



# Masteroppgave

Masterstudium i atferdsvitenskap

Juni 2022

## Endringsarbeid i kommunal sektor

Et atferdsanalytisk perspektiv på kommuners ulike forutsetninger for endringsarbeid

Kandidatnavn: Line Daae Løvstad

Emnekode: MALK5000

Antall studiepoeng: 30

**Fakultet for helsevitenskap**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET

**Endringsarbeid i kommunal sektor: Et atferdsanalytisk perspektiv på  
kommuners ulike forutsetninger for endringsarbeid**

Line Daae Løvstad

MALK5000 Masterstudium i atferdsvitenskap

15.juni 2022

## Sammendrag

Sårbare barn og unge trenger god og samordnet hjelp så tidlig som mulig. Det har lenge vært kjent at tjenestene som skal utføre dette ikke i tilstrekkelig grad får det til. En del av endringene som kommer i forbindelse med barnevernsreformen har til hensikt å regulere dette samarbeidet slik at det blir styrket og harmonisert. Norge består av kommuner som er svært forskjellige. I denne oppgaven gjøres en forholdsvis enkel kartlegging av 12 kommuner for å belyse hvordan de har forskjellige forutsetninger for dette endringsarbeidet, og at en ut fra det også kan forvente at resultatet blir ulikt. Innsamling av data foregår 3-4 måneder før endringene trer i kraft, og problemstillingen blir diskutert ut fra et teoretisk perspektiv. Det er hentet data fra offentlig tilgjengelig statistikk og det er utført enkle intervjuer av nøkkelpersoner tilknyttet kommunenes barneverntjenester. Det er gjort rede for relevant atferdsanalytisk teori for å belyse problemstillingen.

*Nøkkelord:* komplekse systemer, interaksjon, samarbeid, endringsarbeid

## Abstract

Vulnerable children and young people need good and coordinated help as early as possible. It has long been known that the services that are to perform this do not achieve this to a sufficient degree. Some of the changes that come with the child welfare reform are intended to regulate this cooperation so that it is strengthened and harmonized. There are great differences between the local municipalities in Norway. In this thesis, a relatively simple survey of 12 local municipalities is made to shed light on how they have different prerequisites for these changes, and based on this, one can also expect the result to be different. Data collection takes place 3-4 months before this part of the child welfare reform takes place, and the problem is discussed from a theoretical perspective. Data have been obtained from publicly available statistics and interviews have been conducted with key

people associated with the local municipalities' child welfare services. Relevant behavioral analytic theory has been presented to shed light on the problem.

*Keywords:* complex systems, interaction, collaboration, changing behavior

## **Endringsarbeid i kommunal sektor: Et atferdsanalytisk perspektiv på kommuners ulike forutsetninger for endringsarbeid**

Det har lenge vært kjent at tjenester som skal gi sårbare barn og unge tidlig, samordnet og god hjelp ikke i tilstrekkelig grad har fått dette til. Utfordringene med samarbeid mellom tjenester er godt dokumentert. Psykologspesialist Heidi Svendsen Tessand tar utgangspunkt i denne problematikken i sitt innlegg fra 2018 ” Dressjakka møter allværsjakka”.

Innledningsvis skriver hun at det ikke er hvor alvorlige problemer barna og ungdommene har som er den største utfordringen, men at hjelperne deres ikke samarbeider godt nok. Hun er en av initiativtakerne bak Stilasbyggerne som startet sitt arbeid i 2015. I dag er de en ambulant seksjon på avdeling BUP på Akershus universitetssykehus. RBUP har gjort en kartlegging av deres arbeid, Ungdommens stillas, der de skriver: «Tilsynsrapporter som viser at barn og unge ikke har fått den oppfølgingen de har hatt behov for identifiserer manglende samhandling mellom ulike tjenester som et årsaksforklarende problem. Ansvaret skyves mellom tjenester, informasjon glipper, og ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene» (Mellblom et al., 2021, s.5). Videre skriver de om hvordan sektorprinsippet står sterkt i norsk offentlig forvaltning, og de ulike sektorene beskrives som organisatoriske siloer som først og fremst behandler den delen av problemet som de selv har ansvaret for. Avgrensingene gjør det vanskelig å samarbeide på tvers av tjenestene. (Mellblom et al., 2021)

Barneombud Inga Bejer Engh har gjentatte ganger trukket frem utfordringer om samarbeid tjenester imellom. I en avisartikkel i Stavanger Aftenblad fra juni 2021 har barneombudet kartlagt 48 ungdommer som har vært i fengsel. Her trekkes det frem at hjelpetjenester som BUP, PPT, barnevern og skole har vært involvert i ungdommenes situasjon, men at de ofte kommer for sent inn, og de kommer ikke i posisjon til å hjelpe. Hjelpen blir beskrevet som fragmentarisk der de bidrar hver for seg, men evner ikke å samarbeide for å yte god nok hjelp (Engh, 2021). I mai 2022 uttaler Bejer Engh seg til

Aftenposten om at vi må handle nå. Vi må sørge for at de sykeste barnevernsbarna får helsehjelp, vi trenger ikke flere pilotprosjekter og rapporter (Engh, 2022). Som et tilsvarende svar til dette har de tre psykologene Melø, Djup og Nilsen gått sammen og skrevet artikkelen «Det er systemet som er sykt – ikke barnevernsbarna». De påpeker at hjelpeapparatet må bli enige om hvordan ulike aktører kan forstå hverandre i et systemisk perspektiv. Det er behov for tverrfaglige team som arbeider arenaflexibelt sammen med de ulike aktørene (Melø et al., 2022).

Konsekvensene av at tjenestene i for liten grad er i stand til å samarbeide om å gi god og tidlig hjelp til sårbare barn og unge er store - først og fremst for de barna og ungdommene det gjelder, men også i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Barneombudet påpeker at det vil være kostnadskrevende å få til større grad av fleksibilitet, kompetanse og erfaring for å imøtekomme utfordringene, men at dette er langt rimeligere enn hva det vil koste å ikke håndtere disse utfordringene. Engh sikter da til en artikkel i Aftenposten, «Døden i barnevernet». Hun er tydelig på at vi ikke trenger flere slike historier (Engh, 2022). Ytterste konsekvens av at tjenester ikke yter god nok hjelp er at unge mennesker dør, og det har den siste tiden blitt beskrevet flere slike historier, blant annet i Aftenposten. Historien om Liv Monika er en av dem. Artikkelen i Aftenposten beskriver hvordan den 16 år gamle jenta ble en kasteball i systemet og hun ender med å ta sitt eget liv, bare 18 år gammel. Det fremkommer i artikkelen at Statsforvalteren har vært i kontakt med flere av instansene som var involvert. Det har ikke kommet frem kritikkverdige forhold, men det påpekes at ingen har undersøkt hele bildet og sett på om de ulike instansene samlet sett gjorde det de kunne for å redde jentas liv (Moland et al., 2022).

Selv om utfallet ikke alltid er like tragisk og alvorlige som beskrevet ovenfor er det enighet om at konsekvensene av at tjenester ikke evner å samarbeide godt nok om tidlig og riktig hjelp til sårbare barn og unge er store. Barn og unge som har behov for hjelp fra flere

sektorer samtidig i løpet av oppveksten kan være noen som eksempelvis står utenfor skole eller arbeid, som ikke har et godt skolemiljø, eller noen som mottar spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp, er fra lavinntektsfamilier, har helsemessige utfordringer (fysisk og psykisk), får oppfølging av barnevernet, har svake norskkunnskaper, eller har minoritetsbakgrunn (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et al., 2018, s 10 og 11).

Det vil i tillegg være forskjell på hva slags hjelp man kan få ut fra hvor en bor. Det er variasjoner fra kommune til kommune. Tjenestetilbudet til Stilasbyggerne er et eksempel på dette. Deres tjenester er begrenset til 6 kommuner på øvre romerike. Det kan også være forskjeller i andre tilbud, noen kommuner tilbyr psykologtjenester gjennom forebyggende psykisk helse. I Norge står kommunenes selvråderett sterkt. Dette er forankret i grunnloven § 49 andre ledd: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov». Kommunelovens bestemmelser bygger opp under kommunene som selvstendige organer med beslutningsadgang og selvstendig ansvar (Prop 46L (2017-2018)).

1.1.2022 trådte barnevernsreformen i kraft. Barnevernsreformen blir også omtalt som en oppvekstreform, og de to begrepene blir brukt om hverandre. Reformen skal bidra til å styrke arbeid med forebygging og tidlig innsats, og kommunene vil få mer ansvar på barnevernsområdet. Som et ledd i dette arbeidet har stortinget vedtatt nye samarbeidsbestemmelser i 14 velferdstjenestelover, som trer i kraft fra 1.august 2022. Lovene som blir berørt av dette er lov om tannhelsetjenesten, lov om familievernkontoret, lov om grunnskolen og den videregående opplæringa, lov om spesialhelsetjenesten, lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern, lov om pasient og brukerrettigheter, lov om frittstående skoler, lov om barnehager, lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om kommunale krisetilbud, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om

kommunale helse- og omsorgstjenester, lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid, og lov om barnevern (vedlegg 1). Endringene skal regulere samarbeid både på individ- og systemnivå, og de sørger for at de sektorlovene som ikke har bestemmelser om slikt arbeid, nå får nettopp dette. Endringene har til hensikt å harmonisere og styrke samarbeidet mellom velferdstjenestene. De tydeliggjør plikten til å samarbeide (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022). I forbindelse med barnevernsreformen har det i forkant vært et pilot-prosjekt med tre forsøkskommuner, Alta, Færder og Røyken. Deloitte og Telemarksforskning har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet evaluert pilot-prosjektet i perioden 2016-2020, og kom i april 2020 med en sluttrapport. De skriver i sin rapport at de tre kommunene gikk inn i forsøket med ulik grad av forståelse av hva oppgavene ville innebære og kreve i form av faglig kompetanse, rutiner, systemer og organisering. De skriver videre at endringsarbeidet har medført slitasje på ansatte i tjenestene, og at denne type arbeid krever at tjenestene er robuste fra før. Vellykket implementering av nye oppgaver krever både horisontal og vertikal forankring og involvering. De tre forsøkskommunene hadde allerede før forsøket jobbet med å etablere egne arbeidsmodeller for tidlig innsats og helhetlige tjenester til barn og unge. Det var likevel ulikt hvor langt de tre kommunene var kommet i dette arbeidet, og de hadde valgt ulike modeller og måter å organisere dette arbeidet. Det trekkes frem andre forskjeller på kommunene som også påvirker dette arbeidet. Ett eksempel er at Alta kommune har et vesentlig høyere antall saker per ansatt enn de to andre kommunene. Dette fører til høyt saksbehandlingspress på de ansatte, og utfordringer med å prioritere mer forebyggende arbeid. To av kommunene, Færder og Røyken har gjennom perioden 2015-2019 hatt en økende bruk av tiltak der nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester er en del av tiltaket. Røyken kommune hadde i oppstarten en langt høyere bruk av denne type tiltak allerede og har gjennom perioden hatt en svak økning (Overn et al., 2020).



I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i lovendringene i de 14 velferdstjenestelovene som trår i kraft i august 2022. Hensikten med lovendringene er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren, og at denne hjelpen bedre skal tilpasses barn og familiers behov. Jeg vil diskutere hvordan resultatene av dette blir forskjellig i ulike kommuner ut fra et kompleksitetsperspektiv. Kommunene er ulike komplekse systemer hver for seg, de har i utgangspunktet ulike forutsetninger for endringsarbeidet de står ovenfor i forbindelse med lovendringene som trer i kraft 1. august 2022, derfor blir også resultatet ulikt. Som utgangspunkt for dette har jeg undersøkt 12 kommuner. De 12 kommunene utgjør læringsnettverkene på øvre og nedre Romerike, og de samarbeider om arbeidet rundt barnevernsreformen i to ulike grupper.

Det som karakteriserer et komplekst system er at det består av flere elementer og at det er interaksjon mellom elementer, at det har en formasjon som kan endre seg over tid, at det er mangfold, at det befinner seg i et miljø eller en kontekst, og at det er aktivitet. Et komplekst system kan ikke kun forstås som summen av hvert enkelt element. Interaksjon mellom delene av systemet er essensielt. Kontekst og miljø vil også påvirke et komplekst system. Det er derfor ikke mulig å plukke det fra hverandre for å studere elementene hver for seg (Bar-Yam, 1997).

Når vi står ovenfor et komplekst system er det utopi å tro at vi skal kunne ha full kontroll. Vi må bruke vår kunnskap om kompleksitet til å forstå, slik at vi kan utnytte det til vår fordel. Axelrod og Cohen har skrevet boken «Harnessing Complexity» som omhandler nettopp dette. De skriver at det er vanskelig å predikere utfall når interaksjonene er mellom ikke-lineære komponenter. Små endringer et sted i systemet kan føre til en stor effekt et annet sted i systemet, noe de omtaler som sommerfugleeffekten. En kan også oppleve at store endringer kan gi liten ønsket effekt. I dette arbeidet må en legge til rette for økt sannsynlighet for bruk av effektive strategier, og redusere sannsynlighet for bruk av ineffektive strategier.

Det forutsetter en variasjon der en tillater nye kombinasjoner av interaksjoner slik at en kan se hva som gir ønsket effekt. Det kan være vanskelig å finne rett balanse mellom standardisering og variasjon, hvem som skal interagere med hvem, og hvilke strategier som skal velges og hvilke som skal forkastes for å oppnå ønsket effekt (Axelrod & Cohen, 1999).

Ingunn Sandaker skriver i «Et seleksjonsperspektiv på atferdsendring og læring i systemer» at atferd selekteres ved sine konsekvenser. For å forstå atferd i et komplekst system må den studeres i den konteksten den forekommer i. Det er også viktig at det er atferden i seg selv som blir studert, og ikke underliggende eller indre faktorer. For å øke sannsynligheten for å finne måter å endre atferden på må en beskrive atferden og under hvilke betingelser atferden forekommer. For en atferdsanalytisk tilnærming er det også viktig å legge stor vekt på å dokumentere effekten av endrings- og utviklingstiltak. Sandaker påpeker at den generelle samfunnsutviklingen tvinger frem nye organisasjonsformer. Samfunn og arbeidsliv blir mer komplekst og er i stadig endring. Kjente prinsipper for langsiktig organisering og arbeidsdeling mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer blir utkonkurrert av mer fleksible og tidsavgrensede organisasjonsformer. I tradisjonelle institusjoner er roller og samhandlingsmønstre nedfelt i organisasjonens formelle struktur. I mer fleksible organisasjonsformer som for eksempel nettverk vil den enkeltes rolle og relasjonen mellom ulike aktører avgjøres av hvilke bidrag de har til nettverkets formål. Sandaker skriver videre: «Et seleksjonsperspektiv gir mulighet til å studere funksjonelle relasjoner mellom ulike aktører, kulturer og grupper uavhengig av om de hører til samme organisatoriske enhet eller ikke» (Sandaker, 2010, s.476) Hun skriver videre at tradisjonelt sett har intensjoner uttrykt gjennom planer mål og strategier blitt betraktet som de viktigste styringsparameterne. Noen kan tenke at når beslutningen er tatt og planene er lagt vil dette generere ønsket endring (Sandaker, 2010).

Todorov skriver i sin artikkel om lover og den komplekse kontroll av atferd at lover blir utarbeidet for å kontrollere atferd. De har et overordnet mål, en metakontingens. Det er lett å tenke at lover har en aversiv kontroll, men de beskriver også ofte positive konsekvenser for ønsket atferd. Å innføre en ny lov vil kunne føre til ønsket endring i en perfekt verden, men i den virkelige verden er det ikke slik. Todorov har i denne artikkelen sett på hvordan den brasilianske loven som har til hensikt å garantere for barn og unges rett til sunn utvikling blir etterlevd forskjellig. Det er både kulturelle og geografiske forskjeller som har betydning for dette. Han skriver videre at om en ny lov fører til ønsket endring eller ikke avhenger blant annet av om den kommer i konflikt med den praksisen som allerede er innarbeidet (Todorov, 2005).

### **Metode**

Det ble gjort et bekvemmelighetsutvalg av 12 kommuner på grunnlag av tilgjengelighet. Innsamling av data foregikk i perioden fra mars 2022 til april 2022.

Data til tabeller og variabler er hentet fra statistisk sentralbyrå sine nettsider. Det er hentet fra data om kommuner og KOSTRA tall. Dataene er hentet ut per kommune for aktuelle år og satt sammen i tabeller for sammenlikning. Det er gjort en korrelasjonsanalyse av relevante variabler for å vurdere grad av samvariasjon. Dette ble gjort ved å bruke IBM SPSS Statistics for Windows, Version 27.0. Pearsons korrelasjonskoeffisient er benyttet for å måle styrke av den lineære sammenheng.

Det er gjort telefonintervjuer av barnevernledere eller andre nøkkelpersoner for de 12 kommunene. Spørsmålene ble utarbeidet på grunnlag av Deloitte og Telemarksforskning sin rapport og hadde til hensikt å finne ut hvordan kommunene pr i dag lå an i forhold til tidlig innsats og samarbeid mellom tjenester. Alle som ble intervjuet ble spurt om de ville delta. Det ble utarbeidet 3 spørsmål: «1. Har dere etablert egne arbeidsmodeller for tidlig innsats og helhetlige tjenester til barn og unge? 2. Hvordan vil du beskrive barnevernets rolle i det

tverrsektorielle samarbeidet og det forebyggende arbeidet? 3. 1.august 2022 trer nye bestemmelser om samarbeid og samordning i kraft med endring i 14 velferdstjenestelover. Har dere jobbet spesielt med forberedelser til dette?». I noen av kommunene var det barnevernlederne som besvarte spørsmålene, i andre kommuner var det naturlig at de som jobbet spesielt med endringsarbeid knyttet til barnevernsreformen besvarte spørsmålene.

Relevant litteratur er valgt ut fra studiets pensum, og anbefalinger fra veileder. I tillegg er det valgt ut fra min kjennskap til relevante rapporter, avisartikler, nettsider og annet gjennom min jobb tilknyttet barnevern.

Diskusjonen utfører på et teoretisk grunnlag basert på kvantitativ og kvalitativ data som fremstilles for å beskrive kommunenes forutsetninger for endringsarbeidet de står ovenfor, og relevant litteratur.

### **Resultat**

Det er stor variasjon i innbyggerantall i de 12 kommunene, jfr. tabell 1. Den minste kommunen har i 2020 2838 innbyggere, den største har på samme tidspunkt 86953 innbyggere. Tre kommuner som har under 10 000 innbyggere. Tre kommuner har mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, og tre har mellom 20 000 og 30 000 innbyggere. Det er to kommuner som har mellom 40 000 og 45 000. Det er et stort sprang opp til den siste kommunen med nesten 87 000 innbyggere.

Kommunen med flest innbyggere har naturlig nok den største barneverntjenesten med 109,9 årsverk, kommunen med færrest innbyggere har 5 årsverk, jfr. tabell 2. Fire kommuner har mellom 10 og 20 årsverk, og fire har mellom 20 og 30 årsverk i sine barneverntjenester. De to siste kommunene har 46,8 og 53,3 årsverk. Av ansatte i tjenestene for 2020 er det en stor overvekt av barnevernspedagoger. Mer enn halvparten av de ansatte i de 12 barneverntjenestene har denne utdanningen. Det varierer fra 52% til 80%. Det er også en del av de ansatte som er sosionomer. Andelen sosionomer i barneverntjenesten varierer fra 7% til

29%. Ansatte med annen høyskole- eller universitetsutdannelse varierer fra 2% til 25%. 5 av barneverntjenestene har 1 ansatt med merkantil- eller kontorutdanning. Én kommune har ingen ansatte med merkantil utdanning, mens resten varierer fra 0,3 til 4,8 stillinger med denne utdanningen. I 2020 er det ingen med annen utdanning eller ufaglærte ansatte i de 12 kommunene. I årene 2015 til 2019 er det én kommune som oppgir 1,2 eller 1 ansatt, og to andre kommuner som oppgir 1 ansatt henholdsvis i 2016 og i 2018. Det mangler data fra flere av kommunene i dette tidsrommet, men alle har oppgitt 0 antall ufaglærte ansatte i 2020. Halvparten av barneverntjenestene oppgir at de har ledige stillinger 31.12 2020. Kommune 4 har i 2017 oppgitt 12,8 ledige stillinger per 31.12. Denne kommunen har ledige stillinger i alle årene, bortsett fra 2015. Kommunene 5, 8 og 9 har ledige stillinger for fem av de seks årene fra 2015 til 2020. Den siste variabelen i denne tabellen sier hvor mange ansatte det er i barneverntjenesten sett i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Her er det en variasjon fra 3,8 til 8,9. Gjennomsnittet for variabelen er 5,68.

Tabell 3 viser hvor mange årsverk hver kommune har i sektor for helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. Her er det en variasjon fra 103,3 for kommune 12 til 2363,1 i kommune 5. Gjennomsnittet for denne variabelen er 667,2 årsverk.

Tabell 4 gir en oversikt over de 12 kommunenes brutto driftsutgifter per barn med undersøking eller tiltak. Her er det en variasjon fra 38558 til 82078. Gjennomsnittet for kommunene er 51957. De øvrige 10 kommunene har en spredning fra 43469 til 58526.

Tallene for 2020 som viser de 12 kommunenes netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter varierer fra 1,4 til 5,2, tabell 5. Gjennomsnitt for denne variabelen er 3,4. Langsiktig gjeld ekskludert pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter i prosent viser en variasjon hos de 12 kommunene fra 94,6 til 177,9 i 2020. Gjennomsnittet er 127.

Tabell 6 viser kommunens netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år for året 2020. Gjennomsnitt for denne variabelen er 7272. Kommune 4 har den laveste

utgiften med 4899, og kommune 12 har den høyeste med 8717. Her ser vi også antall barn med melding hver kommune har hatt i 2020. Variasjonen her er fra 53 til 888. Det er kommune 12 som også har lavest innbyggertall som har den laveste verdien her, og kommune 5 som har den høyeste, de har også høyeste innbyggertall. Når dette tallet blir utregnet i forhold til antall innbyggere endrer fordelingen seg. Da er det kommune 12 som får den høyeste verdien med 8,0, og kommune 6 får den laveste med 3,4.

Den siste tabellen, tabell 7, viser hvor mange tiltak det er totalt i barneverntjenestene, hvor mange av tiltakstypen nettverksarbeid eller samarbeid med andre tjenester og hvor stor prosentandel denne tiltakstypen utgjør av alle tiltak for 2020. De fleste kommunene ligger forholdsvis nært gjennomsnittet som er 33,7%. Kommune 2 ligger lavest med 20,7% og kommune 1 høyest med 53,3%.

Korrelasjonsanalysen viser en signifikant sammenheng mellom innbyggertall og antall årsverk i barneverntjenesten, antall årsverk i sektor, antall barn med melding, antall barn med barnevernstiltak og antall tiltak med nettverksarbeid eller samarbeid med tjenester. Antall årsverk i barneverntjenesten viser signifikant sammenheng med årsverk i sektor, antall barn med melding, antall barn med barnevernstiltak og antall tiltak med nettverksarbeid eller samarbeid med tjenester. Antall årsverk i sektor for helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste viser signifikant sammenheng med antall barn med melding, antall barn med barnevernstiltak og antall tiltak med nettverksarbeid eller samarbeid mellom tjenester. Antall barn med melding viser signifikant sammenheng med antall barn med barnevernstiltak og antall tiltak med nettverksarbeid eller samarbeid mellom tjenestene. Antall barn med tiltak viser systematisk samvariasjon med antall tiltak med nettverksarbeid eller samarbeid med andre tjenester. Alle overnevnte korrelasjoner er positive og med stor effekt. Det er også en korrelasjon mellom driftsresultat og gjeld. Her er det negativ korrelasjon, altså stor effekt.

Kommune 1 er i denne sammenheng en av de mellomstore kommunene med 17591 innbyggere. De har 18,5 årsverk i barneverntjenesten og til sammen 497 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjenesten. Denne kommunen har vært med i modellkommune prosjektet frem til 2017. Kommunen har utviklet en egen modell for tverrfaglig samarbeid, den heter ”Sammen om barn” og modellen er godt innarbeidet. Kommunen jobber i dag med modernisering og digitalisering av modellen. De ser til BTI modellen i dette arbeidet da de to modellene har mange likheter. Kommunen har rutiner for tverrsektorielle ledermøter med ledere for sektorer som jobber med barn og unge. Kommunen har videreført arbeidet de var godt i gang med før barnevernreformen. De har ikke jobbet spesielt med endringene i velferdstjenestelover som kommer i august i år, men vil ta tak i dette fremover.

Kommune 2 er også i denne sammenhengen en mellomstor kommunene, med 18730 innbyggere. Det er samme år 453 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjenesten, og 18,6 av disse er i barneverntjenesten. Dette er en BTI kommune. BTI står for bedre tverrfaglig innsats og er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre som det er knyttet bekymring til. De av kommunens tjenester som rettes mot barn og unge følger også kompetanseutviklingsprogrammet ”Trygge voksne”. Kommunen har over noe tid jobbet for å fysisk samlokalisere aktuelle tjenester, og vil i løpet av sommeren realisere det. Barneverntjenesten har en sentral rolle i det tverrfaglige samarbeidet. Det er gode rutiner for tverrfaglige drøftinger med skoler og barnehager. I forbindelse med barnevernsreformen er det satt i gang et samarbeid som de kaller ”laget rundt barnet”. Kommunen har jobbet målrettet med tidlig innsats, og har prioritert ressurser til lavterskel-tjenester og forebyggende arbeid.

Kommune 3 er en av de minste av de 12 kommunene med 9062 innbyggere i 2022. I kommune 3 er det 12,4 årsverk i barneverntjenesten og 244 innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjenesten. De har i denne kommunen hatt lite fokus på forebyggende

arbeid, og de har lite tradisjon på samarbeid mellom sektorer . De har en utfordring med å imøtekomme kravene som kommer i forbindelse med endringene i velferdstjenestelover i august i år. Kommunen vedtok i fjor å bevilge midler til tidlig innsats og samarbeid, men selve arbeidet har de startet med nå i år. De ønsker å innføre en modell som likner BTI modellen, men vil gjøre noen tilpasninger ut fra at de er en liten kommune. Det har vært vanskelig å få med helsesektoren på dette samarbeidet, men det er besluttet at det skal gjennomføres. Kommunen har et ressursteam som møtes jevnlig, der skole, PPT og helse alltid er representert, og barneverntjenesten blir inkludert ved behov.

Kommune 4 er den nest største kommunen med sine 42740 innbyggere.

Barneverntjenesten har 46,8 årsverk og det er 936 årsverk innen helse- omsorg, barnevern og sosialtjenesten. Kommunen har siden tidlig på 2000-tallet vært en TIBIR-kommune (tidlig innsats for barn i risiko), de var en av testkommunene for dette prosjektet. I dag er dette arbeidet godt implementert i kommunen. I denne kommunen er det faste barne- og ungdomsfaglige møter på alle skoler og barnehager der barneverntjenesten, psykisk helse, PPT og helsestasjonen deltar. Det kan være noe variasjon i sammensetningen av deltakere. Kommunen har også en egen styringsgruppe med undergrupper som jobber for felles kompetanse og felles oppgaver, blant annet med oppvekstreformen. Samarbeid på tvers av sektorer er viktig for barneverntjenesten, og de har utarbeidet kvalitetsplaner for blant annet å ivareta dette.

Den femte kommunen er den største av de 12 kommunene som blir omtalt i denne oppgaven. Dette er også den eneste av kommunene som har vært gjennom en sammenslåing i 2019. Data som er hentet for denne kommunen fra årene frem til og med 2019 er lagt sammen fra de tre kommunene som ble sammenslått. Det var i 2020 86953 innbyggere i kommunen. Det var 109,9 årsverk i barneverntjenesten. De tre kommunene hadde ulike rutiner for tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Kommunesammenslåing og pandemi har gjort arbeidet



utfordrende, men de har hatt fokus på oppvekstreformen. De holder nå på med implementering av BTI modellen i hele kommunen. De har også jobbet målrettet for å jobbe bedre forebyggende, og det skal gjøres med samarbeid på tvers av tjenester slik at sakene barneverntjenesten skal jobbe med ikke blir like mange. Ved å jobbe smartere får en mer ut av pengene, men det er utfordrende å få til endringene uten at det koster mer ved oppstart. Kommunen har laget et program med ulike prosjekter for oppvekstsektoren. De jobber også med en form for pakkeforløp for de som har behov for hjelp fra barneverntjeneste, BUP og helsetjenester.

Kommune 6 har 24454 innbyggere. Det er 596 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjenesten og barneverntjenesten består av 27 årsverk. Kommunen har vært en BTI-kommune i 4 år. De har hatt en egen pådrivergruppe som har sørget for at dette nå er implementert ut i linja. Kommunen har nylig revidert en handlingsveileder som alle tjenester innen oppvekst og utdanning skal følge. Kommunen har også tatt med arbeid med psykisk helse for voksne i dette, og holder nå på med en formalisering av dette samarbeidet. De har opprettet en egen stilling under barneverntjenesten, med fokus på fagutvikling og tidlig innsats. Det er lagt skarpt fokus på at alle tjenester i kommunen må jobbe annerledes, ikke skyve på ansvar. Ved å vektlegge tidlig innsats og samarbeid mellom tjenestene vil kommunen sørge for at barneverntjenesten jobber med de rette barna, og at de som kan få hjelp på et lavere nivå får det.

Kommune 7 er en av de minste kommunene med sine 7043 innbyggere. Barneverntjenesten består av 10,8 årsverk, og det er 186 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. Det er etablert faste rutiner for tverrfaglige møter. De har satt i gang arbeid med en modell som heter ”En dør inn”, ledelse for dette arbeidet er hos psykisk helse. Denne modellen skal hjelpe kommunen til bedre samarbeid mellom tjenestene og

styrke tidlig innsats. Dette arbeidet var ikke vedtatt i kommuneledelsen da intervjuene fant sted i slutten av mars.

Kommune 8 består av 40459 innbyggere og er en av de største kommunene i denne sammenlikningen. Det er 53,3 årsverk i barneverntjenesten og 981 innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. Denne kommunen ble en BTI kommune i begynnelsen av 2022. Dette hadde da vært i støpeskjeen i 3 år og var svært godt forberedt. Oppvekstreformen har medført en del endringsarbeid i denne kommunen. Noen tiltak som har vært barneverntjenesten sitt ansvar blir nå ivaretatt av andre grunntjenester i kommunen. I forbindelse med reform- og endringsarbeid har skolesektoren i liten grad vært med fra begynnelsen. Det påpekes at det er utfordrende i dag. Endringsarbeid tar tid, og de innser at skoleledelsen burde vært med på dette arbeidet fra oppstart.

Kommune 9 består av 23422 innbyggere. De har en barneverntjeneste som består av 24 årsverk, og det er 624 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. I denne kommunen er Familiens hus godt etablert. Her en felles ledelse for tjenester for barn og unge samlet. I Familiens hus er åpen barnehage, helsestasjon/skolehelsetjeneste, barneverntjenesten, Home-start Familiekontakten og psykisk helse- og familietjenesten samlet. Dette er også en BTI kommune, og koordinator for dette er også ansvarlig for Home-start. Dette er en kommune med lang tradisjon for samarbeid på tvers av tjenester og de er godt i gang med arbeidet med oppvekstreformen. Lederne for tjenestene er opptatt av samarbeid i stedet for å skyve på ansvaret.

I kommune 10 er det 26031 innbyggere. Barneverntjenesten består av 29 årsverk og det er 710 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. Kommunen har samlet en rekke tjenester i Familiens hus: barneverntjeneste, helsestasjon, PP-tjeneste, utekontakter, tjenestestab, psykolog, og advokat. Kommunen har gått bort fra å jobbe etter faste modeller og har utarbeidet en oppvekstplan som skal svare på kravene som kommer med

oppvekstreformen. I dette arbeidet deltar ledere for skole, barnehage, fysio/ergo, nav, kultur og ledere for tjenester i Familiens hus. Alle virksomhetslederne er likestilt. Oppvekstplanen skal gi en bredde for alle tjenester til å bidra slik at barneverntjenesten kan jobbe mer med kjernebarnevern. Oppvekstplanen er vedtatt i kommunestyret.

Kommune 11 har 14637 innbyggere. Det er 308 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjenesten og 20,4 årsverk i barneverntjenesten. I denne kommunen gjør de store fysiske endringer i kommunebygget, og når det står ferdig i mars/april 2023 vil de samle tjenestene som henvender seg mot barn og unge, "En dør inn". Kommunen har utarbeidet en egen plan for dette arbeidet, "Tidlig inn", som de nylig har revidert og digitalisert.

Koordinator for Tidlig inn er ansatt hos forebyggende helsevern. De samarbeider med PPT, helsestasjon, rus og psykisk helse, friskliv og barneverntjenesten. Denne planen vedtatt i kommunestyret. De har også etablert rutiner for møter der de som har beslutningsmyndighet i de forskjellige tjenestene drøfter hvem som skal settes inn. I forbindelse med "Tidlig inn" arbeidet har de også over noe tid latt alle som henvises til BUP komme inn til konsultasjon. Ingen har blitt avvist.

Kommune 12 er minst av kommunene med sine 2838 innbyggere. Det er 5 årsverk i barneverntjenesten og 103 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste. Denne kommunen er en TIBIR-kommune. De har ansatt egne PMTO-terapeuter, men det påpekes at også dette blir sårbart ved en liten tjeneste. Det får stor innvirkning når noen med spesialkompetanse slutter eller går ut i permisjon. Kommunen har et tverrfaglig innsatsteam som startet opp i 2021. I dette teamet er kommunepsykolog, barneverntjenesten, barn og oppvekst, PPT og helsesykepleie representert. Andre inviteres etter behov.

## Diskusjon

Kommunene er komplekse systemer. De består av mange elementer som i varierende og ulik grad interagerer med hverandre og de er i stadig endring. Når en skal sammenlikne kommuner finnes det mange ulike variabler å ta utgangspunkt i. Utvalget av data og variabler i denne oppgaven er valgt for å belyse de forskjellene som er relevante for endringsarbeidet de står ovenfor i forbindelse med barnevernsreformens endring som trer i kraft i august 2022. I rapporten til Deloitte og Telemarsforskning blir det pekt på noen variabler som er av betydning for dette arbeidet. Blant annet sier de at det kreves robuste og stabile tjenester, og det er av betydning hvilket forarbeid kommunen har gjort fra før. De har i sin rapport fulgt tre kommuner over flere år og gjort en grundig kartlegging. I denne oppgaven er det utført en forholdsvis enkel kartlegging av 12 kommuner der data er hentet fra statistisk sentralbyrå sine nettsider, eller ved enkle intervjuer av nøkkelpersoner hos de forskjellige barneverntjenestene. Ved tidspunkt for datainnsamling var ikke data for alle variablene for 2021 tilgjengelig. Data for 2020 er av den grunn valgt ut som grunnlag for sammenlikning. For noen av variablene som belyser robusthet og stabilitet er det hentet ut tall for 5 år, da det er hensiktsmessig å se på de over noe tid. De tre spørsmålene som ble stilt nøkkelpersoner i barneverntjenestene var utformet slik at svarene kunne belyse hvordan kommunene frem til mars 2022 har jobbet med tidlig innsats og samarbeid mellom tjenestene som utgangspunkt for endringsarbeidet de står ovenfor i august 2022.

Det er ikke mulig å oppnå perfekt validitet og reliabilitet. I denne masteroppgaven er noen av begrepene diffuse, og de kan være vanskelig å måle presist. Ved utvalg av variabler som skal belyse forskjeller i størrelse, er det forholdsvis enkelt. Størrelse måles i innbyggertall, antall årsverk i tjenester og liknende. Det er stor sannsynlighet for at utvalget av variabler belyser forskjeller på størrelse presist. Variabler som belyser stabilitet og robusthet hos tjenestene er mer komplisert her er ikke valgene opplagte. Her kunne det vært ønskelig å for eksempel se på sykefravær, turnover, hvor mye relevant arbeidserfaring ansatte

har, og antall ledige stillinger gjennom året. Informasjon om dette er ikke offentlig tilgjengelig pr kommune, og er ikke med i denne oppgaven. Variablene som belyser stabilitet og robusthet i denne oppgaven gir et innblikk, men er ingen presis beskrivelse, dette fører til en svekket indre validitet. Økonomi er også et stort og omfattende fag-område, der denne oppgaven kun belyser noen utvalgte variabler. Her er det i tillegg til inntekter og utgifter mange langsiktige og kortsiktige prioriteringer som spiller inn. Pandemi og sammenslåing av kommuner har påvirket data som er samlet inn. Det er vanskelig å si hvilken, og hvor stor påvirkning dette har hatt. I intervjuene er det flere forhold som har kunnet påvirke svarene. I utgangspunktet fikk ingen spørsmålene på forhånd. Noen av intervjuobjektene avtalte ny tid for intervju etter de hadde blitt kjent med spørsmålene, de fikk da tid til å forberede svarene. De som ble intervjuet har hektiske arbeidshverdager, dette kan påvirke hvor nøyaktige svarene blir. En av nøkkelpersonene hadde nylig startet i stillingen, og hadde av den grunn noe dårligere forutsetninger enn de andre for å kunne svare nøyaktig. De som har blitt intervjuet er i ulik grad involvert i dette arbeidet, og vil ut fra det ha ulike forutsetninger for å kunne gi nøyaktige svar. Rammene for en masteroppgave begrenser muligheten for utvalg av data og variabler. Det kunne vært gjort mer grundige undersøkelser av et randomisert utvalg av kommuner, da ville resultatene hatt en høyere grad av ytre validitet. Problemstillingen blir diskutert ut fra et teoretisk perspektiv. Problemstillingen omhandler endringer som ikke har tredd i kraft, det vil derfor ikke være mulig å analysere de faktiske resultatene. Problemstillingen er allment kjent, og omhandler utfordringer som er av stor betydning for mange enkeltpersoner.

Det behandles ikke persondata i oppgaven. Data og informasjon som kommer frem er offentlig tilgjengelig, og ikke meldepliktig til NSD ifølge deres retningslinjer. Hensikten med oppgaven er å belyse de ulike forutsetningene kommunene har før endringsarbeidet de står ovenfor i august 2022. Jeg har valgt å anonymisere kommunene ved å gi de tall. Det vil være

mulig å identifisere kommunene ut fra data som er oppgitt. Min vurdering er at det ved å gi kommunene tall vil være færre som gjenkjenner kommunene. Anonymiseringen begrenser eventuell belastning noe, uten at det har noen betydning for diskusjonen i oppgaven. Det er ikke spesifisert hvilken stilling intervjuobjektene i de forskjellige kommunene innehar, dette for å ivareta deres personvern. Problemstillingen som blir drøftet i denne oppgaven berører en sårbar gruppe i samfunnet. Eventuelle belastninger denne masteroppgaven vil kunne påføre berørte kommuner må settes opp mot behovet for kunnskap rundt problemstillingen som drøftes (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016, s.23).

Min bakgrunn fra barnevernsfeltet og kjennskap til kommunene har påvirket valg av tema og utvalg av kommuner. Det har også påvirket utvalg av variabler og data. Kjennskap til fagfeltet kan være en fordel, det kan gi et bedre utgangspunkt for å gjøre rett utvalg av data. Men det kan også gi begrensninger ved at en er forutinntatt og gjør mindre grundige undersøkelser i forkant av utvalg. Mine verdier og holdninger kan også ha påvirket min tolkning av data.

Innbyggertallene variere fra 2838 til 86953. Det er tilsvarende variasjon i antall årsverk pr sektor, fra 103,3 til 2363,1 og i årsverk pr barneverntjeneste, fra 5 til 109,9. En stor kommune med flere innbyggere og flere ansatte i kommunal sektor vil stå ovenfor et større system når endringsarbeid skal utføres. Det vil mest sannsynlig være flere nivåer i både tjenester og kommunal ledelse. Implementering og endringsarbeid krever både vertikal og horisontal forankring, dette arbeidet kan være mer omfattende og kreve større innsats enn i en liten kommune. I en liten kommune er forholdene mindre. Det kan gjøre endringsarbeid enklere, men det kan også medføre andre utfordringer. For eksempel at enkeltpersoner kan ha flere roller, og får stor innflytelse på arbeid som utføres. Dersom en person med flere roller er negativ til endringsarbeidet som skal gjennomføres vil det få svært stor betydning.

Endringsarbeid vil sannsynligvis føre til slitasje på tjenestene, hvor stabile og robuste de er i forkant vil derfor være av betydning. Stabilitet i en tjeneste vil kunne påvirkes blant

annet av høy turnover. Variabelen antall ledige stillinger pr 31.12. gir i liten grad et bilde på dette, da den ikke sier noe om ledige stillinger gjennom året. Kommunen som hadde 12,8 ledige stillinger 31.12.2017 hadde tilsvarende en økning, 13,7, i antall årsverk fra 2017 til 2018. Ledige stillinger pr 31.12. vil si noe om ledige stillinger på dette tidspunktet, men det sier ingenting om grunnen til den ledige stillingen. Det gir heller ikke noe oversikt over ledige stillinger gjennom året, og blir derfor lite nyttig i denne sammenheng. Grad av sykefravær ville også kunnet belyse stabilitet i en tjeneste, men det er ingen offentlige data pr barneverntjeneste tilgjengelig. Stor grad av sykefravær og/eller høy grad av stillinger som ikke er besatt vil kunne gjøre en tjeneste mindre stabil og robust. De tjenestene som allerede er små vil i større grad være sårbar for dette da en sykemelding eller en ledig stilling prosentvis vil utgjøre mer hos dem. Dette kan også gjøre utslag i økonomi. Tjenesten de utfører kan bli dyrere per enhet dersom de er for få på jobb og tjenesten samlet utfører færre oppgaver, eller dersom de leier inn eksterne konsulenter for perioder. Eksterne konsulenter vil føre til at flere oppgaver blir utført, men kostnadene blir høyere da lønnskostnadene øker. En indikator på dette kan være driftsutgifter per barn med undersøkelse eller tiltak. Her er det regnet ut hvilken kostnad barneverntjenesten har per barn som har undersøkelse eller tiltak per år. Alle kommunene bortsett fra kommune 7 har verdier mellom 38558 og 58526. Kommune 7 skiller seg ut her med en kostnad på 82078 per barn. Dersom det er høyt arbeidspress i tjenesten, vil dette påvirke robustheten deres. Et mål som kan gi en indikasjon på dette er antall barn med melding i forhold til antall innbyggere, jfr tabell 6. Her er det forholdsvis store variasjoner fra 3,4 til 8,0.

Når det gjelder økonomi vil ikke de to variablene på netto driftsresultat og langsiktig gjeld gi et fullstendig bilde, men det gir en indikasjon på økonomi i kommunene. Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter bør være på noen få prosent, slik at det er mulig å sette av noe til disposisjonsfond. Null eller negativt driftsresultat ville tydet på

anstrengt økonomi, et for stort resultat kan tyde på dårlig økonomistyring. De 12 kommunene har resultater som varierer fra 1,4 til 5,2. Langsiktig gjeld ekskludert pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter gir oss et bilde av størrelse på kommunens langsiktige gjeld. Her varierer det fra 97,2 til 177,9. Korrelasjonsanalysen viste en stor negativ samvariasjon mellom de to variablene. Det tyder på at det er en sammenheng mellom høyere grad av gjeld og lavere driftsresultat. Det kan tyde på at kommuner med høyere grad av langsiktig gjeld har noe mer anstrengt økonomi. For øvrig er ingen av de 12 kommunene på ROBEK lista, det betyr at alle har normal kommunal handlefrihet. Innenfor denne handlefriheten kan kommunene selv gjøre prioriteringer og fordelinger ut fra langsiktige og kortsiktige mål.

Resultatene fra korrelasjonsanalysen viste som forventet positiv korrelasjon med stor effekt for flere av variablene, slik det er redegjort for under resultater. Dette bekreftet forventninger om samvariasjon. Den negative korrelasjonen mellom netto driftsresultat og langsiktig gjeld var ikke like forutsigbar, og ga nyttig informasjon om at det er sammenheng mellom gjeldsgrad og driftsresultat. Kommuner med høyere langsiktig gjeld har lavere driftsresultat, noe som kan indikere mer anstrengt økonomi.

Over halvparten av de 12 kommunene er langt fremme i arbeidet med tidlig innsats og samarbeid mellom tjenestene. To i denne gruppen har tidligere vært med i utprøvinger som modell- eller test-kommuner for liknende arbeid. To av de har samlokalisert tjenestene med og har jobbet systematisk med samarbeid mellom de over tid. Fire av de er BTI eller TIBIR kommuner. Felles for alle syv er at de har jobbet med dette over tid. Tre av kommunene er forholdsvis godt forberedt for endringsarbeidet som de står ovenfor i august 2022. To av de er BTI kommuner, den siste har utarbeidet en egen modell for tidlig innsats og samarbeid. En av kommunene ble BTI kommune først i 2022, en annen skal i løpet av 2022 samlokalisere tjenestene, og den siste skal samlokalisere tjenestene i løpet av 2023. De to siste kommunene har hatt mindre målrettet arbeid med tidlig innsats og samarbeid mellom tjenester enn de



andre kommunene. Begge kommunene har hatt oppstart av denne type arbeid i starten av 2022. De ligger et stykke bak de øvrige kommunene i dette arbeidet.

Endringsarbeid i komplekse systemer er krevende. Det kommer tydelig frem at de 12 kommunene i denne oppgaven har ulike forutsetninger for å imøtekomme endringsarbeidet de står ovenfor i forbindelse med lovendringene 1.august 2022. Der det tidligere har vært vanlig å jobbe i hver sin tjeneste blir det nå satt krav til samhandling og samarbeid for at barn og unge skal få de beste tjenestene samlet sett. Den tradisjonelle silo-tenkningen utfordres, det settes krav til mer fleksibelt og målrettet samarbeid mellom tjenestene. For noen av kommunene, som over flere år har jobbet målrettet for å bedre samarbeid mellom tjenester og tidlig innsats for sårbare barn og unge, er det ikke like store endringer som skal til for å imøtekomme kravene som kommer med lovendringene som for de kommunene der de først i 2022 har startet målrettet arbeid med dette. Lovendringene er like for alle kommunene, men de kan ha ulike mål og forventninger til eget resultat. En kommune kan ha mål om å gi best mulig tjenester, eller en kan ha som mål å etterkomme lovkravene, uten å fokusere på kvalitet.

Dersom vi sammenlikner kommune 3, som med i overkant av 9000 innbyggere er en av de minste kommunene med kommune 4 som er nest størst med rett over 42000 innbyggere, vil vi se at det er store forskjeller på de to kommunene. Dette gir de svært ulike utgangspunkt for videre endringsarbeid. Kommune 3 har 245,1 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste og 12,4 årsverk i barneverntjenesten. I barneverntjenesten er det i 2020 ansatt 2 sosionomer, 7,3 barnevernspedagoger, 2,8 har annen høgscole eller universitetsutdanning, og 0,3 med merkantil- eller kontor utdanning. Kommune 4 har 936,7 årsverk innen helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste, de har 46,8 årsverk i barneverntjenesten. Av de ansatte i barneverntjenesten er 13,8 sosionomer, 27 barnevernspedagoger, 5 har annen høgscole eller universitetsutdanning og de har 1 med merkantil- eller kontor utdanning. Kommune 3 ligger noe høyere på driftsutgifter per barn

med undersøkelse eller tiltak, med 53796 mot kommune 4 sine 45265. Dersom en ser på driftsutgifter til barneverntjenesten i forhold til antall barn fra 0-22 år ligger også kommune 3 høyere med 9272 sammenliknet med kommune 4 som ligger på 5741. De to kommunene ligger forholdsvis likt i antall meldinger i forhold til innbyggerantall med 5,9 og 5,3. De to kommunene har samme netto driftsresultat på 2,7, og små forskjeller i gjeldsgrad, kommune 3 har 140,9 og kommune 4 har 152,8. Dette kan tyde på at kommune 4 sin barneverntjeneste er mer kostnadseffektiv enn kommune 3. Kommune 4 har siden tidlig på 2000-tallet vært en TIBIR kommune og de har gjennom mange år jobbet målrettet med tidlig innsats og samarbeid mellom tjenestene. De har egen styringsgruppe som jobber for felles kompetanse og oppgaver på tvers av sektorer. Kommune 3 har lite tradisjon på samarbeid mellom tjenester, og de starter i 2022 opp med målrettet arbeid med tidlig innsats og samarbeid mellom tjenestene. Her er forutsetningene helt klart svært forskjellig, og en kan forvente at resultatet også blir ulikt.

Intensjonen med lovendringene som kommer i august 2022 er at kommunene skal styrke og harmonisere samarbeidet mellom tjenestene. Det er ingen tvil om at hver tjeneste besitter mye kompetanse på sitt fagfelt, men for å lykkes med dette endringsarbeidet kreves det målrettet arbeid over tid og kompetanse i endringsarbeid. Av de 12 kommunene har noen startet dette arbeidet for mange år siden, andre er så vidt i gang. Det kan se ut til at de minste kommunene står ovenfor større utfordringer enn de større kommunene. Den aller minste kommunen i sammenlikningen er en TIBIR kommune. De er forholdsvis godt forberedt på endringene som kommer, men påpeker selv at de er svært sårbare da barneverntjenesten kun består av 5 personer. Da intervjuene fant sted, stod de overfor en svangerskapspermisjon, og en av medarbeiderne hadde sagt opp. Når tjenesten blir så liten blir de svært sårbare for slike endringer, det får stor betydning for robusthet og stabilitet.

Lovendringene som trer i kraft 1.august 2022 vil tvinge kommunene til å forbedre arbeidet med tidlig samordnet innsats til sårbare barn og unge. Det er grunn til å tro at tjenestene denne gruppen barn og unge møter vil være noe ulike etter hvilken kommune de bor i. Denne type endringsarbeid i komplekse systemer, krever kompetanse og målrettet arbeid over tid. Som det fremkommer i oppgaven er det opp til hver kommune å implementere en ferdig modell som BTI eller liknende, utarbeide en egen, eller ikke følge noen modell i det hele tatt i dette arbeidet. Det er også ulikt hvilken kompetanse det finnes i kommunene for endringsarbeid i komplekse systemer. Selvråderetten til kommunene blir satt høyt, men til hvilken pris? Her kan det være spennende å utforske videre. Kan en tenke at det kan utvikles modeller og retningslinjer som kan tilpasses og være til hjelp for kommunene i dette endringsarbeidet? Det kan også være spennende å se hvordan kommunene får til dette arbeidet etter endringene har tredd i kraft. Dette er viktig arbeid for kommunene, og det er av stor betydning for sårbare barn og unge og deres familier.

#### Referanser

Axelrod, R. M. & Cohen, M. D. (1999). *Harnessing Complexity: Organizational*

*Implications of a scientific frontier*. Free Press

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022, 20. april). *Barnevernsreformen –*

*en oppvekstreform*.

[https://ny.bufdir.no/barnevernsreformen?\\_gl=1\\*1oxz23u\\*\\_ga\\*MTA3MzM3MDgxNS4xNjM1NDA1NjE3\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY1NDQyOTM0Ny4xNy4xLjE2NTQ0MjkzNDguMA..](https://ny.bufdir.no/barnevernsreformen?_gl=1*1oxz23u*_ga*MTA3MzM3MDgxNS4xNjM1NDA1NjE3*_ga_E0HBE1SMJD*MTY1NDQyOTM0Ny4xNy4xLjE2NTQ0MjkzNDguMA..)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og

velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet & Helsedirektoratet.

<https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

Daniels, A. C. & Bailey, J. S. (2014). *Performance management: Changing behavior that drives organizational effectiveness* (5. utg). Performance Management Publications.

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016) *Forskningsetiske retningslinjer for Samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (4.utg). Oktan Oslo AS.

Engh, I. B. (2021, 28. juni). *Barneombudet har kartlagt 48 ungdommer som har vært i fengsel. Dette er fellestrekkene.*

<https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/1E7ely/barneombudet-har-kartlagt-48-ungdommer-som-har-vaert-i-fengsel-dette-er-fellestrekkene>

Engh, I. B. (2022, 21. mai). *Barneombudet: Helsetjenestene må ta ansvar for barn i barnevernet som trenger omfattende psykisk helsehjelp.*

<https://www.aftenposten.no/norge/i/9KwVXd/barneombudet-helsetjenesten-maa-ta-ansvar-for-barn-i-barnevernet-som-trenger-omfattende-psykisk-helsehjelp>

Krohn, O. K., Rognstad, H. & Lunder, T. E. (2020, april). *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering.*

Deloitte & Telemarksforskning. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsok-med-ny-ansvarsfordeling-mellom-stat-og-kommune-pa-barnevernomradet/id2702569/>

Melø, A., Djup, H. W. & Nilsen, B. (2022, 28.mai). *Det er systemet som er sykt – ikke*

*barnevernsbarna.* <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/MLeQ9B/det-er-systemet-som-er-sykt-ikke-barnevernsbarna>

Moland, A., Røren, I., Arnor, J. G., Hager-Thoresen, F. & Strøm, T. J. (2022, 19. mai). *Døden i barnevernet*. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/Po87Xb/doeden-i-barnevernet>

Prop 46L (2017-2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

Prop 100L (2020-2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>

Sandaker, I. (2010). Et seleksjonsperspektiv på atferdsendring og læring i systemer. I S. Eikeseth & F. Svartdal (Red.), *Anvendt atferdsanalyse: teori og praksis* (2.utg., s. 471-485). Gyldendal Akademisk.

Statistisk sentralbyrå (2022, april). *Kommunefakta*. <https://www.ssb.no/kommunefakta>

Statistisk sentralbyrå (2022, april). *KOSTRA nøkkeltall*.

<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

Todorov, J. C. (2005). Laws and the Complex Control of Behavior. *Behavior and Social Issues* 14(2), s. 86-91. <https://DOI:10.5210/bsi.v14i360>

## Tabeller

### Tabell 1

#### *Innbyggertall*

---

Kommune	Antall innbyggere i 2020
---------	--------------------------

---

1	17591
2	18730
3	9062
4	42740
5	86953
6	24454
7	7043
8	40459
9	23422
10	26031
11	14637
12	2838

**Tabell 2***Antall årsverk pr barneverntjeneste med underkategorier*

Antall årsverk i alt i barneverntjenesten							
Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	15,0	17,0	14,0	16,0	18,0	18,5	
2	14,4	16,1	16,5	15,8	16,7	16,6	
3	7,4	8,1	8,6	9,6	11,4	12,4	
4	32,0	32,5	30,7	43,9	45,1	46,8	
5	76,5	81,0	91,3	94,6	98,3	109,9	
6	23,0	23,0	24,0	24,0	25,0	27,0	
7	7,7	7,7	7,7	8,2	11,2	10,8	
8	30,8	38,0	39,0	40,5	48,3	53,3	
9	20,0	18,0	24,0	23,0	24,0	24,0	
10	21,0	21,0	26,0	26,6	23,0	29,0	
11	14,6	14,4	15,9	18,0	20,0	20,4	
12	5,3	5,3	4,8	6,8	6,5	5,0	

  

Antall ansatte sosionomer							
Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	3,0	2,0	6,0	7,0	6,0	5,0	
2	1,3	1,4	1,4	2,6	3,5	2,3	

3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
4	10,0	8,0	7,8	5,0	11,0	13,8
5	19,4	18,8	17,3	19,0	22,0	21,0
6	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0
7	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0
8	5,0	4,0	3,0	3,0	5,0	4,0
9	6,0	6,0	7,0	3,0	3,0	4,0
10	1,0	3,0	5,0	5,0	8,0	6,0
11	4,0	1,5	3,0	2,0	3,0	3,0
12	2,0	2,0	..	0,0	0,0	1,0

---

 Antall ansatte barnevernspedagoger

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	11,0	14,0	6,0	7,0	8,0	10,0
2	11,1	9,8	11,0	10,7	10,2	11,2
3	4,5	6,0	5,5	5,5	7,3	7,3
4	18,0	18,5	18,9	34,4	27,6	27,0
5	46,8	51,0	56,3	55,2	49,5	56,7
6	16,0	16,0	18,0	18,0	18,0	19,0
7	3,0	3,0	4,0	5,0	8,0	8,0
8	18,0	26,0	24,0	23,0	31,0	39,0
9	13,0	10,0	15,0	18,0	18,0	15,0
10	17,0	13,0	14,0	14,0	10,0	16,0
11	7,7	8,0	9,0	13,0	12,0	12,0
12	2,8	2,8	4,3	6,3	6,0	4,0

---

 Ansatte med annen høgskole-/universitetsutdannelse

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	..	0,0	1,0	1,0	3,0	2,5
2	1,5	4,4	3,6	1,5	2,0	2,1
3	1,6	0,8	1,8	2,8	2,8	2,8
4	2,0	4,0	2,0	3,0	5,0	5,0

5	..	7,6	14,1	16,8	23,2	27,4
6	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	5,0
7	1,0	1,0	1,2	1,2	0,2	0,2
8	5,0	5,0	9,0	11,0	9,0	8,0
9	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	4,0
10	1,0	2,0	5,0	5,6	4,0	5,0
11	1,9	3,9	2,9	1,0	4,0	4,0
12	..	..	..	0,0	0,0	0,0

Ansatte med merkantil-/kontorutdanning

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
2	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0	1,0
3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
4	2,0	2,0	2,0	1,5	1,5	1,0
5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	4,8
6	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
7	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,6
8	2,8	3,0	3,0	3,5	3,3	2,3
9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
10	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0
11	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,4
12	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0

Ansatte med annen utdanning/ufaglærte

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	..	0,0	..	0,0	0,0	0,0
2	..	0,0	0,0	..	0,0	0,0
3	0,0	..	..	0,0	0,0	0,0
4	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	..	..	..	..	..	0,0
6	..	..	..	..	..	0,0



7	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	0,0
8	..	..	0,0	..	0,0	0,0
9	..	..	..	..	..	0,0
10	0,0	1,0	..	..	..	0,0
11	0,0	..	..	1,0	..	0,0
12	..	..	0,0	0,0	0,0	0,0

---

 Ledinge stillinger i barneverntjenesten

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0
3	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4	0,0	1,5	12,8	3,6	2,4	1,0
5	1,9	2,0	0,5	1,0	0,0	2,5
6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7	0,5	1,0	0,0	0,5	1,0	1,0
8	1,2	4,0	0,0	7,0	4,0	4,0
9	0,0	5,0	1,0	2,0	1,0	1,0
10	0,0	0,0	0,6	0,0	1,0	0,0
11	0,0	0,5	1,0	0,0	0,0	0,0
12	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0

---

 Ansatte per innbyggere 0-17år

Kommune	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	4,4	5,0	4,1	4,6	5,2	5,1
2	3,5	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8
3	3,7	4,1	4,4	5,0	6,0	6,7
4	3,9	3,9	3,6	5,0	4,9	5,0
5	..	..	..	..	..	5,7
6	4,0	4,0	4,1	4,0	4,3	4,6
7	5,0	4,9	4,8	5,1	7,0	6,8
8	3,7	4,4	4,4	4,5	5,2	5,6

9	4,4	3,9	5,1	4,9	5,0	4,8
10	3,9	3,8	4,7	4,8	4,1	5,0
11	5,0	4,8	5,1	5,6	6,1	6,1
12	9,0	8,9	8,1	11,9	11,6	8,9

### Tabell 3

*Antall årsverk i sektor for helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste i 2020*

Kommune	Antall årsverk
1	497,3
2	453,1
3	245,1
4	936,7
5	2363,1
6	596,3
7	186,8
8	981,3
9	624,7
10	710,6
11	307,9
12	103,3

### Tabell 4

*Driftsutgifter per barn med undersøkelse eller tiltak i 2020*

Kommune	Driftsutgift
1	51569
2	45243
3	53796
4	45165
5	56639
6	58526
7	82078
8	38558
9	44058
10	43469
11	54010
12	50377

**Tabell 5**

*Kommunenes netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, og langsiktig gjeld ekskludert pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter for 2020*

Kommune	Resultat	Gjeld
1	5,2	101,6
2	2,5	151,0
3	2,7	140,9
4	2,7	152,8
5	5,0	120,6
6	4,3	130,1
7	2,5	113,8
8	1,7	177,9
9	4,9	94,6
10	1,4	123,9
11	4,1	119,0
12	3,6	97,2

**Tabell 6**

*Kommunenes netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år, antall barn med melding til barneverntjenesten og barn med melding i forhold til innbyggertall pr kommune i 2020*

Kommune	Driftsutgifter	Barn med melding	Barn med melding ift innb
1	8213	162	4,5
2	5564	171	3,9
3	9272	109	5,9
4	5741	495	5,3
5	8238	898	4,6
6	6273	201	3,4
7	4926	63	3,9
8	7369	690	7,3
9	7064	231	4,6
10	8538	316	5,5
11	9449	192	5,7
12	11014	45	8,0

**Tabell 7**

*Antall tiltak i alt og antall tiltak med nettverksarbeid/samarbeid mellom tjenester og prosentvis del dette utgjør av alle tiltak for 2020*

Kommune	Tiltak i alt	Tiltak med nettv/samarb	Prosentvis del
1	165	88	53 %
2	178	37	21 %
3	94	29	31 %
4	398	133	33 %
5	851	292	34 %
6	200	61	31 %
7	58	21	36 %
8	464	169	36 %
9	215	62	29 %
10	279	89	32 %
11	187	55	29 %
12	65	25	38 %

**Tabell 8**

*Oversikt og forklaring til variabler for korrelasjonsanalyse*

Variabel	Beskrivelse
Innbyggertall	Hvor mange innbyggere er det i kommunen
Årsverk i barneverntjenesten	Hvor mange årsverk er det i barneverntjenesten i kommunen
Årsverk sektor	Hvor mange årsverk er det i sektor for helse- og omsorg, barnevern og sosialtjeneste
Driftsutgifter pr barn	Brutto driftsutgifter per barn med undersøking eller tiltak
Driftsresultat	Kommunens netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
Gjeld	Kommunens langsiktige gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter
Driftsutg barneverntjenesten pr innb	Kommunens netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år
Barn med melding	Antall barn med melding i barnevernet
Barn med tiltak	Antall barn med barnevernstiltak i løpet av året
Antall tiltak med nettv./samarb.	Antall tiltak med nettverksarbeid/samarbeid mellom tjenester

## Figurer

**Figur 1**

*Fremstilling av korrelasjon mellom variabler*

		Correlations									
		Innbyggertall	Årsverk_barne verntjeneste	Årsverk_sekto r	Dritsutgifter_p r_barn	Driftsresultat	Gjeld	Driftsutg_bvjt_ pr_barn	Barn_melding	Barn_tiltak	Tiltak_nettv_s amarb
Innbyggertall	Pearson Correlation	1	.992**	.993**	-.196	.195	.271	-.241	.951**	.990**	.972**
	Sig. (2-tailed)		<.001	<.001	.541	.544	.395	.451	<.001	<.001	<.001
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Årsverk_barneverntjeneste	Pearson Correlation	.992**	1	.989**	-.145	.186	.267	-.142	.959**	.993**	.982**
	Sig. (2-tailed)	<.001		<.001	.652	.564	.402	.660	<.001	<.001	<.001
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Årsverk_sektor	Pearson Correlation	.993**	.989**	1	-.164	.234	.195	-.171	.931**	.984**	.970**
	Sig. (2-tailed)	<.001	<.001		.611	.465	.543	.595	<.001	<.001	<.001
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Dritsutgifter_pr_barn	Pearson Correlation	-.196	-.145	-.164	1	.149	-.348	.418	-.318	-.246	-.225
	Sig. (2-tailed)	.541	.652	.611		.644	.268	.176	.314	.441	.483
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Driftsresultat	Pearson Correlation	.195	.186	.234	.149	1	-.640*	-.037	.005	.142	.181
	Sig. (2-tailed)	.544	.564	.465	.644		.025	.910	.987	.660	.574
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Gjeld	Pearson Correlation	.271	.267	.195	-.348	-.640*	1	-.372	.443	.303	.265
	Sig. (2-tailed)	.395	.402	.543	.268	.025		.234	.149	.338	.405
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Driftsutg_bvjt_pr_barn	Pearson Correlation	-.241	-.142	-.171	.418	-.037	-.372	1	-.234	-.184	-.151
	Sig. (2-tailed)	.451	.660	.595	.176	.910	.234		.463	.568	.640
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Barn_melding	Pearson Correlation	.951**	.959**	.931**	-.318	.005	.443	-.234	1	.976**	.969**
	Sig. (2-tailed)	<.001	<.001	<.001	.314	.987	.149	.463		<.001	<.001
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Barn_tiltak	Pearson Correlation	.990**	.993**	.984**	-.246	.142	.303	-.184	.976**	1	.985**
	Sig. (2-tailed)	<.001	<.001	<.001	.441	.660	.338	.568	<.001		<.001
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Tiltak_nettv_samarb	Pearson Correlation	.972**	.982**	.970**	-.225	.181	.265	-.151	.969**	.985**	1
	Sig. (2-tailed)	<.001	<.001	<.001	.483	.574	.405	.640	<.001	<.001	
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).  
\* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

## Vedlegg

### Vedlegg 1

*Oversikt over endringer i 14 velferdstjenestelover som trer i kraft 1.8.2022*

Stortinget har vedtatt nye samarbeidsbestemmelser i 14 velferdstjenestelover. Dette trer i kraft fra 1.august 2022. Hensikten med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Jeg vil nedenfor kort gjøre rede for endringene som kommer. I lov 3.juni 1983 nr 54 om tannhelsetjenesten kommer det ny §1-4a. I love 19.juni 1997 nr 62 om familievernkontoret kommer det ny §1a. I

lov 17.juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa kommer det flere endringer. § 15-5 oppheves, og det kommer ny § 3-6 andre ledd, ny § 4a-14, ny § 15-3, ny § 15-4 og ny § 15-8. I lov 2.juli 1999 nr 61 om spesialhelsetjenesten kommer det ny § 2-1, ny § 2-5 og ny § 2-5a. I lov 2.juli 1999 nr 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern kommer det ny § 4-1 tredje ledd. I lov 2.juli 1999 nr 63 om pasient og brukerrettigheter kommer det ny § 2-5b og ny § 2-5c. I lov 4.juli 2003 nr 84 om frittstående skoler kommer det flere endringer. § 3-6b oppheves og det kommer ny § 3-6a, ny § 7-4 og ny § 7-5. I lov 17.juni 2005 nr 64 om barnehager kommer det ny § 2b og ny § 45. I lov 16.juni 2006 nr 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen kommer det ny § 15 fjerde ledd og ny § 15a. I lov 19.juni 2009 nr 44 om kommunale krisetilbud kommer det ny § 4, og ny § 6a. I lov 18.desember 2009 nr 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kommer det ny § 9 første ledd, ny § 13 og ny § 28. I lov 24.juni 2011 nr 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester kommer det ny § 3-4, ny § 6-2, ny § 7-1 tredje ledd, ny § 7-2a og ny § 7-3. I lov 6.november 2020 nr 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid kommer det ny § 41 tredje og fjerde ledd, ny § 48 og ny § 50. I barnevernloven (?) kommer det ny § 3-2 og ny § 3-2a. Endringene skal regulere samarbeidet både på individ- og systemnivå. De sørger for at de sektorlovene som ikke har bestemmelser om slikt samarbeid får det. Endringene har til hensikt å harmonisere og styrke samarbeidet mellom velferdstjenestene. De tydeliggjør plikten til å samarbeide.