

Barnevernlederes utfordringer

Hvilke utfordringer opplever barnevernledere at de står overfor i dagens barnevern?

Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende?

TINE FARESTAD LANGELAND

VEILEDERE

Morten Øgård og Cecilie Revheim

Universitetet i Agder, 2022

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

FORORD

Flere års studier er nå over, og masteroppgaven i erfaringsbasert ledelse er endelig ferdig skrevet. Det har vært en lang og krevende prosess, men mest av alt givende og spennende. Jeg sitter igjen med økt kunnskap, og mange gode minner fra ei fin og opplevelsesrik studietid. Et høydepunkt i studietiden var studieoppholdet ved UC Berkeley, som vi var så heldige å få med oss før koronapandemien rammet en hel verden.

Jeg har vært heldig som over lang tid har fått konsentrere meg om det tema som interesserer meg mest innenfor mitt yrkesfelt barnevern, nemlig styring og ledelse av barneverntjenester. Interessen for tema ble vekket hos meg da barneverntjenesten for Kristiansandsregionen, hvor jeg har arbeidet siden 1997, fikk skarp kritikk av Statsforvalteren i Agder i forbindelse med Stina-saken. Saken der ei jente under barnevernets omsorg drepte ei ung jente på Sørlandssenteret sommeren 2018. Barneverntjenesten fikk i Statsforvalterens tilsynsrapport, alvorlig avvik på det som gjaldt styring og ledelse av tjenesten. Etter å ha vært med i arbeidet med å rette opp avviket etter Stina-saken, ble jeg opptatt av hvor komplisert barnevernledelse kan være. Da jeg skulle velge tema til masteroppgaven var det ganske opplagt at tema måtte være nettopp innenfor dette feltet.

I løpet av skriveprosessen er det flere som har bidratt på veien. Først takk til mine to veiledere Morten Øgård og Cecilie Revheim som har veiledet meg, og ikke minst utfordret meg, gjennom hele skriveprosessen.

Takk til min arbeidsgiver Kristiansand kommune og mine ledere i barneverntjenesten for Kristiansandsregionen, som har lagt til rette for at jeg kunne gjennomføre masterutdanningen og skrive masteroppgave parallelt med mitt arbeid. Takk også til min gode kollega Siri Merete R. Johannessen for gjennomlesning av oppgaven og gode faglige råd, og til dere andre kollegaer, familie og venner for tålmodighet og oppmuntrende ord på veien. Og ikke minst; takk til dere seks barnevernledere som jeg fikk lov å intervjuer, og som delte spennende refleksjoner, utfordringer og dilemmaer.

Tine F. Langeland

Kristiansand, juni 2022

SAMMENDRAG

Denne studien undersøker kommunale barnevernlederes utfordringer i dagens barnevern, og tar for seg de utfordringene som oppleves som de mest fremtredende og dominerende.

Barnevernledelse er satt på dagsorden gjennom ulike statlige tilsyn der det er konkludert med manglende styring og ledelse innenfor flere felt i barnevernsarbeidet. Barnevernsreformen som trådte i kraft 01.01.22 setter også barnevernledelse i fokus ved å innføre kompetansekrav til barnevernledere, og ved at det overordnede ansvar for barnevernloven går fra barnevernleder og over til kommunens ledelse.

Problemstillingen i studien er følgende:

Hvilke utfordringer opplever barnevernledere at de står overfor i dagens barnevern?

Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende?

Studien har sin teoretiske forankring i Henry Mintzbergs rolleteori og i Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet.

Undersøkelsen er en kvalitativ studie basert på intervju med seks barnevernledere i barneverntjenester av ulik størrelse og med ulik organisering. Data er analysert ut fra en innholdsanalyse.

Funnene i studien viser at barnevernlederne opplever flere ulike utfordringer i sitt daglige virke som ledere av kommunale barneverntjenester. De forteller om utfordringer med å få med seg ansatte i tider med stor endring og nye krav, om samarbeids- og samhandlingsutfordringer både internt og eksternt, og om utfordringer knyttet til rekruttering av personell. Studien viser tre typer utfordringer som er de mest fremtredende og dominerende utfordringene for lederne. Dette er utfordringer knyttet til det å ha en stor arbeidsbelastning og å skulle rekke over alle typer arbeidsoppgaver på egen hånd, utfordringer knyttet til forberedelser til barnevernsreformen som trådte i kraft 01.01.22, samt opplevelsen av det å stå alene med et stort ansvarsområde. Barnevernlederne har mange ulike roller som de må manøvrere mellom på en og samme tid, og utfordringene de står overfor kan forklares som ulike dilemmaer.

Samlet sett opplever barnevernlederne at de arbeider innenfor et fagfelt hvor oppgavene er mange og varierte, ressursene mangelfulle, og arbeidshverdagen er preget av høy grad av kompleksitet. Samtidig sier barnevernlederne at de opplever arbeidshverdagen som spennende, at de trives i rollen sin, og at de har gode kollegaer som gjør at de ønsker å bli værende i stillingene.

Innhold

1. INNLEDNING	7
1.1 Tema og relevans.....	7
1.2 Problemstilling	8
1.3 Bakgrunn for valg av tema	9
1.4 Oppgavens oppbygning.....	10
2. OM BARNEVERNTJENESTENE OG BARNEVERNLEDELSE.....	12
2.1 Utviklingstrekk i norsk barnevern	12
2.2 Dagens barnevern	13
2.3 Krav og forventninger til barnevernledelse.....	13
2.4 Barnevernsreformen.....	14
2.5 Forberedelsene til reformen	16
2.6 Tidligere forskning på feltet.....	16
2.7 Undersøkelse fra SOS barnebyer.....	18
2.8 Oppsummering.....	20
3. TEORI.....	21
3.1 Mintzberg og lederens ulike roller	21
Interpersonlige roller	22
Informasjonsroller	23
Beslutningsroller	23
Om lederens ulike roller	24
3.2 Lipskys teori om Street-Level Bureaucracy	25
Tre hovedutfordringer	26
Mestringsstrategier	27
3.3 Barnevernsarbeider som bakkebyråkrat.....	28
4. METODE	30
4.1 Valg av forskningsmetode.....	30
4.2 Utvalg og rekruttering	31
4.3 Intervjuguide og kartleggings skjema	33
4.4 Gjennomføring av intervjuene	34
4.5 Transkribering.....	34
4.6 Dilemmaer med å studere egen organisasjon eller forske på sitt eget fagfelt.....	35
4.7 Validitet og reliabilitet.....	35
4.8 Analysemodell for datahåndtering.....	37
4.9 Forskningsetiske hensyn.....	40
5. PRESENTASJON AV FUNN	41

5.1 Barnevernlederens utfordringer i deres arbeid.....	41
Tre typer utfordringer som dominerer.....	41
Utfordringer med å lede ansatte i tider med stor endring.....	41
Samarbeids- og samhandlingsutfordringer eksternt og internt.....	42
Andre utfordringer som nevnes.....	44
5.2. Barnevernlederens utfordringer- de mest fremtredende og dominerende	45
Utfordring med å ha stor arbeidsbelastning og å skulle håndtere alle typer oppgaver.....	45
Utfordringen med å være alene med et stort ansvarsområde.....	47
Utfordringer i forbindelse med forberedelse til barnevernsreformen.....	50
Positive trekk barnevernlederrollen.....	53
Oppsummering av funn.....	53
6. DRØFTING	55
6.1 Utfordringer med å ha stor arbeidsbelastning og skulle håndtere alle typer arbeidsoppgaver på egen hånd	55
6.2 Utfordringer i forbindelse med forberedelse til barnevernsreformen	59
6.3 Utfordringen med å stå alene med et stort ansvarsområde	62
6.4 Drøfting av andre utfordringer	64
6.5 Oppsummering.....	67
7. OPPSUMMERING OG REFLEKSJON.....	68
7.1 Studiens forskningsbidrag.....	69
7.2 Spørsmål til videre forskning	70
7.3 Avsluttende refleksjon	70
LITTERATURLISTE.....	73
VEDLEGG.....	76

1. INNLEDNING

1.1 Tema og relevans

Tema for min masteroppgave er **barnevernledelse**, og da i hovedsak ledelse sett fra kommunale barnevernlederers perspektiv.

Dagens barnevern står overfor store endringer i årene som kommer, og i forbindelse med lansering av Solberg-regjeringens fosterhjemsstrategi i fjor, uttalte daværende barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad at det nå skjer mer i barnevernet enn det har gjort på veldig lang tid. Barnevernsreformen trådte i kraft 01.01.22, og skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet og styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. Ressursbruken og oppgaveløsningen i barneverntjenestene skal bli mer effektive, og kommunene får et større ansvar både faglig og økonomisk. Det stilles strengere krav til ledelsen av barnevernet, og kommunens styring (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021).

Barnevernledelse er krevende ledelse, både personlig, faglig og kapasitetsmessig. Dagens barnevern er under sterk press, og saksmengden i tjenestene har økt jevnt. Ansvarsområdet til lederne er bredt, med ansvar for både strategiske, faglige og verdimesige plattformer. Det kreves at barnevernlederne skal ha bred kompetanse, både faglig innsikt, gode ferdigheter, de riktige holdningene og god lederkompetanse. Barnevernledelse handler også i stor grad om å skulle håndtere akutt- og krisearbeid, usikkerhet og ambivalens knyttet til beslutninger. Beslutningsprosessene i barneverntjenesten foregår ofte i høyemosjonelle situasjoner, med stort trykk, mange følelser og et stort ytre press knyttet til de avgjørelsene som tas. Avgjørelsene barneverntjenesten tar, griper i stor grad inn i den private sfæren. Moe og Valstad (2014) skriver at «*Det at systemverden griper inn i livsverden, er noe av det som gjør barneverntjenesten til en helt spesiell tjeneste*» (Kvillo og Moe et al., 2014, s. 23).

De siste årene har barneverntjenesten fått stadig sterke krav til kvalitet og endring, og kravet til endring fra både kommuneledelse og sentrale styresmakter er blitt normalt for hele fagfeltet (Kvillo og Moe et al., 2014, s. 44). Norsk barnevern har også fått internasjonalt fokus etter at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg har behandlet en rekke norske barnevernssaker, og hvor domstolen i flere av dem har konstatert krenkelse av menneskerettskonvensjonen artikkel 8 om retten til familieliv. Norske barneverntjenester og

også norske domstoler har fått sterk kritikk fra EMD, noe som også har ført til at Høyesterett har behandlet flere barnevernssaker. Høyesterett har etter behandlingen av sakene kommet til at det er behov for å foreta enkelte justeringer i rettspraksisen, primært på områdene som gjelder barns rett til samvær med foreldre, og arbeidet med gjenforening mellom foreldre og barn etter omsorgsovertakelse. På bakgrunn av dette har barne- og familiedepartementet foreslått nye presiseringer i loven på de områdene Høyesterett og EMD påpeker (Barne- og familiedepartementet, 2021).

Regjeringen har lagt frem forslag til ny barnevernlov som i sin helhet skal tre i kraft i 2023. Dagens barnevernlov er 30 år gammel, og målet med ny lov er å få et lovverk som er bedre tilpasset dagens samfunn. Hovedinnholdet i ny lov er kompetansekrav til ansatte i barneverntjenesten, mer forebyggende arbeid, økte krav til dokumentasjon og begrunnelse, styrking av barns rettigheter, og endringer i samværsregler i tråd med føringene fra Høyesterett og EMD. Det skjer også endringer på ledelsesområdet, med krav om mer styring og ledelse lokalt (Barne- ungdoms- og familiedepartementet, 2021).

Alle disse endringene, og ikke minst sistnevnte, vil sannsynligvis stille enda sterkere krav til barnevernlederne i den enkelte tjeneste.

De nye og økte kravene til barnevernledelse har også gitt seg utslag innenfor utdanningen på feltet, og som et relativt nytt tiltak for å øke kompetansen hos barnevernledere og mellomledere, er det blant annet opprettet en egen nasjonal videreutdanning for ledere i barneverntjenestene ved regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) og Norges tekniske-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Formålet med utdanningen er å styrke lederkompetansen til ledere i barnevernet. Lederutfordringer er et av hovedtemaene som belyses i utdanningen (NTNU, 2021). I forslag til ny barnevernlov stilles det krav om at barnevernledere skal ha barnevernfaglig master eller annen relevant utdanning på masternivå (Barne-, ungdoms- og familiedepartementet, 2021).

1.2 Problemstilling

Tema barnevernledelse er vidt og kan som all ledelse, sees på fra ulike perspektiv. Det kan handle om det å ta beslutninger, å nå mål, om å drive en organisasjon, om det relasjonelle mellom ansatte og brukene og så videre (Christiansen & Kojan, 2016). Jeg ønsker i denne

masteroppgaven å se nærmere på den kompleksiteten som barnevernlederne leder i, ved å undersøke hvilke utfordringer barnevernlederne opplever at de står ovenfor i dagens barnevern. Er det de samme utfordringene barnevernlederne står overfor om de leder en stor tjeneste med over 100 ansatte, eller en liten tjeneste hvor det kun er barnevernlederen selv og en håndfull ansatte? Jeg har derfor intervjuet seks barnevernledere fra seks ulike tjenester av ulik størrelse ulike steder i landet.

Det har vært utfordrende å lande ned på en konkret problemstilling som skal dekke mine interessefelt innenfor temaet. Feltet barnevernledelse er som sagt stort og komplisert. Som allerede redegjort for, er det utfordringene barnevernlederne selv opplever de står ovenfor som jeg er interessert i, og på bakgrunn av det er problemstillingen følgende:

Hvilke utfordringer opplever barnevernledere at de står overfor i dagens barnevern?

Hvilke utfordringer er de mest fremtredende eller mest dominerende?

Med dette ønsker jeg å gjøre en kartlegging av utfordringer, og å se på hvilke som er de mest fremtredende eller mest dominerende ut ifra dagens situasjon.

1.3 Bakgrunn for valg av tema

Etter å ha arbeidet en årrekke i barneverntjenesten i Kristiansand kommune og flere år som avdelingsleder hvor jeg blant annet har sittet i tjenestens ledergruppe og jobbet tett sammen med barnevernleder, har jeg fått en særskilt interesse for barnevernledelse og barnevernlederrollen. Et tema som jeg kanskje ikke opplever det har vært så stort fokus på når man leser i media eller i egne fagtidsskrifter, eller når man er på kurs og seminarer på barnevernfeltet. Jeg er opptatt av viktigheten av god og tydelig ledelse innenfor dette kompliserte fagfeltet hvor det ikke finnes fasitsvar, hvor kritikken og meningene utenfra kan være mange og massive, og hvor man ikke alltid vet om de avgjørelsene man tar er de riktige før barna man jobber med blir voksne.

Gjennom mitt arbeid i tjenesten har jeg sett hvor utfordrende og vanskelig det kan være å drive god ledelse. Jeg har sett at man både som barnevernleder og mellomleder kan ende opp med dårlige resultat som viser seg å ikke være til barnas beste, til tross for at man har forsøkt å løse sakene utfra de beste intensjoner og med den beste faglighet.

Tema barnevernledelse fikk økt fokus i min egen organisasjon etter at barneverntjenesten i Kristiansandsregionen våren 2018 mottok en omfattende tilsynsrapport fra Statsforvalteren i Agder, den gang Fylkesmannen, i den såkalte Stina-saken. Tilsynet fant sted etter at ei jente under barneverntjenestens omsorg drepte en ung jente, og skadet en tredjeperson på Sørlandssenteret sommeren 2017. I tilsynsrapporten fikk barneverntjenesten sterk kritikk for blant annet mangel på styring og ledelse fra barnevernleder og fra øvrig ledelse i kommunen. Barneverntjenesten fikk også avvik og lovbrudd på andre områder. Arbeidet med å rette opp avvikene og lovbruddene har medført store omstillingsprosesser, omfattende arbeid knyttet til internkontroll og nye tiltak, og flere av prosessene pågår fremdeles i tjenesten. En rekke av tiltakene har rettet seg inn mot ledelsen på de ulike nivåene i tjenesten (Fylkesmannen i Aust- og Vest Agder, 2018).

På bakgrunn av ovennevnte beskrivelser, mener jeg barnevernledelse og barnevernlederes utfordringer er svært relevant å belyse i en masteroppgave. Temaet føyer seg inn i den større samfunnsdebatten, og er relevant når man nå står overfor store endringer som skal skje innenfor barnevernfeltet de neste årene. Både reformen og lovendringene krever og vil kreve mye av barnevernlederne, og det er store prosesser som stiller nye og andre krav til styring og ledelse enn det man er vant med fra tidligere.

Når det gjennom ny lov vil bli økte krav til styring og ledelse lokalt, blir det også viktig å ha kjennskap til hvilke utfordringer dagens barnevernledere faktisk står i. En beskrivelse av kompleksiteten i deres utfordringer kan være med på å understreke viktigheten av det arbeidet barnevernlederne gjør, og kanskje tydeliggjøre deres brede ansvarsområde.

Videre mener jeg temaet kan ha relevans for min egen organisasjon, og for barnevernledere både i små, mellomstore og store tjenester. Forhåpentligvis vil det også være relevant og interessant for andre ledere i kommunen, kanskje for å sammenligne med ledelse i andre tjenester innenfor samme sektor. Ved å kartlegge barnevernlederes utfordringer kan man også i større grad si noe om hva slags kompetanse som trenges i en slik stilling, og hva som trengs av ressurser for å drive en barneverntjeneste på en forsvarlig måte.

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er bygd opp med 7 kapitler med følgende overskrifter; kapittel 1 er oppgavens innledning hvor jeg går gjennom tema og relevans, samt presenterer oppgavens

problemstilling. Kapittel 2 omhandler barneverntjenestene og tema barnevernledelse, samt viser tidligere forskning og teori på området, kapittel 3 beskriver det teoretiske rammeverket og kapittel 4 beskriver metodisk fremgangsmåte. I kapittel 5 presenteres funn fra intervjuene. Funnene presenteres ut ifra oppgavens problemstilling som består av to forskningsspørsmål. I kapittel 6 drøftes funnene opp mot teoretisk rammeverk presentert i kapittel 3. Presentasjon av funn og drøfting er fordelt på to ulike kapitler for å få en mest mulig oversikt over de to temaene. I det siste kapittel, kapittel 7 følger en oppsummering og konklusjon med forslag til videre forskning på feltet, samt avsluttende refleksjon. Innenfor hvert kapittel er det underkapitler.

2. OM BARNEVERNTJENESTENE OG BARNEVERNLEDELSE

2.1 Utviklingstrekk i norsk barnevern

Oppstarten på det man kan karakterisere som norsk barnevern, var allerede i 1900 ved innføring av vergerådsloven som hadde som hovedmål å føre tilsyn med barns oppvekstvilkår. Videre i 1953 kom den første barnevernloven med økt fokus på hjelpetiltak, forebygging og hjelp til barna i familien. Denne loven ble gjeldende frem til 1993 da nåværende lov om barneverntjenester trådte i kraft.

Ved innføring av ny lov i 1993 kom etableringen av fylkesnemndene som et uavhengig rettsorgan med avgjørelsesmyndighet i tvangssaker i barnevernet (Bufdir, 2020).

Avgjørelsesmyndigheten ble da flyttet fra helse- og sosialstyret i kommunen, eller barnevernsmemndene. Denne ordningen hadde fått sterk kritikk for mangelfull saksbehandling, manglende faglig innsikt hos medlemmene og liten grad av profesjonalitet som medførte lav grad av rettsikkerhet for brukerne (Ot. Prp. 76 (2005-2006), s. 12).

Samtidig kom det også et tydelig skille mellom de tre forvaltningsnivåene kommune, fylkeskommune og stat innenfor barnevernfeltet. I 1999 ble menneskerettighetene styrket i norsk lovverk ved en inkorporering av blant annet den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og barnekonvensjonen. I 2004 overtok staten ansvaret for barne- og familievern fra fylkeskommunene.

Endringer i barnevernloven i 2012-2013 førte til nye endringer i roller og ansvar i norsk barnevern, og Bufdir ble i 2014 fagdirektorat for hele barnevernet, både det kommunale og det statlige.

I 2017 vedtas barnevernsreformen. Bakgrunnen for dette var blant annet et ønske om større og mer robuste kommuner, jf. kommunereformen. I 2019 sendes det ut høring om ny barnevernlov (Bufdir, 2020).

I mai 2021 vedtok Stortinget ny barnevernlov som skal bidra til bedre barnevernfaglig arbeid, styrking av barn og foreldres rettsikkerhet, samt bidra til økt fokus på forebygging og tidlig innsats (Stortinget, 2021).

2.2 Dagens barnevern

I alle kommuner skal det være en barneverntjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven innenfor en rekke spesifikke ansvarsområder som forebyggende arbeid, undersøkelser, hjelpetiltak i hjemmet, plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet, samt godkjenning av fosterhjem (Bufdir, 2022).

I følge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) barnevernsstatistikk var det i andre halvdel av 2020, 244 barneverntjenester i Norge. 62 av disse var interkommunale tjenester (Bufdir, 2022). Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at de kommunale barneverntjenestene varierer både i størrelse og i organisering. De største barneverntjenestene har over 100 ansatte, mens de minste kan ha under 5 ansatte (Statistisk sentralbyrå, 2020).

Fra 2023 trer ny barnevernlov i kraft, men enkelte lovendringer er gjeldende allerede fra 2022. En endring som berører barnevernledere direkte er endring i bestemmelsen om kommunes oppgaver, barnevernlovens § 2-1. Her gis kommunens øverste politiske og administrative ledelse ansvaret for den overordnede styring av barneverntjenesten, og ansvaret tas med dette bort fra den enkelte barnevernleder (Bufdir, 2022).

Frem til utgangen av 2021 har det ifølge lov om barneverntjenester § 2-1, tredje ledd vært slik at det i hver kommune har vært en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven. Årsaken til at det har vært stilt krav om en leder, er at det har vært behov for ryddige og klare ansvarsforhold på dette feltet. Barnevernleder har dermed hatt et stort ansvar med krevende lederoppgaver (Kvillo og Moe et al., 2014, s. 22).

2.3 Krav og forventninger til barnevernledelse

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kom i 2017 med en faglig anbefaling kalt «Operativ ledelse i barnevernet» som gir en beskrivelse av hvilke krav og forventninger det stilles til ledelse i norsk barnevern. Av dokumentet fremgår det at den faglige anbefalingen primært skal gi en beskrivelse av praksisfeltet til en leder i norsk barnevern, og målgruppen er først og fremst ledere innenfor kommunal operativ barneverntjeneste. Med operativt forstås det tjenesteledet som er direkte i kontakt med barn som har behov for beskyttelse (Bufdir, 2017, s. 5.)

Det kommer frem av den faglige anbefalingen at det er et krav at ledere har god forståelse for hva som er lovkrav og at forvaltningspraksisen skal være forsvarlig. Barnevernledelse handler i stor grad om ledelse i offentlig forvaltning. God ledelse beskrives som det å fremme samhandling og effektiv oppgavefordeling, svare for oppnådde resultat og for kvalitet i tjenesten, avklaring av oppdrag og omsette dem til mål og strategier, tydeliggjøring av ansvar, roller og krav i egen tjeneste samt kontinuerlig videreutvikling av organisasjonen (Bufdir, 2017 s. 5).

Videre går det klart frem at det er seks hovedoppgaver, med tilhørende deloppgaver, som er gjeldende for barnevernledere. Disse er følgende:

1. barnevernledelse – det å organisere og forvalte barnevernet
 2. fagledelse- fag og utviklingsarbeid
 3. strategiledelse- strategiarbeid
 4. personalledelse- arbeidsmiljø- og personalarbeid
 5. økonomiledelse - ressurs- og økonomistyring
 6. offentlig ledelse- tjenesteovergripende arbeid
- (Bufdir, 2017).

2.4 Barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft 01.01.2022. Reformen er forankret i Proposisjon 73 L (2016-2017) som inneholder forslag til en reform i barnevernet. Det kommer frem av denne at lovendringene har som mål å styrke kommunes ansvar for barnevernet, samtidig som oppgavene til det statlige barnevernet skal tydeliggjøres. Det overordnede målet med reformen er at endringene i barnevernet skal bidra til at utsatte barn og familier får den hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt. I proposisjonen omhandles også et forslag om kvalitets- og kompetansetiltak rettet mot kommunene generelt, ikke bare inn mot barnevernet (Prop.L.73 (2016-2017), s.7-8).

Reformen ble i utgangspunktet omtalt som en barnevernsreform, men blir nå i tillegg kalt en oppvektsreform. Dette fordi målene i reformen kun kan oppnås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren (Bufdir, 2022).

Bakgrunnen for reformen er blant annet at ansvarsdelingen på barnevernsområdet mellom stat og kommune har bidratt til utfordringer, og at uklare ansvarsforhold har ført til uforutsigbarhet og utfordringer i samhandlingen. Enkelte beslutninger har også blitt tatt langt fra brukerne, og dette rammer primært de barna som har behov for hjelp (Bufdir, 2022).

En følge av reformen er at det gis et større ansvar for barnevernet til kommunene, både faglig og økonomisk. Dette stiller nye krav til kommunens styring av barneverntjenesten, til ledelsen internt i barnevernet og til det samlende forebyggende og familiestøttende arbeidet i kommunen (Bufdir, 2022).

De konkrete endringene i praksis er flere, men i hovedsak er kommunene gitt et større ansvar for forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. Nytt krav i barnevernloven er kravet om at det i hver kommune skal finnes en forebyggende plan for barn og unge som skal forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer (Bufdir, 2022).

En annen viktig endring er knyttet opp mot finansieringsansvaret for barnevernstiltak, hvor kommunene får fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, og det blir økte kommunale egenandeler for de spesialiserte hjelpetiltak, for spesialiserte fosterhjem (tidligere familiehjem) og for institusjonsplasser og akutttiltak slik som beredskapshjem (KS, 2022). Eksempelvis øker egenandel for institusjon med 121 % fra 76.900 kr. pr. måned til 170.000 kr. pr. måneden (Prop. 192 S (2020–2021), s. 68).

Innenfor fosterhjemsområdet har kommunene også fått et større og mer omfattende ansvar i det de har fått det helhetlige ansvar for all oppfølging og veiledning. Refusjonsordningen fra staten er fjernet, og som en del av reformen har man også fått en lovendring som innebærer et krav eller plikt til alltid å forsøke å lete etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk.

Reformen innebærer også at det blir endringer og en tydeliggjøring av statens spesialiserte tilbud til barn og unge, og enkelte tilbud er avviklet i tråd med at kommunene selv bygger opp disse i egen tjeneste. Av andre viktige endringer kan lovkravet om rapportering fra barneverntjenestene til kommunestyret nevnes. En årlig tilstandsrapport skal gi kommunestyret bedre innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. Videre skal kommunene kompenseres for de økte utgiftene reformens oppgaver medfører, og dette gjøres ved en økning i rammetilskuddet (KS, 2022).

I tillegg innbefatter reformen en rekke lovendringer innenfor ulike lovverk. Noen lovendringer er nevnt allerede, som lovkrav om årlig rapportering til kommunestyrene og endringer i kommunes overordnede ansvar fra barnevernleder til kommuneledelse. Videre vil det fra 2031 komme kompetansekrav for ansatte i barneverntjenesten som skal utføre bestemte oppgaver, der det vil kreves mastergrad eller tilsvarende. Andre viktige lovendringer i fremtiden er nye samarbeidsbestemmelser i 14 nye velferdstjenestelover, barneverntjenestens samarbeidsplikt og en lovfestet kommunal samordningsplikt for å sikre helhetlig og samordnede tjenester, for å nevne noen (Bufdir, 2022).

2.5 Forberedelsene til reformen

En nasjonal koordineringsgruppe ledet av Bufdir, og med medlemmer fra Kommunenes Sentralforbund (KS), Bufetat, statsforvalterne og deltakelse fra ulike kommuner ble opprettet for å forberede kommunene til reformen (KS, 2022). Denne gruppen har også hatt et ansvar for informasjonsformidlingen i forberedelsesfasen (Bufdir, 2022).

Statsforvalteren har også hatt, og har en aktiv rolle i arbeidet med barnevernsreformen. Statsforvalteren skal støtte og veilede kommunene i deres arbeid med reformen. Videre skal de veilede kommuner som får problemer med å overta de nye oppgavene som reformen medfører (Statsforvalteren, 2022).

2.6 Tidligere forskning på feltet

Jeg har søkt etter tidligere forskning om barnevernlederes utfordringer på Google Scholar og Bibsys/Oria, og jeg har også sett på pensumlisten til videreutdanningen i faget barnevernledelse på NTNU for våren 2022. Søkeordene jeg har brukt er barnevernleders/barnevernlederes utfordringer, barnevernledelse, ledelse i barnevern og kompleksitet i barnevernledelse. Kun et resultat fra søkene jeg har fått opp omhandler direkte barnevernlederes utfordringer. Dette er en masteroppgave i systemisk familierapi fra Diakonhjemmets høgskole i 2015 med tittelen «*Hvilke utfordringer beskriver barnevernsledere de har i sin rolle som ledere i behandlingen av vanskelige barnevernssaker?*» Oppgaven handler om hvilke utfordringer barnevernlederne beskriver at de har i å ivareta barnets beste i vanskelig barnevernssaker, og hvilke utfordringer de erfarer i saksbehandling av disse (Bakken, 2015).

De øvrige resultatene jeg finner handler i stor grad om barnevernledelse generelt, flere av dem om bruk av skjønn i barnevernledelse, kompetanse innenfor barnevernledelse osv.

En doktorgradsavhandling fra juli 2021 av Bodil S. Olsvik ved Norges Arktiske universitet, fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, har følgende tittel:

«*Skjønn i ledelse av kommunalt barnevern. Kompleksitet, motstridende krav og paradoksale spenninger*». Et av forskningsspørsmålene er hvilke lederutfordringer de kommunale barnevernlederne møter i utøvelsen av lederskap, og hvordan dette påvirker lederskjønnet? Barnevernlederne forteller her om motstridende krav og forventninger til dem som ledere, paradoksale spenninger mellom drift og utvikling, og krysspress på flere områder og fra flere hold. Funnene fra avhandlingen viser videre at lederskjønnet utgjør et sentralt element i barnevernledelse, og at dette i hovedsak skjer som en kollektiv prosess sammen med et lederteam eller ansatte. Studien beskriver også at kryssende krav og forventninger, samt økende kompleksitet, fører til en opplevelse av paradoksale spenninger hos barnevernlederne, noe som igjen skaper tvil om lederskjønnet og deres handlingsrom (Olsvik, 2021).

Det teoretiske rammeverket i avhandlingen bygger på teori om ulike tilnærminger til ledelse, teori om ledelse og lederroller, og om skjønn og paradokser. Forfatteren anvender også teoretiske elementer fra profesjonssosiologien. Olsvik viser til behovet for å bruke ulike teoretiske perspektiv for å belyse barnevernledelse, da man innenfor dette feltet berører ulike fag. Forfatteren går grundig inn på selve begrepet ledelse, og beskriver ulike tilnærminger som trekk-, - atferds-, situasjons- og postheroisk tilnærming. Hun går som nevnt også inn på rollebegrepet, og beskriver hvordan dette kan sees på fra to ulike perspektiv; det normative og det atferdsteoretiske. Førstnevnte perspektiv fokuserer på hva en leder bør gjøre, og sistnevnte på hvordan lederen faktisk utfører sin ledelse og fyller sin lederrolle (Olsvik, 2021, s. 53).

Barnevernlederrollen beskrives som en rolle som har endret seg fra en faglig lederrolle til å bli en mer moderne lederrolle hvor det ikke bare holder å ha fagkunnskap, men hvor det også kreves mer allmenne lederkvalifikasjoner. Denne moderne lederrollen kan defineres som en hybrid lederrolle (Olsvik, 2021, s. 53). I avhandlingen beskrives også barnevernlederens konfliktfylte roller med ulike forventninger fra ulikt hold. Videre vises det til en rollekompleksitet hvor man som leder dras mellom krav fra øvre myndigheter og egen kommuneledelse, og krav fra egne ansatte og samarbeidspartnere for øvrig (Heiberg Johansen, 2018 i Olsvik, 2021 s. 56). Krysspresset og spenningsfeltet barnevernlederen står i, mellom den kommunale barneverntjenesten med sine verdier, strategier og mål på den ene

siden, og staten, statsforvaltere og kommune med sine strategier, visjoner og handlingsplaner på den andre siden, omtales også. Disse kryssende kravende og motstridende forventningene kan føre til paradokser for barnevernledere i deres hverdag (Knight & Paroutis, 2017 i Olsvik, 2021, s. 57).

På pensumlisten til den nasjonale barnevernlederutdanningen ved NTNU står boken «Barnevernledelse» av Øyvind Kvello og Torill Moe oppført. Boken er utgitt i 2014 og er skrevet av ulike forfattere. Boken er skrevet for snart 9 år siden. Flere av temaene som tas opp kan likevel, etter mitt syn, være aktuelle for dagens barnevernledere, selv om utfordringene vi ser i dag nok kan ha endret karakter noe, og nye utfordringer har oppstått som følge av utvikling på feltet. I de to innledende kapitlene beskrives lederutfordringene som barnevernledere står i, og her nevnes blant annet at barnevernet har lite ressurser, barnevernet må ta avgjørelser under sterkt press, mediene slår hardt ned på «feil» som barnevernet gjør, saksbehandlere blir syke, slitne eller slutter i jobben (Sanner i Kvello og Moe, 2014).

2.7 Undersøkelse fra SOS barnebyer

SOS barnebyer, som er en internasjonal profesjonsorganisasjon der målgruppen er barn som har mistet eller lever med risiko for å miste omsorgen fra sin familie, har de to siste årene foretatt spørreundersøkelser blant landets barnevernledere om situasjonen i norsk barnevern. Undersøkelse spør ikke direkte om ledernes utfordringer, men undersøkelsen anser jeg likevel for svært relevant da leserne gis beskrivelser av dagen barnevernssituasjon sett fra et barnevernlederperspektiv (SOS barnebyer, 2021).

I perioden 23. februar til 31. mars 2021 foretok organisasjonen en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle landets barneverntjenester. EasyQuest, som er en nettbasert spørreundersøkelse, ble brukt som verktøy for å innhente svar. Undersøkelsen bestod av 31 spørsmål, fordelt på to kategorier; kjennetegn ved situasjonen i den enkelte tjeneste og vurdering av aktuelle spørsmål i norsk barnevern. 84 barnevernledere svarte på undersøkelsen, dvs. et sted mellom 25 til 35 % av barnevernlederne i Norge. Spørreundersøkelse var delt inn i fem deler under de to kategoriene, og de fem delene var følgende; status i barnevernet, pågående debatter på barnevernsfeltet, forberedelser til ny barnevernsreform, hva har skjedd under korona-pandemien og slik har EMD-dommene endret norsk barnevern (SOS barnebyer, 2021, s. 4).

SOS barnebyer skriver i sin rapport at det kan være vanskelig for utenforstående å få et innblikk i hvordan situasjonen er i barnevernet i dag. Sakene vi hører om er ofte fra presseoppslag som fokuserer på enkeltsaker, og som gir et øyeblikksbilde. SOS barnebyer ønsket med sin undersøkelse å gi et tilleggsbidrag til dette øyeblikksbildet, samt bedre forståelsen for hvordan situasjonen er i norsk barnevern i dag. De var også opptatt av å påvirke politikkkutformingene på barne- og familiefeltet.

Jeg vil kort gå inn på svarene under de ulike temaene, og noen vil jeg utdype grundigere enn andre da jeg mener de har stor grad av relevans opp mot problemstillingen i oppgaven. De to siste temaene er «Hva har skjedd under korona-pandemien» og «Slik har EMD-dommene endret norsk barnevern» er også dagsaktuelle temaer, men disse har jeg likevel utelatt da jeg mener de er mindre relevante i denne sammenheng.

Status i barnevernet: På spørsmål til barnevernlederne om de hadde opplevd at sin tjeneste har vært preget av høy turnover og sykefravær det siste året, svarte 39 prosent at dette var tilfellet. 43 prosent svarte også at de mener saksbehandleren har den nødvendige kompetansen for å følge opp barn og familier på en forsvarlig måte (SOS barnebyer, 2021, s.7).

I undersøkelsen finner vi også et spørsmål knyttet til barnevernlederens mening om hvordan **politikerne** i deres kommune legger til rette for at barneverntjenestene skal ha de beste forutsetningene for å utføre jobben på en forsvarlig måte. 3 av 10 barnevernledere (35 %) svarte at de opplevde at politikerne ikke gav dem nødvendig rammevilkår. SOS barnebyer skriver at dette underbygger inntrykket av at det er stor variasjon i hvordan de ulike kommunene arbeider for å sikre et forsvarlig barnevern (SOS barnebyer, 2021, s. 10).

Under temaet **pågående debatter på barnevernsfeltet** ble barnevernlederne spurt om kompetansekrav og bemanning. Her svarte 7 av 10 barnevernledere at de mener kravet til at alle saksbehandlere på sikt skal ha en masterutdanning, er viktig og vil styrke barnevernet. Over halvparten av alle spurte mente også at en bemanningsnorm vil bidra til en bedre barneverntjeneste (SOS barnebyer, 2021, s.15).

Forberedelser til ny barnevernsreform:

Arbeidet med barnevernsreformen har pågått over flere år, og den ble vedtatt i 2017. Reformen trådte i kraft i 2022. Av rapporten til SOS barnebyer fremgår det at det er

barnevernlederne som har hovedansvaret for å forberede tjenestene inn mot reformen, og at de er avhengige av informasjon fra ulikt hold om hva og hvordan de skal forberede seg. 68 % av barnevernlederne var enig eller delvis enig i at de hadde fått god nok informasjon om hva som vil kreves av tjenesten som følge av reformen (SOS barnebyer, 2021, s. 20).

Med reformen vil ikke bare barneverntjenestene, men også kommunene få nye oppgaver, og et mye større ansvar for blant annet fosterhjem og hjelpetiltak. Det er også et mål om at barneverntjenestene skal samarbeide bedre med de andre tjenestene i kommunen, og et av spørsmålene i undersøkelsen var om barnevernlederne mente politikerne i kommunen var bevisst på at de vil få et økt ansvar gjennom reformen? Hele 38 % svarte at politikerne ikke var bevisst på dette, og 48 % mente at politikerne i deres kommuner ikke forberedte kommunen på å løse oppgaver som følger av reformen (SOS barnebyer, 2021, s. 21).

2.8 Oppsummering

I kapitlet har jeg vist hvordan norsk barnevern har utviklet seg fra oppstart med vergerådsloven og frem til i dag hvor vi står i overgangen til ny lov. I kapitlet har jeg også beskrevet noen de større endringene som skjer innenfor norsk barnevern for tiden, blant annet gjennom barnevernsreformen. Videre har jeg gjort rede for de formelle kravene som stilles til barnevernlederne. Disse er vist gjennom Bufdir sin veileder fra 2017, og viser at barnevernledere har et stort ansvarsområde som strekker seg over seks ulike felt, noe som tilsier at barnevernledere må ha kompetanse på flere felt. Jeg har også sett på forskningen som er gjort på feltet barnevernledelse, og sett at det er lite forskning på tema barnevernledelse. En nylig avlagt doktorgrad på feltet viser at lederskjønnet utgjør et sentralt element i barnevernledelse, og at selve barnevernlederrollen kan defineres som en hybrid rolle. Spørreundersøkelsen fra SOS barnebyer sier oss noe om hvordan barnevernledere selv ser på situasjonen i norsk barnevern, og også denne viser at lederne står overfor et omfattende ansvarsområde med stadig nye oppgaver, og at de som ledere må ta ulike roller.

3. TEORI

For å få et teoretisk rammeverk som kan være med på å besvare mitt forskningsspørsmål, har jeg valgt en ledelsesteori og en teori om bakkebyråkrati som jeg mener er svært relevante i denne sammenheng. Innledende teori er Henry Mintzbergs rolleterminologi eller teori om de tre ulike rollene som ledere kan ha. Den andre teorien som jeg mener kan beskrive og forklare mitt forskningsspørsmål på en god måte, er Michael Lipskys teori om Street-Level Bureaucracy, på norsk kalt bakkebyråkratiet.

Henry Mintzbergs lederteori mener jeg er relevant teori i forhold til barnevernledelse da rollene han beskriver kan knyttes nært opp mot de rollene en barnevernleder har i sitt daglige virke. Mintzbergs rolleterminologi som teoretisk rammeverk kan derfor hjelpe oss til bedre å forstå de rollene en barnevernleder innehar, og dermed også de utfordringene som barnevernlederne står i.

Lipskys teori beskriver dilemmaene bakkebyråkratene står overfor i sitt arbeid. Hans teori er fremdeles aktuell og relevant, til tross for at den ikke er av nyere dato, men den kan relateres til barnevernsarbeiderens og barnevernledernes hverdag og de dilemmaene de står overfor. Dilemmaene kan også sees på som utfordringer, som er det som skal undersøkes i denne oppgaven. Teorien om bakkebyråkraten vil derfor være et relevant analysegrunnlag for de funnene jeg har gjort i mine intervju. Teorien kan sammen med Mintzbergs rolleteori hjelpe oss til å beskrive og forstå utfordringene barnevernlederne står overfor.

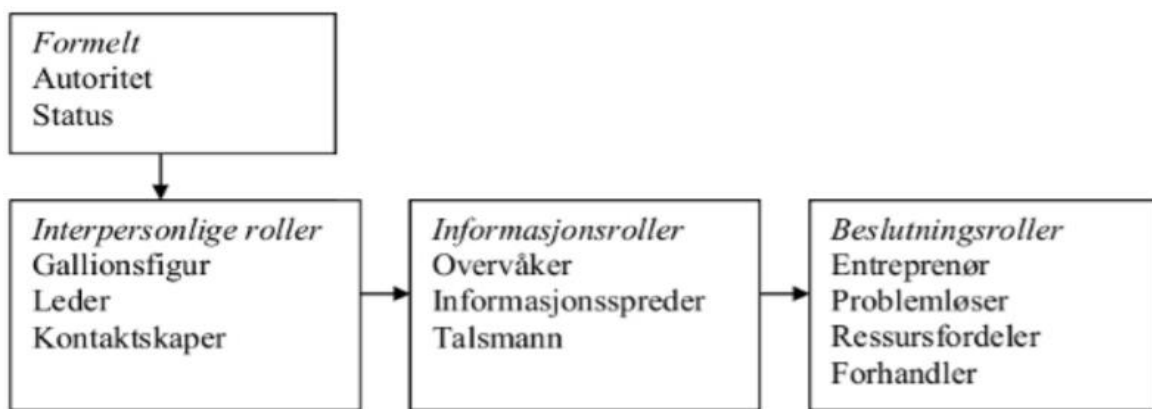
3.1 Mintzberg og lederens ulike roller

Henry Mintzberg er en canadisk professor innenfor ledelse og organisasjon, og har gjennom en årrekke opparbeidet seg en sterk internasjonal posisjon innen sitt fag. Han har skrevet mer enn 200 artikler og 20 bøker, og hans bidrag er mange, over en svært lang periode. Mintzberg utviklet i 1973 en rolleterminologi hvor han forsøker å beskrive ulike former for lederpraksis.

Om ledelse sier Mintzberg følgende: « *Managing is not one of these things but all of them: it is controlling and doing and dealing and thinking and leading and deciding and more, not added but blended together* » (Mintzberg, 2009, s. 44).

Mintzberg tar utgangspunkt i lederens formelle autoritet og status, som han mener igjen fører til ulike former for menneskelig relasjoner. Disse igjen gir tilgang til informasjon. Denne informasjonen setter lederen i stand til å ta beslutninger og velge strategier. Man kan også si at de ulike rollene er en beskrivelse av et organisert atferdsmønster som er knyttet til en bestemt posisjon (Gotvassli, 2021).

Figuren nedenfor gir en oversikt over de ulike rollene som Mintzberg beskriver. Jeg vil i avsnittene nedenfor gå nærmere inn på de tre overordnede rollene, og se på de ti ulike lederrollene innenfor de tre hovedkategoriene.



Figur 1. Mintzberg ulike lederroller (Gotvassli, 2021)

Interpersonelle roller

Gallionsfigur

Mintzberg mente at den som skaper er ansikt utad og har et hovedansvar, er den som får rollen som frontfigur eller gallionsfigur. Relatert til nyere tid, vil frontfigurens holdninger og meninger utad bli svært viktig med tanke på hvordan ledere fremstår i sosiale medier (Gottvassli, 2021).

Leder

Lederrollen knyttes her opp mot den direkte eller indirekte kontakten en leder har med sine ansatte gjennom det å rekruttere, lære opp og motivere. Tema som teambygging beskrives her ved at en leder har ansvar for personalet, og de menneskelige relasjonene i en organisasjon, og en leder skal motivere og oppmuntre de ansatte til å drive teambygging (Gottvassli, 2021).

Kontaktskaper

Det å være kontaktskaper er også en rolle innenfor kategorien interpersonlige roller. Her mener Mintzberg det er viktig å være kontaktskapende og være et bindeledd på flere plan innenfor organisasjonen. Det blir også viktig å ha kontakt med ledere og andre personer utenfor som på en eller annen måte har en tilknytning til organisasjonen (Gottvassli, 2021).

Informasjonsroller

Overvåker

Ledere utøver en informasjonsrolle ved å innhente informasjon fra omgivelsene gjennom sitt nettverk av personlige kontakter. Dette kan være all slags informasjon, fra skriftlig til muntlig informasjon slik som sladder, spekulasjoner og rykter. En leders rolle vil dermed være å overvåke informasjon, og å håndtere den informasjonen som er innhentet.

Informasjonsspreder

Det å sørge for informasjonshåndtering kan innebære å formidle informasjonen innad i egen organisasjon til de underordnede, men også til omgivelsene rundt.

Talsmann

Informasjon kan også sendes ut til personer utenfor egen organisasjon, og ledere kan få rollen som en talsmann som gjennom møter, direkte kontakt, via tidsskrift osv. formidler budskap til omgivelsene rundt.

Beslutningsroller

Som leder vil man også få en beslutningsrolle der man skaper og iverksette planer, er opptatt av planlegging, visjoner og å lede endringsprosesser.

Entreprenør

I denne rollen blir lederen den som har visjoner, og som ønsker å gå nye veier for å nå målene.

Problemløser

I en organisasjon vil det stadig komme nye krav og pålagte endringer som skaper utfordringer, og fører til vanskeligheter og problemer. Problemløseren finner nye veier, ser muligheter og fører organisasjonen inn på rett vei.

Ressursfordeler

Både økonomiske ressurser og de ansattes innsats må fordeles og brukes på en best mulig måte, og i rollen som ressursfordeler gjør lederen dette. Det blir viktig at rett ansatt er på rett sted til rett tid.

Forhandler

En leder må ofte forhandle og gjøre avtaler både innad og utenfor organisasjonen. Det kan innebære ulike former for forhandlinger, både om goder, innkjøp av varer og tjenester, samt forhandlinger med ansatte om arbeidsfordeling, fordeling av ressurser osv. (Gottvassli, 2021).

Om lederens ulike roller

Mintzberg var opptatt av at de ti rollene ikke lar seg skille fra hverandre, og beskriver dem som en integrert helhet. Han bruker begrepet gestalt, et begrep brukt i psykologien, hvor psykologiske fenomener er organiserte i helheter med sin egen struktur og form. Mintzberg ser på samlingen av lederroller ut ifra gestaltprinsippet, og mener at ingen av rollene kan trekkes ut av rammeverket samtidig som jobben fortsatt blir en helhet. For å konkretisere dette med et eksempel nevner han en at en leder uten et kontaktnett ikke vil få tilgang til ekstern informasjon. Dette vil igjen føre til at han ikke får formidlet ut informasjon som er nødvendig, og heller ikke kan foreta beslutninger basert på informasjon om eksterne forhold (Gottvassli, 2021, s. 33).

Som nevnt mener Mintzberg at de ti rollene ikke kan skilles fra hverandre, og mener at en god leder ideelt sett skal kunne beherske alle disse rollene for å kunne fungere optimalt. Det er imidlertid ikke ofte at en leder har alle disse egenskapene, eller klarer å håndtere alle de ulike rollene like godt. Det blir viktig å ikke la en rolle få ta overhånd, men finne en balanse mellom de ulike rollene (Gottvassli, 2021, s. 34).

Mintzbergs løsning på hvordan ledere skal klare å håndtere og dekke alle rollene, er at ledere må foreta en knallhard analyse av hva som er de viktigste oppgavene, og deretter benytte seg

av eksperter i beslutningsprosessene. Samarbeidet med ekspertene krever at lederne lærer å dele informasjon, og at ekspertene lærer å forholde seg til ledernes behov. Videre er Mintzberg opptatt av å ha fokus på de praktiske ferdighetene i lederutdanningene, og mener det bør legges vekt på praktiske ferdigheter og ferdighetstrening gjennom øvelser, fremfor kun å fokusere på kognitiv læring (Gottvassli, 2021, s. 35).

I boken *Managing* skrevet av Mintzberg flere år senere, i 2009, mener han at lederskap kan roteres og skiftes på for å få best mulig utbytte av energien hos den enkelte. Som et bilde på denne typen lederskap viser han til en flokk med gjess som flyr sammen, og hvor det stadig skiftes på hvem som flyr foran og leder flokken (Gottvassli, 2021, s. 38).

«If gees can rotate their leadership, and bees can work vigorously without having to be empowered by the queen, then surely human beings can achieve such levels of sophistication» (Mintzberg, 2009, s. 152).

3.2 Lipskys teori om Street-Level Bureaucracy

Michael Lipskys teori om bakkebyråkratene er det andre teoretisk perspektivet jeg ønsker å ta med for å kunne få svar på mitt forskningsspørsmål. Lipsky's teori handler primært om de ansatte på «bakken» sine utfordringer i møte med brukene, men jeg mener likevel at teorien er relevant inn mot barnevernlederne selv om de befinner seg på nivået over saksbehandlerne som er de som i hovedsak er i direkte kontakt med brukene.. Barnevernledere møter også brukere i sitt daglige virke, spesielt i mindre tjenester med få ansatte. Ifølge barnevernloven er myndigheten for flere beslutninger lagt til barnevernleder alene, beslutninger som ikke kan delegeres til andre i tjenesten. Dette gjelder blant annet myndigheten til å hasteflytte barn ut av hjemmet, og myndigheten til å fatte foreløpig vedtak om omsorgsovertakelse av nyfødt på sykehuset (Christiansen & Kojan, 2016). Dette gir etter mitt syn barnevernlederne en nærhet til brukerne, som kan relateres til den Lipsky beskriver i sin teori.

Lipsky beskriver i sin bok *«Street -Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual In Public Services»* fra 1980, ulike dilemmaer som offentlig ansatte står overfor i sitt arbeid med å utføre oppgaver for velferdssamfunnet. Han er opptatt av hvordan de såkalte bakkebyråkratene opererer mellom myndighetene og publikum. Lipsky definerer bakkebyråkratene som offentlig ansatte i tjenesteyrker som samhandler eller jobber direkte med innbyggerne gjennom deres arbeid. De skal utføre statens føringer og politikk i praksis,

og de har betydelig grad av skjønn i utførelsen av sitt arbeid. Typiske bakkebyråkrater mener Lipsky er lærere, politibetjenter, dommere, og helse- og sosialarbeidere o.l. Mennesker som arbeider i disse yrkene, ser ut til å ha en del til felles da de opplever å stå i samme arbeidsforhold eller utfordringer (Lipsky, 1980).

Betegnelsen «frontlinjearbeidere» har også blitt brukt av enkelte om disse gruppene da de møter brukerne ansikt til ansikt. Møtene kan være preget av tillit hvor begge parter blir fornøyde med utfallet, men møtene kan også være utfordrende på flere måter, og Lipsky beskriver flere av disse utfordringene (Ellingsen, Levin, Berg & Kleppe, 2015).

Lipsky tar for seg tre hovedutfordringer bakkebyråkratene står i; mangel på ressurser, vage og motsetningsfylte målsetninger og en arbeidssituasjon preget av utstrakt bruk av skjønn. Jeg vil nedenfor gå nærmere inn på de ulike områdene.

Tre hovedutfordringer

Mangel på ressurser

Bakkebyråkratenes hverdag er preget av at de må ta beslutninger under forhold med manglende ressurser. Det kan være mangel på tid, mangel på informasjon og midler. Bakkebyråkratene arbeider hele tiden under en forholdsvis stor grad av usikkerhet på grunn av kompleksiteten i arbeidet deres, og det at de må ta raske avgjørelser. De har ofte en stor saksmengde i forhold til det ansvaret de faktisk har, og avgjørelser må tas uten at de nødvendigvis har den informasjonen de trenger for å kunne fatte gode faglige beslutninger. Videre har de en rekke arbeidsoppgaver som er administrative, og som gjør at de får mindre tid til det brukerrettede arbeidet (Lipsky, 1980, s. 29).

Vage og tvetydelig mål og målsetninger

Bakkebyråkratenes arbeidssituasjon preges i tillegg av vage og motsetningsfylte mål og målsetninger. Jo klarere og tydeligere målene er, desto lettere vil det være å korrigere og veilede på hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Men for bakkebyråkratene er situasjonen motsatt, med uklare mål og utfordringer knyttet til korrigerende. Dette fører til at bakkebyråkratene opererer mye på egen hånd. Det blir uheldig både for de ansatte, og for ledere og deres mulighet til å utøve kontroll (Lipsky, 1980, s. 40).

Lipsky er videre opptatt av at mål innenfor offentlig sektor ofte har en idealistisk dimensjon som gjør at de blir vanskelige, forvirrende og kompliserte å nærme seg og å nå i praksis. Eksempler på dette kan være målsetninger som god helse, rettferdighet for alle, utdanning til alle innbyggere osv. Han viser også til at forhold som lå til grunn da målene ble satt, kan ha endret seg underveis, noe som også fører til at de blir tvetydige (Lipsky, 1980, s. 40).

Når målene er uklare og tvetydige, kan det oppstå konflikter på ulike nivå og av ulike årsaker. Dette blir konflikter som bakkebyråkratene opplever i sin arbeidssituasjon. Det kan oppstå konflikter mellom klientorienterte mål og de sosialfaglige målene, eller med de mer overordnede organisatoriske målene (Lipsky, 1980, s. 41). Ulike forventninger fra ulike hold kan også skape konflikter, og eksempel på dette kan være konflikter mellom forventningene fra offentligheten til hva bakkebyråkratene skal gjøre, og hvilke forventninger og mål de selv har til sitt arbeid (Lipsky, 1980, s. 46).

Bruk av skjønn

Utstrakt bruk av skjønn er en tredje utfordring som bakkebyråkratene står overfor i sin arbeidssituasjon. Dette innebærer et handlingsrom som kan gi betydelige makt og innflytelse for den enkelte, men det kan også medføre utfordringer og usikkerhet.

Det at bakkebyråkraten befinner seg i en posisjon mellom dem som sitter med den formelle makten og brukerne på den andre siden, gjør at bakkebyråkraten må behandle, sile og forsterke eller nedtone informasjon (Christiansen & Kojan, 2016).

Mestringsstrategier

Lipsky beskriver videre i sin teori hvordan bakkebyråkratene utvikler «patterns of practice», eller såkalte praksismønstre eller mestringsstrategier for å håndtere de krevende dilemmaene eller arbeidsforholdene de står overfor. Bakkebyråkratene er opptatt av å gjøre en god jobb, men så er det umulig å få det til på en ideell måte. Lipsky spør seg hvordan jobben deres skal kunne utføres når det er utilstrekkelige ressurser, for lite kontroll, og målene er uklare og omstendigheter dårlige?

Lipsky mener bakkebyråkratene bruker ulike mestringsstrategier for å håndtere utfordringene og for å overleve. De utvikler teknikker som forenkler oppgavene slik at de blir mer håndterbare, og som gjør jobben mer håndterlig og forenklet (Lipsky, 1980, s. 82).

Modifisering

Lipsky mener bakkebyråkratene modifiserer sine arbeidsoppgaver, og spenningene som er mellom det de klarer å få til gjennom sitt arbeid, og det som er målene. For å takle hverdagen og dilemmaene forsøker de å forenkle og modifisere jobb-begrepet.

Rutiner

Det å rasjonalisere og å innføre rutiner er en annen mestringsstrategi som brukes.

Bakkebyråkratene utvikler rutiner for å håndtere kompleksiteten i deres arbeid, slik at det blir forenklet og satt i system. Rutiner lages for å få kontroll på arbeidsmiljøet. Dette kan være rutiner som gjelder interaksjonen med brukerne eller mer organisasjonsmessige rutiner. (Lipsky 1980, s. 83).

Rutinene og prosedyrene kan være med på å regulere forholdet til brukerne. De kan føre til med forutsigbarhet for brukerne, men i motsatt tilfelle så kan forsinkelser, forvirring og usikkerhet bli kostanden for brukerne (Lipsky, 1980, s. 101).

3.3 Barnevernsarbeider som bakkebyråkrat

Christiansen og Kojan beskriver barnevernsarbeideren som bakkebyråkrat i sin bok «Beslutninger i barnevernet». De viser til at Lipsky 's beskrivelse av bakkebyråkratene som er satt til å realisere målsetninger som er vage og motsetningsfylte, i aller høyeste grad gjelder for ansatte i barnevernet. Et eksempel som brukes her er omsorgssvikt av barn og omsorgsovertakelser. Hvilke resultatmål skal man ha her, og vil f.eks. en nedgang i antall omsorgsovertakelser være et mål på at barneverntjenesten når sine målsetninger, eller kan det bety at barneverntjenesten har vært for passiv og ikke har tatt de nødvendige grep de burde (Christiansen & Kojan, 2016)?

Et eksempel på bakkebyråkratenes modifisering og forenkling av arbeidssituasjonen, er når barnevernsarbeideren kaller barn og familier for «sak». Dette kan skje når barnevernsarbeidere omtaler familier som «rus-saken», «høykonfliktsaken» osv. Dette er en strategi for å forenkle kompleksiteten i situasjonen, når det blir for u håndterbart å forholde seg til hele situasjonen (Christiansen & Kojan, 2016).

Lipskys teori beskriver et nedenfra- og opp-perspektiv på offentlig politikk og tjenesteyting, fra den ansatte i førstelinjen og oppover. Vanligvis brukes det motsatte perspektiv, i form av et ovenfra- og- ned -perspektiv. Lipsky mener det tradisjonelle perspektivet ikke er feil å bruke, men at det blir mangelfullt fordi politikken på disse områdene, som for eksempel innenfor barnevernsfeltet, best kan forstås ved å studere den slik den fremstår i det praktiske liv. Han mener det er bakkebyråkratene i førstelinjen som skaper politikken (Christiansen & Kojan, 2016).

4. METODE

4.1 Valg av forskningsmetode

Problemstillingen er det som styrer hva slags undersøkelsesopplegg og hvilken metodisk tilnærming som bør brukes for å få svar på forskningsspørsmålet (Jacobsen, 2015).

Det skilles mellom ulike typer problemstillinger, beskrivende og forklarende. De beskrivende problemstillingene vil rette seg mot å kartlegge visse trekk som innhold, omfang og hyppighet, variasjon og utvikling over tid. Den beskrivende sier ikke noe om kausaliteten eller hvorfor det er forskjeller eller likheter. En problemstilling som er forklarende eller kausal går ut over det å beskrive, og her er man interessert i å forklare hva som er årsakene til at noe skjer. Problemstillingen jeg har valgt er en beskrivende problemstilling, hvor jeg vil beskrive utfordringene barnevernlederne opplever, samt se på hvilke som er mest fremtredende og dominerende. Undersøkelsesopplegget er intensivt da jeg er interessert i dybde, nyanser, og forholdet mellom individet og konteksten (Jacobsen, 2015).

Når de gjelder komponentene i problemstillingen, så kan disse brytes ned i fire ulike elementer som hva og hvem man er interessert i, hvor og når undersøkelsen skal finne sted (Jacobsen, 2015). Hva man er interessert i kalles for undersøkelsens variabler, og i denne oppgaven handler dette om barnevernledernes opplevde utfordringer. I undersøkelsen er jeg også interessert i hvilke utfordringer som er de mest fremtredende eller dominerende. Enhetene som skal undersøkes, altså hvem, er barnevernledere i kommunale barneverntjenester. Her er det en klar avgrensing opp mot mellomledere, saksbehandlerne eller andre ledere innenfor statlig barnevern. Et tredje element er hvor undersøkelsen skal finne sted, og med dette menes de fysiske rammene undersøkelsen skal avgrenses til, skal undersøkelsen finne sted innenfor en organisasjon, et spesielt program osv. I min undersøkelse har jeg intervjuet barnevernledere med utgangspunkt i deres egen tjeneste i egne kommuner, eventuelt interkommunale samarbeid. En siste ramme eller element er når undersøkelsen skal finne sted, og da tenker man på avgrensning i tid (Jacobsen, 2015).

I denne oppgaven er jeg opptatt av barnevernlederens oppfatning av hvilke utfordringer de står overfor, og det er ønskelig å få frem deres synspunkt og meninger med deres egne ord. Det går et skille mellom å samle inn data i form av tall, og i form av ord, dvs. kvantitative data og kvalitative data. Kvalitativ metode egner seg best til å brukes der man ønsker å finne ut hva som er innholdet i et fenomen, og der man ønsker å studere hvordan mennesker fortolker og

forstår. En fordel med kvalitativ tilnærming er også at man får en dybde og detaljforståelse, og nærhet. Jeg har valgt å bruke et kvalitativt forskningsdesign, da jeg mener dette er best egnet til den valgte problemstillingen. Begrunnelsen for valget er også at kvalitativ metode egner seg godt på felt der det er lite kunnskap om fenomenet man skal studere, og hvor man har et ønske om å få mye informasjon fra enheter eller informanter. Som nevnt tidligere i oppgaven er det relativt lite forskning på akkurat det feltet min problemstilling retter seg mot. En styrke med den kvalitative metoden er den interne gyldigheten, dvs. i hvor stor grad den beskrivelsen en undersøkelse gir, er virkelighetsnær eller sann, og i hvilken grad man har dekning i data knyttet til konklusjoner om kausalitet (Jacobsen, 2015).

Det finnes ulike metoder for å samle inn kvalitative data. Det individuelle og åpne intervju, fokusgruppeintervju, observasjon av mennesker, og dokumentundersøkelse hvor forskeren går gjennom dokumenter hvor ord, fortellinger osv. er nedtegnet av andre (Jacobsen, 2015). Jeg har i oppgaven benyttet meg av det individuelle og åpne intervju for å samle inn mine data.

Det finnes ulike former for intervju, og jeg ønsket i undersøkelsen å benytte ansikt- til -ansikt intervju dersom det lot seg gjøre. Det åpne og individuelle intervju gir individuelle og personlige synspunkt på et fenomen, og den åpner for en tett, dynamisk og informasjonsrik kommunikasjon. Det egner seg godt der det er få enheter som skal undersøkes, og der man ønsker å få vite hva det enkelte menneske sier, fortolker og legger i et i bestemt fenomen. Fordelen med denne typen intervju er nærheten til informanten, og at man kan etablere tillit og åpenhet. Man kan også få en mer konsentrert situasjon enn om man benyttet andre intervjuformer. Ulemper er kostnader knyttet til reisevirksomhet, og at enkelte informanter kan være vanskelige å få tak i enten av geografiske årsaker eller fordi de av sosiale årsaker kvier seg for å stille opp til den typen intervju (Jacobsen, 2015).

4.2 Utvalg og rekruttering

Det finnes ulike kriterier for utvelgelse av informanter, og disse er knyttet tett opp til problemstillingen. Utvalget av informanter eller respondenter i kvalitative metoder er styrt av formålet, og det er formålet med undersøkelsen som bestemmer hvem som bør intervjues (Jacobsen, 2015).

Som det går fram av problemstillingen så er det **barnevernledere** som er målgruppen for undersøkelsen, og det er derfor kun denne gruppen jeg har intervjuet, og ikke andre ansatte i barneverntjenestene med roller som saksbehandler eller mellomledere/avdelingsledere. Jeg valgte et utvalg på 6 informanter på bakgrunn av tids- og ressursbegrensninger.

Det finnes ulike kriterier for utvelgelse av respondenter, og også her er valget knyttet tett til problemstillingen. Formålet med undersøkelsen bestemmer hvem man bør intervju. Utvalgskriterier kan være tilfeldig utvalg, bredde og variasjon, informasjon, det typiske eller det ekstreme eller den såkalte «snøballmetoden» hvor det ikke er et fast kriterium ved oppstart av undersøkelsen (Jacobsen, 2015).

I utvelgelsen av informanter ble jeg opptatt av utvalgskriteriet bredde og variasjon. Som vi har sett innledningsvis er det i underkant av 250 barneverntjenester i Norge, og størrelsen på tjenestene er svært ulike. Jeg arbeider selv i landets største barneverntjeneste, og i møte med ansatte og ledere i små tjenester på under en håndfull ansatte, har jeg ofte undret meg over hvor ulike tjenester som finnes i dette landet. Størrelse på barneverntjenesten ble derfor et utvalgskriterium hvor jeg valgte et utvalg av barnevernledere fra små tjenester med under 10 ansatte, mellomstore tjenester med mellom 25- 55 ansatte og store barneverntjenester med over 90 ansatte. Av de 6 barnevernlederne jeg har intervjuet er 2 av dem leder for en interkommunal tjeneste, og de resterende for kun en kommune. Barnevernlederne er fra tre ulike fylker i landet, alle i den sørlige delen av landet. Denne variasjonen, samt ulikheten i størrelse på tjeneste, ble valgt for å få bredde og variasjon i data.

Et annet utvalgskriterium som også kan være aktuelt å bruke, er å velge ut respondenter som man mener kan gi mye og god informasjon. Det kan f.eks. være mennesker som man vet er villige til å gi fra seg informasjon, og vil la seg intervju (Jacobsen, 2015). Ved utvelgelse av informanter ønsket jeg ikke å intervju egen barnevernleder som jeg kjenner svært godt, på grunn av nærheten til henne. Fra et nettverkssamarbeid på tvers av kommuner kjente jeg flere barnevernledere, og noen av dem hadde sagt at de var interessert i å la seg intervju da jeg tidligere i masterforløpet hadde snakket med dem om valg av problemstilling. Jeg tok dermed kontakt med fire av barnevernlederne som jeg vurderte kunne gi meg mye og god informasjon, og hvor utvalgskriteriet bredde og variasjon var til stede, hvorpå alle fire samtykket til å la seg intervju. De to andre informantene er rekruttert blant lederne av de 10

største barnevernkommunene i landet, og min kjennskap til dem har jeg fått gjennom deltakelse på Kommunens sentralforbund (KS) sin halvårslige samling på barnevernfeltet, ASSS barnevern. Begge disse svarte umiddelbart ja til å la seg intervju.

Blant mine informanter er det en mann, resten er kvinner. Informantene har fra et og et halvt års til fem års erfaring som barnevernledere, gjennomsnittlig erfaring er tre år. Alle informantene har videreutdanning utover grunnutdanning, og fire av informantene har masterutdanning. Fem av seks informanter har arbeidet som avdelingsledere i kommunal barneverntjeneste, eller som ledere i andre offentlige instanser før de ble barnevernledere. Barneverntjenestene lederne representerer er ulikt organisert i kommunen, men flere av tjenestene er under oppvekstsektoren og i en enhet for barn og familie. Kun en tjeneste er organisert direkte under kommunedirektør.

I forkant av intervjuene sendte jeg ut en informasjons-e-post til barnevernlederne hvor jeg presenterte bakgrunn for studien, hensikten og metoden. Jeg la også med informasjonsskrivet hvor de ble forspurt om å delta, som også inneholdt samtykke til deltakelse (vedlegg 2). Jeg åpnet opp for at informantene selv kunne velge sted for intervju, men kom med forslag til aktuelle tidspunkt.

4.3 Intervjuguide og kartleggingsskjema

For å sikre god struktur i intervjuet utarbeidet jeg en intervjuguide med de temaene og spørsmålene jeg ønsket å få belyst (vedlegg 3). Intervjuguiden inneholdt fem spørsmål direkte knyttet til problemstillingen. En intervjuguide til bruk i åpne intervjuer bør ikke være så strukturert at den består av faste spørsmål med faste svaralternativ. Selve intervjuet bør heller ikke være uten noen plan for hva samtalen skal inneholde (Jacobsen, 2015). Jeg utformet derfor spørsmålene som åpne spørsmål, hvor det ikke var faste svaralternativ, slik at informantene i stor grad kunne beskrive og fortelle fritt.

I tillegg til intervjuguide utarbeidet jeg et kort kartleggingsskjema som jeg ba informantene fylle ut, enten i forkant av intervjuet eller under intervjuet (vedlegg 3). Kartleggingsskjemaet inneholdt spørsmål om bakgrunnsinformasjon om den enkelte informant slik som alder, utdanning, tidligere yrkeserfaring, antall år som leder og arbeids-/ansvarsområder i tjenesten de leder. Det inneholdt også konkrete spørsmål om tjenesten, som antall ansatte, organisering

av tjenesten i kommunen, antall innbyggere tjenesten skal dekke, om tjenesten er interkommunal, og til siste spørsmål om barnevernleder deltar i nettverk med andre barnevernledere. Formålet med kartleggingsskjema var å få nødvendig bakgrunnskunnskap om den enkelte barnevernleder og om tjenesten de leder, slik at jeg kunne tilpasse spørsmålene underveis i intervjuene, og for å få en bedre forståelse at det som kom frem. Både intervjuguide og kartleggingsskjema ble sendt ut på e-post til informantene sammen med informasjonsskrivet i god tid i forkant av intervjuene.

4.4 Gjennomføring av intervjuene

Før jeg startet med intervjuene foretok jeg et prøveintervju av nestleder i egen barneverntjeneste for å få testet ut spørsmålene i intervjuguiden, gå gjennom kartleggingsskjema, prøve ut båndopptaker og for å øve på å intervju. Dette opplevdes svært nyttig, da jeg blant annet så hvor viktig det var å stille oppfølgingsspørsmål mellom spørsmålene i intervjuguiden, og å la informanten snakke ferdig uten at jeg avbrøt med mine refleksjoner og tanker. Prøveintervjuet ble foretatt i midten av november, et par uker før de ordinære intervjuene.

De seks intervjuene ble foretatt i perioden november 2021 – januar 2022, i hovedsak etter den tidsplanen som var satt opp ved oppstart. Alle intervjuene skulle i utgangspunktet foregå på kontorene til barnevernlederne, men på grunn av korona-situasjonen med høyt smittetrykk i intervjuperioden, måtte 4 av intervjuene foregå på Teams.

Alle intervjuene ble tatt opp på båndopptaker etter samtykke fra informantene, også intervjuene som foregikk på Teams. Det at intervjuene ble tatt opp på bånd, gjorde at jeg kunne fokusere på kontakten med den jeg intervjuet, samtidig som jeg kunne gjøre notater underveis.

4.5 Transkribering

Etter at intervjuene er foretatt, er det ideelle at intervjuene skrives ut i sin helhet for å få en bedre oversikt og slik at det blir lettere å analysere data. På den måten blir materialet strukturert, og dette er i seg selv en begynnelse på analysedelen (Kvale & Brinkmann, 2015). Alle de seks intervjuene ble transkribert fortløpende etter som de ble avholdt. Dette var nyttig for å få en jevn fremgang i skriveprosessen, og for å unngå at jeg skulle sitte med en stor transkriberingsjobb etter at alle intervju var foretatt. En annen grunn var at jeg vet å

transkribere fortløpende ble oppmerksom på min spørsmålsformulering og min spørrestil, slik at jeg dermed kunne korrigere og forberede meg underveis ved at jeg lærte av mine feil og svakheter ved intervjustilen. Underveis i transkriberingen av det enkelte intervju, forsøkte jeg å se tekstene opp mot mine notater for å se om det var noe som var uklart og som jeg trengte å få oppklart eller utdypet i etterkant, eller om det var noe jeg burde følge opp eller endre på til neste intervju.

4.6 Dilemmaer med å studere egen organisasjon eller forske på sitt eget fagfelt

Ingen av mine informanter er ansatt i tjenesten jeg selv arbeider i, men flere av dem er barnevernledere i tjenester som jeg samarbeider med, eller tidligere har samarbeidet med. En viss nærhet vil det derfor være ved å intervjuer barnevernledere som jeg kjenner litt fra før, og i et fagfelt som jeg selv arbeider i til daglig og har god kjennskap til. To av barnevernlederne kjente jeg ikke fra før, annet enn at jeg hadde truffet den ene av dem ved en anledning på et seminar.

Det kan være både fordeler og ulemper med å studere eget fagfelt og egen organisasjon. Fordeler kan være at man har en førstehåndskjennskap til det man skal studere, noe som gjør at man kjenner organisasjonens strukturer, historie, språket som brukes, og at man lett blir møtt med tillit og åpenhet. Det er imidlertid også ulemper ved å ha en nærhet til fagfeltet og det man skal studere. Nærheten kan føre til man utvikler såkalte «blinde flekker», som vil si at man på grunn av kjennskapet til organisasjonen får en forutinntatt holdning til hvordan ting er. Nærheten kan også føre til at det blir problematisk å ha den kritiske avstanden som er nødvendig når man skal studere noe (Jacobsen, 2015).

4.7 Validitet og reliabilitet

I all forskning er hensikten å frembringe informasjon som er troverdig, gyldig og interessant. Forskning krever at forskeren arbeider systematisk i alle faser, både når det gjelder innsamling, behandling og presentasjon av data. Den empirien man samler inn, bør tilfredsstillende to krav. Det ene kravet er at empirien må være gyldig og relevant, det man kaller valid. Med dette menes at det man samler inn, må gi svar på de spørsmålene man har stilt, og resultatene må oppfattes som riktige. Det differensieres mellom to typer gyldighet og relevans, intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om hvorvidt man har dekning i data for de slutningene vi trekker, og i hvilken grad man har fått tak i de riktige kildene og om

de gir riktige informasjon (Jacobsen, 2015). Jeg har i min undersøkelse intervjuet barnevernledere som alle har arbeidet som ledere over flere år, og som dermed har erfaring på området min problemstilling er rettet mot. Jeg har ikke intervjuet andre ansatte i tjenestene. Det at jeg kjente noen av mine informanter fra før, og tidligere har snakket med enkelte av dem om tema som er nært opp mot problemstillingen, kan ha ført til at jeg påvirket noen av dem ved at jeg dreide intervjuet inn mot tema jeg visste de hadde bestemte meninger om.

Ekstern gyldighet handler om hvorvidt resultat fra et område kan overføres til å være gyldig på andre områder eller andre sammenhenger (Jacobsen, 2015). I denne studien har jeg 6 informanter, fra tjenester av ulik størrelse og av ulike organisering. Lederne er fra tre ulike fylker, men alle fra den sørlige delen av landet, og fra byer eller kommuner i nærheten av storbyer. Barnevernledere andre steder i landet, eksempelvis i nord og i mer grisgrendte strøk, kan ha andre typer utfordringer, f.eks. knyttet til tilgjengelighet til hjelpeinstanser, reisevei til brukerne osv.

Det andre kravet som må tilfredsstilles, er kravet om at empirien må være reliabel, det vil si pålitelig og troverdig. Reliabilitet handler om at undersøkelsen som gjennomføres må være til å stole på, og at andre forskere må kunne komme til samme resultat på andre tidspunkt (Kvale & Brinkmann, 2015). Metodisk så betyr dette at man må gjennom spesielle faser når man gjennomfører en undersøkelse, og i fasene skal metoden hjelpe forskeren til å stille kritiske spørsmål til de valgene som gjøres, og konsekvensene av disse (Jacobsen, 2015). Metodisk har jeg fulgt fasene i en undersøkelse, og i forbindelse med intervjuene har jeg foretatt et prøveintervju som skulle gjøre meg ekstra godt forberedt da jeg skulle starte de ordinære intervjuene. Prøveintervjuet gjorde at jeg fikk forbedret meg på enkelte punkt, og gjort visse endringer til jeg startet opp de ordinære intervjuene.

Det at fire av seks intervju måtte foregå på Teams i stedet for gjennom fysiske treff på barnevernleders kontor, kan ha virket inn på reliabilitet fordi det blir en kunstig setting ved å snakke med hverandre gjennom dataskjermen. Et undersøkelsesopplegg utsetter informantene for ulike stimuli og signaler, og konteksten kan være med å påvirke ved om den for eksempel er kunstig (Jacobsen, 2015). Imidlertid var det ingen av de fire informantene som påpekte at det var uheldig at intervjuene var på Teams. Flere av dem påpekte derimot at de syntes det var en fordel da det var lettvinnt og tidsbesparende, og at de etter hvert var blitt vant til å ha møter på denne måten.

4.8 Analysemodell for datahåndtering

Kvalitativ metode er som nevnt innsamling av ord, og kvalitativ analyse vil derfor være en analyse av tekst. Analyse av kvalitative data handler om å redusere de tekstene man har til mindre enheter som avsnitt, setninger eller enkeltord, for så å binde disse elementene sammen. Deretter må man forsøke å forstå de ulike delene i lys av den helheten som dannes. En slik veksling mellom deler og helhet kalles for hermeneutisk metode (Jacobsen, 2015).

Analyse av kvalitative data handler om fire forhold; dokumentere, utforske, systematisere og sammenbinde. For å utføre dette arbeidet så har jeg benyttet meg av en matrise i form av en tabell som jeg vil komme tilbake til nedenfor.

I dokumentasjonsfasen er arbeidet konsentrert om å beskrive det som er kommet inn gjennom intervju ved å skrive dette ut, og til en viss grad systematisere det. Videre foretas det en utforskning av det som er skrevet ut, ved at forskeren ser om det er bestemte forhold som kommer frem av dataene. For å redusere all den informasjonen man sitter med, deles teksten inn i ulike kategorier. Dette kan være kategorier som tema, hendelser, tidspunkt osv. Videre grupperes informasjonen etter kriterier. Siste fase handler om å sammenbinde og trekke opp forbindelser mellom de ulike kategoriene, ved at man ser om flere personer snakker om et samme fenomen, eller at de ulike kategoriene gjerne belyser et mer overordnet tema.

To ulike tilnærminger til kvalitativ analyse er innholdsanalyse og prosessanalyse. Jeg vil her gå nærmere inn på førstnevnte, da det er den jeg har valgt som tilnærming i denne oppgaven. I innholdsanalysen er det sentrale i oppstarten å finne relevante kategorier ut ifra tekstene man sitter med, og redusere tekstene til mer overordnede og meningsfylte kategorier. Det viktige blir da å finne disse relevante kategoriene og fylle dem med mening (Jacobsen, 2015).

Alle intervju er skrevet ut i sin helhet, et datamateriale som til sammen ble på 85 sider. I min analyse av data startet jeg med å lese gjennom alle de transkriberte intervjuene flere ganger. Dette for å få et helhetsinntrykk av innsamlede data, og for å være helt oppdatert på hva informantene faktisk hadde sagt. Videre laget jeg en oversikt i form av en tabell hvor jeg satte opp de ulike spørsmålene i intervjuguiden i en horisontal linje, og en oversikt over de ulike informantene i en diagonal linje. Jeg fylte deretter inn hva de ulike informantene svarte på de ulike spørsmålene, slik at jeg til slutt hadde flere oversiktsark, som etter hvert ble til en

matrise på flere sider. Ved å lage denne oversikten, ble de ulike spørsmålene i intervjuguiden det første settet med kategorier i analysen.

Analysematrisen som ble benyttet er lik følgende:

Spørsmål fra intervjuguide	Størrelse på tjeneste og org.	Hvilke utfordringer opplever du som barnevernleder i din hverdag? Beskrivelse av disse.	Av utfordringene du har nevnt- hvilke er de mest dominerende og fremtredende?	Hva medfører utfordringene for deg i din hverdag?	I hvilken grad får du støtte i utfordringene du står i, og av hvem?
Informanter:					
Barnevernleder 1					
Barnevernleder 2					
Barnevernleder 3					
Barnevernleder 4					
Barnevernleder 5					
Barnevernleder 6					

Tabell 1: Analysematrise barnevernledere

I dette steg i prosessen var alle utfordringene barnevernlederne hadde nevnt skissert under spørsmålet «Hvilke utfordringer opplever du som barnevernleder i din hverdag», mens jeg i neste spørsmål kun skisserte de utfordringene som barnevernlederne hadde opplyst var de mest dominerende og fremtredende.

Videre lette jeg systematisk i matrisen etter data i form av uttalelser, ord og setninger, som omhandlet samme tema eller lignet hverandre, og deretter merket jeg disse med samme fargekode. Jeg gikk også tilbake i det transkriberte materialet og lette jeg etter sitat fra den

enkelte informant, gjerne sitat som jeg tenkte oppsummerte essensen i temaene, og markerte dette i tekstene der. Til slutt satt jeg igjen med seks ulike tema som jeg merket med seks ulike fargekoder i analysematrisen.

Videre i prosessen dannet jeg utfra de seks temaene, nye kategorier som ikke kom frem av intervjuguiden og spørsmålene der, men som jeg selv etablerte etter at jeg hadde foretatt den første kategoriseringen. En slik prosess kalles ofte for aksial koding eller andre-syklus koding (Jacobsen, 2015). Koding er en svært sentral faktor i innholdsanalyse, og viktige for å få oversikt over tekstene man sitter med (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg brukte lang tid på denne prosessen, og måtte gå mange runder før jeg falt ned på hvilke temaer som skulle inngå i de ulike kategoriene. Jeg opplevde at flere av temaene lignet hverandre og gled inn i hverandre, slik at det til tider var vanskelig å vite hvor de skulle plasseres. Noen tema var også såpass små at jeg måtte velge dem bort. Jeg falt likevel ned på seks hovedkategorier. Når dette var gjort satte jeg de nye kategoriene, som var basert på fargekodene, inn i en ny oversiktstabell som vist nedenfor:

Nye kategorier= tema som går igjen:	Beskrivelse av utfordringene – hva sier de ulike informantene om tema: utsagn, setninger og sitat som beskriver essensen.
Tema 1(grønn)	
Tema 2(brun)	
Tema 3(rød)	
Tema 4(blå)	
Tema 5 (lilla)	
Tema 6 (gul)	

Tabell 2: Analysematrise tema/kategorier

Utfra hver av kategoriene, beskrev jeg hva informantene hadde sagt om det aktuelle temaet. Jeg så ganske fort at det var tre tema som gikk igjen hos alle eller majoriteten av informantene. Dette var tema som jeg vurderte å være mest fremtredende og dominerende

blant utfordringene barnevernlederne hadde fortalt om. Parallelt så jeg også på hva hver av informantene hadde besvart som deres største utfordring. Dette samsvarte i stor grad med de tre temaene som utpekte seg, med unntak av hos en barnevernleder. Denne utfordringen ble derfor tatt med under en kategori som jeg kalte « andre utfordringer».

Gjennom kodingen fikk jeg svært god oversikt over tekstmateriale, og også kjennskap ned på detaljnivå. Det å få kunnskap om detaljer er også en av fordelene med koding (Kvale & Brinkmann, 2015).

Siste del av analysen bestod i å sette funnene sammen på nytt, og på nytt se dem opp mot ulike sitater fra informantene.

4.9 Forskningsetiske hensyn

Et informert samtykke betyr at informantene informeres om at de har rett til å trekke samtykke om de skulle ønske det, og at deltakelse er frivillig (Kvale & Brinkmann, 2015).

Alle mine informanter fikk informasjonsskriv med samtykkeskjemaet oversendt i god tid før selve intervjuet, og alle samtykket frivillig. De mest sentrale momentene i informasjonsskrivet ble kort gjennomgått i starten av intervjuet, og alle informantene fikk også anledning til å komme med spørsmål både før og etter intervjuet.

Konfidensialitet handler om hva man som forsker blir enig med informanten om at dataene fra intervjuene kan brukes til (Kvale & Brinkmann, 2015). Alle informantene ble informert om hvordan dataene fra undersøkelsen kom til å bli brukt, og jeg har gjennom hele studien vært opptatt av å ivareta konfidensialiteten. Jeg har i oppgaveskrivingen forsøkt å ta bort alle identifiserbare opplysninger som navn på personer, navn på kommuner slik at informantene ikke skal kunne identifiseres.

Bruken av sitater fra informantene i oppgaveteksten er klarert med den enkelte informant ved at sitatene er oversendt dem for godkjenning.

5. PRESENTASJON AV FUNN

I dette kapitlet vil jeg presentere de funn som har kommet frem etter min analyse av de seks intervjuene, og dette skal besvare problemstillingen: « Hvilke utfordringer opplever barnevernledere at de står overfor i dagens barnevern, og hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende?»

I og med at problemstillingen er todelt, vil jeg dele dette kapitlet i to underkapitler. Av analysen fremkommer det en rekke ulike tema og problemstillinger som barnevernlederne opplever som utfordrende. Disse er som nevnt inndelt i seks kategorier, og jeg vil presentere alle disse i det første underkapittelet. Blant utfordringene som blir presentert, er det tre hovedtema som går igjen, og som viste seg som fremtredende og dominerende blant barnevernledernes opplevde utfordringer. Disse vil jeg gå grundigere inn på i siste underkapittel. Avslutningsvis vil jeg kort oppsummere funnene.

5.1 Barnevernlederens utfordringer i deres arbeid

Tre typer utfordringer som dominerer

Alle barnevernlederne fortalte om ulike former for utfordringer knyttet til forberedelsene og arbeidet inn mot barnevernsreformen, eller oppvekstreformen som den senere er blitt kalt. Dette temaet vil bli grundig beskrevet i del 2 i kapitlet. Det samme vil utfordringer med å ha stor arbeidsbelastning og det å skulle håndtere alle typer arbeidsoppgaver på egen hånd, og utfordringen med å stå alene med et stort ansvarsområde.

Utfordringer med å lede ansatte i tider med stor endring

Barnevernfeltet er i stadig endring, og det skjer mer innen norsk barnevern enn det har gjort på lenge, og dette krever at ansatte må jobbe på nye måter. Flere av barnevernlederne forteller om utfordringer knyttet til å få ansatte med på endringene som skjer innenfor barnevernfeltet, og å få dem til å endre praksis de hadde hatt gjennom årrekker. En barnevernleder forteller om et opplevd paradigmeskifte som skjer innenfor norsk barnevern hvor ting nå blir mer systematisert, og hvor man trekker jussen inn i faget i mye større grad, og vokter de ulike lovverkene opp mot hverandre. Barnevernlederen nevner også implementering av ny rettspraksis fra EMD og Høyesterett, som har endret tjenestens måte å jobbe på, og hvor grunntanken er at man alltid skal arbeide for gjenforening av barn og foreldre, samt gi barn i fosterhjem mer samvær enn tidligere. Hun forteller at det å få de ansatte med på disse nye

endringene, kan være utfordrende og det kan være vanskelig som leder for å få alle med i samme retning. Barnevernlederen beskriver dette slik:

«Men den viktigste ressursen jeg har, det er jo de ansatte, så det å kunne gå i takt med dem, jobbe i endring, og få de med, og jobbe for at de skal forstå hvorfor vi må endre oss, hvorfor vi må gå i denne takten. Og det er jo klart, det er utfordrende.»

«Vi har ansatte som har jobbet her i 20 år, og som har vært med på pendelen, den har svingt fra det ene til det andre, og som opplever at vi nå er tilbake igjen, men det å jobbe med å få dem til å forstå at det er ikke det at den er tilbake igjen, det er noen andre premisser, eller andre forutsetninger.»

«Så skal man hele tiden lede med stødig hånd». «Balansekunst. Det er en balansekunst.»

En annen barnevernleder forteller om tilsvarende utfordring i sin tjeneste, hvor det har vært vanskelig å få de ansatte til å snu sin tankegang i forhold til ny rettspraksis, spesielt dem som har fulgt opp barn i fosterhjem over tid. Barnevernlederen forteller at de ansatte kommer i en skvis mellom det å være lojal mot ny rettspraksis, og det å være lojal mot fosterforeldrene. Som leder har hun måtte gå aktivt inn og bytte om på roller, og å ta noen grep for å endre strukturene og motivere de ansatte til å endre arbeidsmåter.

Begge barnevernlederne betegner det å få ansatte med i endringer, som noe som oppleves som tunge prosesser i lederrollen.

Samarbeids- og samhandlingsutfordringer eksternt og internt

Ulike former for samarbeids- eller samhandlingsutfordringer er også et tema som barnevernlederne trekker frem som en utfordring de står overfor. Samarbeidsutfordringer kan handle om både eksternt samarbeid, og internt samarbeid i egen kommune eller tjeneste.

Når det gjelder det **eksterne** samarbeidet nevnes spesifikt samarbeidet inn mot Bufetat av en barnevernleder. Utfordringen retter seg i hovedsak mot rekruttering av fosterhjem, og det at Bufetat ikke klarer å fremskaffe fosterhjem når dette søkes om, eller det at det går for lang tid å få fosterhjem til barn som trenger det, til tross for deres bistandsplikt til kommunene.

Barnevernlederen nevner også at det er utfordrende at Bufetat tilsynelatende har mer ressurser enn kommunen, og at det oppleves at de stadig rekrutterer nye ansatte samtidig som de overfører flere og flere oppgaver til kommunene. Hun beskriver det slik:

«Det er jo rart. Vi hadde jo om det spillet som er mellom kommune og stat på lederutdanningen, og det spillet som er mellom Bufetat, Bufdir og kommunene, hvor kommunene får så lite ressurser og det flommer over i den andre enden.»

En av barnevernledere i en stor barneverntjeneste forteller om utfordringene det er med å jobbe godt sammen med andre instanser, som f.eks. BUP, rundt de barna som har krav på hjelp etter flere lovverk, og da særlig etter helse- og omsorgsloven. Utfordringen her går direkte på samarbeidet, og at tjenestene i stedet for å jobbe sammen, skyver ansvaret over på hverandre. Barnevernlederen tror årsaken til utfordringen er følgende:

«Sannsynligvis i en frustrasjon over at ingen opplever å ha ressurser da, og kompetanse til å hjelpe på en god måte, da. Men dette synes jeg til stadighet vi sitter i diskusjoner om.»

Samarbeid og samhandling **innenfor** en og samme kommune beskrives av en barnevernleder også som utfordrende, og vedkommende viser til en struktur og organisering i kommunen som gjør det tverrfaglige samarbeidet vanskelig. Barnevernlederen mener det hadde vært enklere å jobbe sammen dersom man hadde vært organisert i samme virksomhet. Hun peker også på uenigheter på høyere ledernivå som preger samarbeidet nedover i linjene.

Barnevernlederen sier følgende om denne uenighet:

«Nå er det tre ledere som er uenige om alt, og det preger jo oss. Når de ikke klarer å samhandle, så gjør jo ikke de andre tjenestene det heller. Så det er krevende.»

En barnevernleder forteller detaljert om hvordan de nye kravene og arbeidsoppgavene utenfra har skapt en «effektivitetskultur» blant ansatte som igjen har ført til utfordringer i samarbeidet internt. Effektivitetskulturen har ført til mindre selvstendighet hos enkelte saksbehandlere og andre ansatte. De ansatte er opptatt av å ha og å følge rutiner på alle felt, og dersom det er felt det ikke finnes rutine på, blir det uklarheter om ansvarsfordelingen, og det blir diskusjoner internt om hvem som skal gjøre hva. Dette gikk klart utover samarbeidet internt.

Barnevernlederen beskriver denne utfordringer slik:

«Det har blitt så mye, eller det har blitt litt sånn at for å bli mest mulig effektiv så skal vi ofre oss, og rasjonalisere mest mulig oppgaver. Og ikke snakke sammen, for det blir dobbeltarbeid, og så blir samarbeidsutfordringene da større fordi vi ikke snakker sammen.»

«Det er så mange ansatte som krever rutiner for alt de skal gjøre. Og så er det litt sånn; kan du ikke gjøre noe på egen hånd, på en måte? Nei, vi må ha rutiner på alt, slik at vi kan gjøre det riktig og for. Og vi har bidratt til denne kulturen selv. Så prøver jeg jo å dra ned litt på de mest detaljerte rutinene, og ikke minst så har vi jobbet med å se på hvordan vi kan jobbe mer som team eller lag rundt barnet.»

Barnevernlederen forteller videre at denne effektivitetskulturen førte en periode til at han som leder fikk en rolle som beslutningstaker eller problemløser overfor de ansatte som ikke klarte å bli enige seg imellom, en rolle han ikke ønsket å ha. Som leder har han sammen med ledergruppen jobbet bevisst med å endre denne kulturen, og kulturen har nå endret seg.

Andre utfordringer som nevnes

Videre vil jeg ta med et par andre utfordringer som også ble trukket frem av noen av barnevernlederne. Dette var tema som kun den enkelte barnevernleder trakk frem, men som likevel fikk stort fokus under intervjuene. Den ene barnevernlederen beskrev det ene temaet som sin største utfordring, og jeg mener derfor det er viktig å få trukket frem i dette kapitlet. Det kan også tenkes at flere av barnevernlederne hadde støttet opp om disse temaene hadde de blitt spurt direkte.

Barnevernlederen i en mellomstor tjeneste forteller at det hun opplever som sin største utfordring i dag, er å **bygge tillitt til barneverntjenesten** ut i samfunnet, og å styrke tjenestens integritet. Hun er opptatt av det som skrives om barneverntjenesten i media, og den skepsisen som er til barneverntjenesten generelt i samfunnet. Hun trekker frem EMD-dommene som en forklaring på skepsisen der ute. Videre er barnevernlederen opptatt av at tilsynene fra Statsforvalteren og rapportene som skrives etter tilsyn, kan være med på å redusere tillitten til barneverntjenesten. Hun beskriver utfordringen på denne måten:

«Og så har vi Statsforvalteren som skal jobbe med tilsyn, og som er vel og bra, for det skal jo styrke tjenestene. Men når de kommer ut med sine tilsynsrapporter, så er det ofte avvik på avvik, naturligvis, fordi de går inn i detaljer, som jeg ikke tror det har vært fokusert så mye på

tidligere. Man tror man gjør et godt stykke arbeid, og så er det kanskje ikke god nok forankret lovmessig.»

«... så skal vi på en måte jobbe med de endringene, men å f.eks. lukke avvik, og så skal vi samtidig jobbe med å styrke legitimiteten og tillit. Jeg synes det er et spenningsfelt som er krevende å stå i.»

En annen leder i en mellomstor tjeneste peker på utfordringer med å rekruttere ansatte til tjenesten, og da spesielt ansatte med erfaring fra kommunalt barnevern. Denne rekrutteringsutfordringer kombinert med dårlig økonomi i kommunen generelt, til tider høyt sykefravær og økt bruk av vikarer for å dekke inn sykemeldingene, opplever barnevernlederen som krevende. Barnevernlederen sier samtidig at det har vært verre tidligere.

«Det har vært mye verre tidligere, du vet for noen år siden sluttet 80 % i barneverntjenesten i kommunen.»

«Det har vært ekstremt høyt sykefravær».

5.2. Barnevernlederens utfordringer- de mest fremtredende og dominerende

Blant barnevernlederne utfordringer er det tre kategorier som gjør seg gjeldende som fremtredende og dominerende, og disse er følgende:

Utfordring med å ha stor arbeidsbelastning og å skulle håndtere alle typer oppgaver

I avsnittet ovenfor beskrev jeg hvordan flere ledere fortalte om hvor vanskelig det kan være å få med ansatte i de endringsprosessene som skjer i barneverntjenestene. Det å få med ansatte i slike prosesser, enten det handler om å innføre nye lovkrav, ny rettspraksis eller organisasjonsendringer, er bare en av barnevernledernes mange oppgaver.

En utfordring som alle barnevernlederne forteller om, er utfordringene en som leder har med å klare å håndtere alle oppgavene man har, og å håndtere en samlet stor arbeidsbelastning. Man kan gjerne si at en barnevernleder har en rekke roller på en gang, og må håndtere flere roller samtidig.

Temaet er knyttet tett opp mot flere av de andre utfordringene som beskrives i dette kapitlet, men jeg velger likevel å ta dette med som en egen kategori da så godt som alle barnevernlederne kom inn på dette temaet i intervjuene, enten som en hovedutfordring eller mer indirekte i forbindelse med andre tema. Temaet er helt klart også knyttet opp mot ressursspørsmålet som jeg vil komme nærmere inn på under utfordringene knyttet til barnevernsreformen.

Så godt som alle barnevernlederne opplever at de har en stor arbeidsbelastning, og at spennet i oppgaver er stort. De beskriver en hverdag hvor det stadig kommer nye krav og oppgaver som må håndteres, og kravene kommer fra flere hold. De kommer eksternt fra direktoratet i form av nye oppgaver og ansvarsområder i forbindelse med barnevernsreformen, nye lovendringer i ny lov, nye krav fra Statsforvalteren om rapportering og lovbrudd som må lukkes etter tilsyn. Internt kommer det krav om endringer og nye oppgaver fra ulike hold i egen kommune, og fra egne ansatte. I tillegg har barnevernlederne faste oppgaver knyttet til daglig drift, både innenfor personal, økonomi og fag. Barnevernlederne i små kommuner beskriver en hverdag hvor oppgavene deres spenner seg fra store faglige spørsmål, til mindre administrative oppgaver som de hadde satt til andre ansatte hadde de hatt ressurser til det. Til tider må barnevernlederne også tre inn som saksbehandlere i enkeltsaker.

En fellesnevner uansett størrelse på tjeneste, ser ut til å være at det faller mange oppgaver på barnevernlederen, og at det er utfordrende å skulle håndtere en stor og kompleks arbeidsmengde innenfor mange ulike felt hvor det stadig skjer endringer. Dette samtidig som daglig drift skal opprettholdes og tjenesten skal levere forsvarlige tjenester.

En barnevernleder i en av de store kommunene beskriver den generelle utfordringen hun opplever det er med å være leder i et fagfelt hvor man hele tiden skal være i drift og utvikling, samtidig som man alltid er i beredskap. Det å være samfunnskritisk tjeneste under pandemien, gjorde at arbeidsbelastningen ble ytterligere forsterket. Barnevernlederen forteller:

«Det har vært stor arbeidsmengde under pandemien, særlig på meg, og mindre på ledergruppen. Og det handler jo om å være samfunnskritisk, at du skal drive barnevern uansett som normalt, og ingenting er som normalt. Enormt mye på smått og stort, og risikovurderinger, tilrettelegginger for det ene, og det andre og det tiende, og det at du er i beredskap hele tiden.»

Barnevernlederne i de små kommunene forteller at de har stor arbeidsbelastning også fordi de ikke har merkantile ressurser til å ta mindre oppgaver, og dette resulterer i at de blir sittende med alle oppgaver selv. Barnevernlederen sier det slik:

«Akkurat dette synes jeg er krevende. Mange sånne småoppgaver som må følges opp. Alt av rapporteringer, og å holde oversikt. Det må en gjøre alene, det er ikke noen å spørre. Det er ikke noen å sette over til, for da tar jeg av saksbehandlerkapasitet.»

«Jeg må være IKT-ansvarlig, jeg må dra alle prosesser. Det er veldig lite drahjelp å få av andre, innenfor vårt felt. Så man sitter med veldig mange baller, samtidig som ansatte har forventninger om at jeg skal mer inn i veldig mange saker fordi vi er en liten tjeneste».

En annen barnevernleder forteller om tilsvarende, og beskriver utfordringen på denne måten:

«Det er det å dekke over alle tre, ikke sant? Når du har 100 % stilling, og så skal du ha ansvar for personal, økonomi og fag, og det å strekke til overalt. Det er en ordentlig utfordring! Og det å ikke ha noen stabsfunksjon. Du har ikke noen, du har ikke noen som kan hjelpe med de tingene».

En annen barnevernleder beskriver det slik:

«Jeg trigges av utfordringer, men det er dager som er fryktelig stressende og hvor jeg tenker at jeg orker ikke jobbe på Kiwi en gang. Jeg vil jobbe på et lager hvor det ikke er folk!».

Utfordringen med å være alene med et stort ansvarsområde

Alle barnevernlederne, med unntak av en, forteller om opplevelsen av å være alene med ansvaret for et stort og komplisert fagfelt. Enkelte beskriver barnevernlederrollen som en ensom post. Flere av lederne forteller om barnevernlederrollen som befinner seg i spennet mellom saksbehandlerne på den ene siden, og ledelsen oppover i kommunen på den andre siden. Flere av lederne, spesielt de som er ledere i mindre kommuner, opplever at de savner det å tilhøre en større ledergruppe. De barnevernlederne som gir sterkest uttrykk for å være alene i sin rolle og opplever dette som er stor utfordring, er barnevernlederne i de små og mellomstore barneverntjenestene. En barnevernleder i en mellomstor tjeneste sier det slik:

«Ja, så egentlig så er det fryktelig ensomt fordi jeg står i spennet mellom kontaktpersonene og ledelsen over meg igjen.»

«Det var jeg nok ikke helt forberedt på da jeg begynte for fem år siden, at det var en ensom post. Men det er det. Det lever jeg godt med, sånn sett, man tilpasser seg. Men man er ikke en av de ansatte. Eh, og det kan jeg heller ikke være, for jeg må av og til ta de kjipe beslutningene, og det må jeg stå i.»

Samme leder beskriver hvordan det er å stå til ansvar for det arbeidet som utføres i tjenesten

«Ja, det er så komplekst felt man leder og man skal stå til ansvar for innbyggere, for politikere. Jeg må jo stille i politiske møter og presentere tjenesten, og svare på spørsmål.»

En annen barnevernleder beskriver det slik:

«Det jeg kanskje heller kjenner på som en utfordring, er at det blir en veldig sånn administrativ og ensom jobb. Du blir jo veldig alene om dette her.»

Barnevernlederen forteller hvordan hun bevisst har valgt å sitte i samme bygg med de ansatte i barneverntjenesten, fremfor å sitte sammen med andre enhetsledere i kommunen, slik det egentlig er tenkt at hun skal. Hun sier følgende om dette valget:

«Det er klart at jeg har prioritert å sitte her på huset, helt siden jeg begynte, og ikke sitte sammen med de andre enhetslederne i et annet bygg, for jeg tenker det er viktig å være tilgjengelig. Men det er klart at det er jo viktig å ha et fagmiljø, må ha et litt fagmiljø rundt, for man blir jo veldig mye alene og ansvarlig. Og det er jo lite oppfølging, jeg får lite støtte.»

En tredje leder forteller følgende når vedkommende får spørsmål om hvilke utfordringer hun opplever at hun står overfor i sin jobb:

«Altså, det som jeg har kjent mest på, og som jeg har vært mest klar på tidligere, er at det er en ganske ensom stilling. I alle fall i en liten kommune. Fordi man ikke har en ledergruppe til å drøfte med, eller løfte faglige spørsmål i. Så jeg sitter veldig mye alene med det ansvaret.»

Denne lederen beskriver også at hun som leder kjenner på at fagfeltet hun arbeider innenfor er spesielt, og at det blant kommuneledelse og politikere er en manglende forståelse og kjennskap til fagfeltet. Dermed blir det ingen å sparre med, ingen å spørre, og opplevelsen blir at andre ikke forstår seg på fagfeltet. Nærmeste leder forstår det hun som barnevernleder står i, men mangler kompetanse på feltet slik at det blir lite hjelp å få for barnevernlederen.

På spørsmål om hvilken støtte hun får i de utfordringene hun står i, svarer hun slik:

«Eh, ja det er hun som min nærmeste leder, som forstår det, men rådene jeg får er ikke særlig gode, synes jeg. Jeg får på en måte ikke noe nyttig, jeg tenker jeg har mer kompetanse selv.»

Barnevernlederen forteller at hun opplever å få støtte i et forum hun sitter i sammen med andre barnevernledere i samme fylke, men hun savner likevel et mindre forum hvor man kan snakke sammen, hjelpe og støtte hverandre. Flere av de andre informantene nevner også nettverk og fora med andre barnevernledere som noe som de opplever som positivt, og hvor de kan få støtte, i større eller mindre grad.

Kun en informant forteller at vedkommende *ikke* føler seg alene som barnevernleder, og sier opplevelsen snarere er tvert imot. Barnevernlederen opplever seg som en del av et større fellesskap, og opplever god støtte av både lederen over, som er virksomhetsleder og som tidligere har arbeidet i barneverntjenesten. Barnevernlederen får også godt støtte av egen ledergruppe. Denne informanten er barnevernleder i en stor barneverntjeneste, og hele tjenesten, inkludert virksomhetsleder, sitter i samme bygg der ansatte sitter i nærhet av hverandre. Barnevernlederen har arbeidet i mange år, og trives godt i felleskapet med andre. Barnevernlederen sier dette om egen situasjon:

«Jeg har nok også en lederstil som gjør at jeg prøver å være veldig synlig. Jeg er mye rundt på bygget og snakker med alle folk, skal jeg til å si. Jeg bruker det som en lederstil, rett og slett. Og jeg har muligheten til å gjøre det også, fordi jeg har NN (virksomhetsleder) som gjør en del av de administrative greiene.»

Til tross for at majoriteten av barnevernlederne opplever at lederrollen deres er en ensom post, og til tross for at flere sier de opplever dette som en utfordring, så opplever ikke alle dette som negativt. En leder sier hun lever godt med å med å være i en ensom rolle, og en annen leder forteller at vedkommende liker denne formen for ensomhet.

Alle barnevernlederne, utenom en, forteller at det er positivt for dem å delta i fora med andre barnevernledere hvor man kan diskutere felles problemstillinger og utfordringer. Det er kun en barnevernleder som ikke deltar i et slik fora, men denne barnevernledere forklarer at hun har et nettverk av tidligere kolleger og samarbeidspartnere som hun bruker aktivt, og hvor hun får støtte.

Utfordringer i forbindelse med forberedelse til barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft 01.01.22, og kommunene og barnevernlederne har i lang tid forberedt seg på den kommende reformen. Både Bufdir, KS, Statsforvalteren og Bufetat har som vist tidligere i oppgaven, hatt sentrale roller i forberedelsesarbeidet inn mot kommunene.

Utfordringer knyttet til forberedelser og arbeid med den kommende reformen har vært et gjennomgående tema i intervjuene med barnevernlederne, og samlet sett fremstår denne utfordringen som den mest fremtredende og dominerende blant lederne. Det skal nevnes at alle intervjuene ble foretatt i månedene rett før, og rett i etterkant at reformens oppstart, og tema var nok av den grunn svært aktuelt for lederne.

Barnevernlederne forteller om ulike former for utfordringer knyttet til reformen. En utfordring som går igjen, er at barnevernlederne opplever at deres kommuner og tjeneste ikke har fått tilstrekkelig med **ressurser** i forbindelse med reformen. Dette til tross for at kommunene har fått et større ansvar både faglig og økonomisk. Utgangspunktet var at kommunene skulle kompenseres for de økte utgiftene, men det kan ifølge flere av informantene virke som om dette ikke har skjedd. Flere av barnevernlederne forteller at de ikke har fått nye stillinger, og at de må realisere de nye oppgavene med nåværende ressurser. Dette gjelder både de små, mellomstore og store tjenestene. Flere av barnevernlederne viser også til at det er generell dårlig økonomi i kommunene, og at det har vært slik over tid. En barnevernleder sier det slik:

«Så vi har noen utfordringer rundt dette med ressursituasjonen. Vi får ingen ressurser til nye stillinger i forbindelse med reformen. Ingenting!»

«Så det er jo det som bekymrer meg for 2022. Hvordan skal vi klare å drifte ut ifra det budsjettet som er vedtatt, med tanke på de nye egenandelene? Og det, - vi har løst dette med reformen, hvem som gjør hva og hvordan vi skal håndtere det, men vi taper jo av andre ressurser.»

Styrking av det forebyggende arbeidet i kommunene og fokus på tidlig innsats, er et av hovedmålene med barnevernsreformen eller oppvekstreformen, og endringer må skje innenfor hele oppvekstsektoren. En annen utfordring som to av barnevernlederne beskriver i denne sammenheng, er at kommunene de er ledere i, mangler eller har et svært begrenset **forebyggende apparat**. Den ene barnevernlederen forteller at kommunen ikke har noen

instanser som arbeider med forebyggede arbeid, og trekker frem helsestasjon som eneste aktuelle instans. Helsestasjonens oppgaver er imidlertid begrenset, og de ansatte der driver blant annet ikke med veiledning i hjemmene, som kan være et godt forebyggende tiltak. Det manglende forebyggende tilbudet fører til at barneverntjenesten må ta ansvar for saker som egentlig ikke tilhører dem, og som burde være håndtert av andre instanser eller tjenester i kommunen. En annen barnevernleder beskriver utfordringen på denne måte:

«Men utfordringen er jo at vi er en liten tjeneste. Vi er en liten tjeneste, og vi har også et lite tjenesteapparat rundt oss, så vi har ikke så mange å spille på i komplekse saker»

«Ja, og vi jobber enda med terskelen eller forståelsen av at barnevernet skal være «på toppen av trappa», og at det skal settes inn hjelp tidligere, og at det ikke er barnevernet som skal sette inn denne hjelpen nødvendigvis.»

Et tredje tema som omhandler forberedelser til barnevernsreformen, er utfordringer knyttet til **barnevernledernes dialog og kommunikasjon** med ledelse og andre samarbeidsinstanser i kommunen om hva reformens målsetning og innhold faktisk går ut på. Som det kommer frem av sitat over, så kan det være utfordrende for en barnevernleder å få andre tjenester til å forstå at forebyggende arbeid også skal utføres av andre enn barnevernet. Det samme kan også se ut til å være utfordringen oppover i linjene. Fire av barnevernledere forteller om utfordringer knyttet til dette temaet, og flere av dem nevner også manglende forståelse og involvering fra ledelsen i kommunen.

En barnevernleder forteller om en kommuneledelse som i forberedelsesperioden ikke tok inn over seg at en barnevernsreform var i kommingen, og som ikke satte tema på dagsorden. Barnevernlederen forteller om hvordan hun tidlig i forberedelsesprosessen informerte kommuneledelse om nye lovkrav som var på vei, og hvordan hun i flere e-poster både til kommunens øverste administrative og politiske ledere etterspurte arbeidet med forebyggende plan i kommunen, uten å få noe svar på sine henvendelser. Hun sier det slik:

«Jeg synes det er krevende å ikke bli hørt, eller ikke få et handlingsrom hvor jeg blir hørt. For jeg har ikke blitt invitert inn i ledermøte en gang, jeg må invitere meg selv inn. Jeg må ta initiativ selv til å fortelle og formidle dette»

«Igjen, denne her manglende interessen». Jeg brenner jo veldig for tidlig innsats og forebyggende arbeid, og det sier jo også kommunen at de gjør. Men jeg tror ikke de vet hva det betyr i praksis.»

En annen barnevernleder forteller at hun har opplevd det som en krevende prosess å stå i reformsarbeidet nettopp på grunn av kommunikasjonsprosessen. Barnevernlederen beskriver det som en strevsomt og utfordrende å måtte kommunisere til kommuneledelse at barnevernsreformen var noe annet enn det de trodde det var. Hun forteller at man altfor lenge trodde, fra kommuneledelsens hold, at barnevernsreformen som en oppvektsreform innebar at barneverntjenesten skulle jobbe mer lavterskel, og at andre instanser skulle få mer hjelp. Hun beskriver dette med følgende utsagn:

«Noen begynte å fable om sånt barnevern ut på skoler, og begynte å se på om barnevernets tiltaksavdeling kan jobbe med tidlig innsats og litt sånn type ting.»

«Dette har nok vært en sånn krevende jobb for min del i kommunen, det å være den veldig vanskelige som kommer og sier at det er ikke barnevernet som skal gjøre med nå, det er dere andre!»

Et annet tema som to av barnevernlederne har nevnt som en utfordring knyttet til barnevernsreformen, er Statsforvalterens rolle i forberedelsesfasen, og her spesifiseres dette med manglende dialog og informasjon fra deres side. Statsforvalteren skulle som nevnt ha en veiledende og støttende rolle inn mot kommunene i forberedelsene. Barnevernlederne forteller at de opplevde det utfordrende å ikke få noe drahjelp av Statsforvalteren i forbindelse med forberedelsene, noe de begge hadde håpet på skulle komme. Den ene lederen formidler det slik:

«... men min opplevelse er vel kanskje at vi ikke får den drahjelpen som vi skulle ønske fra Statsforvalteren, spesielt i forbindelse med reformen, synes jeg. Det blir for uklart, utydelig og det kommer for sent.»

En tredje barnevernleder stiller spørsmål ved om det kan bli utfordrende hvis statsforvalterne blir et mellomledd mellom Bufdir og kommunen, og det blir uklart hvem som skal gjøre hva.

En barnevernleder i en av de interkommunale barneverntjenestene bestående av flere kommuner, fortalte om en utfordring knyttet direkte til det å skulle serve flere kommuner samtidig. Hun siktet da direkte til arbeidet med barnevernsreformen, og forteller at kommunene i tjenestene er svært ulike med tanke på levekårsutfordringer, ressurstilgang, organisering av tjenester internt i kommunen, kultur og så videre. Dette gjør at det er vanskelig å trekke i samme retning og enes om et felles mål når utgangspunktet er så ulikt.

«Ja, ja, så må du liksom, du står i et sånn spenningsfelt hvor du skal lede en tjeneste som skal operere i alle tre kommunene, og du skal gi barna den samme hjelpen. De har jo rett på likeverdige tjenester.»

Positive trekk barnevernlederrollen

Til tross for utfordringene lederne forteller om, så er det viktig å få frem at ikke alle barnevernlederne betegner utfordringene som noe utelukkende negativt. Flere av dem sier de er vant til å leve med utfordringer, og det er en del av hverdagen. Til tross for ulike utfordringer så har alle barnevernledere fortalt om positive forhold ved den rollen de er i, og at de opplever å ha en spennende og meningsfylt jobb. Flere av informantene beskriver også at de har et godt arbeidsmiljø, og at de ansatte rundt dem gjør at de har det bra på jobb. Dette kan illustreres av følgende utsagn:

«Jeg tror det er en av grunnene til at jeg har jobbet så lenge, er fordi jeg trives veldig godt i fellesskapet.»

En annen barnevernleder sier det slik:

« ... men en er jo i denne rollen fordi man synes det er gøy med endring. Man synes det er gøy at det skjer ting. Så jeg opplever det jo til syvende og sist positivt, og så er det jo dager der man kan kjenne på tøffe tak.»

Oppsummering av funn

Barnevernlederne har fortalt om ulike utfordringer, og flere av utfordringene glir over i hverandre på en eller annen måte. Oppsummert så dominerer utfordringer av ulikt slag knyttet til forberedelser inn mot barnevernsreformen, et tema som alle informantene gav uttrykk for å

være svært opptatte av. Videre forteller lederne om det å lede innenfor et fagfelt med mange, tunge og kompliserte arbeidsoppgaver i en tid preget av store endringer og skifter, hvor man både skal klare å håndtere de faste driftsoppgavene samtidig som tjenesten skal være i kontinuerlig utvikling og i beredskap. Flere av barnevernlederne forteller også om hvordan de opplever å stå alene med dette store ansvarsområdet.

Til tross for opplevde utfordringer forteller barnevernlederne også om flere positive forhold ved barnevernlederrollen som gjør at de ønsker å være i stillingen.

6. DRØFTING

I dette kapittelet vil funnene jeg har presentert i kapittelet ovenfor bli drøftet i lys av det teoretiske rammeverket og egne refleksjoner. Jeg vil her forsøke å vise hvordan empirien kan forstås ut ifra Mintzbergs rolleteori (Gottvassli, 2021) og Lipskys teori om bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980).

Barnevernlederne har fortalt om mange ulike utfordringer, og jeg kommer ikke til å ta for meg alle disse i drøftingsdelen da dette vil bli for omfattende. Jeg vil konsentrere meg om de mest dominerende og fremtredende utfordringene, men vil også komme innom enkelte av de andre utfordringene. Jeg har da valgt ut enkelte tema som jeg synes er interessante og som jeg mener gjenspeiler seg spesielt godt i teoriene. Avslutningsvis i kapitelet vil jeg foreta en kort oppsummering av drøftingen.

6.1 Utfordringer med å ha stor arbeidsbelastning og skulle håndtere alle typer arbeidsoppgaver på egen hånd

«Jeg må være IKT-ansvarlig, jeg må dra alle prosesser. Det er veldig lite drahjelp å få av andre, innenfor vårt felt. Så man sitter med veldig mange baller, samtidig som ansatte har forventninger om at jeg skal mer inn i veldig mange saker fordi vi er en liten tjeneste».

Informantene har fortalt om barnevernlederjobben som en stilling der man må ta hånd om mange og ulike oppgaver, fra små detaljerte gjøremål til store omfattende oppgaver. Dette innebærer at barnevernleder får mange ulike roller både innad i tjenesten, og også utad. Som det fremkommer av funnene, må barnevernlederne til tider være alt fra IKT- ansvarlig til den som har den totale oversikten over tjenesten.

Mintzberg beskriver hvordan ledelse er å ha flere roller samtidig, og bruker formuleringen «*Managing is not one of these things, but all of them: it is controlling and doing and dealing and thinking and leading and deciding and more, not added but blended together*» til å beskrive hva ledelse er (Mintzberg, 2009, s.44).

Mintzbergs rolleteori gjenspeiler nettopp den situasjonen barnevernledere står i ved at de må inn i alle de ulike rollene samtidig. Dette er kanskje spesielt betegnende for barnevernlederne i mindre kommuner hvor det ikke finnes støttefunksjoner, slik som hos barnevernlederen

ovenfor som forteller at hun må være alt fra IKT-ansvarlig til den som har totaloversikt. Men også i store tjenester forteller barnevernlederne om hvordan de må klare å håndtere både drift, utvikling og beredskap på en og samme tid. Ut ifra dette ser man at barnevernlederne må ha både mellommenneskelig roller, informasjonsroller og beslutningsroller parallelt. Mintzberg er opptatt av at rollene henger tett sammen og at de er vanskelige å dele opp. Rollene er en integrert helhet. Dette finner jeg igjen hos barnevernlederne hvor de sier de må gjøre mange oppgaver parallelt, og ikke kan legge bort f.eks. beredskapsoppgaven og dra av sted på seminar.

Mintzberg sier rollene glir i hverandre, og mener ledere må klare å balansere mellom rollene (Gottvassli, 2021). Barnevernlederne på sin side forteller at de prøver så godt de kan å håndtere alle rollene, men at det oppleves som krevende og utfordrende.

«Det er det å dekke over alle tre, ikke sant? Når du har 100 % stilling, og så skal du ha ansvar for personal, økonomi og fag, og det å strekke til overalt. Det er en ordentlig utfordring!»

Lipsky (1980) beskriver bakkebyråkraten i en situasjon der de skal utføre statens føringer og politikk i praksis, og hvor det er stor rom for skjønnsutøvelse. Saksmengden er ofte stor i forhold til det ansvaret de faktisk har, og arbeidet deres er komplekst. Samtidig har de en rekke administrative oppgaver som de må ivareta. Lipskys beskrivelser av bakkebyråkraten er svært gjenkjennelig i barnevernledernes beskrivelse av sin arbeidshverdag. De har mange og kompliserte arbeidsoppgaver, og de skal i stor grad utføre de føringene som er bestemt på barnevernsområde. Flere barnevernledere forteller også at de må utføre en rekke administrative oppgaver, som kanskje andre kunne utført for dem hadde ressursene vært til stede.

Barnevernlederne beskriver en arbeidshverdag hvor det er vanskelig å rekke over alle oppgavene, og hvor både tid og menneskelig ressurser er en mangelvare. Lipsky (1980) beskriver dette i sin teori hvor han mener bakkebyråkratene står overfor ulike utfordringer, og hvor den ene er nettopp mangel på ressurser som tid og midler.

Lipskys utfordringer med mangel på ressurser kan beskrives slik:

«Ja, jeg opplever at det med økonomistyring og økonomi, ressurser og økonomi. Det er den store hovedutfordringen.»

Fra egen tjeneste er dette er kjent utfordring, der barnevernleder daglig står overfor utfordringen med å fordele knappe midler på en god måte. I en stor tjeneste med mange avdelinger må barnevernleder hele tiden foreta prioriteringer alt etter hvor ressursene trengs mest.

Utstrakt bruk av skjønn er en annen utfordring Lipsky beskriver, og også denne kan vi se hos barnevernlederne som skal forvalte et lovverk hvor avgjørelse i stor grad må baseres på barnevernfaglige vurderinger og skjønn. Barnevernlederne har fortalt om utfordringer med ny rettspraksis der målet er gjenforening og økt samvær mellom barn i fosterhjem og deres foreldre. På dette feltet er det få fasitsvar, og det må foretas individuelle vurderinger og bruk av skjønn overfor hvert enkelt barn og familie. Utfordringer med bruk av skjønn er imidlertid ikke et tema som har fått stort fokus hos informantene, og ingen av dem har beskrevet det direkte som en utfordring, men tema har kommet frem i forbindelse med andre tema. Det er kanskje noe overraskende at dette temaet ikke har fått større plass, også med tanke på funnene i avhandlingen til Olsvik (2021). Det skal nevnes at barnevernlederne kanskje hadde bekreftet at det å lede innenfor et fagfelt preget av skjønn, er en utfordring, hadde de fått direkte spørsmål om tema. Dette er muligens et tema jeg burde gått mer inn på i intervjuene.

Vage og tvetydige mål og målsetninger er en tredje utfordringer i Lipskys teori, og den preger i aller høyeste grad barnevernledernes arbeidshverdag. Som barnevernleder skal du f.eks. alltid ta avgjørelser som er «til barnets beste», et rettslig prinsipp som innebærer en avveining av mange ulike hensyn. Det kan være vanskelig å vurdere hva som faktisk er til et barns beste, spesielt i situasjoner der man står overfor det man anser som dårlige handlingsalternativ. Det samme gjelder kravet om at alle tjenester etter barnevernlovens § 1-4 skal være forsvarlige. Begrepet kan forstås ulikt, og som barnevernleder kan det være utfordrende å klare å definere akkurat hva som er forsvarlige tjenester og hvordan dette oppnås.

I følge Lipsky (1980) utvikles bakkebyråkraten ulike mestringsstrategier for å håndtere de utfordringene de står overfor, og for å overleve i jobben. Det å rasjonalisere arbeidet og

utvikle rutiner er en mestringsstrategi for å håndtere kompleksiteten i arbeidet. Bruk av denne mestringsstrategien ser man også i funnene fra mine intervju. En av barnevernlederne fortalte om hvordan det i tjenesten hadde utviklet seg en effektivitetskultur på grunn av alle krav og nye oppgaver som tjenesten har fått. Dette førte til at de ansatte, både saksbehandlere og andre, ville ha en oppskrift eller rutine på «alt» de skulle gjøre og på utfordringer de stod overfor, i stedet for å tenke ut handlemåter og gode løsninger selv. De ansatte ønsket en oppskrift de kunne følge. Barnevernlederen beskriver utfordringen slik:

«Det har blitt så mye, eller det har blitt sånn at for å bli mest mulig effektive så skal vi ofre oss og rasjonalisere flest mulig oppgaver, og ikke snakke sammen. For det blir dobbeltarbeid...»

«Nei, vi må ha rutiner på alt, slik at vi kan gjøre det riktig og for.»

«Det er nesten sånn at det er viktigere med rutinen enn å tenke selv hva som er best!»

På bakgrunn av egen erfaring, mener jeg barnevernets komplekse utfordringer ikke lar seg løse gjennom rutiner, klare oppskrifter og gjennom å rasjonalisere arbeidet størst mulig grad. De skjønnsmessige vurderingene som preger barnevernsarbeidet, lar seg vanskelig nedfelle i rutiner hvor man følger en prosedyre fra a til å. Det at man arbeider med mennesker der hvert individ og hver familie er unik, gjør det vanskelig å ha visse standarder som man skal følge. På den andre siden må man ha visse kjøreregler for å sikre systematisk og grundig arbeid, og for å sikre forsvarlig saksbehandling som er overprøvbart i ettertid. Fra egen tjeneste har jeg erfart at det å finne denne balansegangen kan være utfordrende.

Olsvik (2021) gir en beskrivelse av barnevernlederrollen som en moderne lederrolle kalt hybrid lederrolle, med forventinger fra ulikt hold og en rollekompleksitet hvor man dras mellom ulike grupperinger. Beskrivelsen kan i stor grad sammenlignes med utfordringene med å ha en stor arbeidsbelastning og å skulle håndtere alle typer oppgaver på en gang, samt det å skulle få ansatte med på endringer samtidig som man står overfor samarbeids- og samhandlingsutfordringer både eksternt og internt. Den hybride lederrolle kan også sammenlignes med Mintzbergs rolleteori, der lederen har alle rollene på en gang som en integrert helhet, og hvor det er vanskelig å trekke ut konkrete roller.

Slik det ser ut til er barnevernlederrollen en lederrolle tillagt mange ulike oppgaver i fagfelt som er komplekst og i stadig endring. Bufdir sin veileder hvor de seks hovedoppgavene til

barnevernledere er beskrevet, er også med på å bekrefte dette bildet (Bufdir, 2017). Det er store forventninger fra direktoratets side til at en barnevernleder skal utføre og ha kontroll på mange ulike felt, fra fagledelse til offentlig ledelse og tjenesteovergripende arbeid.

Jeg mener det kan diskuteres om det er lagt for mange oppgaver til barnevernlederstillingen, og om det er realistisk at en og samme person skal kunne klare å håndtere så mange ulike oppgaver og ansvarsområder på en og samme tid. Ny lovendring der kommuneledelsen overtar det overordnede ansvaret tror jeg kan være med å avlaste barnevernlederne noe, men på den andre siden vil nok barnevernlederne i praksis likevel stå overfor et stort og bredt ansvarsforhold. Barnevernlederne må ha alt fra overordnet ansvar gjennom styring og ledelse, til kunnskap og oversikt på detaljnivå da de har beslutningsmyndighet i visse typer vedtak. Spesielt for barnevernlederne i mindre kommuner uten stabsfunksjoner, ser man at mange oppgaver faller på barnevernleder, oppgaver som gjerne kunne vært delegert til andre. På den andre siden har ulike tilsyn vist at det er helt avgjørende at noen har det overordnede ansvaret og oversikten, slik at ikke dette blir pulverisert, og i verste fall ikke tatt.

6.2 utfordringer i forbindelse med forberedelse til barnevernsreformen

Innføringen av barnevernsreformen har utfordret barnevernlederne på flere felt, og gitt dem ulike typer utfordringer. På dette feltet kan utfordringene forstås utfra Mintzbergs rolleteori. De ulike rollene er gjenkjennbare på flere måter. Barnevernlederne har fortalt om hvordan de har måtte ta en aktiv rolle og informere politikere og kommuneledelsen om reformen, og på denne måten fronte reformen utad. Her ser vi lederne inntar det som Mintzberg betegner som **mellommenneskelige roller**. Dette både som en gallionsfigur som den som skaper et ansikt utad, og som en leder og kontaktskaper som forbereder og leder tjenesten, og også kommunen, inn mot de endringene som kommer. I forberedelsene til reformen har barnevernlederen i rollen som kontaktskaper vært et forbindelsesledd mellom ulike nivå i organisasjonshierarkiet. Lederen har aktivt tatt kontakt med andre ledere og andre nøkkelpersoner som blir viktige å ha kontakt med i forbindelse med oppgavene som kommer i reformen.

Videre ser vi at barnevernlederne har fått en **informasjonsrolle** i forberedelsene til reformen, en rolle som for flere av dem har vært krevende og vanskelig. Dette beskrives av ledere i både små og store tjenester. Den ene barnevernlederen forteller om utfordringer som hun opplevde som svært krevende i informasjonsrollen overfor ledelsen i kommunen som trodde reformen

var noe annet enn det den var. En annen barnevernleder fikk store utfordringer i rollen som informasjonsspreder da hun ikke fikk komme inn på de nødvendige arenaene der informasjonen skulle gis og hvor kommunikasjonen skulle foregå. Hun opplevde også at informasjon hun ga ikke ble tatt imot av mottakerne, og hun fikk ikke engang svar eller noen form for tilbakemelding når hun tok kontakt. Informasjonen stoppet med andre ord helt opp. Lederen beskriver utfordringene i informasjonsrollen slik:

«Jeg synes det er krevende å ikke bli hørt, eller ikke få et handlingsrom hvor jeg kan bli hørt. For jeg har ikke blitt invitert inn på ledermøte en gang, jeg må invitere meg selv inn. jeg må ta initiativ selv til å fortelle og formidle dette.»

Førstnevnte barnevernleder har beskrevet informasjonsrollen sin på denne måten:

«Og den reformsdelen med kommunikasjon, den synes jeg har vært irriterende, rett og slett! Fordi jeg bruker mye mer krefter på det med mindre resultater enn det jeg er vant til.»

Barnevernlederne i **beslutningsrollen** blir også tydelig i forbindelse med barnevernsreformen. Reformen medfører nye oppgaver som gir økte kostnader for barneverntjenestene og kommunene. Barnevernledere forteller om bekymringer for manglende ressurser til å realisere reformens mål. I Mintzbergs beskrivelse av beslutningsrollene ser vi ledere som **ressursfordelere** som må fordele penger og menneskelig ressurser på en best mulig måte, og dette er også gjenkjennelig i de beskrivelsene barnevernlederne kommer med. En barnevernleder forteller at tjenesten har klart å håndtere de nye oppgavene som kommer med reformen, men dette har medført at den tappes for ressurser på andre områder. Dette viser hvordan hun har fordelt ressursene for å realisere reformens mål, men at dette har fått konsekvenser og utfordringer på andre felt. Dette blir en uheldig virkning av reformen.

Roller som **problemløser** gjenspeiler seg også i eksempelet ovenfor der lederen opplever at nye pålagte endringer skaper utfordringer som må løses, og lederen aktivt må finne nye løsninger og styre organisasjonen i riktig retning. Flere ledere forteller hvordan de har gått i gang med å løse oppgavene i reformen, og stått i førersetet for å lede denne prosessen.

Entreprenøren er den som ønsker å gå nye veier og som har visjoner for organisasjoner. Den ene barnevernlederen forteller hvordan hun brenner for tidlig innsats og forebyggende arbeid, og hvordan hun forsøker å fremme disse interessene, som også er reformens mål, men at hun blir møtt med liten interesse og forståelse.

Lipskys teori om mangel på ressurser som tid, midler og informasjon er også her svært relevant, og hans teori kan være med å forklare noen av de utfordringene barnevernlederne har knyttet til reformen.

Lederne har beskrevet hvordan manglende ressurser gjør det vanskelig å realiseres reformens målsetninger, spesielt i de tjenestene hvor kommunen hadde dårlig økonomi fra før. Manglende informasjon har et par av barnevernlederne også beskrevet som utfordrende i det de har beklaget seg over Statsforvalterens manglende engasjement i forberedelsesperioden hvor de egentlig skulle hatt en veiledende rolle.

«Min opplevelse er vel kanskje at vi ikke får den drahjelpen vi skulle ønske fra Statsforvalteren i forbindelse med reformen, synes jeg. Det blir for uklart, utydelig og kommer for sent. Og ofte får jeg det fra andre barneverntjenester før jeg får det fra Statsforvalteren vår».

Reformens målsetning om forebyggende arbeid og tidlig innsats kan nok også sees opp mot det Lipsky (1980) beskriver er bakkebyråkratens utfordringer med vage og motsetningsfylte målsetninger og mål i deres arbeid. Min erfaring er at det være vanskelig å definere akkurat hva som legges i begrepet forebyggende arbeid og tidlig innsats, og begge begrepene kan fort bli sekkebetegnelser for en rekke oppgaver og ansvarsområder.

Reformen har gitt barnevernlederne utfordringer av ulikt slag, og reformen har vært et tema som alle informantene har vært engasjert i. Ut ifra funnene stiller jeg spørsmålstegn ved om tjenestene og kommunene har blitt godt nok satt i stand til å realisere målene i reformen, når majoriteten av barnevernlederne forteller om manglende ressurser og midler. Jeg undrer meg også over hvordan informasjonen om reformen er kommunisert ut, og da spesielt til ledelsen og politikerne i kommunene, når flere informanter forteller om uklarheter innad i egen kommune om hva reformen egentlig innebærer av endringer, hvem som skal gjøre hva, samt utfordringer med å få kommuneledelse på banen. Statsforvalterens rolle har også blitt belyst i denne sammenheng, der enkelte informanter har etterlyst mer drahjelp. I arbeidet med forberedelsene til reformen i egen tjenesten har jeg i samarbeid med barnevernleder erfart at kjennskapen til reformen har vært ulik hos kommuneledelsen i de tre ulike kommunene tjenesten server. Jeg har lurt på om dette skyldes at de har fått ulike informasjon, eller om det skyldes at de ikke har satt seg inn i de endringene som de er presentert.

I undersøkelsen fra SOS barnebyer fra vinteren 2021 var et av spørsmålene om barnevernlederne mente politikerne i kommunen var bevisst på at de vil få et økt ansvar gjennom reformen. 38 % av svarte at politikerne ikke var bevisst på dette, og 48 % mente at politikerne i deres kommuner ikke forberedte kommunen på å løse oppgaver som følger av reformen. Intervju i denne undersøkelsen er foretatt i perioden november 2021 til januar 2022, og viser at i enkelte kommuner er dette også tilfellet selv nær opp mot reformen, og også etter den er trådt i kraft (SOS barnebyer, 2021).

For barnevernlederne og tjenestene de leder kan mangel på ressurser og manglende involvering fra kommuneledelse i verste fall føre til at reformens mål ikke blir nådd. Det kan også føre til at man ikke får med seg andre tjenester i kommunen i det forebyggende arbeidet slik det er tenkt. Barnevernsreformen er en oppvektsreform der man er avhengig av at alle som arbeider med barn og unge jobber sammen. Slik jeg ser det, kan dette kan bli vanskelig å få til, dersom man ikke har med seg kommuneledelsen, og reformen ikke blir prioritert.

Generelt, og på bakgrunn av de funnene jeg har gjort knyttet til utfordringer i forbindelse med reformen, mener jeg det kan se ut til at utfordringene for barnevernlederne ikke har blitt mindre ved innføringen av reformen. Snarere tvert imot, og en allerede kompleks hverdag for barnevernlederen ser ut til å ha blitt ytterligere komplisert. På den andre siden er det kort tid siden reformen ble innført, og man har ikke fått sett langtidseffekten av de nye endringene. Det kan tenkes at utfordringsbildet vil se annerledes ut om et par år dersom kommuneledelse og politikere har tatt det ansvaret de har fått.

6.3 Utfordringen med å stå alene med et stort ansvarsområde

Mintzberg mener lederen har en mellommenneskelig rolle der lederen er en frontfigur som fremstår som den som har hovedansvaret, og som leder organisasjonen gjennom rekruttering, opplæring og motivasjon (Gottvassli, 2021). Barnevernlederne forteller at de opplever sin lederrolle som en rolle hvor de har og tar hovedansvaret, og hvor de står mye alene med store arbeidsoppgaver. De opererer i mellomrommet mellom ansatte og ledelsen over, og opplever å ha et stort ansvarsområde som de skal stå til rette for. De må for eksempel være gallionsfigur når de skal presentere tjenesten og tjenestens arbeid i politiske organ i kommunen, og for kommunens ledelse, slik som beskrevet tidligere i kapitlet.

Barnevernlederne har ikke bare fortalt om hvordan de opplever å stå alene med et stort ansvarsområde, men de har også beskrevet grundig hvordan de til tider må kommunisere og informere på eget initiativ. Dette kan tyde på at lederne på enkelte området blir alene om kommunikasjonen og med dette alene i informasjonsrollen, på samme måte som de opplever de står alene med et stort ansvarsområde.

Videre har barnevernlederne også fortalt om det å stå alene i beslutningsrollene, som det å skulle være entreprenøren med visjoner, problemløseren som ser mulighetene og styrer organisasjonen og ressursfordeleren som etter beste evne prøver å få midlene til å strekke til. I disse rollene beskriver flere av barnevernlederne utfordringer med å stå alene med hovedansvaret. Flere av dem synes det er tøft å ikke få økonomisk støtte til å realisere alle de nye oppgavene og kravene som kommer, og at de får lite støtte i beslutningsrollen.

«Nei, man er egentlig overlatt til seg selv, så da må man be om hjelp. Det er jo litt travelt i NN kommune...»

«Jeg har en veldig ok leder, det er ikke noe feil med det, men det er en ensom jobb».

Denne typen utfordring kan sees i lys av Lipskys (1980) teori om bakkebyråkraten som står med mange oppgaver i ansvarsområdet mellom myndighetene på den ene siden og brukerne på den andre, og som opplever arbeidsmengden er stor i forhold til det ansvarsområdet de opprinnelig har.

Olsvik (2021) skriver ikke spesifikt om barnevernledernes opplevelse av å være alene med et stort ansvar, men beskriver krysspress mellom motstridende krav og forventinger som kommer fra ulike aktører. Dette kan relateres til beskrivelsen barnevernlederne har av at de føler de befinner seg i rommet mellom ledelsen og de ansatte.

Det er utfordrende at flere av barnevernledere opplever de står alene med et stort ansvarsområde, og at de får begrenset støtte i egen kommune. Jeg stiller spørsmål ved om det å følge seg alene i lederrollen er noe som er spesielt for barnevernledere, eller om lederne innenfor andre kommunale tjenester som for eksempel skoler, barnehager eller PPT opplever det samme? Et par av informantene forteller at det å være i spennet «mellom» ledere over og de ansatte under, gjør at de opplever seg alene. Muligens er det nettopp denne situasjonen som fører til opplevelsen av å være alene, mer enn at man er i et fagfelt man ikke deler med så

mange andre? Min erfaring er at å være i nettverk og fora med andre barnevernledere er positivt for lederne, og kan være med på å skape en større fellesfølelse. Videre lurer jeg på om lederstil og måten tjenesten er organisert på påvirker om man føler seg alene eller ikke? Den informanten som **ikke** opplever å stå alene forteller om en tjeneste som er organisert slik at alle ansatte sitter i samme bygg, inkludert virksomhetsledere. Vedkommende sin utadvendte lederstil gjør at lederen har tett dialog og samhandling med de ansatte.

6.4 Drøfting av andre utfordringer

Barnevernlederne har også fortalt om utfordringer som det å få med ansatte i de nye endringene som skjer på barnevernsfeltet med ny rettspraksis, og stadig nye krav og oppgaver. Denne utfordringen gjenspeiler seg i utfordringer innenfor Mintzbergs **mellommenneskelige** rolle der barnevernlederen som leder har ansvar for personalet, og der lederen må oppmuntre og motivere de ansatte for å drive organisasjonen i riktig retning. To av barnevernledere har fortalt om hvor vanskelig det kan være å få med ansatte, og da kanskje spesielt de som har arbeidet over flere år, på å endre arbeidsmåte i tråd med ny rettspraksis innenfor barnevernfeltet. Den ene lederen forteller at hun synes det er vanskelig å få de ansatte med seg på en klok måte, og få motivert dem til å gå i samme «takt». Hun forteller følgende om hvordan hun som leder er oppmerksom på hvordan hun opptrer i lederrollen, og hvordan hun forsøker å være klok og lytte til de ansatte:

« det tenker jeg kanskje er å være klok nok til å lytte til den enkelte medarbeider, og få motivert dem til å gå i samme takt. Det å stoppe, det å lytte, det å stoppe opp og lytte i denne endringsprosessen. Det å ikke rushe, men faktisk skynde seg langsomt. For vi må ha med de ansatte, de er vår viktigste ressurs».

En annen utfordring som nevnes er at sykefraværet blant ansatte i tjenesten er høyt og det er vanskelig å få rekruttert nye ansatte med erfaring fra kommunalt barnevern. Dette viser utfordringer i den mellommenneskelige lederrollen der leder er den som har ansvar for personalet, og hvor rekruttering er en viktig del. Her må barnevernlederen også gå inn i beslutningsrollen som ressursfordeler som må fordele de ansattes innsats i tider med manglende personell.

Utfordringen med å bygge tillit ut i befolkningen og til samarbeidspartene og andre, slik som den ene barnevernlederen beskrev som sin hovedutfordring, går direkte inn i det Mintzberg

betegner som informasjonsrollen. Som talsmann må man ifølge Mintzberg som leder formidle budskap ut av organisasjonen, på lik linje som barnevernlederen må formidle ut hva barneverntjenesten faktisk arbeider med, og at hovedintensjonen er å hjelpe barn og familier, og på denne måten prøve å skape tillit blant befolkningen (Gottvassli, 2021).

Samarbeids- og samhandlingsutfordringene som beskrives av flere av barnevernlederne kan muligens også forklares ved at man som både ansatte, ledere og tjeneste står overfor vage målsetninger og uklare mål. Det kan ifølge Lipsky (1980) skape konflikter på ulike nivå og av ulike årsaker, og dette har barnevernlederne beskrevet når de har snakket om samarbeids- og samhandlingsutfordringer. En barnevernleder beskriver det slik:

«Det er jo det, og da kan jeg gjerne ta en sånn tredje utfordring, og det går på dette med samarbeid og samhandling, både internt og mot andre. Der synes jeg det er rart at vi ikke klarer å samarbeide bedre mot felles mål, altså.»

En vesentlig endring som allerede er trådt i kraft som en følge av reformen, er endringen i ansvarsforholdet etter barnevernlovens § 2-1. Det overordnede ansvaret for at barneverntjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk og at tjenestene er forsvarlige, går fra den enkelte barnevernleder til kommunens øverste politiske og administrative ledelse (Bufdir, 2021).

Ut ifra funnene i oppgaven kan det se ut til at kommuneledelsene i flere av de kommunene der informantene arbeider, ikke har tatt denne endringen innover seg, og jeg stiller spørsmålsteget ved om de har fått med seg denne lovendringen. Dette kan jo ha endret seg de siste månedene, i og med at mine intervju ble foretatt i perioden november 2021 til januar 2022. Likevel mener jeg funnene er urovekkende med tanke på at lovendringen ble innført fra 01.01.22, og forberedelsene skulle startet lenge før det.

Man kan undre seg over hvorfor kommuneledelsen i informantenes kommuner var så sent ute med forberedelsene til reformen. Var det på grunn av mangel på informasjon, eller fordi den informasjonen de hadde fått var mangelfull? Funnene viser hvordan enkelte av barnevernlederne er dem som har måtte informere og kommunisere reformen ut til kommuneledelse og politikere. Det blir uklart om det var barnevernlederne som skulle gjøre denne jobben, eller om denne informasjonen i større grad burde kommet ovenfra?

Reformen er kommunisert ut via Bufdir der blant annet Statsforvalteren har hatt en formell rolle i informasjonsarbeidet, en rolle som etter mitt syn har vært svært viktig for at kommunene skulle bli godt forberedt. Det er interessant å se på om Statsforvalteren har vært tydelig nok i sin kommunikasjon, og om informasjonen derfra burde ha kommet på et mye tidligere tidspunkt. To av informantene er klare på at de hadde ønsket mer drahjelp fra statsforvalteren i forberedelsene til reformen. Jeg lurer også på om reformen burde vært kommunisert ut på andre måter og via andre kanaler slik at kommuneledelse i større grad og på et tidligere tidspunkt hadde forstått innholdet.

I undersøkelsen er seks informanter intervjuet, et svært begrenset utvalg av norske barnevernledere. Situasjonen kan dermed være en annen i andre kommuner når det gjelder kommuneledelsen involvering og deltakelse i forberedelsene til reformen.

Et annet forhold som jeg mener er interessant å se på, er at ved ny lovendring vil kommunes øverste politiske ledelse også få et overordnet ansvar for barnevernet og at barnevernlovens oppgaver utføres på en forsvarlig måte. Ved innføringen av denne bestemmelsen vender man til en viss grad tilbake til et mer politisk styrt barnevern. Ansvarsforholdet er likevel ikke å sammenligne med det som var før 1993, da man hadde barnevernsnemnda som fattet vedtak i barnevernssaker. Med dagens lovendring vil politikerne imidlertid bli involvert i større grad i barnevernets arbeid enn det de har vært tidligere. Barneverntjenestene skal blant annet årlig levere en tilstandsrapport til kommunestyrene som skal sikre at politikere får bedre innsikt i barnevernets status og utvikling, og målet er at kommunene skal få til bedre prioriteringer og kontroll i kommunene (Bufdir, 2022).

I den forbindelse stiller jeg spørsmål ved i hvilken grad politikerne har kompetanse til å skulle sikre at disse målene nås, og vil kommunestyrepolitikere være egnet til å ta ansvaret for denne oppgaven? Hvilke utfordringer kan man videre forvente seg når politikere i større grad blir involvert i driften av kommunens barnevern? Her kan man muligens tenke seg at det vil bli ulikheter mellom kommunene, og at det kan by på utfordringer i mindre kommuner der forholdene er små og innbyggertallet lavt, og der «alle kjenner alle».

For barnevernlederne tror jeg politikernes involvering kan være en drahjelp til et åpnere barnevern, og det igjen tror jeg er noe som kan gi økt legitimitet i befolkningen. Samtidig vil det kreve mer av barnevernlederne fordi det blir flere å forholde seg til, og et større press i

behandlingen av enkeltsaker. Reformen vil dermed muligens medføre nye og andre typer utfordringer enn de det rapporteres om i dag.

På den andre siden kan det at kommunes øverste politiske ledelse får bedre innblikk og økt innsikt i den kommunale barneverntjenesten, nettopp føre til det som er lovbestemmelsens intensjon, det vil si bedre prioritering og styring i den enkelte kommune. Barnevernlederne kan få støtte og drahjelp til å få de ressursene de trenger for å drive et forsvarlig barnevern. Jeg tror barneverntjenesten kan i større grad komme på dagsorden og bli et mer prioritert område i den enkelte kommune.

En viktig faktor for å sette politisk ledelse i stand til å ta sitt ansvar etter barnevernlovens § 2-1, tror jeg handler om at de må gis god opplæring og tilstrekkelig informasjon om barnevernets arbeid. Deres dialog inn mot barneverntjenesten må være åpen, og her mener jeg barnevernlederne har en viktig jobb å gjøre med å gi politikerne det de trenger av informasjon for at de skal ta sitt ansvar. Det å levere gode og utfyllende tilstandsrapporter til politikere er et eksempel på en viktig oppgave barnevernlederne har i denne sammenheng, en annen er å delta på behandling av relevante saker i Oppvekststyret eller tilsvarende politiske fora.

6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg drøftet de mest dominerende og fremtredende av barnevernledernes utfordringer ut fra det teoretiske rammeverket og utfra egne refleksjoner. Drøftingen har vist at barnevernlederne i utfordringene de står i, har flere ulike roller som de står i parallelt, og at utfordringene kan sees på som dilemmaer som beskrevet i Lipskys teori om bakkebyråkratiet. Drøftingen viser også at barnevernsreformen har gitt barnevernlederne ytterligere utfordringer og at nye utfordringer også kan komme som følge av ny lovbestemmelse om ansvarsforholdet i barnevernlovens § 2-1. Kommunens øverste politiske og administrative ledelse vil få et utvidet ansvar for å drive et forsvarlig barnevern i kommunen, og det kan stilles spørsmåltegn ved om de er godt nok forberedt på å ta dette ansvaret. På den andre siden er reformen nylig trådt i kraft, og det kan ta flere år før man ser resultatene fra de endringsprosessene som nå er satt i gang i kommunene.

7. OPPSUMMERING OG REFLEKSJON

I denne studien har jeg undersøkt, analysert og drøftet hvilke utfordringer kommunale barnevernledere opplever de står overfor i dagens barnevern, og sett på hvilke utfordringer som er de mest fremtredende og dominerende.

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming hvor jeg har intervjuet seks barnevernledere fra seks barneverntjenester av ulik størrelse og med ulike organisering.

Problemstillingen jeg har jobbet ut ifra er følgende; Hvilke utfordringer opplever barnevernledere at de står overfor i dagens barnevern? Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende?

Funnene i undersøkelsen viser at barnevernlederne opplever at de har ulike typer utfordringer, men at det er tre typer utfordringer som er de meste fremtredende og dominerende. Samlet sett forteller barnevernlederne om utfordringer med å få ansatte med seg i tider med store endringer innenfor fagfeltet, om samarbeids- og samhandlingsutfordringer både eksternt og internt, samt andre typer utfordringer av ulikt slag.

De tre utfordringene som er mest dominerende og fremtredende er utfordringene barnevernlederne står i ved å ha stor arbeidsbelastning og å skulle håndtere alle typer oppgaver, utfordringer knyttet til barnevernsreformen, og utfordringen med å stå alene med et stort ansvarsområde. Samtidig forteller barnevernlederne om en hverdag hvor de trives i rollen sin, om et spennende fagfelt og om gode kollegaer som gjør at de blir værende i stillingen sin.

Undersøkelsens funn og drøftinger viser at barnevernlederens utfordringer kan beskrives og forstås ut fra både Mintzbergs rolleteori og Lipskys teori om bakkebyråkratiet.

Barnevernlederne er i en posisjon der de må innta flere roller på en gang, og hvor de som ledere både må ha interpersonlige-, informasjons- og beslutningsroller. Utfordringene barnevernlederne står i kan relateres til dilemmaene bakkebyråkratene står overfor med mangel på ressurser, vage og uklare mål og målsetninger, og hvor de komplekse arbeidsoppgavene gjør at arbeidet forenkles og modifiseres. Barnevernledernes mange roller kan også relateres til funnene i Olsvik (2021) sin doktorgradsavhandling hvor hun beskriver

barnevernlederens rolle som den hybride lederrollen, og omtaler krysspress og kompleksitet i lederens arbeidshverdag.

Jeg mener det er relevant å stille spørsmål ved om de utfordringene barnevernlederne opplever er gjenkjennelig på andre områder innenfor kommunal sektor, som for eksempel i skole, barnehage eller innenfor ulike kommunale omsorgs- og helsetjenester? Er dette utfordringer som generelt er karakteristiske for ledere i kommunal sektor, eller er det slik at det er mer komplisert og utfordrende å være barnevernleder?

Utfordringene knyttet til barnevernsreformen er et funn som har fått stort fokus, og det er kanskje ikke så rart med tanke på at reformen trådte i kraft i løpet av den perioden undersøkelsen pågikk. Reformen var et tema alle informantene var innom, og som de alle naturlig nok var opptatt av. Forberedelsene til reformen har vist seg å gi barnevernlederne ulike typer utfordringer, blant annet når det gjelder ressursituasjonen, manglende involvering fra kommuneledelse, samt vanskeligheter med informasjon og kommunikasjon om hva reformen faktisk er.

Reformen har så vidt trådt i kraft, og nye lovbestemmelser knyttet til det overordnende ansvaret for barnevernet er gitt til kommunes øverste politiske og administrative ledelse. Det blir spennende om lovendringen og innføringen av reformen generelt vil skape nye utfordringene for barnevernlederne, og om den vil løse noen av de utfordringene som fremtrer som dominerende i dag.

7.1 Studiens forskningsbidrag

Det er forsket relativt lite på feltet barnevernledelse tidligere. Etter mitt syn kan denne studien bidra til å få økt oppmerksomhet på barnevernledelse i en tid hvor dette er svært viktig. Vi har sett at fokuset har økt ved at det er kommet en egen barnevernlederutdanning ved NTNU, og i ny lov stilles det også nye og strengere krav til dem som skal lede kommunale barneverntjenester. Studien kommer med andre ord i en tid hvor ledelse av kommunalt barnevern står på dagsorden. Jeg mener derfor at studien kan være et bidrag til å beskrive hva innholdet i barnevernlederrollen faktisk er, hvor krevende og sammensatt en slik rolle kan være, og hvilke utfordringer en barnevernleder i realiteten står overfor.

7.2 Spørsmål til videre forskning

I undersøkelsen er det et begrenset antall barnevernledere som er informanter, og de er fra den sørøstlige delen av landet. I videre forskning hadde det vært interessant å utvide antall informanter, slik at man hadde fått informanter fra ulike deler av landet, og også fra mer gravgrendte strøk. På denne måten kunne man sett om det var andre typer utfordringer som kom frem. Videre kunne det vært interessant å forske på hva som kan forklare eventuelle forskjeller i utfordringene, og med dette se på årsaksforklaringer.

I videre forskning kunne man også sett på hvordan kommunene har håndtert de nye oppgavene som reformen har medført, og hvilke konsekvenser reformen har fått. Var budskapet i reformen konkret og tydelig nok, eller tolkes den ulikt fra kommune til kommune? Har reformen fått utilsiktede konsekvenser som igjen må rettes opp med nye tiltak? Frem i tid vil det også være interessant å se på om reformens mål, og om utsatte barn og familier faktisk har fått den hjelpen de trengte på et tidlig tidspunkt.

7.3 Avsluttende refleksjon

Bakgrunnen for valg av tema og problemstilling til masteroppgaven, var min interesse for kompleksiteten i det å drive ledelse i en kommunal barneverntjeneste. Jeg hadde erfart at det å lede innenfor barnevernfeltet var vanskelig, og at man selv med gode planer og gode intensjoner, kunne ende opp med et dårlig resultat for det enkelte barn og deres familie. Studiens funn mener jeg har bekreftet mine tanker om kompleksiteten i barnevernlederes arbeid, og har vist at barnevernledere må operere på mange nivå samtidig, og i mange ulike roller. Barnevernledernes ansvarsområder går fra det å ha ansvar for beslutninger på individnivå der det skal besluttet om det enkelte barn skal flyttes ut av hjemmet, til overordnet ansvar for personal, økonomi og fag, og videre til det å nå skulle forholde seg til øverste administrative og politiske ledelse i kommunen. Ansvarsområdet er stort og vidt, og det skal håndteres i en hverdag hvor barnevernlederne skal opprettholde beredskap og drift, samtidig som deres tjeneste skal være i kontinuerlig utvikling. Dette i en tid hvor kritikken mot barneverntjenesten i media kommer fra både nasjonalt og internasjonalt hold.

Tidligere i oppgaven har jeg vært inne på spørsmålet om det er for mange og for omfattende oppgaver lagt til en og samme rolle? På bakgrunn av mine funn mener jeg tiden er inne for at det bør foretas en grundig gjennomgang av barnevernsleders ansvarsområder, med en

påfølgende vurdering av om ansvarsområdene er for omfattende. Etter min mening bør ansvarsområdene reduseres, og et steg i riktig retning ser vi forhåpentligvis nå hvor det overordnet ansvaret er gitt til kommunenes øverste ledelse. Dersom dette ansvaret tas slik intensjonen med loven er, vil forhåpentligvis barnevernlederne oppleve økt grad av støtte og involvering på ledelsesplanet, og en opplevelse av å ha flere å dele ansvaret med.

Bufdir sin veileder om operativ ledelse i barnevernet fra 2017 mener jeg også bør gjennomgås og revideres opp mot endring i ansvarsforholdet som en følge av ny bestemmelse i barnevernlovens § 2-1, samt de nye endringene som er kommet som en følge av reformen, og endringene som skjer innenfor barnevernfeltet generelt. Slik jeg ser det tar heller ikke Bufdir sin veileder høyde for at barneverntjenestene i Norge er svært forskjellige både i størrelse, organisering og ressurstilgang, og at for enkelte barnevernlederne vil det nærmest være en uoverkommelig oppgave å klare alle oppgaver det stilles krav om at de skal ivareta. I den forbindelse tenker jeg spesielt på barnevernlederne i de mindre kommunene der forholdene er små, og der ledere ikke har noen støttefunksjoner og tiltaksapparatet er begrenset. Videre mener jeg veilederen heller ikke tar høyde for de mange endringene som har skjedd de senere årene, og som er i ferd med å skje på barnevernfeltet i de kommende årene.

Konsekvensene av å ikke foreta en slik gjennomgang og eventuelt redusere barnevernledernes ansvarsområder eller overføre dem til andre, vil i verste fall være at enkelte kommuner ikke vil klare å drive et forsvarlig barnevern, noe som igjen kan føre til at barn og unge ikke gis det tjenestetilbudet de har krav på. På lengre sikt kan dette føre til at kommunene kan bli stilt ansvarlig gjennom senere søksmål og erstatningssaker.

Barnevernsreformen har videre ført til at barnevernlederne i enda større grad må samarbeide og forholde seg til andre instanser i kommunen som arbeider med barn og unge. Slik jeg ser det blir det en tilleggsutfordring for både barnevernlederne og samarbeidende instanser å finne balansen og ansvarsfordelingen innad i kommunene når det gjelder tidlig innsats og det forebyggende arbeidet.

På dette feltet mener jeg det bør komme klarere retningslinjer som viser tydeligere hvem som har ansvar for hvilke oppgaver innenfor oppvekstfeltet. Slik ansvarsforholdet er beskrevet pr. i dag, er det for uklare linjer, og reformen omtales som en oppvektsreform uten en nærmere konkretisering av hvordan målene skal nås. En konkretisering av ansvarsforholdet bør også

kommuniseres ut via direktoratene til de ulike yrkesgruppene, og ikke bare via Bufdir, da dette vil gi en større tyngde og større grad av forpliktelse for den enkelte tjeneste. På denne måten er sjansen større for at alle involverte instanser tar det ansvar de har i arbeidet med barn og unge.

LITTERATURLISTE

- Bakken, B. (2015). *Barnevernlederes utfordringer. Det komplekse samspillet*. Diakonhjemmets høgskole.
- Bufdir. (2017). *Operativ ledelse i barnevernet. Beskrivelse av krav og forventninger*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Christiansen, Ø. & Heggem Kojan, B. (2016). *Beslutninger i barnevernet* (2.opplag). Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I., Levin, osv. Berg & Kleppe, 2015: *Sosialt arbeid. En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gottvassli, Kjell Aage (2021): *Henry Mintzberg. Om organisasjon, strategi og ledelse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvello, Ø. og T. Moe (red.) (2014): *Barnevernledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Lipsky, M. (1980). *Street Level-Bureaucray. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. FT Prentic Hall.
- Olsvik, Bodil Severinsen(2021): *Skjønn i ledelse av kommunalt barnevern. Kompleksitet, motstridende krav og paradoksale spenninger*. UIT.

Internett:

Bufdir (2020). *Barnevernets historie i Norge.*

https://www.bufdir.no/Barnevern/Om_barnevernet/barnevernets_historie_i_norge/

Bufdir. (2021), *Hva er barnevernsreformen?*

https://ny.bufdir.no/barnevern/fagstotte/barnevernsreformen/?gclid=EAJaIQobChMI89Cwp8c9wIVckeRBR1KPgi8EAAYASAAEgKqjFD_BwE

Fylkesmannen i Aust- og Vest Agder (2018). Historien om Stina.

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/8e9bca4a5f3646ed864560e0b95ec6f6/historien-om-stina---rapport-etter-fylkesmannens-tilsyn.pdf>

Kommunenes sentralforbund, 2022. <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/barnevernsreformen2/barnevernsreformen/>

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), *Barnevernledelse.*

<https://www.ntnu.no/videre/barnevernledelse>

Ot.prp. 76 (2005-2006). *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkes nemndene for barnevern og sosiale saker mv.* Barne- og likestillingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bf781b847d0245829d6d594af94116f9/no/pdfs/otp200520060076000dddpdfs.pdf>

Prop.L.73, (2016-2017). *Endringer i barnevernloven(barnevernsreformen).* Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>

Prop. 133 L (2020-2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven.* Barne- og familiedepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/?ch=1>

Prop. 192 S (2020–2021). *Kommuneproposisjonen 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/65673f5d1c3f4e849a17eed28cc3f972/no/pdfs/prp202020210192000dddpdfs.pdf>

Sos barnebyer (2021). *Barnevernledere svarer. En rapport basert på barnevernlederens vurderinger av egne tjenester*. <https://www.sos-barnebyer.no/ny-barnevernsrapport-2021>)

Statsforvalteren, 2022. *Barnevernsreformen*.

<https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Barn-og-foreldre/barnevernsreformen/>

Stortinget (2021). *Vedtak til lov om barnevern*.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2020-2021/vedtak-202021-173/>

VEDLEGG

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2: Informasjonsskriv med samtykke

Vedlegg 3: Intervjuguide og kartleggings skjema

Vedlegg 4: Matriser brukt i analyseprosess – analysematrise barnevernledere

Vedlegg 5: Matrise brukt i analyseprosess- analysematrise tema/kategori

Vedlegg 1

05.05.2022, 08:44

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

797711

Prosjekttittel

Hva kjennetegner utfordringene barnevernledere opplever de står overfor i dagens barnevern? Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende? Hva kan forklare eventuelle variasjoner i utfordringene?

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Morten Øgård, morten.ogard@uia.no, tlf: 38141771

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Tine F. Langeland, tine.e.farestad.langeland@kristiansand.kommune.no, tlf: 91617604

Prosjektperiode

01.09.2021 - 31.12.2022

Vurdering (2)

28.10.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 13.10.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet. Om prosjektansvarlig ikke svarer på invitasjonen innen en uke må han/hun inviteres på nytt.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/6139c84d-51bb-4079-adb5-bcbe8d9e35fb>

1/4

tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD 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).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness, rådgiver.

Lykke til med prosjektet!

13.10.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 13.10.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet. Om prosjektansvarlig ikke svarer på invitasjonen innen en uke må han/hun inviteres på nytt.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD 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).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness, rådgiver.



Vil du delta i forskningsprosjektet:

Hva kjennetegner utfordringene barnevernledere opplever de står overfor i dagens barnevern?

Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende? Hva kan forklare eventuelle variasjoner i utfordringene?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å få mer kunnskap om de utfordringene barnevernledere i Norge står overfor i dagens barnevern. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å få mer kunnskap om de utfordringene barnevernledere i kommunal barneverntjeneste står overfor i dagens barnevern. Det er ønskelig å få frem hvilke utfordringer som er de mest utfordrende og dominerende for lederne. Jeg vil også så på hva som kan forklare eventuelle variasjoner i utfordringene.

Barnevernet i Norge har de senere årene vært omtalt i media pga. flere domfellelser i EMD, den europeiske menneskerettsdomstolen, og nasjonalt er barnevernet regelmessig i media, ofte på grunn av erstatningssaker fra enkeltpersoner mot kommuner, eller på bakgrunn av tilsynssaker eller rapporter som beskriver svikt i tjenestene. Pr. i dag står norsk barnevern overfor store endringsprosesser med en kommende barnevernsreform/oppvektsreform som trer i kraft i 2022, og med ny barnevernlov fra 2023. Barneverntjenestene i det kommunale barnevernet rundt om i landet er ulike med tanke på størrelse og organisering, og barnevernledernes oppgaver kan derfor være noe ulike, samtidig som de alle er satt til å forvalte det samme lovverket.

I denne studien er jeg interessert i å kartlegge utfordringene og å få høre den enkelte barnevernleders opplevelse av de utfordringene de står overfor. Det kan være seg utfordringer knyttet til ytre press, til faglige spørsmål, økonomisk situasjon og ressursprosjekt, personalsituasjon osv.

I den forbindelse er det ønskelig å intervjuer barnevernledere fra ulike barneverntjenester i landet, gjerne med geografisk spredning og ulikhet i størrelse.

Intervjuet skal gjøres i forbindelse med en masteroppgave i erfaringsbasert ledelse ved Universitetet i Agder, UIA.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Kriteriet for å delta i studien er at du er barnevernleder i en kommunal barneverntjeneste i Norge, og at du har erfaringer og tanker rundt tema som du ønsker å la deg intervju om.

Hva innebærer det for deg å delta?

Studien innebærer å delta på et intervju på ca. en times varighet. Intervjuet vil bli foretatt av masterstudent Tine F. Langeland, som selv har hatt en lederstilling i barneverntjenesten i flere år, og som nå også jobber med blant annet ledelse og driftsoppgaver i en av landets største barneverntjenester. Intervjuet vil foregå som en åpen samtale ut ifra en intervjuguide. I intervjuguiden er det satt opp ulike spørsmål som du vil bli spurt om. Du trenger ikke forberede deg til intervjuene. Du vil bli bedt om kort å fortelle litt om den barneverntjenesten du leder, om din egen bakgrunn og yrkeserfaring, for videre å beskrive de utfordringene du som leder opplever du står overfor i din tjeneste.

Intervjuet vil bli gjennomført i perioden november 2021 – februar 2022. Dersom du ønsker å delta, så kan du ta kontakt med masterstudent Tine Langeland slik at vi kan avtale tid og sted for intervju. Du kan gjerne bestemme sted for intervju. Intervjuet vil bli tatt opp på båndopptaker, dersom du samtykker til det.

Alle sitat fra intervjuet med deg som blir brukt i oppgaven, vil du få oversendt før oppgaven leveres.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Dersom du ønsker å delta, undertegner du samtykkeerklæringen på siste side.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Lydopptaket fra intervjuer vil ikke være tilgjengelig for andre enn masterstudent og veileder, og vil bli sikkert lagret.
- Intervjuene vil bli transkribert i etterkant, og under transkriberingen vil all informasjon anonymiseres.
- Det er kun masterstudent og veileder som vil få tilgang til transkriberingen, og den vil bli oppbevart på passord-beskyttet PC som ikke brukes av andre enn eierne.

Samtykkeerklæringen vil kun være tilgjengelig for masterstudent og veiledere, og den vil bli oppbevart adskilt fra lydopptak for de transkriberte intervjuene.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Både opptak og transkriberte intervju vil bli slettet når oppgaven er ferdig skrevet og sensur har falt. Dette antas å være innen utgangen av 2022.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Tine F. Langeland, masterstudent. Tlf. 916 17 604.
E-post: tine.e.farestad.langeland@kristiansand.kommune.no
- Professor Morten Øgård, veileder. Tlf. 38 14 17 41, e-post: morten.ogard@uia.no
- Førsteamanuensis Cecilie Revheim, veileder. Tlf.: 38 14 19 97, e-post: cecilie.revheim@uia.no
- Vårt personvernombud ved Universitetet i Agder: Ina Danielsen, Tlf.: 38 14 21 40
ina.danielsen@uia.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Morten Øgård
Veileder

Tine F. Langeland
Masterstudent

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hva kjennetegner utfordringene barnevernledere opplever de står overfor i dagens barnevern? Hvilke utfordringer er de mest fremtredende og dominerende? Hva kan forklare eventuelle variasjoner i utfordringene?», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

- at intervjuer/masterstudent kan ta kontakt med meg igjen pr. telefon etter intervjuet, dersom det er behov for å stille oppfølgingsspørsmål.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet. Dette er etter planen innen utgangen av 2022.

(Signert av)

Vedlegg 3

Intervjuguide

Barnevernlederens utfordringer

- Hvilke utfordringer opplever du at du som barnevernleder står overfor i din jobb?
- Kan du beskrive disse utfordringene nærmere?
- Hvilke utfordringer er de mest dominerende, fremtredende og krevende?
- Hva medfører utfordringene for deg i din hverdag, hvordan påvirker de deg i hverdagen?
- I hvilken grad får du som barnevernleder støtte i de utfordringene du står i, og i så fall av hvem?

Avslutning

- Er det noe du vil tilføye før vi avslutter?

KARTLEGGINGSSKJEMA TIL BRUK I FORBINDELSE MED INTERVJU AV BARNEVERNLEDERE

Bakgrunnsinformasjon

Alder og utdanning	
Tidligere yrkeserfaring	
Antall år i jobben som barnevernleder	
Hva er dine hovedoppgaver/ansvarsområder i jobben?	

Om barneverntjenesten du leder

Hvor mange ansatte er det i tjenesten?	
Hvordan er barneverntjenesten organisert i kommunen?	
Dersom tjenesten er interkommunal, hvor mange kommuner inngår i samarbeidet?	
Hvor mange innbygger har din tjeneste ansvar for?	
Deltar du i fora/nettverk med andre barnevernledere? I så fall, hvilke?	

Vedlegg 4

Spørsmål fra intervjuguide	Tjenestens størrelse og organisering	Hvilke utfordringer opplever du	Hvilke utfordringer er mest fremtredende/dominerende/krevende?	Hva medfører utfordringene for deg i din hverdag?	I hvilken grad får du støtte i utfordringene du står i, og av hvem?
Barnevernledere					
Barnevernleder 1 50 år 5 år i jobben	Mellomstor 23.8 årsverk Inter-kommunal for 5 kommuner	Bygge tillit til tjenesten ut i samfunnet, blant publikum og brukere. Styrke integriteten til tjenesten. Media skaper et negativt bilde som vi må jobbe for å endre. Barneverntjenesten står overfor et paradigmeskifte- mer jus og mer struktur inn i barneverntjenesten. EMD-dommer og ny rettspraksis. Krever endringsledelse. Utfordring å få alle ansatte med i endringene som skjer, få alle med samme vei / i samme takt. Være klok i disse prosessene. Balansekunst.	Få de ansatte med i endringsprosessene som skjer. Lytte til dem og få dem med seg. Vanskelig å være klok når noe nytt skal iverksettes. Bygge tillit til tjenesten ut i samfunnet. Styrke integriteten til tjenesten. Ensomt å være leder, var ikke klar over det da jeg begynte. Har ikke en stor ledergruppe rundt meg. Spennet mellom ledelse over og ansatte under.	Trigges av utfordringer, men det er dager som er fryktelig stressende og hvor jeg tenker at jeg orker ikke jobbe på Kiwi en gang. Jeg vil jobbe på et lager hvor det ikke er folk. Men fryktelig ensomt fordi jeg står i et spenn mellom kontaktpersonene og ledelsen over meg. Det lever jeg likevel godt med, sånn sett, man tilpasser seg.	Får god støtte av enhetsleder som leder på en klok måte. Går ikke til leder på nivå over der for å få støtte.
Barnevernleder 2 54 år 2 år i jobben	Mellomstor 55. 4 årsverk Ikke inter-kommunal Kun en kommune	En ensom post å være barnevernleder. Ensomt i spennet mellom ledelsen over og de ansatte. Manglende ressurser, ingen nye ressurser til reformen. Hvordan klare å driver forsvarlig barnevern med manglende ressurser og økte egenandeler som følge av reformen? Generelt dårlig økonomi i kommunen, krise. Kommunen står i fare for å komme på ROBEK-lista. Nye oppgaver i reformen og generelt tapper og går ut over de andre lovpålagte oppgavene. Vanskelig å rekruttere kvalifiserte folk til spesialiserte stillinger, f.eks. veiledere uten å tappe fra kontaktpersonstillingene Samarbeidsproblemer med Bufetat.	Økonomiske- og ressurs-utfordringer kombinert med nye oppgaver og nye krav. Krav i reformen går utover andre oppgaver. Barnevernlederstilling- en administrativ og ensom jobb. Tungt å drive tjeneste som er i motvind. Kommer aldri i mål. Vanskelig samarbeid med Bufetat. Mangel på fosterhjem til de barna som må ut av hjemmet.	Tøft å være leder i offentlig sektor med dårlig økonomi. Mine erfaringer fra tidligere arbeid gjør at jeg takler jobben godt og utfordringene godt. Har bred erfaring fra institusjon, statsforvalter osv. God organisasjonskultur, ro i tjenesten, god lederkultur internt. Vil hverandre vel, og hjelper. Alle sier ja. Det er lett for meg å være leder for denne gjengen her!	Lite oppfølging og lite støtte. Nei, man er egentlig overlatt til seg selv, så da må man be om hjelp. Det er jo litt travelt i denne kommunen. Jeg har en veldig ok leder, det er ikke noe feil med det. Men det er en ensom jobb. Tett på egen organisasjon- kunne sittet et annet sted, men velger å være med egne folk.

		Mangel på fosterhjem til de barna som må ut av hjemmet			
Barnevernleder 3 37 år 3 år i jobben	Liten 6 årsverk Ikke interkommunal Kun en kommune	Kjenner mest på at barnevernlederjobben er en ganske ensom stilling, i en liten kommune. Man har ikke en ledergruppe hvor man kan drøfte eller løfte faglige spørsmål. Opplevelse av å sitte mye alene med ansvaret. Selv om jeg opplever meg som stødig i de faglige utfordringene. Ledelsen i kommune tar ikke innover seg, og setter ikke på dagsorden det som skjer akkurat nå i forhold til reformen. Får ikke drahjelp oppover i systemet, samtidig som de ansatte vil ha meg inn i saker. Heller ikke mer ressurser til reformen. Jeg blir ikke hørt, blir ikke invitert inn på viktige arenaer.	Hovedutfordring er at det er en ensom stilling uten egen ledergruppe og uten noen å spørre med. Det er ingen som forstår og begriper det feltet vi holder på med. Manglende involvering, interesse for og forståelse oppover i kommuneledelsen i den fasen vi er i nå med oppvekst-reform hvor de andre tjenestene skal styrke sitt forebyggende arbeid. En bakoverlent kommune. Vi får ikke mer ressurser eller støtte på det forebyggende. Jeg blir ikke hørt, blir ikke invitert inn på viktige arenaer i forbindelse med forberedelser til barnevernsreformen. Manglende samarbeid på tvers er også utfordrende.	Blir ensom. Jeg blir utålmodig. Savner et fora hvor jeg kan ta opp disse utfordringene. Må passe på at jeg ikke involvere mine ansatte i dette, og lar min frustrasjon gå utover dem. Blir stående mitt mellom ansatte og kommuneledelse.	Jeg er veldig fornøyd med min nærmeste leder(virksomhetsleder). Vedkommende forstår mye av den frustrasjonen eller de utfordringene vi står ovenfor, men det stopper liksom der, jeg får ikke med noen videre. Jeg får heller ikke særlig nyttige råd, da jeg tenker jeg har mer kompetanse selv. Jeg får ikke bindeleddet opp til kommuneledelsen Får litt støtte i fora med andre barnevernledere

		Barneverntjenesten blir et sånn nødvendig «onde» som må være i kommunen. Vanskelig å få alle ansatte med på endringer som skjer innenfor barnevernfeltet. I en liten kommune må man gjøre alt som barnevernleder, har ingen merkantile ressurser.	Må gjøre alle oppgaver alene, ingen hjelp fra noen.		
Barnevernleder 4 46 år 2 år som leder	Stor 90 ansatte Ikke interkommunal Kun en kommune.	Kravet til oss på så mange områder blir større. Utfordring i fht kapasitet. En kommune med lite ressurser til barnevern, slik har det vært over mange år. Ikke fått flere stillinger i forbindelse med reformen.	Lite ressurser og mange krav. Gode krav, men hvordan holder forsvarelsen oppe, hvordan klare alle oppgavene, klare å levere. Fått noen stillinger fordi det var prekært, men likevel ikke tilstrekkelig. De store kravene har gitt oss en ny utfordring, kravet til effektivitet som igjen resulterer i utfordringer i samarbeidet i	Jobber for å snu effektivitetskulturen. Samarbeidsutfordringer i tjenesten har ført til at jeg har blitt brukt som «far» som de har kommet til for å avgjøre hvem som har rett. Måtte bruke tid på de ansatte. Dette har bedret seg.	Får god støtte av ansatte rundt, ledergruppen og nærmeste leder som er virksomhetsleder. Føler seg definitivt ikke ensom og alene. Alle på et hus, og virksomhetsleder sitter rett over gangen. Hun jobbet i tjenesten tidligere.

		<p>Kravet om å bli mer effektive har gitt oss en ny utfordring- samarbeid internt og selvstendighet blant ansatte. De ansatte er opptatt av å følge rutiner, mister selvstendighet og autonomi i denne prosessen.</p> <p>Blir en kultur der vi jager effektivitet, vil ha rutiner og prosedyrer på alt. Opptatt av mitt og ditt ansvar- samarbeidet dårlig. Mer opptatt av system og regler enn barna.</p> <p>Vanskelig samarbeid rundt barn som har rettigheter etter flere lover.</p>	<p>Internt. Leder må være problemløser og beslutningstaker.</p> <p>Utfordringer i samarbeid eksternt. Ansvar skyves over til hverandre, og manglende forståelse for hverandres mandat.</p>		<p>Jeg går mye rundt på bygget og snakke med alle mulig folk.</p>
<p>Barnevernleder 5</p> <p>30 år</p> <p>1 ½ år i jobben</p>	<p>Liten</p> <p>5.5 årsverk Inter-kommunal for 3 små kommuner</p>	<p>Utfordrende inn mot reformen at vi er en liten tjeneste med få forebyggende tiltak. Tiltaksfattigdom, og et lite tjenesteapparat rundt. Få å spille på i komplekse saker.</p>	<p>Tiltaksfattigdom og lite tjenesteapparat er den største utfordringen, og spesielt nå som oppvekstreformen er så nær. Må kjøpe private tiltak.</p> <p>Vanskelig å lede tre ulike kommuner i et</p>	<p>Jeg får ikke energi av å styre og lede. Det er det å møte barn og foreldre av og til som gir meg energi. Ser likevel i et helhetlig perspektiv at det å lede og styre</p>	<p>Har gode kollegaer. Er kjempeheldig, og får mye støtte i det kollegiale.</p> <p>Tjenesten har veiledningsteam via Bufdir. Får støtte</p>

		<p>Utfordrende å finne riktige tiltak når de ikke er i kommunen.</p> <p>Leder for tre kommune som er ulike i kultur, ressurser og organisering. Leder i ulikt landskap, få alle 3 kommuner i samme retning- spesielt i forbindelse med reformen.</p> <p>Ingen drahjelp fra Statsforvalteren inn mot reformen og generelt. Uklar statsforvalter, kommer for sent inn. Er ikke «på» = samarbeid.</p> <p>Det å strekke til som leder på alle områder innenfor fag, personal og økonomi er en utfordring. Må gjøre alt selv i en liten kommune.</p> <p>Tenker det er en ensom jobb på en måte, i alle fall i de oppgavene en har, men har gode kollegaer. Må dra lasset mye alene.</p>	<p>interkommunalt barnevern. Spenningsfelt.</p> <p>Det å klare å strekke til og få gjort alt på alle felt. Må dra mye av lasset alene, det er utfordrende og krevende.</p> <p>Statsforvalter som ikke er «på», men bare skal kontrollere oss som tjeneste.</p>	<p>tjenesten på en god måte bærer frukter hos alle.</p>	<p>derfra. Møter og kan sende mail ved behov.</p> <p>Barnevernlederforum med andre ledere.</p> <p>Går ikke til lederne i kommunen for å hente støtte. Liten forståelse for de utfordringene vi står i, og for barnevernsfaget generelt. At det er slitasje å jobbe med barn som har det vondt.</p> <p>Fornøyd med ressurstilgangen.</p>
--	--	---	---	---	--

<p>Barnevernleder 6 39 år 4.5 år i jobben</p>	<p>Stor 155 ansatte Ikke inter-kommunal. Kun en kommune</p>	<p>Har ikke så mange utfordringer. Hadde flere da jeg begynte for 4.5 år siden.</p> <p>Den generelle utfordringen er å balansere beredskap/drift her og nå, opp mot langsiktig utvikling i tjenesten. Svært stor arbeidsbelastning på meg som leder, spesielt under pandemien.</p> <p>Strevsomm kommunikasjon opp mot politikere og ut i kommunen om hva barnevernsreformen/ oppvekstreformen egentlig er.</p> <p>Ensom jobb, men jeg trives med det. Ikke en stor utfordring.</p>	<p>Kommunikasjon rundt barnevernsreformen, reformen har vært dårlig kommunisert ut og det har vært vanskelig å kommunisere ut i kommunen hva reformen egentlig innebærer. At det er de andre som skal gjøre mer, jobbe mer tidlig innsats og ikke barnevernet. Barnevernet skal fokusere mer på risiko og kompleksitet. Fronte denne saken som leder uten å involvere hele tjenesten i disse utfordringene, det har vært strevsomt. Som leder brukt mye krefter på dette tema.</p> <p>Utfordrende som leder å bære dette og gå foran, og ikke involvere hele tjenesten i dette.</p> <p>Har ellers god kontroll der de har utfordringer, fungerer bra.</p>	<p>Tungt. Har brukt mye krefter på prosessen med reformen, og får mindre resultat enn det jeg er vant til. det har vært irriterende, rett og slett. Lite motiverende. Utfordrende å lede i et felt med så stor grad av kompleksitet.</p>	<p>Får støtte i egen ledergruppe og av kollegaer fra et lederprogram hun tidligere har deltatt i.</p> <p>Går ikke så ofte til kommunalsjef.</p>
--	---	--	---	--	---

Vedlegg 5

TEMA SOM GÅR IGJEN/KATEGORIER:	BESKRIVELSE AV UTFORDRINGENE
UTFORDRINGER KNYTTET TIL BARNEVERNREFORMEN -OPPVEKSTREFORMEN	<ul style="list-style-type: none"> Manglende ressurser til å realisere oppgavene i reformen. Ikke flere stillinger tross flere oppgaver, ikke nok penger til å dekke inn økte utgifter Manglende forståelser hos politikere og kommuneledelse om hva reformen er, og hva det må fokuseres på Kommunikasjonsutfordringer i forbindelse med reformen Vanskelig kommunikasjon om hva reformen egentlig er, for dårlig kommunisert ut hva reformen egentlig er fra Statsforvalteren og Bufdir Begrenset tiltaksapparat i kommune gjør målet med reformen utfordrende – mangler forebyggede apparat. I begge de små kommunene. Liten drahjelp i reforms-forberedelsene fra Statsforvalteren
UTFORDRINGER MED Å HA STOR ARBEIDSBELASTNING OG Å SKULLE HÅNTERE ALLE TYPER ARBEIDSOPPGAVER	<ul style="list-style-type: none"> Mange nye endringer og nye krav til barneverntjenestene i tillegg til drift og beredskap= svært mange oppgaver samlet sett for en leder Som barnevernleder i liten kommune har man ingen stabsressurser- barnevernleder må gjøre alt selv. Ingen avlastning fra andre. Alt fra stort til smått Som leder å klare alle oppgavene som ligger til stillingen – rekke over alt. Både fag, økonomi og personalansvar
UTFORDRINGER MED Å VÆRE ALENE MED ET STORT ANSVARSOMRÅDET	<ul style="list-style-type: none"> Ensom post fordi du er alene «mellom» ansatte og ledere i kommunen. Blir sittende mye alene med oppgavene Står i spennet mellom kontaktpersoner og ledelse over Savner en ledergruppe rundt seg til å sparre med og søke råd hos Ensomt fordi ledere over ikke kan noe om feltet, er ikke interessert, de andre har andre typer utfordringer, barnevern er et spesielt fagfelt. Få andre som forstår fagfeltet Alene/ensom i arbeidsoppgavene, men ikke i organisasjon
UTFORDRINGER MED Å LEDE OG MOTIVERE ANSATTE I TIDER MED ENDRING	<ul style="list-style-type: none"> Utfordrende å få alle ansatte med på de endringene som skjer innenfor barnevernfeltet, eks. ny rettspraksis der det skal arbeides for gjenforening og økt samvær Balansekunst å motivere og få med seg ansatte på en klok måte
SAMARBEIDS- OG SAMHANDLINGSUTFORDRINGER EKSTERNT OG INTERNT	<ul style="list-style-type: none"> Utfordrende å samarbeide med det statlige barnevernet, får ikke det man bestiller til tross for Bufetats bistandsplikt Vanskelig å få til godt samarbeid rundt barn og unge som har krav på hjelp etter flere lovverk. Ansvaret dyttes over på den andre, ingen har ressurser nok Nye krav har skapt en effektivitetskultur som skaper samarbeidsproblemer internt. Ansatte blir mer opptatt av å følge rutiner enn å snakke sammen
ANDRE TYPER UTFORDRINGER	<ul style="list-style-type: none"> Største utfordring er å skape tillit til barneverntjenesten ute i samfunnet og blant brukerne Opplevelse av at tilsynsrapporter fra Statsforvalteren er med å redusere tilliten