokal forankring og styring) innebærer en styrking av lokal forankring og styring blant annet en tydeliggjøring av ansvaret til kommuneledelsen (kommunedirektørene). Det overordnede koordineringsansvaret for alle tjenester som er omfattet av oppvekstreformen er løftet opp til øverste administrative

nivå i kommunen, dvs. kommunedirektøren. Kommunedirektørene har derfor en nøkkelrolle i å koordinere at de samlede kommunale tjenestene blir tilpasset kravene og føringene i oppvekstreformen. For å få mest mulig komplett informasjonsgrunnlag er det også viktig å intervju barnevernlederne utfra deres sentrale rolle i gjennomføring av reformen på «operativt nivå». Vi har derfor valgt ut kommunedirektører fra hver av de 4 utvalgs kommunene, samt barnevernleder fra hver av de to barnevernssamarbeidene i de regionene som utvalgs kommunene ligger.

Alle informanter som har deltatt i undersøkelsen har samtykket skriftlig og identiteten deres er anonymisert. Det er et viktig forskningsetisk hensyn at informantene skal være anonyme (Johannessen mfl. 2017). I sitatene der informantene nevner kommune-navn eller andre navn er det merket med “\*\*”.

#### 6.4 Beskrivelse av datainnsamlingen (intervjuguiden)

Informantene ble valgt ut på bakgrunn av kriteriene beskrevet i punkt 6.3. Vi tok kontakt med informantene på e-post, hvorav de samtykket og vi avtalte dato på gjennomføringen.

Intervjuene ble gjennomført i løpet av en uke i juni 2023. Den ene barnevernlederen ble imidlertid av diverse årsaker intervjuet en stund etter dette. Intervjuene ble gjennomført i en åpen form gjennom semistrukturerte intervjuer. Intervjuene ble gjennomført fysisk og varte mellom 1 og 1,5 time.

Vi brukte Nettskjemas diktafon der intervjuene ble tatt opp og sendt til nettskjema (Johannessen mfl. 2017; Universitetet i Oslo 2023). Intervjuene ble transkribert ved hjelp av nettskjema og lydopptak, og renskrevet. Vi har analysert dataene manuelt der vi begge har vært med i prosessen.

#### 6.5 Analyse av dataene

En analyse innebærer at man systematisk går igjennom dataene som er innsamlet, i dette tilfellet intervju-besvarelsene. En analyse er en systematisk gjennomgang for å finne mønster i informantenes besvarelser. Man kan velge mellom flere ulike tilnærminger eller

analysemetoder. Analysemetoden velges ut fra undersøkelsen design og problemstilling, og en vil som forsker alltid tolke informasjonen som foreligger når en gjennomgår denne (Johannessen mfl. 2017). Det er derfor viktig å være bevisst egen forforståelse.

Intervjuene ble analysert gjennom en tematisk analyse. En tematisk analyse går ut på å finne hvilke temaer som går igjen i besvarelsene. En må stille seg spørsmål om: *Er det noen gjennomgående temaer i besvarelsene? Er det noen likhetstrekk mellom informantenes svar eller er det stor variasjon?* En tematisk analyse bærer vanligvis preg av forskerens *tolkning* av materialet (Johannessen mfl. 2017).

Den tematiske analysen gjennomførte vi ved at vi først fant nøkkelord i transkripsjonene. Nøkkelordene ble funnet gjennom at vi leste gjennom transkripsjonene mange ganger. Deretter fargekodet vi utsagn som hang sammen med disse nøkkelordene. Vi fant da en del små temaer. Deretter leste vi gjennom flere ganger og lagde nye temaer utfra de temaene som allerede forelå, dette gjorde vi flere ganger, og til slutt satt vi igjen med tre overordnede hovedtemaer: *Realpolitikk, organisasjon og tjenesteutvikling* med tilhørende undertemaer innenfor disse hovedtemaene. Noen av temaene overlapper og vil naturlig påvirke hverandre. Vi har gjennomført analysen i samarbeid og har derfor kunnet kvalitetssikre og validere hverandres arbeid, samt gjøre refleksjoner om analysen og gjennomføring av analysen. Vi har blitt enige sammen om at temaene som fremkommer i oppgaven gjenspeiler informantenes besvarelser og funnene i transkripsjonene. Vi har også skrevet refleksjonsnotater etter hvert intervju som har hjulpet oss med tolkningen av dataene og de umiddelbare tankene, refleksjonene og tolkningene vi hadde etter hvert intervju.

## 6.6 Påvirkningsfaktorer i undersøkelsen og valg vi tok underveis

Det er sentralt om forskningen er pålitelig og gyldig altså at den er sannferdig og gjenspeiler informantenes virkelighet så godt det lar seg gjøre. I kvalitative studier prøver man å oppfylle dette gjennom dokumentert refleksivitet, dvs. å ha et kritisk blikk på egne ideer, rolle, bruk av metoder, møtet med informanter og tolkning. I kvalitative studier bruker forskeren i stor grad seg selv som verktøy i informasjonsinnhenting. Da er det viktig å være bevisst egen forforståelse (Kvale og Brinkmann 2017; Johannessen mfl. 2017).

Vi er godt kjent med utfordringsbildet i barneverns-Norge. En av oss er som nevnt barnevernleder i et interkommunalt samarbeid og kan til daglig kjenne på momenter og til dels utfordringer som kan komme av interkommunale barnevernssamarbeid sett opp mot implementeringen av oppvekstreformen. Dette kan gi god innsikt i hvordan slike organisasjoner fungerer faglig og organisatorisk, og dermed være til hjelp i tolkningen. Det viktigste er at en ser på datamateriale med et åpent sinn og er åpen for at materiale en får av intervjuene kan gå mot egen forståelse av virkeligheten (Johannessen mfl. 2017). I et semistrukturert intervju bruker vi også oss selv som verktøy i stor grad, da kan det å ha en faglig bakgrunn være positivt for å få frem ny informasjon fordi en vet hva en skal spørre om, samtidig må en være bevisst på at en ikke stiller ledende spørsmål (Kvale og Brinkmann 2017) - noe vi begge har vært bevisst på i gjennomføringen av intervjuene. Det at vi har to litt ulike faglige perspektiver (hhv. et tjenesteperspektiv og et styringsperspektiv) har etter vår vurdering styrket gjennomføringen av undersøkelsen.

Noe annet som kan ha påvirket besvarelsene er at vi møttes fysisk og at informantene har en viktig nøkkelrolle i egen organisasjon. Det kan være relevant å tenke at når en har en slik nøkkelrolle i en offentlig organisasjon vil en forsøke å fremstille forholdene slik at det ikke setter organisasjonen i et dårlig lys (Johannessen mfl. 2017; Jakobsen 2021). Det er viktig at vi som forskere er bevisst på dette og er lyttende slik at en kan plukke opp momenter informantene nevner som en kan grave dypere i slik at en får en dypere innsikt og forståelse. Vi har også bedt dem i intervjuet om å si noe om hva som er deres utfordringsbilde som følge av oppvekstreformen og bedt dem beskrive dette. Samtidig har vi forsøkt å legge til rette for at informantene er trygge, og på egen hjemmebane, vi har derfor reist til informantene der de har sitt kontor slik at vi er gjester i deres domene. Dette kan ha gjort at informantene blir tryggere på å si det som sant er og hvordan de faktisk forstår virkeligheten. De fleste informantene hadde i tillegg jobbet lenge i organisasjonen og hadde hatt rollen i mange år, noe som kan føre til at de er mindre opptatt av å fremstille seg og egen organisasjon for positivt.

## 6.7 Drøfting av studiens gyldighet og overførbarhet

### *Troverdighet*

I kvalitativ forskning er *troverdighet* det overordnede begrepet for gyldighet, pålitelighet og overførbarhet. I kvantitativ forskning brukes begrepene validitet, reliabilitet og generalisering.

Imidlertid vil man også finne de kvantitative begrepene i kvalitativ forskning. Troverdighet i kvalitativ forskning omfatter hele studien. Vurderingen av troverdighet i det kvalitative forskningsintervjuet innebærer i hvilken grad forskeren har frembrakt resultater som er pålitelige, gyldige og overførbare. Troverdigheten kan øke dersom man viser at man har lett etter bevis for det motsatte. Dette kalles «å lete etter negative tilfeller» (Kvale og Brinkmann, 2017; Johannessen et.al., 2017). Spørsmålet om *gyldighet* dreier seg om man har undersøkt det man skulle undersøke. Gyldighet underveis i et intervju innebærer at forskeren regelmessig sjekker sin egen oppfatning med spørsmål som: «*Har jeg forstått deg rett når du sier at ...?*». Dette kan bidra til at råmaterialet i størst mulig grad representerer en felles forståelse mellom forsker og informant. I kvalitative forskningsintervjuer er forskerens kompetanse og egnethet avgjørende for de dataene som skapes. Forskerens kompetanse refererer til den håndverksmessige kvaliteten, dvs.:

- hvordan man har utført intervjuet
- gjort nødvendige notater underveis
- hvordan man har transkribert og dokumentert, begrunnet og redegjort for hva man har gjort (Johannessen mfl. 2017; Kvale og Brinkmann 2017).

*Pålitelighet* omfatter konsistens og nøyaktighet. Påliteligheten styrkes ved at alle praktiske forhold vedrørende forskningsintervjuet, som for eksempel lyd kvaliteten på intervjuopptaket, er nøye gjennomtenkt. En trussel mot troverdigheten kan være at forskeren har vært lite oppmerksom og slurvete i sin nedtegning og analyse av dataene. Forskeren kan styrke påliteligheten ved å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten og en detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen. Imidlertid kan for sterk fokusering på pålitelighet motvirke kreativ tenkning og variasjon (Kvale og Brinkmann 2017). *Overførbarhet* dreier seg om funnene har gyldighet utover utvalget og konteksten og er relevante og anvendbare i andre situasjoner. I kvalitativ forskning er overførbarhet knyttet til om man kan kjenne igjen meningen, og om denne meningen gir innsikt av betydning (Kvale og Brinkmann 2017).

Vi mener denne undersøkelsen er *troverdig* ved at vi har vært godt forberedt, hatt en god intervjuguide, vært bevisst på egen rolle og påvirkningskraft som forskere samt at vi har vært to stykker i analysen og tolkningen av resultatene. Vi mener at vi gjennom en grundig analyse har klart å få frem informantenes mening og forståelse rundt fenomenet vi undersøker. Vi har også tatt strategiske valg for å sikre at vi ikke påvirker informantene for mye med egne

faglige perspektiver og forståelse. Samtidig har barnevernleder jobbet lenge med sosialfaglige problemstillinger og er vant til å være i intervjusituasjoner noe som kan ha bidratt til håndverksmessig kvalitet i gjennomføringen av intervjuene. Vi har skrevet refleksjonsnotater etter hvert intervju og har sammen reflektert mye rundt hva som er vår forforståelse før vi gikk i gang med intervjuene. Vi har også reflektert mye sammen hvordan vi tolker det informantene har sagt og hvordan vi forstår dette. Vi har vært bevisst på å ha et åpent sinn i analyseprosessen. Vi har også hatt gode lydopptak av intervjuene som ga kvalitetsmessig god lyd. Transkripsjonene ble gjennomgått flere ganger av begge to. Fremstillingen av funnene er også gått gjennom flere ganger for å kvalitetssikre at det gjenspeiler det vi forstår at er informantenes virkelighet og opplevelse. Slik vi ser det er det grunn til å tenke at suksessfaktorer og utfordringer som skisseres i denne undersøkelsen er gjenkjennbar for andre interkommunale barnevernssamarbeid da det stemmer overens med empiri og teori på feltet. Derfor kan denne undersøkelsen være nyttig for barnevernssamarbeid utenfor de to regionene vi her har undersøkt.

## 7 Funn

Som nevnt i punkt 5.5 har vi gjort en tematisk analyse for å komme frem til temaene som fremstilles her. De tre hovedtemaene som fremkom i analysen var *realpolitikk*, *organisasjon* og *tjenesteutvikling*. Masteroppgaven har følgende problemstilling: «**Hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?**».

### 7.1 Realpolitikk

#### 7.1.1 Det lokalpolitiske handlingsrommet

Kommunedirektørene ble spurt om hvordan de oppfatter politikernes handlingsrom på oppvekstfeltet. Samtlige informanter mente at politikerne ikke opplever stort handlingsrom på oppvekstfeltet da svært mye av saksbehandlingen er faglig skjønn og rettighetsstyrt. En kommunedirektør svarte blant annet på spørsmål om det politiske handlingsrommet: «*Jeg tror det er oppfattet som at det er knapt til stede. Fordi det er så utfordrende bilde hele tiden. Og det er det vi merker nå, mer tydelig, og det ser vi vel igjen i \*\*. Ja. 400 millioner stipulerte underskudd dette året, alt det er brukerrelatert*». Her tolker vi kommunedirektøren som at utfordringsbilde innenfor oppvekst er så komplekst og krever så mye ressurser at politikerne ikke opplever noe handlingsrom i det hele tatt hva gjelder å flytte ressurser fra et område til et annet området innenfor kommunal sektor. Det komplekse bildet kan også gjøre at politikerne ikke vet hvordan de skal løse det og ikke tar styringsrollen.

En annen faktor som nevnes og som medfører en oppfatning av at det politiske handlingsrommet blir mindre er den demografiske utviklingen «*I makrobildet så presses vi av at vi har en aldrende befolkning og det er en situasjon som gjelder for alle kommuner. Vi strekker oss som fanken for å møte den i fremtiden (...) Vi gjør masse på det nivået for å sette folk i stand til å bo lengst mulig hjemme. Jeg sier spesielt til politikerne, jeg peker den veien for det sitter ordføreren, du må slutte å snakke om 70-åringene. Du må begynne å snakke om 40- og 50-åringene*». Her er kommunedirektøren opptatt av forebygging, men blant de eldre. Dette er noe som går igjen hos samtlige kommunedirektører, at eldrebølgen slår inn over landet, det omtales imidlertid ikke som en bølge, men en vedvarende tilstand – dette krever



andre forebyggende måter å jobbe på og andre måter å bruke ressursene på. Samtidig er det en erkjennelse fra informantene om at det fokuseres mye på oppvekstfeltet og ressursene som går til dette feltet. Politikerne har vært opptatt av å møte utfordringene og nå målene i oppvekstreformen. En kommunedirektør sa blant annet: *«Det jeg hører er at politikerne er bevisst omkring kostnader og det som skjer når det har gått galt. KS pumper ørene fullt på oss om utenforskap og konsekvenser av det. Det er jo et av hovedarbeidsområdene til KS, og som de driller ned til oss. Og det oppfatter jeg at politikerne har en forståelse av. Så finnes det jo en del gode, gammeldagse sektorpolitikere som er mest opptatt av samfunnet. Så det blir litt mer glassaktig i blikket når det kommer inn på skole og oppvekst og sånn. Men jeg synes ikke jeg ser så mye av det her»*. Slik vi tolker informanten her er at mange av politikerne er opptatt av oppvekstfeltet og å forebygge utenforskap. Lokalpolitikere er også bevisst på kostnadene om forebyggingen ikke lykkes. Flere informanter nevner likevel at det er vanskelig for politikerne å styre ressursene spesielt i interkommunale samarbeid og omfordele disse. En informant hevder: *«Nei, det er jo ikke politikerne som vedtar budsjettet. Det er det jo kommunedirektørene som gjør. Ja. For når de har satt budsjettet, så går jo det ut til kommunene. Og så kan jo ikke en kommune begynne å si at «Nei, nå får de to millioner mindre». Nei. Og det er jo egentlig svakheten, hvis du tenker på sånn politisk styring av interkommunale tjenester»*.

### 7.1.2 Den lokalpolitiske debatten

De fleste kommunedirektørene oppfatter også at politikerne er opptatt av lokasjoner og arbeidsplasser når de skal ta stilling til interkommunalt samarbeid, heller enn den faglige kvaliteten og totaliteten innenfor oppvekstsektoren. En kommunedirektør svarer blant annet på spørsmålet om hva politikerne er opptatt av når det skal tas stilling til interkommunale samarbeid: *«Det så vi når vi etablerte barnevernet, så var det veldig sånn at det skulle være kontor i alle kommuner (politikere hadde bestemt det). Alle skulle være til stede og sånn. Men det gikk ikke så lenge. Alle vil ikke jobbe der ute, men de vil jobbe i fellesskapet»*.

Lokasjoner kan altså prege den politiske debatten, men de er også opptatt av arbeidsplasser og at arbeidsplassene skal være lokalt når vertskommunesamarbeid blir initiert. Flere av informantene nevner dette som momenter som preger den politiske debatten. Dette kan også ta over for debatten for den faglige kvaliteten som er et av argumentene for et interkommunalt samarbeid.

### 7.1.3 Lokalpolitisk interesse og oppmerksomhet

Samtidig dras den politiske debatten inn mot det politikerne opplever at de kan gjøre noe med og mot det som media er opptatt av. En kommunedirektør sier at: «... *Også er det mye næringsinteresser knyttet opp mot for eksempel reguleringsplaner og den type ting. Og de tar ofte kontakten med politikere, og det som de blir kontaktet på; det får et fokus. For mange politikere er jo veldig opptatt av å være ombudsmenn, (...) ombudsmenn og kvinner, ikke sant. Og så glemmer de, og det er jo også en del av den politiske rollen, men de glemmer også (...) styringsrollen. Så det er veldig, altså det er bare bla gjennom aviser å legge merke til hvor mye som handler om de gamle tekniske tjenestene*». Studien viser at det er en gjengs oppfatning i utvalget. At samfunnsutvikling og tekniske tjenester får mer fokus og går på bekostning av debatt rundt tjenestene i oppvekstfeltet. Dette til tross for at kommunene bruker mer ressurser per barn i dag enn de noen gang har gjort, en kommunedirektør kommenterer dette: «*Trenden har blitt at vi flytter penger fra oppvekst til eldreomsorg i makrobilde. Og det handler om at det blir færre unger. Og jeg ser at det er egnet til å skape en forståelse av at vi utarmer oppvekstfeltet. Men som jeg sa i sted, vi bruker mer penger per unge enn vi noensinne har brukt*». Her mener kommunedirektøren at i det helhetlige budsjettet flytter de penger fra oppvekst til eldreomsorg, med politikernes velsignelse. Dette kan jo fremstå som at en tar fra oppvekst og gir til eldreomsorg, men det er ikke tilfelle fordi det blir færre barn og flere eldre. Her vedtar altså politikerne økonomiske omfordelinger.

Det ble nevnt i enkelte småkommuner at det kunne være noe debatt i vanskelige barnevernssaker fordi politikerne blir kontaktet av foreldre eller andre som ønsker at saken deres skal bli tatt opp og endret, dette kunne til tider skape noen spørsmål om barneverntjenesten hos politikerne. Samtidig nevner samtlige kommunedirektører at barneverntjenesten sin tilstandsrapport har vært et positivt verktøy for å få informasjon om barneverntjenesten sitt arbeid og at den kan skape spørsmål, engasjement og debatt. En kommunedirektør nevnte ønsket også å legge til rette for å legge frem tilstandsrapport for skolen og for barneverntjenesten i samme kommunestyremøte, gjerne med to ledere til stede samtidig – for å understreke betydningen av det tverrfaglige samarbeidet. Tilstandsrapporten kan også medføre mer trygghet for politikerne i hvordan barneverntjenesten arbeider. Informasjonen fra barnevernlederne tilsier på sin side at det er store forskjeller fra kommune til kommune, det er altså stor variasjon om hvordan tilstandsrapporten tas imot i

kommunestyrene og hvor mye debatt den egentlig skaper. Det er uvisst om dette skyldes mangel på kunnskap eller mangel på interesse fra lokalpolitikernes ståsted.

## 7.2 Organisasjon

### 7.2.1 Statens virkemidler

Det kan synes som at statens virkemidler fører til mer bevissthet hvor en skal fokusere ressursene. Staten har gjennom oppvekstreformen forsøkt å gi kommunene økonomiske incentiver for å forebygge omsorgssvikt. Dette gjør staten gjennom å gi kommunene et helhetlig ansvar for reformen – både økonomisk og faglig. Alle respondentene sier at de er bevisste på dette. Blant annet sier en kommunedirektør: *«Det er jo en sterk grad av tverrfaglighet enn det som var tidligere. Det ble vel kalt barnevernsreformen, men det er jo en oppvekstreform, så det omfatter jo hele oppvekstområdet. Det skal bidra til at kommunen tar større ansvar, i motsats til at kommunen får større finansieringsansvar. At hjelp skal komme til de som trenger det tidligere. Det skal bidra til mer tverrfaglighet og mindre såkalt silo-teknikk. (...) For det er vel litt sånn at det forandret seg gradvis fra sentrale myndigheter. At det startet med barnevernsreformen, så sa de at for å lykkes med den, så må hele oppvekstsektoren være med»*. En annen sier: *«Jeg tenker det er nok en av de beste reformene som har kommet så lenge jeg har vært i kommunen. Og den måten å jobbe på tror jeg er veldig lurt at kommunen på en måte får ansvar for å drive. Med forebygging og får økonomiske ansvaret hvis det skulle gå galt. For da får du noe intensiv for faktisk å jobbe med det»*. Det er her lite variasjon i opplevelsen mellom type informanter. En barnevernleder sa blant annet: *«Og i alle fall mer fokus på det og et mer ønske om det. Så får vi det ikke helt til ennå. Men det er blitt mye lettere å drive, mye mer forståelse for viktigheten av å samhandle sammenlignet med bare for et par år siden. For da var det jo sånn at barnevernet her, og så var det helse her, og så var det litt sånn; nesten tette skott»*. Her viser de ulike utsagnene at informantene er godt informert om de ulike incentivene i reformen og viser også at de forstår målsetningen med reformen, slik vi tolker dette. Vi tolker det også som at de er positive til reformen og dens målsetning. Samtidig tolker vi barnevernlederen som mer nøktern i sin fremstilling; intensjonen med reformen er god og har ført til mer ønske om samhandling og samarbeid, men de har ikke lykkes helt ennå.

Det er samtidig en opplevelse nevnt av flere kommunedirektører om at staten ikke har erkjent at kommunene har kommet langt i den forebyggende tenkningen og allerede har gjort endringer for å forebygge mer. Blant annet nevner informantene at de har innført BTI-metodikk i mange kommuner allerede før reformen kom noe som bidrar til økt fokus på tidlig systematisk innsats for sårbare barn. Alle informantene var godt kjent med denne metodikken og dens fokusområder i intervjuene og nevner dette som en suksessfaktor for å jobbe godt med endringer og implementering av oppvekstreformen. Samtlige informanter nevner i den sammenheng at oppvekstreformen ikke var «noe nytt», men passer godt inn i metodikken de allerede har implementert i kommunene.

Lovkrav og rettighetsstyring kan samtidig forhindre at ressursene blir brukt der det har mest effekt. Mindre grad av kommunalt handlingsrom pga. rettighetsstyringen nevnes som en stor utfordring i forhold til å bruke ressursene «korrekt» eller slik som intensjonene i oppvekstreformen tilsier. En kommunedirektør sier blant annet: *«Andel brukere i psykisk helse, eller psykisk uhelse, sier jeg, og det er jo i alle aldre, også unge - betydelig flere unge etter hvert, ikke sant? Vi begynner også å se flere eldre, og derav mer demens. Og det er veldig krevende. Veldig ressurskrevende. Slik at det er lite handlingsrom, og det kommer bare seilende inn den ene nye ressurskrevende brukeren etter den andre. Også ser vi at vi opplever mindre og mindre grad av styring i forhold til en del ressurskrevende brukere. De kommer bare seglende inn ...»*. I forbindelse med dette utsagnet nevner informanten også statens rettighetsstyring som problematisk da kommunene ikke får brukt ressursene der det har mest effekt, nemlig på forebyggende nivå. Slik vi forstår informanten gjennom dette er at det er større utfordringer i kommunene i forhold til prioritering av enkeltindivid opp mot prioriteringer på samfunnsnivå.

Det er i tillegg flere som nevner at Statsforvalteren bør ta en mer aktiv rolle i veiledning og kunnskap til kommunene i forbindelse med reformen. En barnevernleder sier: *«Og alle, det er ingen uten unntak, etterlyser mer engasjement fra statsforvalterne. For det at de mener på at alt har blitt lagt på oss selv, og særlig i første omgang så var det jo på barnevernet at vi måtte gå rundt og informere. Og i forhold til forebyggende plan, så var det jo prosjektledere som lagde egne mål. Og møte med statsforvalterne kom jo første gang lenge etter vi hadde lagd de målene og altfor sent, for den planen skulle jo vært ferdig. Så det har vært utfordrende. Jeg tenker at det har vært etterlyst mer tydelighet og mer engasjement, og egentlig at statsforvalterne hadde tatt mer ansvar»*. Slik vi tolker dette har kommunene et ønske om mer

statlig involvering i arbeidet med informasjon om reformen. Funnene viser dermed to momenter som viser informantenes holdning til staten. De etterlyser mer involvering samtidig som de opplever at staten ikke er helt «i kontakt» med hvordan det faktisk ser ut ute i kommunene.

#### 7.2.2 Det interkommunale barnevernet i det kommunale tjenesteapparatet

En kommunedirektør svarer på spørsmålet om hvordan han opplever informasjonen om barnevernet nå: *«Men det er jo selvsagt begrenset, for barnevernet er barnevernet, og har ofte vært litt innenfor sin egen firkant, og har vært litt «taushetsplikt, taushetsplikt», og så videre. Og så er det det rent praktiske, fysiske avstanden, som vi har snakket om, barneverntjenesten må sitte på ... de er ikke bort i gangen»*. Her nevner kommunedirektøren at de opplever barneverntjenesten som kan oppleves lukket som følge av taushetsplikten og forhold slik som fysisk avstand. Samtidig svarer mange informanter at reformen har ført til en opplevelse av et mer «åpent» barnevern som tar en aktiv del av innføringen av oppvekstreformen ute i kommunene. En kommunedirektør i en av de minste kommunene med lite ressurser sier: *«Men jeg oppfatter også at i barnevernet har de gjennomført kommunesammenslåing. Kommunegrensene er langt på vei visket ut for dem»*. En annen kommunedirektør sier: *«Jeg har en følelse av det rett og slett. For barnevernet er nok mer ute i kommunene nå enn de var tidligere. Så de har nok hatt en liten endring der, og det er jo at de har gjort noe med barnevernet. Det er jeg nokså sikker på»*. Med disse utsagnene oppfatter vi at kommunedirektørene er langt på vei fornøyd med endringene barneverntjenesten har gjort som følge av oppvekstreformen ved at de oppleves som en mer åpen og integrert tjeneste i det kommunale tjenesteapparatet for øvrig. Barneverntjenesten regnes også som en del av kommunens tjenesteapparat på tross av at det er en interkommunal tjeneste, lokalisert til en annen kommune. Samtidig nevner flere av kommunedirektørene den fysiske nærheten til tjenesten som en utfordring som kan påvirke samhandling og samarbeid. Dette var spesielt fremtredende i den regionen som ikke hadde en fast samarbeidskonstellasjon og som hadde ulike metodikker innad i hver kommune.

En utfordring med store interkommunale samarbeid i arbeidet med oppvekstreformen er at det medfører at barnevernet får mange samarbeidspartnere og svært mange tjenester å forholde seg til i arbeidet med reformen, slik vi tolker det. Det er samtidig en erkjennelse at det ikke finnes andre gode organiseringsalternativer rundt barneverntjenesten. Blant annet sier en informant ved spørsmål om utfordringer med det interkommunale samarbeidet: *«Det er flere kokker. Det blir mer komplisert å samordne ting. Samordne tiltak for eksempel og se tingene i*

sammenheng. Det blir jo vanskelig det også, bare innenfor hver enkelt kommune - og når du i tillegg har interkommunale løsninger. Men så må du veie det opp mot, hva hvis du ikke får tak i folk? Hva hvis du får så små fagmiljøer at du, for eksempel PP-tjenesten, du får så små fagmiljøer at ingen vil jobbe der. Og da blir det veldig soleklart og problematisk igjen. I samme selskap med barnevernet. Du får et dilemma der. Du får noe, du taper noe». Slik vi tolker det er det mange utfordringer som nevnes her knyttet til samarbeid og fragmentering av tjenesteapparatet, men kommunedirektøren er samtidig ambivalent da det er mange forhold som skal hensyntas. En barnevernleder understreker dette perspektivet i sitt svar: «Fordelen er at vi får samlet mye kompetanse. Vi får mulighet til å utvikle mye sammen og vi får et fagmiljø. Ulempen er nok at vi blir litt langt vekk fra noen av kommunene og at det blir mye kjøring. Vi mister litt lokalkunnskap (...) Men jeg har ikke tvil om at det er det beste for \*\* å ha en interkommunal barneverntjeneste. Så kan vi jo heller diskutere litt plasseringer. Men det har jeg bare fått så klart beskjed om at det er politikk». Begge informantene nevner at avstand og fragmentering er en utfordring, samtidig som begge informanter erkjenner at alternativet til interkommunale tjenester heller ikke er godt nok. I tillegg nevnes det av informantene at rekruttering til oppvekstfeltet generelt er en stor utfordring «... og samtidig som vi ser at rekrutteringen innenfor det samme feltet blir jo bare verre og verre ...». I denne sammenhengen svarer informanten i samme setning som hen svarer rundt utfordringsbilde at rekrutteringen er utfordrende og i besvarelsen nevner hen at rekrutteringsutfordringene er enda verre i de små kommunene enn i de store kommunene.

### 7.2.3 Uformelle relasjoner og samarbeid

Funnen i studien og et av inntrykkene vi som forskere sitter igjen med er at de formelle interkommunale samarbeidsavtalene har en underordnet viktighet – det uformelle (personer og relasjoner) er viktigere enn de formelle samarbeidsstrukturene. «Vi skjønner hvorfor den (reformen) er kommet, og vi er for så vidt enige i intensjonen for å si det sånn, og vi vil gjøre det beste vi kan for å oppfylle målene. Det er en vilje til samarbeid, men det er jo litt personavhengig». En annen kommunedirektør svarer på spørsmål om hvordan de har fått arbeidet med oppvekstreformen til å fungere: «(...) en dyktig leder for et interkommunalt barnevern som håndterer dette veldig godt. Da lå det veldig godt til rette for å lykkes». Slik vi tolker det er personlig egnethet i ledelsen og ledelse generelt vektlagt som en viktig suksessfaktor i arbeidet med oppvekstreformen. For å understreke dette sier en kommunedirektør at: «Det er jo selvsagt dedikerte medarbeidere (ledere) som skjønner dette her, og klarer å lage fungerende strukturer som gjør at informasjonsflyten går lett. For

*eksempel: at vekslinger går lett. Vi kan jo kalle det at de har gode vekslingsstrategier. For der ser vi jo veldig ofte at ting skjærer seg. I veksling mellom helsestasjon, andre tjenester, mellom barneskole til ungdomsskole, til videregående. Altså når noen andre skal ta over noe. Når noen andre skal ta over ansvaret for et barn så skjer det ofte mye».* Her nevner informanten slik vi oppfatter det, at det kreves god ledelse for å få gode systemer, gode rutiner, og for å få god samhandling i saker på individnivå. I tillegg er raushet og tillit nevnt som en viktig faktor for at samarbeidet mellom kommunene skal fungere godt: *«Jeg vil at de andre kommunedirektørene vil at barnevernet skal lykkes. En slags raushet, på en måte. At man må være raus med hverandre i et interkommunalt samarbeid».* Altså kan det tolkes som at raushet er en suksessfaktor for å få det interkommunale samarbeidet til å fungere og viktig for samarbeidet som helhet. Dialog og tillit oppleves som viktigere enn de formelle samarbeidsavtalene slik vi oppfatter det. Blant annet svarer en av informantene på spørsmål om hva de gjør om de er misfornøyde eller ønsker endringer i den interkommunale samarbeidsavtalen: *«Da snakker vi bare sammen om det, så pleier det å løse seg».*

Flere av informantene nevner spesifikt at samarbeid over tid skaper tillit og trygghet i samarbeidsrelasjonen og flere av informantene nevner at dette har vært en viktig suksessfaktor for å jobbe godt sammen rundt endringene som kommer av oppvekstreformen. Slik vi tolker dette er at samarbeidet har blitt en kultur. At det over tid har utviklet seg en kultur for å samarbeide og derfor gjør kommunene dette i mange sammenhenger og ofte. Flere nevner likevel at de har forståelse for at de har ulike organisasjoner og dermed ulike forutsetninger innad i samarbeider og at arbeidet og implementeringen gjennomføres noe ulikt fra kommune til kommune. En informant nevner at de har hatt et tett samarbeid i arbeidet med oppvekstreformen, men sier i tillegg at: *«Så er det jo klart at vi er litt ulikt organisert, kommunene er jo ikke likt organiserte, men det må jeg bare anta at de klarer å tilpasse det arbeidet innenfor den organisasjonen de har (...)».* Samtidig så får vi en noe mer nøktern beskrivelse fra barnevernlederne som ikke har samme syn på at det er et så «tett» samarbeid mellom kommunene i det interkommunale barnevernet, på tross av at kommunene har intensjoner om dette: *«Ja, de (kommunene) skryter jo alltid av å ha lyst til å samarbeide, men når alt kommer til alt, så ja, det er et samarbeid, og de møtes jo, de har jo jevnlig alle barnehageeier og skoleeier, og møtes jo, jeg tror det er hver sjetten uke. Og de jobber sammen, men jeg vet ikke hvor mye faktisk samarbeid det er, utenom at de møtes».* En annen barnevernleder nevner det samme, at det er ikke så mye samarbeid mellom kommunene angående oppvekstreformen som hen kunne ønske: *«Det er jo fem ulike kommuner som har*

*kommet ulikt. De samarbeider i noen grad, men mindre enn ønsket. \*\* er kanskje den kommunen som har kommet lengst (...) Også sliter nok kanskje de mindre kommunene mer enn de største (...). Og de legger det opp ganske ulikt, men alle kommunene har jo forholdsvis lange erfaring med BTI. BTI er jo et rammeverk som passer bra inn i det arbeidet her. Men likevel er det veldig ulike utgaver, og for eksempel også veldig ulik organisering av tjenester i kommunene». Her tolker vi det som at informantene mener det er intensjoner om samarbeid, men at det i realiteten ikke er så mye samarbeid som påtenkt. På spørsmål om hva barnevernlederen tror er årsaken og hvordan hen merker det svarer barnevernlederen: «Jeg ser det jo fordi når vi inviteres inn på møter og ulike forhold, så er det helt ulike virkeligheter vi møter. Og hvorfor det er sånn? En av de hedre prinsippene i Norge heter jo kommunalt selvstyre. Og det brukes jo, sånn at de finner egentlig opp kruttet fem ganger. Og det byr jo på utfordringer når ikke bare vi, men også andre instanser, som for eksempel PPT-tjenesten er jo interkommunalt for fire av de fem kommunene - og det gir jo konsekvenser for oss. Det blir litt vanskeligere å manøvrere seg i det terrenget. For det har jo blant annet med hvor grensene går for når en sak blir en barnevernssak eller ikke». Her nevnes det, slik vi forstår det at ulik organisering og ulikt tjenesteapparat skaper utfordringer for barneverntjenesten med tanke på kjennskap og informasjon om andre samarbeidsaktører og samhandlingen med de ulike tjenestene i samarbeidet samtidig som barnevernet jobber på litt ulike forebyggingsnivå i de ulike kommunene.*

Det er i tillegg en viktig faktor for det interkommunale barnevernssamarbeidet og arbeidet med oppvekstreformen at samarbeidet oppleves «rettferdig» for de ulike kommunene. Slik vi forstår dette så må fordelingsnøkkelen være rettferdig sett opp mot behovene og de ulike økonomiske forutsetningene i hver kommune, og de store kommunene må være rause med de litt mindre kommunene. Samtidig så må de små kommunene ikke oppleve seg ekskludert i de store diskusjonene fordi de er små kommuner. Spesielt hva gjelder ansvarsfordeling og maktforhold er det viktig at de små kommunene har lik stemme og oppleves som en likeverdig part i samarbeidet til tross for at de er minst og kanskje bidrar minst økonomisk og med minst menneskelige ressurser.

#### 7.2.4 Samordning og samlokalisering

Kommunedirektører nevner at samordning og samlokalisering kan være en suksessfaktor for mer tverrfaglig samarbeid på tross av at dette er viktige argumenter mot interkommunale samarbeid i realpolitikken. Samtidig sier informantene at samarbeid kan være vanskelig å



gjennomføre i praksis når barneverntjenestene er lokalisert til en vertskommune, dette synes spesielt som nevnt i kommunene som ikke har en fast samarbeidskonstellasjon. De sier samtidig at det er nødvendig med ett barnevernkontor på grunn av risikoen for subkultur internt i barnevernet: *«Nei, men det er jo ikke bra for tjenesten heller, for hvis du hadde hatt fire lokasjoner, så er det risikoen at du får fire barnevern. Vi har jo alle lest om sånn subkultur som kan utvikle seg. Hvis du har litt her og litt der, og så har du kanskje noen uformelle ledere (...) da er risikoen at det kan ikke gå så bra. Det kan gå bra, men det er risikoen for at det ikke kan gå bra i stedet»*. Slik vi tolker dette utsagnet som underbygger funnet er at det er viktig at barnet kun har et fysisk kontor slik at det skal føles og oppleves som en enhet av de ansatte. Dette vil kunne motvirke utviklingen av subkultur og uformelt lederskap internt i tjenesten. Flere av informantene nevner at det ikke finnes gode alternativer til interkommunale barnevernssamarbeid, både hva gjelder kvalitet, tilgang på kompetanse og kapasitet. En kommunedirektør i en av de mindre kommunene sier dette på spørsmål om utfordringer med interkommunal organisering: *«Men de (generalistkommuneutvalget) har jo presentert sin rapport for noen måneder siden, og der har de jo blant annet en studie av lovoppfyllelsen i kommuner. Og det er jo at i store og det hele så er det sant at små kommuner har større problemer med å innfri alle lovverk som vi skal innfri enn store kommuner. Og da er jo også det interkommunale samarbeidet et verktøy for å skaffe seg nattesøvn. At du vet at jobben blir levert slik som den skal gjøres i regi av en litt større og mer konsolidert og rustet virksomhet»*. Så på tross av at det er utfordringer med interkommunale barnevernssamarbeid og samarbeidets arbeid med oppvekstreformen er det likevel ikke noe alternativ da fordelene demmer opp for ulempene.

### 7.2.5 Prosjektorganisering og etablerte samarbeidsstrukturer

Et av funnene i studien tyder på at prosjektorganisering vurderes som en god organisering av arbeidet med oppvekstreformen da kommunene frigjør ressurser til å jobbe målbevisst med oppvekstreformen, samtidig som prosjektlederen da jobber med implementering i hver kommune som deltar i det interkommunale samarbeidet. Flere av informantene nevner at de ser nytten av å ha en etablert samarbeidsstruktur på oppvekstfeltet, og brukte dette til endringsarbeid der hver kommune har ansvar for implementering av endringer: *«Jeg opplever at vi har kommet veldig langt i forhold til mange av de andre kommunene. Og det er klart, det kan jeg si, fordi vi ser at vi har så lite ressurser, så er det litt nødt til å bruke dem rett. Vi kan ikke bare smøre på mer ressurser en plass, og si at vi har gjort dette arbeidet, for vi må faktisk gjøre arbeid med de ressursene vi har»*. En annen kommunedirektør nevner dette på

spørsmål om hva hen tenker er suksessfaktor for implementering av reformen:

*«Fagnettverkene er vel faktisk (...) Det er med alle. Det betyr jo at vi får den samme inngangen til tenkingen rundt innsatstrappen. Så jeg tror det er kjempepositivt. Og der er vi (...) alle har ikke samme innsatsen på hver sin, men de kommer til å forstå språket hele gjengen og kommer til å være i den samme virkeligheten».* Slik vi tolker dette mener kommunedirektøren at felles metodikk gir felles språk og forståelse i arbeidet med oppvekstreformen i alle kommunene. Dette gjør at kommunene også har samme utgangspunkt og språk for å samarbeide på andre deler av oppvekstfeltet til tross for at kommunene har noen ulikheter. Den felles metodikken de her sikter til har blitt implementert på tvers av kommunene og informantene oppgir at dette er en suksessfaktor i arbeidet med å implementere de forebyggende intensjonene i oppvekstreformen der ute i kommunene. Samtidig kan det synes som at i den regionen som ikke har en fast samarbeidskonstellasjon har litt ulike metodikker mellom kommunene. Barneverntjenesten og en kommunedirektør snakket her om BTI-metodikken, mens kommunedirektøren i en kommune snakket om innsatstrappen. Det er uvisst om dette er ulike begreper knyttet til samme metodikk eller om det faktisk er to ulike metodikker. I regionen som hadde en fast samarbeidskonstellasjon hadde de felles prosjekt rundt BTI-metodikken der barnevernet hadde en rolle i arbeidet.

Studien tyder altså på at etablerte strukturer gjør det enklere å sette i gang og gjøre endringer samt implementere endringene i organisasjonen. Kommuner med knappe ressurser sier i tillegg at de opplever at de er nødt til å jobbe godt med reformen, men drar seg nytte av strukturen og ressursene etablert med andre mer ressurssterke og større kommuner, slik vi tolker det. Flere av informantene opplever at fragmentering i samarbeidet ikke har så stor praktisk betydning da kommunene samarbeider på så mange områder, spesielt innenfor oppvekst som jo er rammet av oppvekstreformen. Vårt inntrykk som forskere er likevel at barnevernlederne opplever dette noe annerledes enn kommunedirektørene da mange kommuner i et samarbeid krevde mye ressurser knyttet til informasjon og koordinering fra barnevernleder selv. Barnevernleder sier blant annet: *«Ja, det er utfordrende å samarbeide med fem ulike kommuner. Fordi vi burde nok vært mer tilstede i litt ulike sammenheng hvor barnevernsreformen er tema. Vi har prøvd å dele litt på, sånn at jeg har vært mye i \*\* og \*\*. Jeg har jo tre teamledere. Noen av dem er mer på plass andre steder. Men det er krevende, ja».* Vi ser likevel en nyanse mellom barnevernleder som har prosjektorganisering rundt reformen og barnevernleder som ikke har det. Det kom frem i intervjuene at barnevernleder i kommunene som ikke hadde prosjektorganisering måtte bruke mye ressurser på informasjon

og koordinering: *«Jeg merker jo at noen steder så tar ikke kommunen grep om det (...) jeg går da ikke inn og prøver å ta noen styringer på det. Det vil jeg jo fullstendig knekke nakken, tror jeg. Så da seiler det litt videre, med litt tilfeldigheter. Du kan si at fagmiljøet styrer litt seg selv. Det skjer nok det. Da er det vanskelig å gå inn og gjøre så mye»*. Slik vi tolker utsagnet fra denne barnevernlederen er at det blir opp til fagmiljøene selv hvordan de implementerer reformen i sin avdeling eller i sin sektor, det er ikke noe styring på det fra et overordnet nivå.

Barnevernleder som hadde prosjektorganisering rundt arbeidet med oppvekstreformen sier i tillegg om hva som er suksessfaktor for å få til reformen: *«Jeg tror jo at det er en person som styrer, som tar grep, og som organiserer, som innkaller og som koordinerer. Men det er klart at det hadde vært enda bedre hvis den personen hadde myndighet til å bestemme. For hvis de sitter med en gruppe, og ingen har myndighet til å bestemme, så blir det veldig mye prat. Så jeg tenker at det burde være noen beslutningsmyndighet som var med i arbeidsgruppene»*.

Her kommer informanten inn på viktigheten av myndighetsutøvelse for å kunne gjøre endringer, slik vi tolker det. Informanten nevner i samme kontekst at dette spesielt er viktig fordi endringer kan medføre budsjettendringer og omfordeling av ressurser, da er det lite ressurseffektivt at personer uten myndighet sitter i disse gruppene da det ofte blir mye snakk, men lite handling.

#### 7.2.6 Ressursutfordringer

Studien tyder også på at det er noen utfordringer, spesielt knyttet til de formelle forholdene i et interkommunalt barnevernssamarbeid. Blant annet kan den finansielle fordelingsnøkkelen favorisere storkommuner. Det kan rett og slett bli for dyrt for de små kommunene å bli med i samarbeidet noe som medfører at de ikke får levert faglig forsvarlige tjenester på de aktuelle områdene. En kommunedirektør mener dette er en viktig faktor staten bør se mer på når staten overfører oppgaver til kommuner: *«Vi kommer til å spille inn at de må sørge for oppklaring på hvordan interkommunalt samarbeid skal finansieres. Når de gir penger per innbygger og har samme kostnadsnøkkel, så kunne vi tenkt det å være samme for interkommunalt samarbeid. Det er ikke fremmed tanke sånn økonomisk sett at det er mulig å ha gjort på en fast modell, da. Ikke sant. Når man forventer interkommunalt samarbeid, så burde man kanskje si noe om finansiering av det. De sier mye om finansiering av kommunen, men veldig lite om finansiering av interkommunalt samarbeid»*. Informanten kommenterte her at han vurderte å gi innspill til høringen i forbindelse med Generalistkommuneutvalgets rapport, som var sendt ut på høring våren 2023. Konkret gjaldt det forslaget fra utvalget om en ny hjemmel

i kommuneloven for interkommunalt samarbeid tilpasset langsiktig samarbeid i faste konstellasjoner. Her må det presiseres at Staten ikke har tatt stilling til utvalgets anbefalinger selv om rapporten er sendt på høring. Slik vi tolker informanten, etterlyser hen mer generelt statlig styring av de økonomiske aspektene i interkommunale samarbeid. I tillegg nevner flere behov for mer statlig involvering i implementeringen av reformen.

En annen utfordring som nevnes av samtlige informanter er at det i skolen som institusjon kan være utfordrende å få implementert endringer som følge av reformen. Lovkrav og rettighetsstyring fører til mye bundne ressurser opp mot enkeltbarn, og her har PPT en viktig rolle. En kommunedirektør sier blant annet: *«Og det forsøker vi å bevege oss inn på, for min erfaring er at mye av det som skjer med PPT har jo ikke noen effekt annet enn at du sparer resten av klassen, og ingen effekt på de barna det gjelder»*. Her tolker vi at informanten mener tiltakene som settes inn er dyre og har liten effekt både på miljø- og individnivå, samtidig forutsetter vedtakene som produseres av PPT at det skal tilføres mer ressurser mot enkeltbarn. Det blir nevnt som en stor utfordring av de fleste av informantene at en følge av reformen er at det krever mer ressurser i barnevernet på kort sikt samtidig som reformen krever mer ressurser også på andre forebyggingsnivåer som barnehager, skoler og helsestasjon. Det er samtidig en demografisk utvikling i de fleste kommuner som tilsier at en skal bruke mer ressurser på eldre i fremtiden. En kommunedirektør sier: *«Men det som er sant er at vi kommer jo, og det har med barnetallet å gjøre, vi kommer gradvis, i absolutt forstand, så kommer vi til å bruke mindre penger på oppvekst, og vi må bruke mer på eldreomsorg. Men det er ikke et særskilt for \*\*, det gjelder stort sett hele Kongeriket»*. Slik vi tolker dette mener kommunedirektøren at utviklingen i ressursøkning på oppvekstfeltet ikke er bærekraftig i fremtiden. Det handler om å få ut mer effekt av hver krone som investeres.

## 7.3 Tjenesteutvikling

### 7.3.1 Informantenes forståelse av reformen

Samtlige informanter forstår reformen som en forebyggende reform der en skal ha fokus på å gi barn riktig hjelp til riktig tid. Oppveksttjenestene skal jobbe godt og systematisk slik at det ikke oppstår et problem for barna senere i livet. Samtlige informanter nevner at de tidlige barneårene er viktig og at barnehagen og helsestasjonen er en viktig aktør. Samtidig sier alle informantene at de oppfatter at tjenester slik som barnehager, skoler, helsestasjon, kultur,

barnevern og PPT er en del av reformarbeidet. Enkelte informanter nevner også viktigheten av samarbeidet mellom tekniske tjenester og oppvekstsektoren for å forhindre en negativ utvikling – noe som underbygger at sektorer som tradisjonelt sett ikke har samarbeidet nevneverdig, nå faktisk gjør dette. Eksempelvis en overetablering av barnevernsinstitusjoner i ett område eller i utbyggingen av barneskoler eller lekeplasser og badeplasser som kan gi gratis aktivitet for alle. Flere av informantene sier også at oppvekstreformen forstås som oppvekst sin «samhandlingsreform», men samtlige informanter mener at oppvekstreformens tankegods ikke er noe nytt for kommunene, men noe kommunene har jobbet med på mange områder – spesielt de siste årene. Blant annet sier en kommunedirektør: *«Vi har kort diskutert noe her for noen dager siden, i ledergruppa og sånn ting, og så kom det fra en av lederen, ja, men er det smart i relasjon til innsatstrappa og den tidlige innsatsen vår? Er det smart? Så det lever der altså. Absolutt. Men det er ikke på grunn av oppvekstreformen alene. Det er mer på grunn av totaliteten. Og at dette med innsatstrappa, BTI, BTS og oppvekstreformen, alt henger jo i hop»*. Slik vi forstår dette setter kommunedirektøren her søkelys på at tverrsektoriell samhandling er godt integrert og en del av kulturen i kommunene. Samtidig nevner de fleste informantene at oppvekstreformen krever bedre tverrfaglighet og samhandling mellom sektorer og at dette krever et bedre planarbeid på tvers av tjenester og felles forståelse og språk. Informantene viser til en rekke tiltak og virkemidler som er satt i gang for å lykkes med dette, blant annet fokus på fagnettverk, ressurseffektivisering, samhandling og samlokalisering.

### 7.3.2 Framtidsutsikter som følge av reformen

På spørsmål om hvordan realiteten ser ut om oppvekstreformen virker i kommunene svarer de fleste informantene at ressursene da går til forebyggende arbeid i skoler, barnehager og helsestasjonen og ikke til tunge tiltak i barnevernet og til tiltak på andre spesialiserte områder. Blant annet sier en kommunedirektør: *«Altså jeg tenker jo at på sikt så vil, hvis vi lykkes med dette prosjektet, så vil det se om 20 år til så vil jo PPT-teamene som ikke er knyttet direkte mot et funksjonshandikap, så vil jo de teamene være kraftig redusert. Så skolen vil jo få mindre ressurser for det at de har ikke bruk for det lenger. Så tenker jeg jo at barnehager vil ha fått litt ekstra ressurser og helstasjoner vil være mer utbygde. Det tenker jeg blir en sånn effekt framover. Jeg tror jo at dette faktisk vil virke hvis du greier å hukke på foreldrene til de barna som du på en måte aner at det her går galt. Så hvis du har et system som er ærlig nok til å si det til foreldrene, det er jo egentlig de som ofte har utfordringer. Så hvis du greier dette så har du tro på at dette faktisk vil fungere og da vil du jo møte disse det gjelder, det er*

*altså en ting at du ikke vil bruke penger på. De vil jo få et bedre liv. De vil få seg en jobb, de vil komme seg i jobb, de vil få en familie. Så er det jo plutselig en helt annen historie». En annen sier: «Kjennetegnet vil jo være at det går veldig sømløst. Et barn, for eksempel, som en ser tidlig har noen problemstillinger, at det går sømløst, at ting ikke stopper opp. At du kan få satt i verk de mest fornuftige tiltakene så kjapt som mulig. Og ikke etter mange år, ikke med spesialundervisning i åttende klasse, fordi at ingenting har skjedd før. Så ikke minst det at brukeren faktisk da vil oppleve det kjappere, sømløst, og at den får den beste tilpasset tjenesten tidlig nok. Det må vel være et betydelig suksesskriterium». Slik vi forstår dette mener informantene at hvis de lykkes med reformen så forebygger de utenforskap, samtidig som brukeren opplever bedre tjenester og mer samhandling mellom de ulike tjenestene, man vil også forhindre generasjonsoverføring av utenforskap. Dette er viktige faktorer å måle for å se om endringene som er gjort av reformen har effekt på tjenesteapparatet og de som mottar tjenestene – og brukerens framtidsutsikter som enkeltindivid.*

### 7.3.3 Planarbeidet

Flere nevner at det er vanskelig å harmonisere arbeidet i kommunene som inngår i det interkommunale barnevernet helt pga. lokale tilpasninger og ulike organisasjoner og behov ute i kommunene. Samtidig sier informantene som har en etablert samarbeidsstruktur innenfor oppvekstfeltet at de jobber utfra et felles rammeverk som er vedtatt i regionen sine fagnettverk. Samtlige informanter nevner at den forebyggende planen er deres viktigste verktøy for å få til endringer som følge av oppvekstreformen og at planene tar utgangspunkt i metodikk som har vært implementert i kommunene lenge. En kommunedirektør sier: «... forebyggende plan for barne- og unge i \*\*. Den jobber vi jo med nå, men nå er den vedtatt i oppvekstutvalget og skal behandles i kommunestyret (...). Og den griper jo rett inn i det som er oppvekstreformens kjerne, nemlig samordning og tverrfaglig innsats for en god oppvekst i \*\*. Så det har vi da jobbet med. (...) Til sammendrag er det sånn at i den planen her, så er det tre utfordringer som har blinket seg ut: Det er barn som opplever å ikke passe inn i skolesystemet og som faller utenfor. Barn og unge med atferdsproblemer. Barn og unge som sliter psykisk». De tre hovedutfordringene som nevnes i denne planen fra en gitt kommune nevnes av flere av informantene som hovedutfordringer også i deres kommune. Samtidig sier barnevernleder som ikke har en fast etablert samarbeidsstruktur at kommunene i det samarbeidet har valgt å lage ulike forebyggende planer og “finner opp kruttet på nytt”. I så måte kan det synes som at en etablert samarbeidsstruktur har effekt også på utviklingen og harmoniseringen av den forebyggende planen ute i kommunene. Et annet mål med

planarbeidet som nevnes av flere av informantene er at planen skal bidra til sømløse tjenester – barna skal ikke merke hvem de får tjenester fra, men de skal få hjelp ut fra behov. En kommunedirektør sier blant annet at: *«For barn skal ikke merke at de skal ha noe med kommunen å gjøre. Vi blir hentet, vi kommer på undervisning, vi får undervisning, vi blir kjørt tilbake, vi har aktivitet etterpå, vi får det vi skal ha».*

#### 7.3.4 Fagnettverk

Den formelle delen av den regionale samarbeidsstrukturen består av det interkommunale politiske rådet og vertskommunesamarbeidet. For den ene av våre utvalgsregioner er også prosjektorganiseringen av implementeringen av oppvekstreformen en del av den formelle strukturen. Den uformelle delen består av fagnettverk og kommunedirektørutvalg.

En av faktorene som også nevnes kontinuerlig i samtlige intervjuer er den positive betydningen av etablerte fagnettverk i de ulike regionene. På tross av at fagnettverkene ser ut til å være organisert noe forskjellig ser det ut til at fagnettverkene likevel har samme funksjon: Det er en arena for kommunikasjon, utvikling, samhandling og fagutvikling på tvers av kommunegrensene. Det er også en viktig samarbeidsaktør og informasjonsarena for barnevernlederne som arbeider med oppvekstreformen, men også andre samarbeidstiltak. Fagnettverkene jobber også med oppvekstreformen på bestilling fra sine ledere eller prosjektleder (i den regionen som hadde ansatt en egen prosjektleder som jobbet på tvers av kommunene). Fagnettverkene beskrives som viktig for endringsarbeidet, kvalitetsutvikling og implementering. Og fagnettverkene på tvers av kommunegrensene i de etablerte regionale samarbeidene fører til harmonisert metodikk på tvers av kommunene slik som BTI og felles forebyggende plan. Etablerte fagnettverk innenfor etablerte samarbeidsstrukturer fører også til mer samarbeid på tvers av sektorer ifølge flere av informantene. Fagnettverkene ble trukket frem av de ulike kommunedirektørene som en viktig arena for informasjon og kvalitetsutvikling og ga dem som ledere viktig faglig påfyll hva gjelder både oppvekstreformen, men også andre satsninger i ulike sektorer. I tillegg har en barnevernleder nevnt at fagnettverkene kanskje kunne fungert enda mer effektivt om fagnettverkene besto av roller med myndighet slik at det ble sikret omfordeling av ressurser og endringer i styringen av kommunene.

Samtidig erkjenner flere av kommunedirektørene at det i et overordnet kan perspektiv bli så mange nettverk og samarbeid og samarbeidsformer at det å stå alene som kommune ikke lenger er formålstjenlig. En kommunedirektør sier: *«Du krysser jo fort en grense der at det*

*blir så mye arbeid, og så mange ting interkommunalt, at det blir så komplisert. At da bør du tenke å slå sammen. Og det der er ikke noe fremmed blant kommunedirektørene. Her i Regionrådet så snakkes det jevnlig om det, egentlig».* Slik vi tolker informanten her mener hen at det kan bli så mange samarbeid og nettverk på tvers av kommunegrensene at det kan bli enklere på sikt med en kommunesammenslåing.

### 7.3.5 Drift vs. Utvikling

En av hovedutfordringene som nevnes av samtlige informanter er at det fort, i en hverdag der ressursene er knappe, kan tjenesteutviklingen og samarbeidet om reformen stagnere fordi organisasjonen og hver enkelt tjeneste er opptatt av drift framfor utviklingsarbeid. En kommunedirektør svarer på spørsmålet med utfordringer med reformarbeidet at: *«Også er det ressurser for eksempel til å kunne klare å følge opp. Og tid. Det er jo veldig ofte at den vanlige driften har en tendens til å spise veldig mye av tida til folk. Enten det er noe konkret på andre saker, eller om det er spedbarnskontroller, eller hva det måtte være».* Dette understrekes også av en barnevernleder som sier: *«Men jeg tror kanskje de ikke klarer å heve seg over den daglige driften. Ikke kaos, det er det ikke, men alle krav som de må klare i sin egen kommune, sånn at de ikke ser verdien av å skape sammen eller dra sammen».* Slik vi forstår dette er at personer i organisasjonen fort kan gå i daglige driftsoppgaver fremfor å drive med utviklingsarbeid og herunder sette samarbeid omkring oppvekstreformen på dagsordenen. Driftsoppgavene prioriteres først og i organisasjoner med knappe ressurser vil det da være vanskelig å få til utvikling selv om dette er mer ressurseffektivt og forebyggende. Når personer i organisasjonen må fokusere på endring og tjenesteutvikling samtidig som de må fokusere på å få driften til å fungere kan dette attpåtil føre til motstand mot reformarbeidet.

### 7.3.6 Motstand mot endring

En utfordring i arbeidet med reformen som ble trukket frem var motstanden mot endring som en kunne oppleve i enkelte tjenester. Spesielt skoleverket er blitt trukket frem som spesielt vanskelig å få gjort endringer i som følge av reformen – noe som er nevnt i forrige delkapittel. På spørsmål om hvorfor skolen blir sett på som det største hinderet for å få reformen til å fungere sier en: *«Ja, vi tenker vel at vi skal ikke se vekk fra risikoen med at det kan bli i skoleverket at det kan bli motarbeidet, at det kan være motstand blant eget personal. For i og med at vi skal prøve å bryte ned disse grensene, så er det kanskje noen som vil oppleve at det er noe som kommer inn på mitt område, at vi må gjøre noe som vi ikke har gjort før. Det kan*



*nok være litt utfordrende for enkelte. Det er jo på en måte, eller i en sånn typ av endringsprosess er det jo ofte en sånn type, altså noen arbeidsplasser må jo da ha en type kulturendring for å på en måte jobbe på en annen måte». En informant svarer blant annet på hva hen tenker er utfordringene for å nå målene i oppvekstreformen: «Vanlig tenkning. Sånn har vi alltid gjort det. Det er jo den generelle ... Ikke uvilje alltid, men i forhold til endringer. Det sitter langt inne hos veldig mange. Det kan være litt utrygt å begynne å gjøre ting på en annen måte. Du har ikke lyst til å forandre egne rutiner. Sånn og sånn. Det generelle endringsmotstanden hos folk er nok en betydelig forklaring. Jeg bruker å si det sånn at: forandring fryder ikke». Samtidig som flere av informantene mener at ettersom reformens sitt tankegods ikke er «noe nytt» for tjenestene noe som gir et godt utgangspunkt for endringsarbeid. En barnevernleder svarer på spørsmål om hva som er årsaken til mange bekymringsmeldinger fra enkelte kommuner: «Men kanskje et par ting som spiller inn er i hvert fall forskjellig kultur. Noen skoler har vi vel knapt nok møtt den tiden vi har vært her. Det er gjerne litt mindre skoler. Men det har nok med kultur å gjøre, vil jeg tro. Jeg har egentlig ganske tro på at hvis en klarer å drive fantastisk gode skoler, så vil det antagelig gjøre at det blir færre meldinger. Men det er ikke lett å få til, altså. Hvordan hadde skolene fungert da? De hadde i hvert fall hatt tid og ressurser for å ta seg av de elevene som sliter. Og så hadde de generelt sett drivet godt innenfor primæroppgaven læring, god pedagogikk, sånn at det hadde fanget interessen til flest mulig. Sånn at ungene hadde opplevd at det var godt å være der. Det er jo mange forventninger til skole, men noen skoler greier det. De gjør jo det». Slik vi tolker disse utsagnene mener informantene at om skolen hadde vært bedre på forebygging og hadde utviklet en enda bedre kultur for dette tankegodset hadde dette kunne medføre færre saker i barneverntjenesten. Men samtidig er skolen som institusjon og stor aktør i kommunene, en utfordring når det kommer til implementering av endringer som følge av reformen.*

## 8 Drøfting av funn

Oppgaven har problemstillingen «*hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?*». Oppgavens forskningsspørsmål har vært knyttet til hvilke suksessfaktorer og utfordringer som kommunedirektører og barnevernledere mener er sentrale for hvorvidt de lykkes med oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt vertskommunesamarbeid. Funnene i prosjektet er derfor primært knyttet til at utvalgte kommunene har organisert barneverntjenesten i interkommunale samarbeid. Men vi vil også omtale andre forhold som kommunene ser påvirker implementeringen av oppvekstreformen, men som ikke direkte er påvirket av at kommunen deltar i interkommunalt barnevernsamarbeid, men mer generelt til kommunenes rammebetingelser. Det kan være sammenhenger mellom suksessfaktorer og hindringer. Enkelte temaer som har kommet opp i undersøkelsen kan derfor delvis både kunne være en suksessfaktor og en utfordring.

### 8.1 Hvilke suksessfaktorer mener kommunedirektører og barnevernledere er de viktigste for å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid?

#### 8.1.1 Prosjektorganisering/prosjektledelse

Som nevnt i funn-kapitlet, så var de informantene som hadde reformarbeidet organisert som et prosjekt finansiert over det interkommunale barnevernsbudsjettet mest fornøyde med fremdriften og de foreløpige resultatene av oppvekstreformen. Den barnevernlederen som ikke hadde prosjektorganisering å lene seg på i arbeidet med reformen fremsto mer nøktern i sin beskrivelse av resultatene av reformen, samt at det kom frem at hen i større grad måtte lene seg på fagnettverkene ute i kommunene. Det er også denne barnevernlederen som nevner at fagområdene får i større grad «leve sitt eget liv» og at det kan være utfordringer med koordineringen. Barnevernlederen som hadde en prosjektorganisering av reformarbeidet kunne i større grad lene seg på en prosjektleder som hadde styring og koordineringsansvar overfor alle kommunene i samarbeidet, og disse kommunene fremsto for oss som likere i tilnærmingen til oppvekstreformen rent organisatorisk. Dette bekreftes også av kommunedirektør som mener den viktigste suksessfaktoren er prosjektorganisering og at noen

ansatt i barneverntjenesten har dette som en egen jobb – og ikke minst; er engasjert og har mye fagkunnskap om feltet. Det kan synes som at det var enklere å få til et felles prosjekt omkring oppvekstreformen der kommunene allerede hadde en fast samarbeidskonstellasjon. Aktørene i samarbeidskonstellasjonen var enige om å lage et felles prosjekt på lik linje som de hadde gjort da de innførte BTI-metoden i kommunene. En fast samarbeidskonstellasjon kan føre til kontinuitet, tillit og kultur for samarbeid og kan føre til bedre samstyring av de interkommunale tjenestene, noe som kan bidra til å redusere de ikke-intenderte effektene av interkommunale samarbeid (Jacobsen 2022; NOU 2023:9 2023).

### 8.1.2 Fagnettverk

Fagnettverk på tvers av kommunegrensene for fagutvikling og tjenesteutvikling blir også nevnt av de fleste informanter som en suksessfaktor for å jobbe godt med reformen. Alle kommunene som var med i undersøkelsen hadde innført fagnettverk på tvers av kommunene før oppvekstreformen trådte i kraft. Slike nettverk er ikke lovfestet interkommunalt samarbeid, men har mer karakter av nettverkssamarbeid uten organisatorisk overbygning (Jacobsen 2022).

Flere av informantene nevner at fagnettverk medfører et tettere samarbeid med de andre kommunene som deltar i interkommunale løsninger på områder som PPT, NAV og barnevern. Fagnettverkene, sammen med etablert metodikk, bidrar til at kommunene får samme forståelse og språk for å jobbe med reformen. Det er grunn til å tro at dette kan gjøre det enklere for de interkommunale tjenestene å samarbeide på tvers av mange kommuner og samarbeidspartnere da det gjør at barnevernlederne får færre kontaktpunkter å forholde seg til. Barnevernlederne får altså flere interorganisasjonelle holdepunkter som er likere deres egen formelle struktur. Det blir altså her en samstyring av oppvekstfeltet på tvers av kommunene og på tvers av de ulike tjenestene. Dette kan bidra til å redusere de ikke-intenderte effektene med å ha en fragmentert samarbeidsstruktur og mange interkommunale samarbeid (Jacobsen 2022; Rønning 2021; NOU 2023:9). Spesielt barnevernlederne nevner mange samarbeidspartnere og stort koordineringsansvar som en stor utfordring når en har et interkommunalt barnevern som involverer mange kommuner, ikke bare i daglig drift, men også i arbeidet med oppvekstreformen. Samtidig nevnes det som en utfordring at mange som sitter i fagnettverkene ikke har myndighet til å beslutte på vegne av sitt fagområde eller sin kommune. Formålet med oppvekstreformen er bedre og mer ressurseffektiv styring (Bufdir u.å.-a). I et instrumentelt perspektiv på organisasjonen er det også viktig å ha klare roller,

instruksjoner og beslutningsmyndighet i et utviklingsarbeid og kanskje da også innenfor nettverket (Christensen mfl. 2021). Samtidig er det slik at om det bare skulle sitte ledere i nettverkene kan dette føre til et faglig underskudd i diskusjonene av de ulike aspektene med oppvekstreformen og konsekvensen av disse. Dette er altså et klart dilemma. En kan da undre seg på om fagnettverkene hadde hatt enda bedre effekt opp mot oppvekstreformen om kommunene hadde en klar tanke rundt hvem som sitter i disse nettverkene og hvilke roller, myndighet og fagbakgrunn de faktisk har samt viktigheten av at ledere har en faglig bakgrunn i den rollen de er tilsatt i. Spesielt ettersom de nettverkene som nevnes her ikke har en formell organisatorisk overbygning, men bærer preg av en noe mer «løs struktur» der det er frivillig for de ulike kommunene å delta og ikke minst; frivillig om kommunene ønsker å gjøre de endringene som er best sett i et forebyggende perspektiv (Jacobsen 2022; Pedersen 2022).

#### 8.1.3 Etablert metodikk (BTI)

En annen suksessfaktor som nevnes av informantene er at de har et allerede eksisterende rammeverk å forholde seg til i det forebyggende arbeidet og i implementeringen av endringer som følge av oppvekstreformen. Kommunene informantene arbeidet i hadde allerede implementert Bedre tverrfaglig innsats (BTI) som en tverrfaglig samarbeidsstruktur for de sårbare barna, dette ble nevnt av alle som en viktig faktor slik at de ansatte ute i kommunene ikke anså oppvekstreformen som noe «nytt». De fleste informantene mente også at BTI-modellen gjorde til at de ikke begynte på «bar bakke» hva gjelder struktur og samhandling og at modellen var et godt utgangspunkt for videre tjenesteutvikling og samhandling. Dette samsvarer med intensjonene i BTI-modellen (Sneberg 2022).

#### 8.1.4 Det interkommunale barnevernet er «på» - god ledelse

Barneverntjenesten er en kjernetjeneste i oppvekstreformen. At barneverntjenesten var engasjert i arbeidet med oppvekstreformen ble nevnt av samtlige kommunedirektører som en viktig faktor. Barneverntjenesten ble i stor grad nevnt som en mer «åpen» organisasjon enn tidligere og alle kommunedirektørene var godt fornøyd med måten barneverntjenesten jobbet med reformen på inn mot sine samarbeidspartnere. Alle kommunedirektører opplevde også stor tillit til hvordan barneverntjenesten jobbet med endringene som følge av oppvekstreformen internt i egen organisasjon og nevner også at barneverntjenesten i stor grad oppleves som tilstedeværende og påkoblet i arbeidet med oppvekstreformen inn mot de andre samarbeidstjenestene i kommunene. Å ha en god barnevernleder ble nevnt som en viktig faktor for at hele det interkommunale barnevernssamarbeidet skulle fungere, at

kommuneledelsen i de ulike kommunene skulle få godt med informasjon, samt som en suksessfaktor for at kommunene skulle lykkes med oppvekstreformen. Dette handler slik vi tolker det både om god og kompetent ledelse, men også viktigheten av personlig egnethet som vi kommer inn på i avsnittet under. God ledelse og styring er et prioritert forbedringsområde i oppvekstreformen slik at ressursene kan brukes mer effektivt i kommunene (Bufdir u.å.-a). Styring og især samstyring har vist seg å ha mange positive effekter når aktører går inn i et samarbeid for å nå et mål eller for å bedre produksjonen. Det som er viktig i dette perspektivet er at aktørene har en felles interesse og en felles forståelse av hva de samarbeider om (Røiseland og Vabo 2016).

#### 8.1.5 Personlig egnethet og uformelle relasjoner

At det interkommunale barnevernsamarbeidet er tuftet på faktorer som tillit, god relasjon, dialog og rettferdighet later til å være en suksessfaktor for at det interkommunale barnevernssamarbeidet skulle fungere godt. De fleste informantene mente at det at kommunedirektørene snakket godt sammen og at de sammen hadde et godt uformelt nettverk var en viktig faktor for at reformen ble satt på agendaen, og at kommunene kunne samarbeide godt om oppvekstreformen. Her pekte kommunedirektørene på betydningen av å ha et nettverk i form av et kommunedirektørutvalg (KDU) i regionen. Barnevernlederne nevner også de uformelle relasjonene som viktig i arbeidet med reformen der de legger vekt på at de som barnevern må delta og «vise ansiktet sitt» i arbeidet i reformen. I et barnevernssamarbeid hadde de arrangert flere «lunsj til lunsj»-samlinger noe som ble betraktet som en viktig arbeidsmetode – ikke fordi de fikk produsert så mye i de dagene, men fordi deltakerne ble kjent med hverandre. At dette punktet sto så sterkt blant informantene – at den uformelle samhandlingen og relasjonene sto så sterkt som en suksessfaktor overrasket oss som forskere da vi på forhånd hadde tenkt at spesielt topplederne var opptatt av de interkommunale avtalene, ansvarsfordelingen og økonomien i arbeidet med reformen. Det kan altså synes som at kommunedirektørene var mer opptatt av det kulturelle aspektet i organisasjonen og av partnerskapet mellom organisasjonene. De var i mindre grad opptatt av de formelle strukturene og avtalene i sine besvarelser - altså var de mindre opptatt av det instrumentelle perspektivet når det kom til samhandling med andre aktører. At positive relasjoner er viktig i et interkommunalt samarbeid samsvarer med forskning som sier at jo bedre relasjon, dess mindre viktig blir avtalene. Dess verre relasjon, dess viktigere er den formelle strukturen og det instrumentelle perspektivet på en organisasjon (Christensen mfl. 2021; Jacobsen 2022; Rønning 2021).

### 8.1.6 Kontinuitet og samarbeid

Samtlige informanter mener organisering med etablerte faste samarbeidsstrukturer innad i en region har betydning for implementeringen av oppvekstreformen. Informantene fra den regionen som har en fast samarbeidskonstellasjon innenfor de fleste tjenestene på oppvekstfeltet, oppgir at det at de har en politisk overbygning på et tjenestesamarbeid som består av faste deltakerkommuner medfører at de samarbeider over tid - noe som gir kontinuitet. Kontinuitet i samarbeidet (såfremt det gjøres godt) medfører at partene opplever tillit og at de har en raushet og rettferdighet internt i samarbeidet. De oppgir også at de fra før har en kultur for å samarbeide, slik vi forskere tolker det, og dette medførte at når oppvekstreformen kom så var det ikke et alternativ for noen av kommunene å gjøre alt alene. Dette samsvarer med Jacobsen (2022) som peker på at historiske og kulturelle forhold har betydning for hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer. Det samsvarer også med teori om partnerskap og samstyring som ideal i offentlig styring (Rønning 2021).

Det at reformen også hadde sitt utspring i det interkommunale barnevernet gjorde også til at det ble helt naturlig å samarbeide om arbeidet og endringene som følger av oppvekstreformen. Dette nevnes også av informantene som ikke hadde en etablert fast samarbeidsstruktur innenfor oppvekstfeltet. Kontinuitet i samarbeidene medførte også at menneskene som arbeidet i de ulike tjenestene skaper relasjoner og trygghet for å snakke sammen og løse ting sammen. Gode relasjoner ga noen menneskelige dimensjoner til samarbeidet som medførte at de samarbeidet mer enn de ville gjort hvis de ikke var vant til å samarbeide med hverandre. Flere av informantene nevner nettopp at de har samarbeidet over mange år og kjenner hverandre godt. Jacobsen (2022) trekker nettopp frem at kommuner som har samarbeidet over tid og på flere områder også er kjennetegnet av bedre samarbeid. I flere av samarbeidene skulle det byttes kommunedirektører noe informantene var spent på, dette underbygger viktigheten av relasjon som er nevnt i forrige kapittel, men også at man har en stabil relasjon og kontinuitet i samarbeidet over tid. Christensen mfl (2021) hevder at i et kulturelt perspektiv på organisasjoner er de menneskelige faktorene internt i organisasjonene overordnet og at personene tilpasser seg de uformelle normene i organisasjonen. Det kan herunder tenkes at om en organisasjon har en uformell norm om å samarbeide med andre organisasjoner om oppgaver vil de dyrke dette videre.

Siden interkommunalt samarbeid er frivillig, vil det alltid være en viss risiko for at noen trekker seg ut av samarbeidet om lokalpolitikere ønsker det. Forskning viser at de små kommunene er mer avhengige av å samarbeide enn de store kommunene (Jacobsen 2022; NOU 2023:9), og ikke alltid har et reelt alternativ til samarbeidet slik funnene i denne undersøkelsen også viser. Dette kan gi asymmetriske maktforhold innad i et samarbeid der de små kommunene blir mer avhengige av de store (Jacobsen 2022). Derfor er tillit og raushet spesielt viktige verdier i de samarbeidene som i utgangspunktet er asymmetriske, da partnerskap og samstyring er viktige faktorer som kan redusere opplevelsen av et asymmetrisk maktforhold og dermed bidra til et godt samarbeidsklima (Christensen mfl 2021; Rønning 2021). Vår tolkning som forskere er at det kan synes som om kontinuitet i samarbeid kan bidra til å styrke tillit og raushet mellom deltakerkommunene nettopp ved at de har relasjoner over tid og danner en kultur for samarbeid.

#### 8.1.7 Økt tilgang på ressurser gjennom samarbeid

En etablert samarbeidsstruktur innenfor oppvekstfeltet ga også tilgang på ressurser kommunene ikke hadde hatt tilgang på hver for seg, oppga informantene. De små kommunene kunne dra seg nytte av de store kommunenes stordriftsfordeler og kompetanse samtidig som det ga muligheter; spesielt innenfor barneverntjenestene å ikke ha for stor nærhet til barnevernssakene noe som kunne ført til inhabilitet og rotete saksgang. Dette harmonerer med funn i en evaluering av bl.a. barnevernsamarbeid, der Brandtzæg (2021) pekte på økte muligheter til å være to personer på krevende saker og at det blir lettere for enkeltansatte å unngå for stor grad av nærhet til sakene. Funnene samsvarer også med Jacobsen (2022) som sier at deling av ressurser er positivt for de små kommunene. Samtidig er det viktig at en også i dette perspektivet er bevisst på maktaspektet og avhengighetsforholdet de små kommunene har til de store kommunene slik at ikke småkommunene opplever at samarbeidet er urettferdig. Opplevelsen av et urettferdig samarbeid gir mindre grad av samstyring og av de andre faktorene som er nevnt her relasjon, kontinuitet og tillit (Christensen mfl. 2021; Jacobsen 2022; Rønning 2021). Om slike asymmetriske maktforhold oppstår, vil dette kunne ødelegge for de gode samarbeidene på sikt.

Det at kommunene kunne ha nytte av hverandres ressurser kom spesielt til syne i det samarbeidet som hadde en etablert fast samarbeidsstruktur innenfor oppvekst. Eksempelvis snakket en kommune om å lage tiltak innenfor barnevern og det kommunale tjenesteapparatet de kunne tilby billig til andre kommuner i samarbeidet. Samtlige informanter nevner også at

fagnettverkene som er etablert på tvers av kommunene innenfor den regionale samarbeidsstrukturen medførte at de kunne dra nytte av hverandres kompetanse og erfaring, og at færre kontaktflater medførte en ressurseffektivisering for barneverntjenesten (og andre interkommunale tjenester) da de fikk færre møtepunkter å forholde seg til. For de kommunene som hadde en etablert fast samarbeidsstruktur var det også enklere å utvikle en prosjektorganisering som skulle arbeide med oppvekstreformen og implementering av denne. Blant annet laget de en felles forebyggende plan som utkast der hver enkelt kommune gjorde lokale tilpasninger og fikk dette vedtatt i sine kommunestyre. I den kommunen som ikke hadde en fast samarbeidsstruktur lagde de ulike forebyggende planer i de ulike kommunene i barnevernssamarbeidet. I så måte kan det virke som at tydelige samarbeidsstrukturer og ressursene som blir utløst av godt samarbeid medfører at en kan få en mer ressurseffektiv styring av oppvekstfeltet slik som er målet med oppvekstreformen (Bufdir u.å.-a). Det vil da samtidig være viktig at det er en klar ansvarsfordeling og klare roller og styring for å sikre denne effektiviteten (Jacobsen 2022).

## 8.2 Hvilke utfordringer opplever kommunedirektører og barnevernledere med å implementere oppvekstreformen i det interkommunale vertskommunesamarbeidet?

### 8.2.1 Lokalpolitiske prioriteringer

Målet om bedre lokal forankring og styring – politisk og administrativt – står svært sentralt i oppvekstreformen. Informantene nevner at de lokalpolitiske forholdene kan være en utfordring med tanke på å få satt oppvekstreformen på den politiske agendaen. I det interkommunale samarbeidet og når interkommunale samarbeid skal besluttes nevner informantene at lokalpolitikere også er opptatt av lokale kompetansearbeidsplasser og lokasjoner fremfor faglige argumenter. I tillegg er lokalpolitikere opptatt av de økonomiske fordelingsmodellene. Disse momentene harmonerer i stor grad med forskning som konkluderer med at to av de viktigste grunnene til at kommuner velger å ikke samarbeide er knyttet til økonomi og avstandsproblematikk (Bakken og Sivertsen 2015).

Samtlige av kommunedirektørene mener at lokalpolitikere vet hva oppvekstreformen er og at de fleste er enige i intensjonen i reformen. Flere av informantene mener likevel at oppvekstreformen ikke får mye oppmerksomhet i lokalpolitikken. Oppvekstfeltet blir ofte utkonkurrert av plansaker og næringsinteresser. Informantene hevder at dette i stor grad kan komme av at det politiske handlingsrommet innenfor oppvekst eller helse er svært begrenset



og at det da er enklere å konsentrere seg om de sakene de har en påvirkningskraft i. Samtidig mener flere av informantene at lokalpolitikere prioriterer oppvekst i budsjettene og at en i dag bruker mer midler per barn enn man noen gang har gjort. Barnevernlederne opplever også svært varierende interesse fra lokalpolitikere når tilstandsrapporten skal opp i kommunestyrene. Alle kommunestyre i de interkommunale samarbeidene vi har studert hadde barnevernleder inne for å orientere om barneverntjenesten. Barnevernlederne nevner også at det er en utfordring å møte i så mange kommunestyre for å orientere lokalpolitikere. Dette nevner vi mer i punktet der vi diskuterer fragmentering som utfordring. Barnevernlederne mente at det var varierende styring i de ulike kommunene og at de små kommunene hadde noe større utfordringer med å følge opp reformen enn de store kommunene, primært på grunn av et begrenset tjenesteapparat ute i de små kommunene. Det kan her se ut til at tilgangen på menneskelige ressurser er en utfordring. Dette kommer vi også tilbake til i neste kapittel. Samtidig samsvarer dette med kunnskapsgrunnlaget utarbeidet i forbindelse med reformen; små kommuner kan ha større vansker med å implementere og gjøre nødvendige endringer som følge av reformen. De har også større vanskeligheter med å overholde lovkrav generelt da de har små og sårbare tjenester (Bufdir u.å.-a; Klausen mfl. 2014; NOU 2023:9 2023).

### 8.2.2 Ressurs- og prioriteringsutfordringer

En annen utfordring relatert til styring er utfordringer med omprioritering av oppgaver som er del av interkommunalt samarbeid. Forskningen på interkommunale samarbeid peker ganske klart på at det kan være utfordringer med «fastlåsing» av oppgaver som er en del av interkommunalt samarbeid (Jacobsen 2022). Samtidig er et av hovedmålene med oppvekstreformen at kommunene skal prioritere forebyggende arbeid og tidlig innsats sterkere (Bufdir u.å.-a). Våre funn indikerer at selv om det er et lokalpolitisk mål å prioritere mer forebygging, er det likevel krevende for kommunene å få til omprioriteringer i praksis. Kommunedirektørene trakk imidlertid frem manglende økonomisk handlingsrom til å kunne omprioritere som en viktigere årsak enn «fastlåsing» av oppgaver.

Ressursutfordringer i kommunene var noe av det kommunedirektører og barnevernledere mente var en av de største utfordringene, både i arbeidet med reformen og med implementering av reformen. Blant annet ble utfordringen med lite økonomisk handlingsrom til å frikjøpe ansatte til å arbeide med reformen trukket frem. Kommunene hadde altså ikke handlingsrom til å kunne rigge oppfølgingen av oppvekstreformen på best mulig måte slik de så det. I tillegg var informantene bekymret for at barneverntjenesten og andre interkommunale

samarbeid kunne bli «ressurssluk» på grunn av manglende styring. Kommunene ville derfor kunne komme til å bruke mer ressurser på selektive og indikative tiltak noe som kan resultere i at kommunene ikke får omfordelt midler til de områder som kan utarbeide tiltak på universelt nivå, og jobbe forebyggende. Sett opp mot forebyggingsparadokset er ikke dette en ressurseffektiv måte å levere tjenester på (Barne- og familiedepartementet 2019; Helsedirektoratet 2018).

Selv om en av målsetningene med oppvekstreformen er bedre ressursutnyttelse på oppvekstfeltet, opplevde kommunedirektørene at «pukkelkostnadene» som følge av økt finansieringsansvar samtidig med oppbygning av tiltak og tjenester på forebyggende nivå var krevende for styringen av reformen, sammen med de andre faktorene som er nevnt i dette kapitlet. Det var også en bekymring fra informantene at det medførte en vedvarende kostnad. Dette er i tråd med Bufdir (2020) sin bekymring om at det vil bli økonomisk utfordrende å bygge opp tidlig innsats og forebyggende arbeid for kommuner som tidligere hadde stort forbruk av statlige tjenester. For de aller fleste kommunene innebærer den demografiske utviklingen at kommunen må dreie ressursbruken fra oppvekst til omsorg fordi barnetallene går ned og antall eldre øker (Kommunenes organisasjon (KS) u.å.). På et overordnet nivå var derfor også den demografiske utviklingen i befolkningen en utfordring som ble nevnt som et mulig hinder for å få til den nødvendige omfordeling av midler til mer forebygging.

Det at personer opplevde at de ikke hadde tid eller midler til å jobbe med utvikling og ble «slukt» av driftsoppgaver i det daglige, var et viktig moment i trusselen mot utviklingsarbeidet. Det var her flere pekte på suksessfaktoren med en prosjektorganisering av reformen som en nøkkel til å avsette ressurser i organisasjonen til arbeid og implementering av reformen. Det trekkes frem som en generell utfordring for alle organisasjoner å balansere behovet for å ivareta daglig drift, og behovet for å innovere og tilpasse seg nye krav (Jacobsen og Thorsvik 2019; Rønning 2021). God ledelse, styring og ansvarsfordeling vil også kunne medføre at det er enklere å jobbe innovativt og utviklingsrettet og kan være en faktor for å redusere risikoen for at utviklingsarbeidet blir prioritert bort. Samtidig kan et godt partnerskap og en god samstyring forplikte aktørene til å engasjere seg i utviklingsarbeidet, noe som medfører at de må være med i utviklingsprosessen (Rønning 2021).

Rekrutteringsutfordringer nevnes også av barnevernlederne som et viktig suksesskriterium for å nå målene med reformen. Det er krav om mastergrad for alle ansatte i barneverntjenesten innen 2031. Kartlegginger har også vist at den spesialiserte kompetansen som barneverntjenesten trenger, kan være krevende å rekruttere (NOU 2023:9). Forskning viser imidlertid også at interkommunalt samarbeid kan ha positiv effekt på muligheten til å rekruttere ansatte (Jacobsen 2022). Barnevernlederne vi har intervjuet er bekymret for rekruttering og for om de klarer å nå målet om mastergrad for alle ansatte innen 2031. Men de peker på at hvis kommunene lykkes med oppvekstreformen, vil det kunne redusere presset på barneverntjenestene, noe som kan bidra til at det faktisk blir mulig å oppfylle kravet.

### 8.2.3 Styringsutfordringer

Økt lokal forankring og styring er et av hovedmålene med oppvekstreformen – både politisk og administrativt. Manglende lokalpolitisk engasjement for oppvekstområdet blir av informantene pekt på som et hinder for å nå målene med oppvekstreformen. Forklaringen på dette er både at barneverntjenesten er organisert interkommunalt (og derfor ikke er så «nært») og at det politiske handlingsrommet til å kunne gjøre endringer i tjenestene generelt oppleves som lite. Som et mulig tiltak for å øke det politiske engasjementet blir det pekt på muligheten som ligger i det nye lovkravet om å legge frem årlig tilstandsrapport for barneverntjenesten for kommunestyret. Våre informanter fra samarbeidskommunene ga uttrykk for at den direkte styringen av de interkommunale barneverntjenestene opplevdes som vanskeligere enn for tjenester i kommunens egen regi. Dette harmonerer med forskning som viser at det er styringsutfordringer ved interkommunale samarbeid, blant annet ved at samarbeidskommunene er betydelig mindre fornøyde med styringen av interkommunale samarbeid enn vertskommunene, og at direkte styring derfor blir vanskelig (Jacobsen, 2022). Kommunedirektørene hadde imidlertid ikke noe spesielt å utsette på den informasjonen de fikk fra samarbeidene, men mente at dette ble løst blant annet gjennom dialog i de uformelle nettverkene (fagnettverkene og kommunedirektørutvalgene). Slik vi forstår det opplever altså informantene samstyring i det interkommunale barnevernssamarbeidet, men det vil ikke bli det samme som å ha barneverntjenesten i egen regi (jf. Jacobsen 2022).

### 8.2.4 Fragmenterte samarbeid - økt behov for koordinering

En annen og vel så reell utfordring for kommunene i forbindelse med oppvekstreformen var at interkommunale samarbeid førte til fragmenterte samarbeidsstrukturer og mange ulike kontaktflater noe som opplevdes som krevende for barneverntjenesten. Spesielt

barnevernlederne opplevde dette i sitt daglige arbeid med oppvekstreformen. Fragmentering er blant de ikke-intenderte effektene av interkommunalt samarbeid, nettopp fordi samarbeid og koordinering og samarbeid på tvers vanskeliggjøres (Jacobsen 2022). Ved fragmentering kan man miste oversikt, og dermed styring og kontroll. Samstyring kan være et verktøy for å forhindre fragmentering. Samstyring sett i sammenheng med partnerskap kan medføre at aktørene klarer å se ulike faktorer i en sammenheng og at en får en mer helhetlig styring av ressursene (Christensen mfl. 2021; Jacobsen 2022; Rønning 2021). Flere av evalueringene av barnevernsamarbeid viser at kommunedirektører er misfornøyde med politisk og administrativ styring (Jacobsen 2022). Flere kommunedirektører nevnte også dette som en utfordring, og flere mente at kommunesammenslåing som løsning på denne problematikken i stor grad var en uttalt og diskutert løsning i den administrative ledelsen i kommunen i den aktuelle regionen. Den fragmenterte strukturen med mange ulike interkommunale samarbeid innenfor oppvekstområdet kunne føre til et økt behov for koordinering av samarbeidene, samtidig som det ikke var nok ressurser til koordineringsarbeid. Manglende koordinering og fragmentering av samarbeidene mente informantene kunne føre til ulik praksis og vansker for barneverntjenesten å tilby en god praksis i alle kommunene – det ville også kunne føre til en vansker i samarbeidet i fremtiden da det kunne tenkes at kommuner som ikke tok grep om reformen tok mer ressurser fra det interkommunale barnevernet enn andre kommuner. Dermed kan fragmenterte samarbeid også føre til mer ineffektiv ressursbruk. Dette er sårt tiltrengte ressurser ute i kommunene.

#### 8.2.5 Motstand mot endring

Oppvekstreformen omfatter ikke bare barneverntjenesten, men også andre tjenester (PPT, skoler, barnehager, skolehelsetjeneste og helsestasjon) må involveres for å nå målene. I de tre organisasjonsperspektivene har man ulik reformforståelse. I et instrumentelt perspektiv er en reform et redskap for å nå et bestemt mål. I kulturperspektivet blir reformen tilpasset til organisasjonens behov. Mens i myteperspektivet blir reformer et symbol som gir legitimitet i omgivelsene. Dette avgjør i hvilken grad det er motstand i den organisasjonskulturen som reformen skal iverksettes i (Christensen mfl. 2021). Motstand mot endring ble nevnt som en utfordrende faktor i arbeidet med implementering av oppvekstreformen som ble trukket frem av samtlige informanter. Samtlige av informantene nevner her skoleverket som den de tror vil ha den største utfordringen med å implementere reformen. På spørsmål om hvorfor skolen kunne bli en utfordring trakk de fleste frem kulturen som den faktoren de tenker er hovedgrunnen til at skolen kan ha vansker med å ta inn over seg endringene i

oppvekstreformen. Motstand mot endring er et kjent problem og en kommunedirektør sa «*Jeg pleier å si: forandring fryder ikke*». En barnevernleder nevner flere episoder med skolen der skolen ikke klarer å tilpasse sitt tjenesteapparat til de barna som har det vanskeligst, dette medfører at ressurser kanaliseres ut i barnevernstiltak istedenfor skoletiltak. Den nøyaktige grunnen til at skolen oppfattes som en hovedutfordring i arbeidet med reformen blir vanskelig å vite annet enn at informantenes oppfatning var at kulturen internt i skoleverket kunne være hovedårsaken. Dette tyder likevel på at det forebyggende nivået ikke enda har lyktes med arbeidet med oppvekstreformen og at dette kan være kulturelt betinget. I et kulturelt perspektiv vil det da være viktig å få med seg aktørene som reformen omhandler (Christensen mfl. 2021). Det at alle aktørene i en organisasjon er klar over formålet med reformen, samtidig som en søker å skape en mening med reformen kan her synes å være viktig. I et myteperspektiv kan det tenkes at oppvekstreformen kan bidra til å skape legitimitet for de endringene som må gjøres som følge av reformen sett i et skoleperspektiv (Christensen mfl. 2021). Samtidig er det verdt å undre seg over om årsaken til at skolen blir sett på som en utfordring kan være på bakgrunn av opplevelsen om at skolen skal håndtere flere og flere av samfunnsutfordringene vi ser blant unge. Samtidig mener Utdanningsforbundet at rekrutteringsutfordringer sammen med økte krav og detaljstyring av skolen gjør at skolene mister verdifullt personale (Løndal u.å.). Det kan altså hende at skolene har rasjonelle og legitime argumenter for hvorfor oppvekstreformen blir utfordrende for dem å implementere. Det er likevel verdt å merke seg at om kommunene lykkes med å nå målsettingene i oppvekstreformen, vil det også komme skolene til gode ettersom mange av utfordringene skolene opplever da vil være forebygget allerede i barnehagealder.

## 9 Konklusjon/oppsummering

Masteroppgaven har følgende problemstilling: «**Hvordan håndterer kommuner oppvekstreformen når barneverntjenesten er organisert i et interkommunalt samarbeid?**» Herunder:

Forskningsspørsmål 1: *Hvilke suksessfaktorer mener kommunedirektører og barnevernledere er de viktigste for å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid?*

Forskningsspørsmål 2: *Hvilke utfordringer opplever kommunedirektører og barnevernledere med å implementere oppvekstreformen i et interkommunalt vertskommunesamarbeid?*

Et styrket tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid er et svært sentralt virkemiddel for å nå målsetningene i oppvekstreformen. Forskning viser imidlertid at det er en risiko for at interkommunale samarbeid kan gi mer fragmenterte samarbeid, og at satsinger som krever innsats fra flere virksomheter innad i kommunen kan bli vanskeligere (Jacobsen, 2022). Våre funn bekrefter at det at oppvekstreformen har sitt utspring i en tjeneste og et lovverk der 56 % av kommunene har organisert barneverntjenesten interkommunalt blir et krevende utgangspunkt når disse tjenestene skal samhandle med andre tjenesteområder i mange kommuner. Målene og intensjonene i oppvekstreformen (bedre lokal forankring og styring, og sterkere prioritering av forebygging) sett opp mot forutsetningene for å lykkes med oppvekstreformen når en tar i betraktning de ikke-intenderte effektene av interkommunalt samarbeid synes å være krevende. De ikke-intenderte effektene, blant annet: fragmentering, styringsutfordringer (politisk og administrativt) og utfordringer med å omprioritere ressurser (Jacobsen 2022) kan direkte være i motstrid mot oppvekstreformens intensjoner.

Funn tyder på at mange av de ikke-intenderte effektene ved interkommunalt samarbeid (jf. Jacobsen 2022) også er merkbare for kommunene i denne undersøkelsen. Funnene beskrevet her indikerer imidlertid at betydningen av organisatoriske forhold som prosjektorganisering og fagnettverk, felles metodikk i form av BTI, og relasjonelle forhold som personlig egnethet, god ledelse, tillit og raushet (en form for opplevelse av samstyring og partnerskap) samlet sett, gjør at kommunene klarer å håndtere oppvekstreformen på en måte som delvis motvirker de ikke-intenderte effektene.

Suksessfaktorer:

Våre funn indikerer at uformelle fagnettverk (både på ledelsesnivå og fagnivå) har en vesentlig betydning for den samlede oppgaveløsningen gjennom at de fører til mer tverrfaglig samarbeid på tvers av kommunegrensene samtidig som det gir færre kontaktpunkter for barneverntjenesten å forholde seg til, noe som kan bidra til å redusere fragmentering som ikke-intendert effekt. Fagnettverkene kan også legge til rette for en større grad av deling av ressurser mellom kommunene i et samarbeid, noe som kan synes som spesielt viktig for de minste kommunene i samarbeidet.

Prosjektorganisering av oppvekstreformen er en del av den formaliserte strukturen i den ene av utvalsregionene. Våre funn tyder på at det er en fordel å prosjektorganisere implementeringen av en reform som omfatter så mange ulike tjenester og sektorer.

Prosjektorganisering kan være en måte å unngå at arbeidet med reformen må prioriteres opp mot løpende driftsoppgaver. En prosjektorganisering ser også ut til å avlaste barnevernleder i forhold til å gi informasjon og jobbe med andre tjenester rundt reformen og i tillegg redusere risikoen for at tjenesteapparatet oppleves fragmentert sett fra barnevernets ståsted.

Prosjektorganisering så også ut til å harmonisere den forebyggende planen i samarbeidskommunene. Etablert metodikk i form av «bedre tverrfaglig innsats» (BTI) gjorde på sin side at oppvekstreformen og dens forebyggende intensjon ikke var noe nytt for kommunene. Felles metodikk medførte at de ulike tjenestene hadde et felles språk, mening og forståelse av intensjonene i oppvekstreformen allerede før den trådte i kraft.

Det kan se ut som at verdier som tillit og raushet i de interkommunale samarbeidene har stor betydning for samarbeidsrelasjonene. Dette er viktige verdier i partnerskap og samstyring (Rønning 2021). Partnerskap og samstyring på tvers av samarbeidskommuner er altså en suksessfaktor for oppfølging av oppvekstreformen. Samstyring har også betydning for å kunne kompensere for eventuelle asymmetriske maktforhold innad i samarbeidene, der noen kommuner vil være avhengige av samarbeid, mens andre kommuner har reell mulighet til å håndtere oppgavene på egenhånd.

Personlig egnethet og god ledelse er også trukket frem som viktige faktorer for å jobbe med oppvekstreformen. Å ha en god barnevernleder ble nevnt som en sentral faktor for at kommunene skulle lykkes med oppvekstreformen, både ved at hele det interkommunale

barnevernssamarbeidet skulle fungere godt og ved at kommuneledelsen i de ulike kommunene skulle få god og relevant informasjon. De fleste informantene mente også at det at kommunedirektørene snakket godt sammen og at de sammen hadde et godt uformelt nettverk var en viktig faktor for at reformen ble satt på agendaen.

Utfordringer:

Sett opp mot reformens målsetting om økt lokal forankring og styring (både politisk og administrativt), indikerer våre funn at det kan være utfordringer med det lokalpolitiske engasjementet for oppvekstreformen på grunn av opplevelsen av å ha lite lokalpolitisk handlingsrom. Våre funn indikerer i tillegg at selv om det er et lokalpolitisk mål å prioritere mer forebygging, er det krevende for kommunene å få til omprioriteringer av ressurser i praksis. Hindringen her er ikke nødvendigvis bare knyttet til «fastlåsing» av oppgaver som en ofte kan se i interkommunale samarbeid (jf. Jacobsen 2022), men også til et manglende økonomisk handlingsrom til å kunne omprioritere ressursene. En økonomisk omprioritering kan i tillegg være krevende i praksis med bakgrunn i fragmenteringen som følger av at mange av de tjenestene som oppvekstreformen omfatter, inngår i interkommunale samarbeid. Det kan også se ut til at utfordringen med å kunne prioritere ressurser til forebygging blant barn og unge, blir ekstra krevende når kommunene samtidig må klare å vri den samlede ressursbruken fra barn og unge til eldre, på grunn av den demografiske utviklingen. Samlet sett indikerer funnene at mangel på økonomiske ressurser er et vesentlig risikomoment for å kunne oppfylle intensjonene med oppvekstreformen.

En annen utfordring som barnevernlederne nevnte, var en generell bekymring for rekruttering og om de klarer å nå målet om mastergrad for alle ansatte innen 2031. Samtidig trakk de frem at dersom kommunene lykkes med oppvekstreformen, vil det kunne redusere presset på barneverntjenestene - noe som vil kunne bidra til at det blir mer realistisk å oppfylle lovkravet uten at det krever en større økonomisk ramme til barnevern i kommunene. En annen utfordring var å kunne implementere endringer i skolen. Årsaken til at skoleverket kan oppleves som en utfordring i implementeringen av oppvekstreformen er ikke entydig. Dette blir opp til videre forskning å belyse.

Som forskere har det gjennom prosjektet blitt mer klart for oss at oppvekstreformen er en reform som, hvis den lykkes; kan få stor samfunnsmessig betydning, blant annet ved å bidra til å forebygge utenforskap. Samtidig peker vi i denne studien på en del organisatoriske



forhold og rammefaktorer som kan bidra til at reformen ikke lykkes. Hvorvidt reformen lykkes eller ikke, kan potensielt gi store gevinster eller tap (både menneskelig og økonomisk) både for enkeltkommuner og for samfunnet. Med de økonomiske virkemidlene som ligger i oppvekstreformen, synes den største faren i enkeltkommuner å være at de som ikke lykkes med den forebyggende intensjonen i oppvekstreformen kan få vedvarende økte kostnader. Disse kommunene står da i fare for å komme i en «ond sirkel», med permanent høye utgifter til tiltak, som igjen kan gjøre det enda vanskeligere å prioritere tidlig innsats og forebygging. Kjennetegnene på at oppvekstreformen har lyktes i et 5-10 års perspektiv vil ifølge informantene være at helsestasjonen, barnehagen og skolen har fått mer kompetanse og fått styrket sin kapasitet til forebyggende arbeid, samtidig har barneverntjenesten fått mindre ressurser fordi kommunene har lyktes med forebygging på universelt og selektivt nivå.

I vår studie kan det tyde på at langsiktige og faste interkommunale samarbeidskonstellasjoner har en betydning for hvordan kommunene organiserer seg for å møte oppvekstreformen. Kommunene som var i en fast samarbeidskonstellasjon valgte å prosjektorganisere arbeidet med reformen, noe som viste seg å ha betydning for arbeidet med og implementeringen av reformen. Dette samsvarer med anbefalinger fra nyere utredninger som skisserer at kommunene for å kunne møte fremtidens krav og utfordringer i større grad bør gå inn i interkommunale samarbeid med langsiktig perspektiv og i faste samarbeidskonstellasjoner (NOU 2023:9 2023).

## Litteraturliste

Vi har i utformingen av den skriftlige fremstillingen brukt kildehenvisningsprogrammet Zotero.

- Alvik, Ingunn Festøy. 2021. *Samvær etter omsorgsovertakelse - en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter*. 2021 nr. 4. Oslo: Oslo metropolitan university.
- Andrews, Therese, Bjarne Lindeløv, og Annelin Gustavsen. 2015. *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer*. NF-rapport nr.: 1/2015. Nordlandsforskning.
- ASPLAN Analyse. 2008. *Kartlegging av interkommunalt samarbeid - Gran og Lunner kommuner*. Oslo: Asplan Analyse.
- Bakken, I. M., og H. Sivertsen. 2015. *Evaluering av oppstarten av interkommunal barnevernvakt i Nord-Trøndelag*. Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling.
- Barne- og familiedepartementet. 2019. *En styrket familietjeneste - en gjennomgang av familieverntjenesten*. NOU 2019:20. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og familiedepartementet. 2021. *Lov om barnevern (barnevernsloven)*.
- Barne- og familiedepartementet. 2023. *Trygg barndom, sikker fremtid. Norsk offentlig utredning*. 2023/7. Oslo.
- Borge, Lars Erik, Bent Aslak Brandtzæg, Vegard Salte Flatval, Torgeir Kråkenes, Jørn Rattsø, Rolf Røtnes, Rune J. Sørensen, og Geir Vinsand. 2017. "Nullpunktsmåling - Rapport om kommunesektoren i dag". Hentet (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/nullpunktsmaling/id2540086/>).
- Boye, Sven. 2022. *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid*. 2022/98. Oslo: Oslo economics.
- Brandtzæg, Bent Aslak. 2016. *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag*. 382. Bø: Telemarksforskning.
- Brandtzæg, Bent Aslak. 2021. *Evaluering av vertskommunesamarbeid om barnevern og PPT*. Bø: Telemarksforskning.
- Bufdir. 2023. «Barnevernsreformen - en oppvekstreform». *bufdir.no*. Hentet 13. oktober 2023 (<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/>).
- Bufdir. u.å.-a. «Kunnskapsgrunnlag for arbeid med barnevernsreformen. Fellesnotat fra nasjonal koordineringsgruppe for gjennomføring av barnevernsreformen». Hentet 22. oktober 2023 (<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/nasjonal-koordineringsgruppe/>).
- Bufdir. u.å.-b. «Statistikk om barnevernstjenestene».
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, og Kjell Arne Røvik. 2021. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for økonomistyring. u.å. «Hva er god statlig styring?» Hentet (<https://dfo.no/rapporter/hva-er-god-statlig-styring/>).
- Econ Analyse. 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring*. Oslo: Econ Analyse.

- Gjerstad, Brita, Svein Ingve Nødland, og Inger Lise Teig. 2023. «En kvalitativ studie av samstyring i en kommunal akutt døgnenhet». *Tidsskrift for omsorgsforskning* (Volum 9, hefte 1). doi: 10.18261/tfo.9.1.1.
- Halvorsen, Hannah. 2017. «Politisk styring av interkommunale samarbeid. Et komparativt casestudie av politisk styring av interkommunalt samarbeid kontra kommunal etat». Universitetet i Agder, Fakultet for Samfunnsvitenskap.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2009. «Samhandlingsreformen - rett behandling - på rett sted - til rett tid».
- Helsedirektoratet. 2018. «Prinsipper for tiltaksutforming». *Nasjonal råd*. Hentet 23. juli 2023 (<https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen/prinsipper-for-tiltaksutforming>).
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2022. *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. 2.utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. 2019. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte, og Line Christoffersen. 2017. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5.utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Klausen, Jan Erling, Helge Renå, og Marte Winsvold. 2014. «Færre, større og mer robuste kommuner?»
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2021b. «Veileder. Internkontroll i kommunesektoren. Kravene i kommuneloven.»
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2023. «Veileder om interkommunalt samarbeid».
- Kommunal- og distriktsdepartementet. u.å.-a. «Inntektssystemet for kommunene». Hentet (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>).
- Kommunenes organisasjon (KS). u.å. «Fremtidsverktøyet 2040». Hentet 16. oktober 2023 (<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/norge-2040/>).
- Krohn, Kristina Overen, Helga Rognstad, og Trond Erik Lunder. 2020. *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering*. Deloitte og telemarksforskning.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2017. *Det kvalitative forskningsintervju*. 3.utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway, og Rolf Aaberge. 2006. *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003*. 2006/8. Statistisk Sentralbyrå.
- Leknes, E., A. Gjerstad, A. K. Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Leknes, og A. Røiseland. 2013. *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger.
- Lovdata. u.å.-a. «Kommuneloven». Hentet ([https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL\\_1-2#KAPITTEL\\_1-2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_1-2#KAPITTEL_1-2)).
- Lovdata. u.å.-b. «Kongeriket Norges grunnlov». Hentet (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>).
- Løndal, Eline Molvær. u.å. «Sluttet som lærer etter to år: – Mistet meg selv». *NRK*.

- Mrazek, Patricia J., og Robert J. Haggerty. 1994. *Reducing risks for mental disorder: Frontiers for preventive intervention research*. Bd. 1. Washington DC: National Academy Press.
- NOU 2023:9. 2023. *Generalistkommunesystemet - Likt ansvar - ulike forutsetninger*. NOU 2023:9. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Pedersen, Simen. 2022. *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022. Oppstartsmåling*. 169/22. Oslo: Menon Economics.
- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring - governance på norsk*. 2.utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Rønning, Rolf. 2021. *Innovasjon i offentlig sektor - Innover eller bli innover*. 1.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanda, K. G. 2001. *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid*. Telemarksforskning.
- Sneberg, Cathrine. 2022. «Hvordan kan vi oppdage utsatte barn og unge tidligere?» *forskning.no*. Hentet 1. september 2023 (<https://forskning.no/barn-og-ungdom-helsetjenester-partner/hvordan-kan-vi-oppdage-utsatte-barn-og-unge-tidligere/2103273>).
- Stenstadvold, Morten. 2017. *Effekter av statlig styring av kommunesektoren*. 1020175. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Sundell, A., G. Mikael, og V. L. Gine. 2009. «Patterns of Local Public Administration Reform: Perceived Effects and Determinants of Contracting and Intermunicipal Cooperation among Local Governments in Sweden».
- Tavares, Antonio F., og Richard C. Feiock. 2018. «Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe». *Perspectives on Public Management and Governance*.
- Universitetet i Oslo. 2023. «Nettskjema». *Universitetet i Oslo - nettskjema*. Hentet 27. oktober 2023 (<https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/>).
- Vabo, Signy Irene. 2014. *Flernivåorganisering - lokal skreddersøm og nasjonale standarder. I Vabø, Mia og Signy Irene Vabo (red.) Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øgård, Morten. 2014. *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.

# Vedlegg 1

## Intervjuguide

<b>Tema</b>	<b>Spørsmål</b>
<b>Kommunens organisering, samordning og koordinering av tjenester</b>	Hvordan fortolker/forstår du/dere oppvekstreformen?
	Benevner dere reformen som barnevernsreformen eller oppvekstreformen (hvorfor)?
	Hvor langt har dere kommet i planlegginga/iverksettinga av reformen?
	Hvilke utfordringer har dere med å iverksette den? Hvordan håndterer dere dette, legger opp arbeidet (felles interkommunalt vs egen kommune)?
	Hvordan opplever du at interkommunale samarbeid fungerer når kommunene skal iverksette endringer som følge av oppvekstreformen?
	Hvordan sikrer kommunen at det blir gjennomført nødvendige justeringer i den delen av tjenestetilbudet som er organisert interkommunalt innenfor oppvekstsektoren?
	Har oppvekstreformen ført til omfordeling av ressurser innenfor sektoren? Evt.hvordan?
	Har oppvekstreformen ført til mer samhandling mellom tjenester og sektorer etter ditt syn? Evt. hvorfor/hvordan?
	Hvordan jobber din kommune med oppvekstreformens forebyggende intensjon når barneverntjenesten er organisert i en vertskommunemodell?
	Er det noen spesielle utfordringer med endringer og implementering som følge av reformen når reformen springer ut fra barnevernloven mens tjenesten er organisert interkommunalt?
	Hvordan opplever du ressursituasjonen i det interkommunale barnevernsamarbeidet?
	Om det er forskjeller mellom kommuner på hvordan de fortolker eller jobber med reformen, hva kan være eventuell årsak til dette slik du ser det?
	Hvordan foregår styringen av barneverntjenesten (herunder budsjettprosess og prioritering) i praksis i et interkommunalt samarbeid sett ut fra ditt ståsted?
	Hvordan sikrer vertskommunen og samarbeidskommunen at samarbeidskommunene får tilstrekkelig informasjon?
	Hvorfor har dere organisert barnevernet i et interkommunalt samarbeid? Hva er fordelene og ulempene med dette slik du ser det? Hvordan oppleves interkommunale samarbeid generelt og barnevernssamarbeidet spesielt utfra ditt ståsted?
<b>Lovkrav</b>	Hva oppfatter du som nye lovkrav/pålegg i barnevernsloven/reformen som kommunene må ta hensyn til? Hvordan håndterer dere dette?

	Hvilke sektorer eller tjenester regner dere som omfattet av oppvekstreformen?
	<p>Hvis ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Har denne planen ført til konkrete endringer i organiseringen av det forebyggende arbeidet blant barn og unge i kommunen?</li> <li>- Er planen utviklet i samarbeid med andre kommuner innenfor barnevernssamarbeidet?</li> <li>- Har planen medført en harmonisering av organisering og tiltak på tvers av kommunene i barnevernssamarbeidet?</li> <li>- Henger forebyggende plan sammen med øvrige kommunale planer (eksempelvis målsetningene i kommuneplanens samfunnsdel)?</li> </ul>
	Har barneverntjenesten lagt frem tilstandsrapport for kommunestyret?
	<p>Hvis ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Blir tilstandsrapporten lagt frem som en politisk sak, en orienteringssak eller en referatsak i kommunestyret?</li> <li>- Har barnevernleder selv vært i kommunestyret for å orientere om rapporten?</li> <li>- Hvordan samarbeider kommunens administrative ledelse med barnevernet rundt denne rapporten?</li> <li>- Er administrasjonen i alle deltakerkommunene i barnevernssamarbeidet kjent med innholdet i rapporten?</li> </ul>

# Vedlegg 2

## Vurderingsskjema fra SIKT

[Meldeskjema](#) / [Kommunens organisering og påvirkning på håndtering av oppvekstre...](#) / Vurdering

### Vurdering av behandling av personopplysninger

**Referansenummer**  
655657

**Vurderingstype**  
Standard

**Dato**  
01.06.2023

**Tittel**

Kommunens organisering og påvirkning på håndtering av oppvekstreformen

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

**Prosjektansvarlig**

Jan Andersen

**Student**

Hedda Schaanning

**Prosjektperiode**

01.04.2023 - 01.01.2024

**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 01.01.2024.

[Meldeskjema](#)

**Kommentar**

OM VURDERINGEN

SIKT har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Vi har nå vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene.

**FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER**

Det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt og hvilke databehandlere du kan bruke. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.).

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

**MELD VESENTLIGE ENDRINGER**

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET**

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

Lykke til med prosjektet!