

Samhandling rundt utsatte barn og unge i norske kommuner

En kvalitativ studie

Erlend Daae Alstad og Scott Sjøstrøm

Organisasjon, Ledelse og Arbeid
30 studiepoeng
Vår 2023

Institutt for sosiologi- og samfunnsgeografi
Det samfunnsvitenskapelige fakultet



Samhandling rundt utsatte barn og unge i norske kommuner

En kvalitativ studie

Sammendrag

Vårt utgangspunkt for denne studien har vært vår nysgjerrighet for utfordringene knyttet til samhandling av tjenester rundt utsatte barn og unge, og hvorfor dette virker å være en evigvarende problemstilling for norske kommuner. I frontlinjen for dette arbeidet finner vi «bakkebyråkratene» som leverandører av tjenester ut til barn, unge og deres familier (Lipsky, 1980). Bakkebyråkratenes arbeidsoppgaver er både underlagt legitimitetskrav, samt politiske føringer. Samtidig krever arbeidet deres en høy grad av improvisasjon og fleksibilitet overfor hver enkelt sak, som kompliserer det hele (Lipsky, 1980, s. xii). Som følge av samstyringsregimet og tilhørende reformer, har tverrfaglig samhandling innad norske kommuner blitt satt på politisk og administrativ dagsorden (Røiseland & Vabo, 2016). Imidlertid viser flere studier at norske kommuner strever med samhandlingen mellom deres tjenester (Hansen et al., 2020; Vik, 2018). For å studere disse utfordringene og den kontekstuelle rammen nærmere, har vår studie tatt utgangspunkt i følgende problemstilling: *Hvordan foregår samhandling rundt barn og unge i norske kommuner?*

I forkant av det teoretiske rammeverket, presenterte vårt bakgrunnskapittel samstyringsregimet i tråd med politiske og juridiske forhold. Vi så deretter på Lipskys (1980) perspektiv på bakkebyråkraten, etterfulgt av teori om byråkrati og kommuneforvaltning (Perrow, 1986; Mintzberg, 1979), for å illustrere de strukturelle rammene som ligger til grunn. Oppgaven gjorde videre rede for flokeproblemer (wicked problems), hvilket representerer særlige utfordringer for velferdstjenestene (Rittel & Webber, 1973). Deretter så vi nærmere på styring og ledelse, herunder tillitsbasert ledelse (KDD, 2022). Det teoretiske rammeverket ble rundet av med en redegjørelse av relevante samhandlingsfaktorer. Teori om institusjonelle logikker og sensemaking belyser bakgrunnen for mellommenneskelige relasjoner innad kommuner (Ocasio et al., 2017; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005), der makt, tillit og psykologisk trygghet er sentrale elementer (Peillon, 1998; Julsrud, 2018; Edmondson & Lei, 2014).

Gjennom å ta utgangspunkt i et kvalitativt fenomenologisk forskningsdesign, har studien forsøkt å gå i dybden av opplevelsene og erfaringene som ledere og bakkebyråkrater innad en norsk kommune har omkring fenomenet samhandling. Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med fire ledere på strategisk nivå og seks bakkebyråkrater innenfor ulike tjenester i kommunen på oppvekstfeltet. For å besvare problemstillingen, tar studien videre utgangspunkt i tre forskningsspørsmål. Disse er henholdsvis 1) *Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet med barn og unge?* 2) *Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker samhandlingen rundt barn og unge?* og 3) *Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i*

komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge? Disse forskningsspørsmålene bidro til å systematisere analysen.

For å besvare første forskningsspørsmål undersøkte vi først bakkebråkratenes virkelighet, som kan beskrives som kaotisk, med begrensede ressurser, tid og oversikt. Vi beskrev også deres egenskaper, hvor utøvelsen av skjønn, deres altruistiske trekk og deres tillitsbyggende prosesser med foreldre var i fokus. I tillegg til dette, belyste vi også hvordan ledelsen tilrettelegger for bakkebyråkrater gjennom å tildele dem beslutningsmyndighet, skape gode relasjoner, der middelveien mellom tillit og kontroll viser seg å være en viktig balanse.

Gjennom vårt andre forskningsspørsmål forsøkte vi å tegne et bilde på de strukturelle og relasjonelle faktorene som definerer den tverrfaglige samhandlingen. Her belyste vi kommunens målrettede tiltak – som blant annet omorganisering av oppvekstfeltet - med ønske om å styrke samhandlingen. På bakkebyråkratnivå, ser vi spesielt silotenkningen og taushetsplikten som to barrierer. Disse har blitt forsøkt «løst» med faste møter, ressursteams og en generell samordningsplikt gjennom velferdslovgivningen (Kunnskapsdepartementet, 2020). De relasjonelle aspektene kommer sterkt til syne i samhandlingen mellom bakkebyråkratene, både på godt og vondt. Mangelfulle relasjoner kan preges av bakkebyråkrater som føler større lojalitet overfor egen tjeneste enn selve saken, der silomentaliteten kommer til syne ved aktører som mangler respekt og forståelse på bakgrunn av manglende innsikt i hverandres tjenester. På en annen side, kan de samme interaksjonene bidra til å styrke relasjonene mellom aktører, som igjen resulterer i gode samhandlingsprosesser preget av gjensidig tillit, respekt i form av innsikt og forståelse for hverandre, og en konstruktiv kommunikasjon som videre gir en delt forestilling av sakens helhet. Resultatene av dette kommer tydeligere til syne i vårt tredje forskningsspørsmål.

Vi brukte oppsummeringene av våre to første forskningsspørsmål til å besvare vårt tredje forskningsspørsmål. Der fant vi de samme positive effektene vi nettopp oppsummerte som følge av gode relasjoner, til å være særs viktig i møte med såkalte flokeproblemer. Samtidig vil vi hevde at de strukturelle tiltakene på sikt kan gi utslag i det relasjonelle, som gjør det til gode grep for å sikre at nettopp slike relasjoner oppstår.

Gjennom et mesoperspektiv har denne studien forsøkt å belyse hvordan samhandlingen mellom tjenester internt i norske kommuner foregår, og inngår dermed som en utfyllende faktor i et nyansert forskningsfelt. I tillegg til disse bidragene, representerer oppgavens inkludering av flokete problemer en ekstra dimensjon ved studien.

Forord

Med denne oppgaven runder vi av vår tid som masterstudenter ved Organisasjon, Ledelse og Arbeid ved Universitetet i Oslo. Vi ser tilbake på to flotte år vi ikke ville vært foruten. Studiet har vært utfordrende, lærerikt og ikke minst gøy!

Vi ønsker å rette en takk til vår veileder, Cecilie Basberg Neumann, for grundig og uvurderlig hjelp, som har sørget for at denne oppgaven ikke har flydd i alle retninger. Vi vil også takke informantene våre, som har satt av verdifull tid til å gi oss bedre innblikk i deres hverdager.

Jeg ønsker å rette en stor, varm takk til min fantastiske samboer Stine, og lille Mons, som blir større og morsommere for hver dag som går. Jeg hadde aldri kommet i mål om det ikke hadde vært for din oppofrende innsats gjennom de siste månedene. Takk! Jeg ønsker også å takke mine svigerforeldre, Tone og Pål, som har hjulpet oss stort i denne hektiske tiden.

Jeg vil rette en stor takk til min familie og nære venner for støtte og gode tips underveis i arbeidet. Spesielt vil jeg rette en stor og varm takk til min kjære samboer Linn Sofie, da din superoptimisme, gode støtte og fantastiske humor har vært viktig i en lang og til tider trå masterperiode.

Sist, men ikke minst vil vi takke hverandre. Vi ble tidlig enige om å skrive masteroppgave sammen, og lite visste vi om at vi ville ende opp med en slik, omfattende, oppgave som denne. Arbeidet har vært langt og krevende, men vår gode relasjon preget av eksemplarisk humor og musikalske bidrag har skapt et utrolig fint samarbeid!

Til slutt vil vi poengtere at vi er strålende fornøyde med valget av oppgavens tema, som vi gradvis har forstått betydningen av. Denne uvurderlige innsikten ville vi ikke vært foruten.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1. Problemstilling: konkretisering og behandling.....	3
1.2. Avgrensinger og disposisjon	4
2. Bakgrunn	6
2.1. Politisk bakgrunn	6
2.1.1. Samstyring og samhandling	6
2.1.2. Reformers.....	8
2.2. Juridisk bakgrunn	11
2.2.1. Lov om helsepersonell	11
2.2.2. Endring i velferdstjenestelovgivningen.....	11
2.3. Oppsummering – politisk og juridisk bakgrunn	12
3. Teoretisk rammeverk	13
3.1. Bakkebyråkratier	13
3.2. Byråkrati	14
3.2.1. Forholdet mellom struktur og oppgave	16
3.3. Kommunen	16
3.3.1. Organisatorisk fleksibilitet versus standardisering	19
3.4. Flokeproblemer (wicked problems).....	20
3.5. Styring og ledelse	22
3.5.1. Styring	23
3.5.2. Ledelse	24
3.5.3. Tillitsbasert ledelse.....	24
3.6. Samhandlingsfaktorer	26
3.6.1. Institusjonelle logikker	26
3.6.2. Silostruktur og verdien av sosialisering	28
3.6.3. Makt, tillit og psykologisk trygghet	28
3.7. Oppsummering av det teoretiske rammeverket	32
4 Metode	33
4.1. Kvalitativ metode	33
4.2. Fenomenologisk tilnærming	35
4.3. Utvalg	36
4.3.1. Metodiske svakheter ved utvalget	37
4.4. Datainnsamling	38

4.4.1	Semistrukturert intervju.....	38
4.4.2	Intervjuforberedelser	38
4.4.3	Gjennomføring av intervjuer	39
4.5	Databehandling	40
4.5.1	Transkribering	41
4.5.2	Koding	42
4.6	Forskningsetiske refleksjoner	43
4.6.1	Forskerrollen	43
4.6.2	Samtykke og konfidensialitet	44
4.6.3	Validitet og reliabilitet	44
5.	Analyse og diskusjon.....	46
5.1	Introduksjon analyse og diskusjon	46
5.2	Bakkebyråkratens virkelighet	47
5.2.1	Ledelsesperspektiv	47
5.2.2	Praksis	49
5.2.3	Svar på første forskningsspørsmål	54
5.3	Instrumentelle faktorer for samhandling	56
5.3.1	Ledelsesperspektiv	56
5.3.2	Praksis	59
5.4	Relasjonelle faktorer.....	64
5.4.1	Ledelsesperspektiv	64
5.4.2	Praksis	67
5.4.3	Svar på andre forskningsspørsmål.....	70
5.5	Flokeproblemer.....	73
5.5.1	Svar på tredje forskningsspørsmål	75
6.	Avslutning.....	80
6.1	Konklusjon.....	80
6.2	Begrensninger og videre forskning.....	84
	Litteraturliste	87
	Vedlegg 1: NSD-godkjenning	92
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv	93
	Vedlegg 3: Samtykkeerklæring	95
	Vedlegg 4: Intervjuguide – ledere	97
	Vedlegg 5: Intervjuguide – ansatte	99

1. Innledning

Norske kommuner har et bredt spekter av tjenester de er lovpliktig å tilby sine innbyggere. Deres ansvar spenner fra å sikre at barn og unge får en forsvarlig barnehage- og skoleutdanning, til å sørge for at innbyggerne har rent vann i springen. De ulike tjenestetilbudene er organisert under den kommunale administrasjonen, som ledes av kommunedirektøren. Administrasjonen er hierarkisk organisert, med gjerne tre eller fire lederledd, og kan karakteriseres som et stort byråkrati, bestående av mindre og delvis varierende autonome byråkratier, der alle tjenestene svarer til den samme ansvarlige lederen.

Flere av tjenestene er såkalte «menneskebeholdende organisasjoner»; dette er tjenester som har som formål å gjøre noe *med* mennesker (skolen), og ikke nødvendigvis bare levere noe *til* dem (springvann). Michael Lipsky (1980) beskriver organisasjoner med disse kjennetegnende som «street level-bureaucracies» (heretter omtalt som bakkebyråkratier). Bakkebyråkratenes travle hverdag er preget av tidsmangel og fravær av fullstendig informasjon (Lipsky, 1980, s. xi). Dersom brukere har behov for hjelp fra flere tjenester samtidig, fordrer dette at bakkebyråkratene må samhandle med hverandre for at brukerne skal få tilstrekkelig og riktig hjelp. Imidlertid er det mye som peker i retning av at dette ikke alltid lar seg gjennomføre like enkelt i praksis. (Head & Alford, 2015)

*

I en samhandlingssituasjon kan byråkratiets organisering gjøre at tjenestene mister det helhetlige perspektivet. Byråkratiets spesialisering og formalisering fremmer effektivitet, men kan samtidig medføre at koordinering og tverrfaglig kommunikasjon på tvers av tjenester blir krevende. Som en konsekvens av dette kan kommuner, i kraft av å være byråkrati, streve med å oppdage ens felles interesser, og verdien av å utføre oppgaver i felleskap (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). I helsetjenesten blir sektorprinsippet synlig gjennom at man opererer med ulike logikker rundt tolkning av oppgaver og løsninger, som bunner ut i forskjellige virkelighetsforståelser. Konsekvensene av kommunens silostruktur har blitt funnet å skape spenninger mellom helseprofesjoner når de forsøker å samhandle. Organisatoriske skillelinjer, iblandet begrenset kunnskap og innsikt i andre tjenester, skaper konflikt rundt virkelighetsforståelsen (Vik, 2018).

Liknende funn finner man også i Fafo sin rapport fra 2020. Deres rapport «Trøbbel i grenseflatene» beskrev hvordan samhandlingen innad 60 kommuner preges av utfordringer i grenseflatene mellom tjenestene (Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020). Blant utfordringene finner

man blant annet ansvarsfraskrivelse, vegring mot å ta på seg koordineringsansvar, og usikkerhet om handlingsrommet rundt taushetsplikten og ulike lovverk (Hansen et al., 2020, s.9-10). Årsakene tilskrives manglende kompetanse og oppmerksomhet til hva som skjer utenfor egen tjeneste, som videre kan kobles til tjenestenes ulike ansvarsområder knyttet til de spesifikke sakene. Dette underbygges av begrensede ressurser og tid.

Lipsky (1980) beskriver at bakkebyråkratene ofte mangler tilstrekkelig tid og informasjon til å foreta riktige beslutninger i sitt arbeid (Lipsky, 1980, s. xii). Samtidig er det viktig å påpeke at dette ikke står på folks vilje; Hansen og kolleger (2020) argumenterer for at kommunene utviser et stort engasjement rundt temaet. Eksempler på tiltak for økt samhandling er etablering av tverrfaglige team, samorganisering av tjenester og faste ordninger og rutiner for samhandling mellom tjenestene.

Samhandling på tvers av tjenester har også vært et gjennomgående tema i den politiske diskursen de siste tiårene (Hansen & Grønningsæter, 2010, s. 35). Denne målsettingen er også synlig i reformer og lovforslag fra norske myndigheter. Gjennom Samhandlingsreformen (St.meld. nr.47 (2008-2009)) skulle kommunene se flere sektorer i sammenheng og sikre samhandling gjennom tydelig lederansvar. Videre skulle de ansatte få ansvaret og myndigheten til å utøve samhandlingen i praksis. Denne rollebeskrivelsen er også tydelig i Tillitsreformen, der løsningene skal skapes av de ansatte mens forventningene skal komme fra toppen (KDD, 2022). Behovet for samordning og samhandling ble ytterligere etablert ved Stortingets vedtak av nye velferdstjenestelovgivninger i 2022. Lovteksten påla kommunene en samordningsplikt for å sikre brukerne et helhetlig velferdstilbud. Dette er i tråd med Lipskys poeng om (1980) reformer, som vist gjennom blant annet samhandlingsreformen og tillitsreformen; Lipsky beskriver slike reformer som forsøk på å håndtere et grunnleggende paradoks som ligger i den politiske styringen av velferdssfeltet; nemlig at forventningene fra toppen skal innfris ved at løsningene oppstår på bunn (Lipsky, 1980, s. xii).

*

Blant sakene bakkebyråkratene behandler er det særlig sakene som berører utsatte barn og unge som medfører behov for god og effektiv samhandling mellom tjenestene. Offentlige myndigheter påpeker at utsatte barn og unge opplever å bli skjøvet fra tjeneste til tjeneste. I stedet for å oppleve et helhetlig tjenestetilbud, er hjelpen preget av lite koordinerte tjenester der få evner å ta ansvar (NOU 2009:22). Utsatte barn og unge har ofte sammensatte behov, og kan ha utfordringer som eksempelvis lærevansker, atferdsproblemer, psykiske vansker,

funksjonsnedsettelse og mer. De kan også påvirkes av miljøet rundt dem, for eksempel av andres rusproblemer, omsorgsmangel og vold. Som en følge av en slik kompleksitet, vil de ofte ha behov for hjelp fra flere tjenester på en og samme tid (NOU 2009:22, s.10). Slik utfordringer kan omtales som «wicked problems» eller flokeproblemer (Rittel & Webber, 1973; Klemsdal & Kjekshus, 2020). Da sakene krever innsats på tvers av tjenestefeltet for å kunne nøstes opp, fremstår de som floker. Flokene kjennetegnes av det ikke er konsensus blant tjenestene rundt verken årsaken bak- eller løsningen på problemet.

Norske kommuner strever med å sikre god samhandling mellom de ulike tjenestene. Utfordringene blir ytterligere tydelige i takt med sakers kompleksitet. Spørsmålet som dermed gjenstår, er hvordan disse utfordringene oppstår. I lys av Lipskys perspektiv på bakkebyråkraten og dens rolle innad i byråkratiet, vil det være interessant å se bakkebyråkraters opplevelse av samhandling opp imot den strategiske ledelsens perspektiver. Slik kan man få ytterligere forståelse og innsikt i kommuners samhandlingsprosesser, og hvordan disse kan forbedres.

1.1. Problemstilling: konkretisering og behandling

Gjennom å ta utgangspunkt i spenningen som oppstår i samspillet mellom byråkrati og bakkebyråkrat, ønsker vi å fremheve hvilke strukturelle og mellompersonlige aspekter som preger samhandlingen og dens utfall knyttet til en bestemt kommunes samlede arbeid rundt barn og unge. Med andre ord vil vi studere bakkebyråkrats rolle innad i samhandlingssystemene, slik samhandlingen er forsøkt styrt av politiske reformer og kommunalt selvstyre. Med bakgrunn i relevant teori og kvalitative intervjuer av ansatte innenfor en norsk kommune, undersøker vi nevnte aspekter gjennom følgende problemstilling:

Hvordan foregår samhandling rundt utsatte barn og unge i norske kommuner?

Gjennom denne problemstillingen ønsker vi at oppgaven kan bidra til å nyansere forskningen rundt tverrprofesjonell samhandling i møte med barn, unge og deres familiers komplekse problemer, og forhåpentligvis forskningsfeltet innenfor organisasjonsteori og øvrig velferdsstatlig teori.

For å besvare problemstillingen vil vi systematisere oppgaven i tråd med tre forskningsspørsmål, forbundet med paradoksene eller utfordringene som er nedfelt i den politiske styringskjeden som skjer fra toppen og ned:

1. Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet rundt barn og unge?

2. Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker samhandlingen rundt barn og unge?
3. Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?

Gjennom det første forskningsspørsmålet, ser vi nærmere på hva som preger bakkebyråkratens hverdag, hvilke utfordringer de står i, hvilke egenskaper de besitter og hvordan dette danner grunnlag for samhandling med andre aktører når behovet oppstår. Vi vil også belyse bakkebyråkratens relasjon til «ledelsen», og hvilken rolle sistnevnte spiller i å tilrettelegge for at bakkebyråkratene lykkes i sitt arbeid.

Det andre forskningsspørsmålet vil ta for seg situasjonsbildet innenfor kommunen knyttet til strukturelle og relasjonelle aspekter som påvirker samhandlingen rundt barn og unge. I lys av første forskningsspørsmål, byråkratiteori og institusjonelle mekanismer, kartlegger vi mer av samhandlingens helhetlige bilde.

Gjennom forskningsspørsmål nummer tre ser vi de forgående forskningsspørsmålene og hvordan disse kommer til syne i møte med komplekse saker og flokeproblemer (wicked problems), og hvilke samhandlingsfaktorer som gjør seg spesielt gjeldende i slike kontekster.

Samlet sett vil forskningsspørsmålene skape grunnlag for å besvare problemstillingen. Vi vil dermed også kunne se våre funn i forhold til øvrig utvikling på politisk og juridisk samfunnsnivå. Samtidig vil våre forutsetninger ha visse forhold knyttet til oppgavens avgrensninger.

1.2. Avgrensinger og disposisjon

Denne studien vil se på hvilke utfordringer som oppstår i samhandling om barn, unge og deres familier i komplekse saker i en kommune, med fokus på samspillet mellom bakkebyråkratene, og samspillet mellom bakkebyråkratene og ledelsen. Vi velger å benytte begrepet samhandling fremfor samarbeid først og fremst for å begrense forvirring. Samhandling oppleves også som et mer relevant ord, da det er et begrep som går igjen i flere teoretiske bidrag og utgjør tittelen på Samhandlingsreformen som har nær tematisk relevans med vår oppgave. Andre begrep vi tar opp er samordning og koordinering. Mens samhandling omhandler en relasjonell prosess, går samordning ut på å føre noe sammen, for eksempel gjennom samlokalisering av enheter. Koordinering kan her sees som et mellomledd, da det handler om å få ting til å henge og fungere sammen. Samlet sett referer alle tre begrepene til pågående prosesser (Forskningsrådet, 2019).

Som tidligere nevnt, fokuserer studien på de mellommenneskelige faktorene i lys av byråkratisk teori, med vekt på struktur, samhandlingsfaktorer og balansen mellom styring og ledelse. Altså vil oppgaven ha en bred teoretisk forankring, hvilket gjør at vi må ekskludere enkelte teoretiske tema på grunn av oppgavens begrensede omfang. Blant annet vil vi ikke dykke dypere ned i teori omkring strategi, organisasjonskultur, institusjonalisering eller bedriftsdemokratiske tema. Vi kan imidlertid ikke avskrive disse temaene absolutt gitt organisasjonsteoriens tendens til at alt henger sammen med alt.

Videre, avgrensner vi oss til kun én kommune, der vi ser på kommunens oppvekstfelt i tråd med vårt fokus på utsatte barn og unge. Datainnsamlingen omfatter altså «oppvekstfeltet» og omhandler kommunens strategiske ledelse innenfor virksomhetsområdene barnevern, barne-, ungdom- og familietjenesten, kompetanse og forvaltning, samt oppvekstdirektør. Innenfor virksomhetsområdene har vi snakket med barnevern, PP-tjeneste, helsesykepleiertjenesten, helsestasjon og barnebolig. Tidligere forskning har vist at nettopp barnevernet, helsestasjonene, PP-tjenesten og skolehelsetjenesten inngår mer i samhandlingsprosesser enn andre tjenester (Norvoll et al., 2006).

Knyttet til politiske tiltak og kommunale strategier tar oppgaven visse forbehold. På tross av at BTI-modellen (bedre tverrfaglig innsats) ofte omtales i forskningslitteraturen, og også av våre informanter, har vår kommune kommet kort i gang med implementering av modellen, slik at våre funn ikke kunne belyse modellen i stor grad. På den annen side tar vi for oss barnekoordinatorrollen, som er et tiltak gjennom velferdstjenestelovgivningen, og gjelder samtlige norske kommuner. Selv om en av våre informanter er barnekoordinator, hvilket åpner for diskusjon av rollen og dens virkning, vil analysen ikke kunne gi noen pekepinn på dens verdi annet enn teoretiske antakelser.

For å operasjonalisere begrepet «utsatte barn og unge» tar vi utgangspunkt i tre fellestrekk som går igjen i offentlige dokumenter og utredninger, og forskningen. Begrepet brukes om barn og unge som er i en livssituasjon hvor de 1) har utfordringer på flere områder samtidig, altså har sammensatte behov. Det leder til det andre fellestrekket, 2) at de det gjelder, dermed har behov for hjelp fra flere tjenester parallelt. De kan for eksempel ha behov både for bistand eller tilrettelegging i utdanningssituasjonen og for helsehjelp. Eller barnets familie kan ha behov for økonomisk bistand og kanskje foreldreveiledning i tillegg. Ser man nærmere på hvordan man omtaler utsatte barn og unge, er det også ofte et tredje fellestrekk, 3) at det ofte er mulig å

identifisere flere risikofaktorer som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer senere i livet (Hansen et al., 2020, s.9).

Knyttet til vårt tredje forskningsspørsmål, har vårt fokus på flokeproblemer heller en teoretisk og fenomenologisk ramme enn praktisk. Med andre ord jakter vi ikke etter historier om flokete saker, men ser heller på komplekse saker i helhet. Gitt studiens omfang og flokete problemers tendens til å være uregjerlige, sikter vi heller på å belyse rammene og prosessen rundt slike saker.

Oppgaven består av 6 kapitler. Den starter med en redegjørelse av den politiske og juridiske bakgrunnen (kap.2), etterfulgt av det teoretiske rammeverket (kap.3). Rammeverket inkluderer teori bakkebyråkrater, Webers byråkrati og kommunen. Videre ser vi på flokeproblemer, styring og ledelse, før vi til sist tar for oss samhandlingsfaktorer omkring institusjonelle logikker, silostruktur og makt, tillit og psykologisk trygghet. Kapittel 4 redegjøre for forskningsdesign og metodiske beslutninger, før vi i kapittel 5 presenterer analyse og diskusjon. Oppgaven avsluttes med en avslutning og konklusjon i kapittel 6.

2. Bakgrunn

For å etablere posisjonen og relevansen vår oppgave har i en større samfunnskontekst, vil vi først spesifisere aktuelle bakgrunnsforhold til oppgaven. Kapitlet vil først redegjøre for det politiske grunnlaget for framveksten av samstyring som et ideal for å bøte på et komplekst og i økende grad fragmentert velferdstilbud, etterfulgt av utviklingen innad norske reformer. Til sist ser vi på de juridiske forholdene med vekt på velferdstjenestelovgivningen.

2.1. Politisk bakgrunn

Flere forskningsbidrag peker på en tendens i offentlig forvaltningspolitikk til økt fokus på samordning av tjenester og samhandling på tvers av forvaltningsområder. Tendensen skjer samtidig med en tiltakende kompleksitet rundt brukernes behov og en fragmentering av det offentlige tjenesteapparatet (Røiseland & Vabo, 2016). Relatert til dette har styringsregimet «samstyring» fått fotfeste, som det som skal svare på ivaretagelsen av brukernes behov gjennom samhandling internt og mellom organisasjoner.

2.1.1. Samstyring og samhandling

Statsviteren Stephen P. Osborne (2010) påpeker at offentlig sektor har vært preget av tre styringsregimer de siste tiårene. I kronologisk rekkefølge er disse offentlig administrasjon, New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Mens offentlig administrasjon vektla utforming og iverksetting av politikk i tråd med offentlig sektors etos,

fokuserte NPM på kostnadseffektiv ledelse av organisasjonens ressurser. NPG plasserer seg her som en slags tilleggsdimensjon, ved å vektlegge forhandlinger om verdier, mening og relasjoner innenfor nettverk av samhandling. Samtidig kan perspektivet tolkes som en reaksjon på NPM og dens omfattende spesialisering og fragmentering. Fremfor en favorisering av selvstendige enheter, fremheves koordineringsbehovet mellom tjenestene og med brukerne. Slik tenkes samstyring å tilby mer sømløse tjenester der helhetlig styring skaper synergieffekter mellom aktørene (Røiseland & Vabo, 2016, ss. 20-21).

Samstyring kan defineres som «*den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*» (Røiseland & Vabo, 2008, s. 90). Prosessen omfatter her både samhandling og samordning. I denne delen vil vi fokusere på samhandlingen, mens neste delkapittel inkluderer samordning. Tre aspekter ved samstyring er at aktørene er gjensidig avhengige, beslutningene er basert på diskusjon og forhandlinger, og hvor aktiviteten er planlagt og målorientert. Deres gjensidige avhengighet henger sammen med at problemet kun kan behandles i felleskap, da de ulike aktørene bidrar med ulike ressurser som har betydning for sakens utfall. Dette reflekterer behovet for samhandling ved behandling av komplekse problemer, hvor ulike aktører bærer på viktige perspektiver om det sårbare barnet og ungdommen. Videre utspiller samhandlingen seg på forhandlinger og diskusjoner av ulike standpunkt og løsninger. I og med at aktørene er gjensidig avhengige medfører det at utpreget bruk av myndighet og direktiver kan komme til kort i forhandlingene. Eksempelvis kan møter med asymmetriske maktforskjeller der det er tydelig hvem som kan styre agendaen og vedtar beslutninger, etablere relasjonelle rammer som stenger ute aktører med andre argumenter og ressurser. Røiseland og Vabo argumenterer derfor for at mykere styringsmidler og ledelse, støttet av insentiver, er hensiktsmessige verktøy. Argumentet henger også sammen med samstyringsprosessen som planlagt og målrettet, hvilket forutsetter at organisatoriske elementer påvirker samhandlingsprosessen. Dermed bør aktørene også ta høyde for den effekten roller, lederskap og makt vil ha på forhandlingene og gruppas virkelighetsforståelse (Røiseland & Vabo, 2016, s.23).

I vår studie av samhandling internt i en kommune, vil samtlige av disse faktorene være til stede, da bakkebyråkratene utfører samhandlingen i tråd med føringer fra kommuneledelsen og lovverket. Samtidig medfører sakenes kompleksitet at samhandlingen i stor grad foregår innenfor et nettverk av aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å løse utfordringene. I tråd med perspektivet på samhandling som et organisatorisk fenomen, kan dette nettverket illustreres som et institusjonalisert fellesskap (Sørensen & Torfing, 2005). I kraft av

samstyringens tre aspekter, kan nettverk fremstå selvregulerende uavhengig eksterne forhold, der dets interne prosesser farger samhandlingsprosessen. Illustrasjonen av samstyring som organisasjon og nettverk er nyttige verktøy i vår analyse, da behandling av komplekse saker innenfor byråkratiske systemer i stor grad kan avhenge av bakkebyråkratenes nettverk og erfaring med systemene.

I lys av samstyringens potensiale til tverrfaglig problemløsning, og dets posisjon i forhold til tidligere politiske styringsregimer, argumenterer Røiseland og Vabo (2016, s. 35) for at samstyring på mange måter blir fremstilt som et normativt ideal. Imidlertid kommer ikke samstyring uten svakheter, da styringsformen raskt kommer til kort i situasjoner preget av konflikt og begrenset gjensidig avhengighet. Maktspill og kamp om status og styring kan undergrave samstyringens styrke. Satt inn i bakkebyråkratenes hektiske arbeidshverdag, kan også tid være en betydelig begrensning, da man må sette av verdifull tid til diskusjoner og forhandlinger. Denne problemstillingen omtales som samstyringens paradoks; samstyringen skal medvirke til å overkomme konflikter, samtidig som at konflikter er det største hinderet for samstyring (Røiseland & Vabo, 2016, s.36). Samstyringens problem reflekterer også Olesen og Lo (2022) sin problematisering av å se samhandling som løsning på brukerens utfordringer, da samhandlingen kan ende opp med å bli et mål i seg selv. Som følge av at komplekse problemer er sammensatte, vil standardiserte tiltak lede til stadig mer samhandlingsbehov. På bakgrunn av dette er det interessant å se hvordan det nevnte idealet om samhandling står seg i møte med komplekse problemer, og hvorvidt det kun er en «godværsstrategi» som kommer til kort i møte med realiteten. Politikerne har her presentert flere reformer som tiltak for å bøte på utfordringene som er forbundet med å legge til rette for at ulike velferdsområder makter å samhandle.

2.1.2. Reforme

I Norge har forskere funnet at det har vært økt politisk søkelys på samordning og samhandling i perioden 1994 til 2010. En studie av reformer og stortingsmeldinger innført i perioden peker på en trend av samordning og samhandling i offentlig forvaltning (Hansen & Grønningsæter, 2010, s. 35). Strukturell samordning omfatter samlokalisering av etater og virksomhetsområder som skal skape mer målrettede og effektive tjenester, mens samhandling blant ledere og ansatte skal underbygge effektiv måloppnåelse.

Som et eksempel på samordning gjennom organisatorisk samlokalisering er NAV-reformen et kroneksempel. Samlokaliseringen av den kommunale sosialhelsetjenesten hadde som hensikt å styrke brukeropplevelsen gjennom å korte ned behandlingstiden og motvirke et system av

uklare ansvarsforhold (St.Meld. nr.14 (2002-2003)). I senere tid har en stor del av norske kommuner gjennomført samlokaliseringstiltak, der flere har samordnet oppvekstfeltet under én felles ledelse. Hensikten med tiltakene har vært å styrke samhandlingen gjennom økt kunnskap og kjennskap til hverandres tjenester som følge av hyppigere interaksjon (Hansen et al., 2020, s. 57).

Samhandlingsreformen

Mens samordningsprosesser er av mer strukturell karakter, går samhandling på sin side ut på hensiktsmessig oppgavefordeling og koordinering mellom velferdstjenestene for å løse brukerens sak. For å møte de nevnte problemene offentlig sektor står ovenfor, ble samhandlingsreformen innført i 2009. Reformen skulle sikre “rett behandling – på rett sted – til rett tid” (St.Meld. nr.47 (2008-2009)). Helse- og omsorgssektoren skulle møte brukerne med et større helhetsperspektiv og tettere bånd mellom tjenestene. Et av grepene var at kommunene fikk mer ansvar for helhetlig tenkning, der det var mulig å se flere sektorer i sammenhengen for å fremme forebygging og tidlig intervensjon. Dette forutsatte et tydelig plassert ledelsesansvar, hvor ansatte ble tilegnet det ansvaret og fullmakten som er nødvendig for å utøve samhandling (St.Meld. nr.47 (2008-2009)). Samhandlingsreformen har i etterkant blitt beskyldt for å være en oppgavefordelingsreform, hvor man prioriterer rammebetingelsene for oppgaveløsningen fremfor selve samhandlingen (Romøren, 2011). Følgene av reformen har tilsynelatende vist å vente på seg, da Riksrevisjonen i 2016 meldte at det fortsatt var samordningsproblemer i kommunene. Samhandlingen var ikke godt nok, og det var begrenset økning i kommunenes kapasitet og kompetanse (Riksrevisjonen, 2016). Slik reflekterer rapporten Hansen og kollegers (2020) funn av fragmenterte samhandlingsprosesser innad norske kommuner.

Barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft i 2022 og tilfører kommunene mer ansvar for barnevernområdet, både faglig og økonomisk. Reformens overordnede målsetting var styrket tidlig innsats og forebygging, der man ønsker å sette barnevernets arbeid inn i en helhetlig ramme for barns oppvekst, hvor forebygging av skjevutvikling og tidlig innsats i utsatte barn og unges liv står sentralt. I tråd med dette omtales reformen som en oppvekstreform. Dette understreker behovet for samhandling på tvers mellom profesjoner og tjenester. Reformen underbygges av endringer i barnevernloven som tydeliggjør kommunenes ansvar, styrker

kommunenes styring av barnevernet og hever kompetansekravet innad i tjenesten (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016, s. 8).

Proposisjonen understreker at barnevernets arbeid krever mye av bakkebyråkratenes utøvelse av skjønn og myndighet i komplekse saker. Disse forutsetningene kan virke hemmende på samhandlingsprosessen mellom barnevernet og andre velferdsinstanser, gjennom at barnevernet fremstår lukket og lite samhandlingsvillig. Andre tjenester mener at barnevernet sjelden deler informasjon med andre tjenester (Gording Stang et al., 2013), hvilket medfører et lite samordnet og koordinert tjenestetilbud med manglende handlekraft (Clifford et al., 2015). Barnevernreformen ønsker å bygge et rammeverk rundt tjenestene som tar hensyn til nevnte forhold. Sammenliknet med NAV- og Samhandlingsreformen virker oppvekstreformen å både inneha samordning, ved at barnevernet blir underlagt kommunens ledelse og økonomiske rammer, og samhandling gjennom tydelig styring og kompetansekrav. Sammenliknet med samstyringsregimet virker barnevernet dermed interessert i mer tverrfaglig samhandling. Slik skal kommunene bli bedre i å jobbe forebyggende.

Tillitsreformen

Bakkebyråkratenes arbeid blir ytterligere berørt i tillitsreformen. Regjeringen la i 2021 frem tillitsreformen som et av deres viktigste prosjekter. Reformen er i tråd med liknende tillitsreformer i Sverige og Danmark, samt Oslo kommunes tillitsmodell fra 2015 (DFØ, 2023, s. 11). Tillitsreformen fremstår som en reaksjon mot utviklingen av styringsregimer preget av mål- og resultatstyring. I tråd med dette skal førstelinja i offentlig sektor få makten og tiden tilbake, og dermed også tillit til å gi brukerne gode tjenester. Et av tiltakene var å gi kommunene større frihet til å være tjenesteyter. Tillitsreformen skal skille seg fra de vanlige reformene ved å ikke være styrt fra toppen, da *«forventningene skal komme fra toppen, mens løsningene skal komme nedenfra»* (KDD, 2022).

Reformen medfører at bakkebyråkratenes kunnskap og erfaring skal utnyttes i større grad. De skal få større handlingsrom og faglig frihet, og dermed utvidet selvbestemmelse og mulighet for faglig skjønn. Blant tiltakene finner vi delegering av arbeid og fullmakt, tilrettelegging for dialog og samhandling, og mer tillitsbasert ledelse (KDD, 2022). Imidlertid kommer ikke tiltakene uten dilemmaer, da større frihet medfører mindre sjanse for kontroll og etterprøvnbarhet for ledelsen og myndighetene. Samtidig som ansatte foretrekker frihet og autonomi til å tilpasse tjenesten til brukeren, ønsker ledelsen å kunne påse at arbeidet ikke kommer skjevt ut (DFØ, 2023, s. 14). Reformen tillegger de enkelte virksomhetene ansvaret

for å løse disse motsetningene. Altså forplikter dette ledelsen til å finne en balanse mellom ledelse preget av tillit og kontroll. I tillegg, har nylig forskning sett på tillitsreformens virkning på ansatte i hjemmetjenesten. En studie fant at tillitsreformen skapte et spenningsforhold mellom de ansattes ansvar kontra myndighet, der fravær av ledelse fører til vektlegging av ansvar i form av oppgavedelegering (Hansen & Neumann, 2023). Funnet er i tråd med Romørens (2011) kritikk av samhandlingsreformen som en oppgavefordelingsreform, og understreker viktigheten av at ledelsen vektlegger leder-ansatt relasjoner i tillegg til de strukturelle rammene.

2.2 Juridisk bakgrunn

2.2.1 Lov om helsepersonell

Bakkebyråkratene er i kraft av å være tjenesteutøvere og helse- og omsorgspersonell, pålagt å handle i tråd med helsepersonelloven (1999). Loven skal ivare pasienters og brukeres sikkerhet og underbygge deres tillit til tjenesteutøvelse jf. hpl. §1. Sikkerheten og tilliten ivaretas gjennom kravet om forsvarlig utførelse av arbeidet, som begrunnes i hva man skal forvente med hensyn til personellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen jf. hp. § 2. Kravet forutsetter en organisering av arbeidet som legger til rette for at dette skal kunne skje jf. hpl. § 3. Lovens øvrige bestemmelser vedrører krav knyttet til utøvelse av taushetsplikt, opplysningsplikt, meldeplikt og dokumentasjonsplikt, hvilket setter tydelige rammer for utøvelse av arbeidet. Som en utdypning av de juridiske rammene, skal vi nå gjøre rede for den relativt ferske velferdstjenestelovgivningen.

2.2.2 Endring i velferdstjenestelovgivningen

1.august 2022 vedtok Stortinget en endring i 14 velferdstjenestelover (Kunnskapsdepartementet, 2020). Endringene skal bidra til å styrke oppfølgingen av utsatte barn, ungdom og deres familier. Lovendringene pålegger tjenestene å utøve samordning og samhandling, samt å etablere en barnekoordinatorstilling. Samordningsplikten har til hensikt å gi brukeren et tjenestetilbud som er helhetlig og samordnet. Kommunen blir pålagt å samordne tjenestetilbudet i tråd med bvl. §3-2 første ledd, og skal kunne bestemme hvilken instans som skal påta seg samordningsansvaret jf. bvl. §3-2 andre ledd. I tillegg blir barnevernet pålagt å samhandle med andre instanser og tjenester, dersom det oppleves nødvendig jf. bvl. §3-2 første ledd

Blant de mer instrumentelle tiltakene finner vi krav om etablering av barnekoordinator. Familier som har eller venter barn med alvorlig skade, sykdom eller nedsatt funksjonsevne skal ha rett på en barnekoordinator som skal koordinere tjenestetilbudet, ivareta oppfølging og

tilrettelegging, samt gi informasjon og veiledning om tilbudet. Koordinatoren blir særlig viktig da disse barna, ungdommen og familiene har behov for langvarige og sammensatte velferdstjenester (Kunnskapsdepartementet, 2020). Barnekoordinatoren skal i tillegg sikre fremdrift rundt individuell plan jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a. Tilbudet skal eksistere side om side eksisterende ordning med bakkebyråkrater som koordinatorene, men vil ikke bli

Samlet sett medfører endringene i velferdstjenestelovgivningen at kommunene blir pålagt en samordningsplikt på systemnivå som skal legge til rette for samhandling på individnivå. På systemnivå blir velferdstjenestene pliktige til å samhandle, mens det er tjenesteeier (kommune) som har det overordnede ansvaret for at plikten overholdes. På individnivå må man avklare hvilken tjeneste som skal påta seg samordningen av tjenestetilbudet. Dersom det ikke er oppnevnt en barnekoordinator, må enten tjenesten som har mest med brukeren å gjøre påta seg ansvaret, ellers må kommunen avgjøre ansvarsforholdet (Helsedirektoratet, 2023).

2.3 Oppsummering – politisk og juridisk bakgrunn

Fra NAV-reformen og fram til dagens Tillitsreform, ser vi en tydelig politisk opptatthet av samhandling i tråd med samstyringsregimet samstyring. Reformene har lagt opp til ulike tiltak for å møte utfordringene til sårbare og utsatte barn, unge og deres familier, gjennom samordning av tjenester, økt ansvarsfordeling til kommunene støttet av en mer utpreget helhetlig tenkning, tydeligere lederansvar med ansvarlige ansatte, kompetanseheving og mer åpent barnevern, og at førstelinja får makten og tiden tilbake. I lys av dette fremstår endringen i velferdstjenestelovgivningen som et forsøk på å skape en instrumentell ramme rundt tiltakene, da det innebærer at kommunene pålegges en samordningsplikt med krav om etablering av barnekoordinator som et overgripende tiltak.

Samlet sett fremstår reformene som tiltak for økt desentralisering av makt, tillit og ansvar ut til kommunene og ned i tjenestene. Videre fremstår reformene som forsøk på å bygge bro mellom fragmenterte tjenester preget av spesialisering, tidspress og manglende kapasitet. Tettere organisering og økte insentiver til samhandling skal både øke brukermedvirkningen og opplevelsen av tjenesten, samt bedre de ansattes arbeidshverdag gjennom mer frihet og tillit til å utøve sitt arbeid. Imidlertid gjenstår spørsmålet om hvordan dette skal oppnås og hvorvidt man, når man skal samhandle med andre tjenester, klarer å ivareta den enkelte tjenestens kvaliteter i tilstrekkelig grad.

Med disse politiske og juridiske føringene som bakgrunn, skal vi pakke ut våre teoretiske inspirasjoner i større detalj, for å komme nærmere en forståelse av hvilke strukturelle og mellommenneskelige faktorer som kan ha innvirkning på samhandlingen i komplekse saker.

3. Teoretisk rammeverk

For å gi oss de analytiske verktøyene som behøves for å besvare problemstillingen, skal vi nå redegjøre for det teoretiske rammeverket. Vi skal først se på bakkebyråkratiet og hva Lipsky (1980) definerer som bakkebyråkrater. Deretter ser vi på systemet rundt, altså byråkratiet og kommunen, etterfulgt av en redegjørelse av flokeproblemer. Avslutningsvis ser vi dette opp mot styring og ledelse, og teori omkring samhandlingsfaktorer.

3.1 Bakkebyråkratier

Ved studier av tverrfaglig samhandling om komplekse saker er det interessant å se nærmere på de som skal utøve samhandlingen ute i velferdstjenestene. Michael Lipsky (1980) sitt teoretiske fellesbegrep «bakkebyråkrater» bidrar her til å gi oss innsikt i deres arbeidshverdag.

I boken “Velferdens Organisering” omtaler forfatterne Vabø og Vabo (2014) pasient- og klientrettede organisasjoner som velferdsorganisasjoner. Michael Lipsky (1980, s. xi) omtaler disse offentlige tjenestene som *bakkebyråkratier*, der medarbeiderne er *bakkebyråkrater*. Bakkebyråkatiene innbefatter blant annet skoler, politiet og andre velferdstjenester. Det finnes tre kriterier som gjør disse organisasjonene særegne (Vabø & Vabo, 2014). Det første kriteriet er at organisasjonene har som hensikt “å gjøre noe *med* mennesker”, og ikke levere noe *til* dem. Det andre kriteriet handler om at disse organisasjonene gjerne må forholde seg til wicked problems (flopeproblemer), som gjør utfordringene de står overfor uoversiktlige, og ingen løsninger fremstår som åpenbart bedre enn de andre. Det siste kriteriet handler om at bakkebyråkatiene har et mandat om å «tjene allmennhetens interesser», og derfor er underlagt legitimitetskrav.

Mens disse kriteriene angår organisasjonen i helhet, presenterte Lipsky (1980) to hovedpåstander om bakkebyråkratenes arbeid. Den første var at utøvelse av skjønn var en kritisk dimensjon ved mye av arbeidet til bakkebyråkratenes. Disse jobbene kan, ifølge Lipsky, vanligvis ikke utføres i henhold til de høyeste standardene for beslutningstaking på de forskjellige feltene fordi arbeidere på bakkeplan mangler tid, informasjon eller andre ressurser som er nødvendige for å foreta riktige beslutninger. Den andre påstanden er at de ulike bakkebyråkratenes jobber er såpass ulike og mangfoldige at de ikke kan sammenliknes med hverandre (Lipsky, 1980, s. xii). Samlet sett kan vi se at bakkebyråkraten er altruistisk innrettet,

dels tiltrukket av tanken om at livet vil få mer mening gjennom å hjelpe andre (Lipsky, 1980, ss. 71-72) På tross av disse ulikhetene hevder likevel Lipsky at bakkebyråkratene har én viktig ting til felles; de kan sees på som en legemliggjøring av et essensielt paradoks. På den ene siden er “arbeidet” som fyller bakkebyråkratens stillingsbeskrivelse vedtatt på et høyt nivå for å nå visse politiske vedtatte målsettinger. På den andre siden krever arbeidet en høy grad av improvisasjon og fleksibilitet overfor hver enkelt sak (Lipsky, 1980, s. xii). Dette paradokset kommer en ikke utenom. Innbyggerne skal behandles likt ut fra deres krav, samtidig som en er nødt til å “vise skjønn” eller fleksibilitet når det er hensiktsmessig.

På bakgrunn av kriteriene som gjør tjenestene særegne, og Lipskys påstander, anses de menneskebehandlingende organisasjonene å være helt avhengig av bakkebyråkratene som operer helt ytterst (eller nederst) i organisasjonen. Sammensatt med paradokset, fremstår det meget tydelig at bakkebyråkratene er nødt til å få tillit og autonomi fra ledelsen og politikerne for å kunne utføre sitt arbeid. Reformene de siste årene, da særlig Samhandlingsreformen og Tillitsreformen, har i ulik grad vært innrettet mot å sikre nettopp dette, og slik forbedre arbeidet som utføres av bakkebyråkratene. Samtidig tilsier paradokset at arbeidet fortsatt må møte visse krav vedtatt på politisk hold. Relatert til dette, skrev Lipsky i 1980 at de store reformendringene innrettet mot å øke prestasjon og ansvarlighet i bakkebyråkratiene kan karakteriseres som forsøk på å håndtere det grunnleggende paradokset med bakkebyråkratiene; nemlig at forventningene fra toppen skal innfris ved at løsningene oppstår på bunn.

I tråd med at dette paradokset har slående likheter med tillitsreformens mantra, gjenstår det et spørsmål om hvordan denne balansegangen mellom tillit og kontroll skal foregå. For å svare på dette, bør vi se nærmere på systemet rundt, nemlig byråkratiet og kommunen.

3.2 Byråkrati

Som navnet bakkebyråkrati illustrerer, har disse tjenestene flere bånd til organisasjonsformen byråkrati. Vi vil i dette delkapitlet presentere Max Webers tanker rundt byråkratiet og se på hvilke rammebetingelser byråkratiet har for bakkebyråkratenes arbeid.

Max Weber definerte idealmodellen for “regelstyrte” organisasjoner som byråkratier, hvor han anså byråkratiske regelstyringen som det beste middelet for å øke administrativ effektivitet. Gjennom å standardisere arbeidsprosessene vil man ende opp med en formalisert organisasjon, der personlig skjønn og «andre uberegnelige forhold» eksisterer i minst mulig grad. Utbredt bruk av skrevne regler, rutiner og prosedyrer vil slik fremme regelstyrt adferd og tenkning, og dermed effektivisere organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 82). Med andre ord besto

Webers idealmodell av et rasjonelt-legalt byråkrati, som var basert på rasjonelle prinsipper støttet av juridiske sanksjoner. «De rasjonelle prinsippene» var definert ut fra ledelsenes interesser, ikke arbeideren som utfører oppgavene. For å oppfylle det rasjonell-legale byråkratiet identifiserte Weber sju idealtyper. Idealtypene omfattet standardisering av arbeidet (nr.4), og håndhevelse av lover og regler som tjener organisasjonens interesser, og som forplikter både ledelse og ansatte (nr. 6 og 7) (Perrow, 1986, s. 3).

Det regelstyrte byråkratier fremstår som formelt rasjonelle uten å nødvendigvis være «innholdsmessig rasjonelle» (Grey, 2017, s. 22). Som en konsekvens er byråkratiet opptatt av midlene fremfor målene, der midlene er tilpasset ut fra behovet for å nå et bestemt mål. Gjennom å ikke fokusere på målet med arbeidet, kan byråkratets arbeidere heller fokusere på hvordan arbeidet kan gjøres mest mulig effektivt innenfor det juridiske rammeverket. Imidlertid har denne prioriteringen blitt kritisert, ved at byråkrats arbeid blir moralsk avkoblet som følge av manglende mulighet til å se helheten og ringvirkningene av sin innsats (du Gay, 2000, ss. 38-39). En av årsakene til dette kan være at midlet har en tendens til å bli målet i seg selv, hvor brukerens behov overses til fordel for arbeidsprosessen (Grey, 2017, s. 26).

Bakkebyråkratene eksisterer innenfor byråkratiet som spesialiserte medarbeidere med unike trekk som skiller dem fra andre tjenester (Vabø & Vabo, 2014, s. 30). Gjennom å i tillegg være underlagt legitimitetskrav innenfor det juridiske rammeverket, symboliserer bakkebyråkratiene Webers idealer ved å tjene allmennheten gjennom et forpliktende regelverk. Samtidig kan Lipskys bakkebyråkrater sies å bryte med idealet om standardisering av arbeidet og ha en friere rolle enn hva byråkratets formaliserte rammer skulle tilsi. Tjenestene skiller seg fra hverandre, der tjenesteutøverne har frihet til å utøve skjønn og være innholdsmessig rasjonelle. Altså ser vi at byråkratets kvaliteter er en sentral del av bakkebyråkratenes arbeid, om enn med visse tilpasninger til brukernes behov, hvilket går på bekostning av idealet om standardisering.

Denne tilpasningen illustrerer det faktum at Webers fremstilling er en utopisk idealisering av byråkratiet, som ikke nødvendigvis eksisterer i virkeligheten (Byrkjeflot, 2018, s. 23). Som vi senere skal se, er norske kommuner organisert i tråd med Webers tanker, men med diverse tilpasninger til formålet med organiseringen. Slike tilpasninger kan gjøre at man unngår ulempene ved Webers byråkrati, da det har blitt kritisert for å ikke håndtere uventede endringer, samt ha et urealistisk perspektiv på eliminering av alle uberegnelige forhold (Perrow, 1986, ss. 3-4).

Bakkebyråkratiets tilpasning til interne og eksterne forhold illustrerer betydningen av at man organiserer med tanke på formålet med organiseringen (Mintzberg, 1981, ss. 103-104). Her er det interessant å se på Mintzbergs konfigurasjoner og hans tanker rundt forholdet mellom struktur og oppgave.

3.2.1 Forholdet mellom struktur og oppgave

Siden Weber gjorde sine observasjoner på starten av 1900-tallet har verden og organisasjoner endret seg. Likevel står den byråkratiske organisasjonsformen fortsatt sterkt, om enn med visse tilpasninger. Eksempler på slike tilpasninger ser vi blant Henry Mintzbergs (1981, s.106) konfigurasjoner av organisasjonsstrukturer. Ved å skille mellom hvordan organisasjoner oppnår effektiv koordinering mellom sine deler, fremtoner det seg fem ulike konfigurasjoner. Blant disse finner vi maskinbyråkrati og profesjonelt byråkrati, der det første ligner i størst grad på Webers byråkrati med koordinering av arbeidet gjennom standardiseringen av oppgaver. Til forveksling koordinerer det profesjonelle byråkratiet gjennom standardisering av ferdigheter. Videre er maskinbyråkratiet vertikalt sentralisert, med mye av makten sentralisert i toppledelsen, mens makten er desentralisert hos profesjonsbyråkratiet. I kraft av å være byråkratier, trives begge organisasjonsformene av å være i stabile miljø. Likevel tenderer profesjonsbyråkratiet å trives bedre i komplekse omstendigheter, da desentraliseringen sikrer de ansatte en viss autonomi og frihet. Med disse analytiske verktøyene i bakhånd, er det interessant å se hvordan norske kommuner er organisert.

3.3 Kommunen

Organiseringen av den norske kommunen fremstår som et kompromiss mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Kompromisset forutsetter imidlertid at statens rammebetingelser er hensiktsmessige, og at kommunens tjenester er tilpasset kommunenes målsetninger (Fiva, Hagen, & Sørensen, 2021, s. 15). Første del av kompromisset sikres gjennom at det kommunale tjenestetilbudet er underlagt en rekke statlige reguleringer, som er fastsatt med hjemmel i lovgivningen (Fiva et al., 2021, s. 61). Lovverket legger rammer for hvilke oppgaver som skal løses, og i stor grad hvordan de skal løses.

Lovgivningens føringer oppfylles gjennom kommunalt selvstyre med lokal tilpasning av tjenestene. Organisatorisk delegerer kommunestyret beslutningsmyndigheten i stor grad til den kommunale administrasjonen og de ulike tjenestene. Lederen av den kommunale administrasjonen, kommunedirektøren, skal her sørge for at tjenestene når sine mål. I lys av statens styring er det særlig interessant at kommunene har ansvaret for tjenestene rundt sosialhjelp, mens staten tar hånd om de øvrige trygdeytelsene. Fiva et. al. (2021), argumenterer

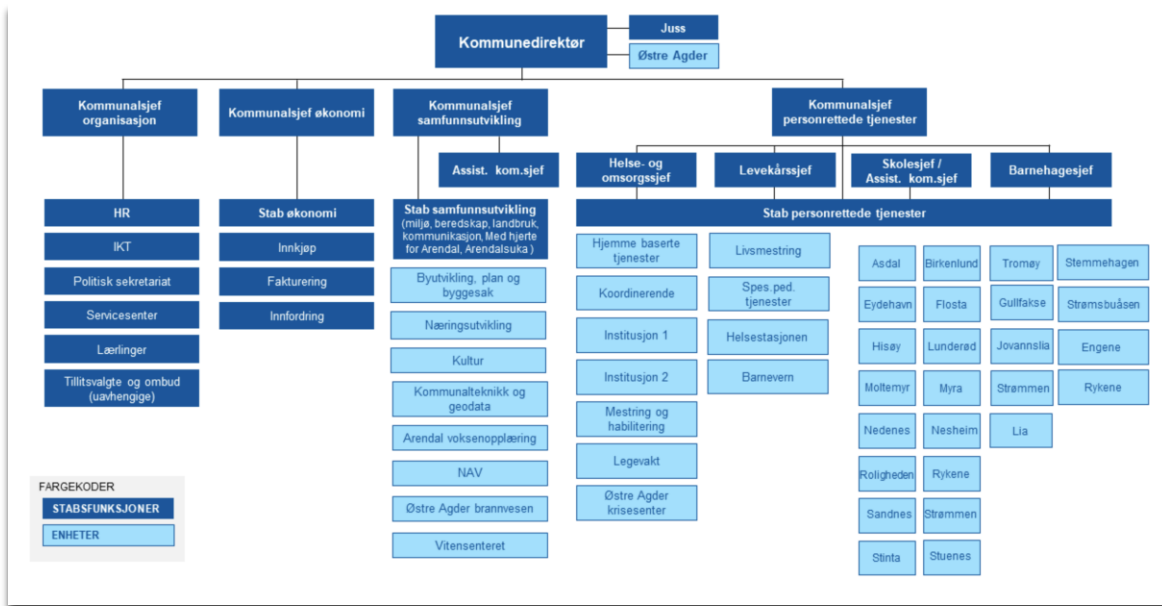
for at denne organiseringen kan skyldes de skjønnsmessige kriteriene som omfatter sosialhjelp, da tjenesten også krever detaljert kunnskap om lokale forhold (Fiva et al., 2021, s. 49). I tråd med kommunalt selvstyre, kan vi her se bakkebyråkratens relative autonome posisjon skinne gjennom som en sentral brikke i organiseringen.

Som del av den statlige styringen, viser *tabell 1* under hvilke tjenester kommunene er pålagt å tilby sine innbyggere. Kommunene tilbyr likevel som regel flere tjenester enn de er pålagt, som «kultur», «fritid» og andre (Fiva, 2021, s. 59). Det fremkommer heller ikke hvordan disse tjenestene skal organiseres.

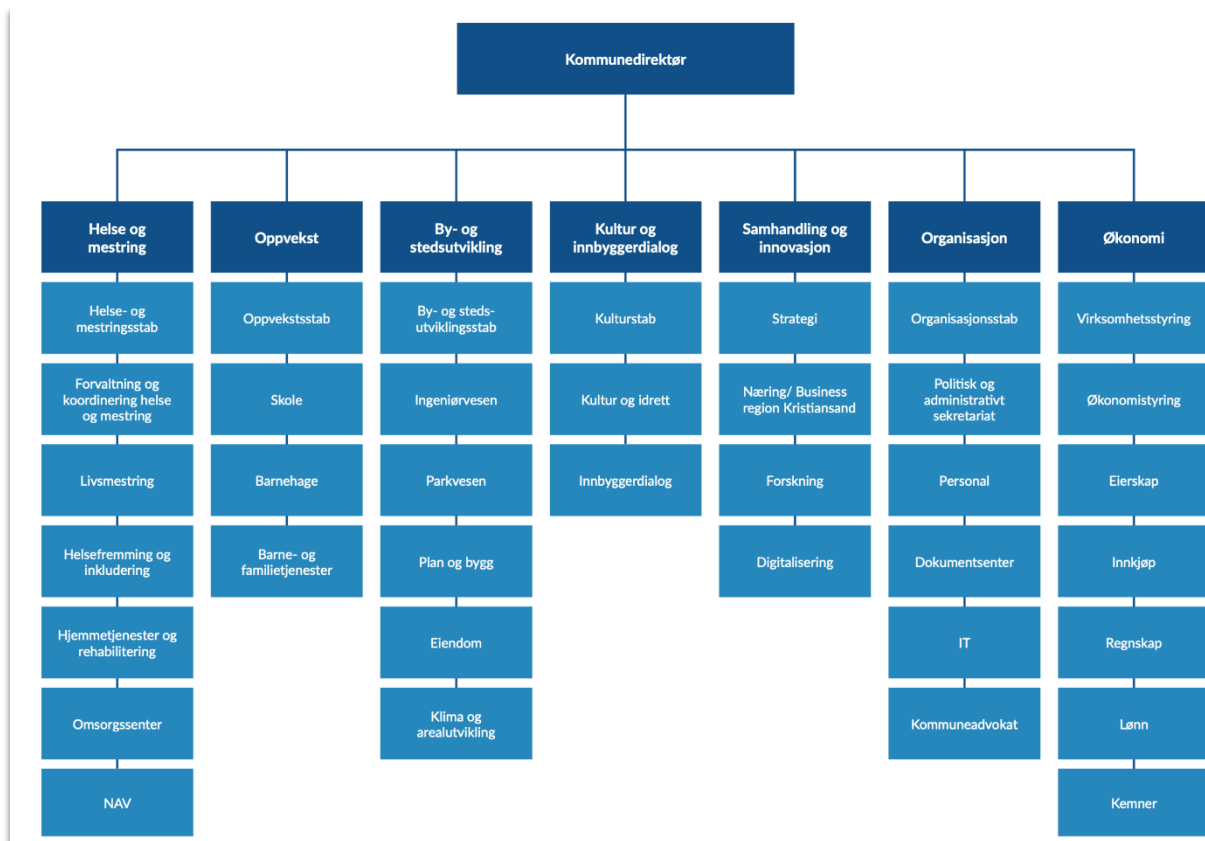
	Kommunene	Fylkeskommunene
Undervisning	Barnehage, grunnskole, voksenopplæring og spesialundervisning for funksjonshemmede.	Videregående opplæring, fagskolene, voksenopplæring, spesialundervisning og folkehøgskoler.
Helse og sosialtjenester	Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede (hjemmehjelp, hjemmesykepleie, alders- og sykehjem), forebyggende helsearbeid (bl.a. skolehelsetjeneste), kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og tiltak for personer med psykisk utviklingshemming.	Tannhelsetjenesten.
Samferdsel	Lokale veier.	Fylkesveier, skoleskiss, ferjer, havner og flyplasser. Trafikksikkerhetsarbeid.
Kultur og fritid	Kirker og kirkegårder.	Fylkesbibliotek, museer, kulturminnevern.
Tekniske oppgaver	Kommuneplanlegging, brann- og feiervesen, vannforsyning, avløpsanlegg og renovasjon.	Regional planlegging.

Tabell 1 – Oversikt over sentrale oppgaver som kommuneforvaltningen er pålagt (Fiva, 2021, s. 59)

I lys av kompromisset mellom statlig rammeverk og kommunalt selvstyre, kan vi tolke tabellen dithen at de statlige føringene er av generell og overordnet grad. Inntrykket understrekes ved fravær av tjenester man kan ta for gitt. Med dette i mente er det interessant å se på kommuners organisering i form av organisasjonskart.



Figur 1 - Organisasjonskart Arendal kommune (Arendal kommune, 2023)



Figur 2 - Organisasjonskart Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2023)

Organisasjonskartene over viser ulike måter kommuner velger å organisere tjenestetilbudene sine på. Eksempelvis viser figur 1 at kommunedirektørens ledergruppe består av fem personer, inkludert direktøren selv. I figur 2 er det til sammenlikning åtte personer i denne gruppen. Også kategoriseringene av virksomhetsområdene er forskjellige fra kommune til kommune; Arendal

har valgt å legge mange av de oppvekstrelaterte områdene (med mer) under det de kaller «personrettede tjenester», mens Kristiansand har lagt de under «oppvekst». Det er også forskjeller knyttet til *hvor* de har valgt å plassere de ulike tjenestene; eksempelvis kan en se at Arendal har valgt å plassere NAV under «samfunnsutvikling», mens Kristiansand har plassert det under «Helse og mestring».

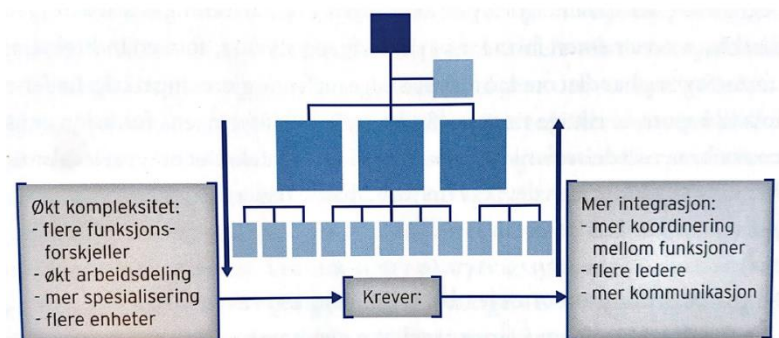
3.3.1 Organisatorisk fleksibilitet versus standardisering

Det er med andre ord ikke gitt hvordan en velger å organisere de kommunale tjenestene. I tråd med tanken om kommunalt selvstyre hvor staten og lovverket kun legger hensiktsmessige rammebetingelser for den kommunale organiseringen, ser vi at kommunene har betydelig organisatorisk fleksibilitet. Slik desentralisering og overføring av beslutningsmyndighet til tjenestene er tiltak for å arbeide mer spesialisert og effektivt, og samtidig utnytte erfaringen og innsikten som eksisterer ute i tjenestene (Mintzberg, 1979). Imidlertid kan desentraliseringen medføre at det blir mer differensierte tjenester, der spesialisering leder til større avstander mellom tjenestene. Mer ansvar og myndighet kan også lede til at de ansatte har mindre tid, rom og kompetansegrunnlag til å samhandle med andre tjenester. Som et resultat kan samhandlingen ende opp med å bli tidkrevende og komplisert, på grunn av de ulike interessene og målsettingene som eksisterer i de ulike avdelingene (Ladegard, 2018).

Med tanke på samhandling på tvers av kommuner kan det problematiseres hvorvidt fleksibiliteten også kan skape skiller mellom tjenestene. Tidligere studier har eksempelvis vist at flere kommuner har kuttet i ledernivå og fått flatere og mindre hierarkisk organisasjonsstruktur. Et av formålene har vært å ansvarliggjøre tjenestelederne der de har endt opp med et større ansvar. Imidlertid har konsekvensene av en slik omorganisering vært at tjenestene har lukket seg selv inne i fravær av sektorsjefer som leder samordning og samhandlingen (NOU 2009:22, s.50-51). Blant tjenestene fant man tendenser til «enhetsegoisme», med svekket samhandling preget av diskusjoner om ansvar (Myrvold & Helgesen, 2009).

Mintzberg (1979) argumenterer for at denne situasjonen illustrerer balansegangen mellom organisatorisk integrasjon og organisatorisk slakk. Eksempelvis kan en løsning på manglende samhandling være innføring av koordinerende mekanismer for å skape mer gjensidig tilpasning mellom tjenestene. Ledelsen kan for eksempel fungere som koordinatorene mellom tjenestene. Imidlertid kan dette medføre økt byråkratisering som leder til lengere saksbehandlinger og mindre effektivitet, som påkaller mer slakk i organisasjonen. En annen løsning kan dermed være å sentralisere makten i organisasjonen, som kan lede til raskere beslutningstaking og en

mer enhetlig organisasjonspolitikk. Imidlertid går slik sentralisering på bekostning av desentraliseringens fordeler, og kan gå utover tjenestenes kvaliteter (Mintzberg, 1979). Som



Figur 3 - Dilemmaer i organisering (Ladegard, 2017)

følge av denne balansegangen oppstår det et dilemma omkring organisering hvor økt kompleksitet krever økt spesialisering som medfører økt behov for integrasjon og koordinering mellom tjenestene. Denne runddansen mellom desentralisering og sentralisering er illustrert i figur 3.

Altså er det synlig at et stort omfang komplekse saker vil lede til mer differensierte tjenester, som vil kreve mer koordinering for å samhandle. For å unngå økt byråkrati og trege prosesser, vil nyttige koordineringsmekanismer være avgjørende for effektiv desentralisering. Vi skal nå se nærmere på flokeproblemer for å forstå hvordan denne tilpasningen kan foregå.

3.4 Flokeproblemer (wicked problems)

Blant kriteriene som gjør bakkebyråkratier til særegne tjenester er at de må forholde seg til flokete problemer (Vabø & Vabo, 2014). For å få innsikt i hva dette innebærer og bakkebyråkraternes forutsetninger for å håndtere slike saker, skal vi nå redegjøre for flokeproblemer og dets relasjon til offentlige velferdstjenester.

I kommuners arbeid med barn og unge kan det være krevende å sette fingeren på hva som er årsakene til utfordringene, og hvilken løsning som er hensiktsmessig. Årsakene kan være mangefasetterte og komplekse, preget av en rekke aktører og situasjonelle faktorer. Uten å vite hvor problemet kommer fra, blir det krevende å peke ut hensiktsmessige løsninger. Slike utfordringer kan omtales som «wicked problems», eller flokeproblemer (Rittel & Webber, 1973). Disse er komplekse og upredikerbare, og kan slik oppleves som uoverkommelige uten en endelig løsning. For å illustrere flokete problemer vil vi lene oss på betegnelsen «utsatte barn og unge», som omfatter dem med sammensatte problemer som krever støtte fra flere tjenester samtidig. Problemene kan blant annet gjelde atferdsproblemer, rusproblematikk eller

senfølger av omsorgssvikt (NOU 2009:22). Da disse barna og ungdommene har vidt ulike bakgrunner og behov krever det at tjenestene samhandler for å tilby et helhetlig tjenestetilbud.

Rittel og Webber (1973) plasserer flokeproblemer i kontrast med «tamme» problemer. Tamme problemer kan også være komplekse, men er derimot mulig å definere. Her kan det være lettere å avdekke årsaker og hensiktsmessige løsninger i tråd med tydelige kriterier, da den aktuelle løsningen ofte kan overføres til liknende problem. Tamme problemer håndteres typisk av ingeniører og andre med teknisk-naturvitenskapelig bakgrunn. Overført til styring av offentlig sektor, kan tamme problemer være hensiktsmessig å løses fra et teknisk-rasjonelt perspektiv i tråd med Webers idealer. Gjennom bruk av rasjonelle metoder kan informasjon effektivt benyttes for å oppnå en gitt målsetning (Head & Alford, 2015).

Det teknisk-rasjonelle perspektivet har imidlertid blitt kritisert for å undervurdere mangfoldet av sosiale og økonomiske problemer (Head & Alford, 2015). Systemteori argumenterte for at problemer ikke kan forstås i isolasjon, da de eksisterer i et system og slik er gjensidig avhengige. Andre teoretikere argumenterte at sosiale problemer er basert på ulike verdiperspektiv, hvor brukernes behov er unike med personlige ønsker (Schon & Rein, 1994). Slik eksisterer problemene i et verdinettverk, preget av pluralisme og vegring mot spesifikke løsninger. På bakgrunn av denne kritikken ble byråkratiet og tekniske systemer av kontroll vurdert som utilstrekkelige til å håndtere flokeproblemer (Rittel & Webber, 1973).

Det kritiske grunnlaget kompliseres derimot av det faktum at et problem kan være både tamt og flokete på samme tid. Dette henger sammen med flokenes posisjon i verdinettverket, der lange kjeder av årsaker gjør at et problem kan være symptom på andre problemer. Problemets mangfold gjør at ingen løsninger er verken gode eller dårlige, da en løsning vil lede til et annet problem (Rittel & Webber, 1973). Videre kan problemet tolkes ulikt av forskjellige fagpersoner, som følge av at kategoriseringen av problemet er sensitiviserende fremfor konkret (Klemsdal & Kjekshus, 2021). Eksempler på sensitiviserende begreper er demokrati, kultur og sosiale strukturer – begreper som er kontekstavhengige og veiledende for aktørens forståelse (Blumer, 1954). Som en konsekvens, kan flokeproblemene barnefattigdom og voldskriminalitet ha utallige årsaker og samtidig tolkes på utallige måter, slik at ingen løsning vil passe for alle.

Gitt denne kompleksiteten, argumenterte Rittel og Webber (1973) for at det ikke finnes gode nok kriterier for å vurdere om noen løsninger er bedre enn andre. Dermed er det heller ikke mulig å lære av erfaring og finne alternative løsninger. Head og Alford (2015) argumenterer

derimot for et mer pragmatisk syn, da enhver provisorisk løsning er kilde til læring og nye perspektiver. Flokenes kompleksitet utelukker ikke at utfordringer kan håndteres gjennom mer spesifikke tiltak. For barn som lever i barnefattigdom kan eksempelvis utdeling av dagpenger til foreldre eller foresatte løse en økonomisk utfordring, og lette hverdagen noe. Fortsatt blir ikke floken løst, men heller håndtert gjennom å redusere konsekvensene. Denne tilnærmingen understreker betydningen av å ikke lukke øynene ovenfor flokeproblemer, og heller være åpen og fleksibel til helheten (Vabø & Vabo, 2014, ss. 17-18).

Analytisk kan vi tilnærme oss helheten gjennom å benytte (Grint, 2005) sine heuristikker av problemer som tamme, kritiske eller flokete. Heuristikken bidrar til å identifisere hvilke typer ledelse og organisering som er hensiktsmessige ovenfor de ulike problemene, og hvordan man samtidig kan opprettholde en tillitsbasert relasjon mellom leder og ansatte. Vi kommer tilbake til heuristikken når vi skriver om ledelse og tillit senere i oppgaven.

Flokete problemer representerer en ekte utfordring for velferdsstaten, og forutsetter at både ledelse og bakkebyråkratene er beredt til å håndtere disse problemene. I tillegg blir velferdspolitikken utfordret om hvordan arbeidet skal organiseres og bli koordinert (Vabø & Vabo, 2014, s. 19). Dette poenget understrekes blant annet av Olesen og Lo (2022), da de argumenterer for at flokete problemer er et produkt av velferdsstatens organisering. Som følge av byråkratiets spesialisering der problemer blir behandlet stykkevis, forverres utfordringene, og floken blir større.

Head & Alford (2015) argumenterer for ulike strategier for å håndtere flokeproblemer bedre. Blant disse finner man verdien av god samhandling og koordinering på tvers av instanser, samt fasiliterende lederroller støttet av en struktur som tilrettelegger for prosessene. Her er det imidlertid viktig å ikke fokusere mer på løsningen (samhandling) enn problemet slik at man ender opp med at samhandling både blir løsning og problem (Olesen & Lo, 2022). Som en del av veien mot denne løsningen, skal vi nå se på hvordan styring og ledelse kan innrettes slik at bakkebyråkratenes arbeid med floker kan være hensiktsmessig og effektivt.

3.5 Styring og ledelse

Hittil er det tydelig at bakkebyråkratenes arbeid styres av juridiske og organisatoriske rammer på grunnlag av legitimitetskrav og byråkratiets idealer. Samtidig ser vi at arbeidets karakter forutsetter at byråkratiets beslutningsmyndighet desentraliseres, slik at bakkebyråkratiene blir differensierte og spesialiserte tjenester innad kommunen (Mintzberg, 1979). For å sikre

brukerne en helhetlig tjeneste, forutsetter dette en ledelse som både styrer og koordinerer med mykere styringsmidler (Ladegard, 2018). Vi skal nå se nærmere på styring og ledelse og hva dette innebærer for å sikre samhandling mellom tjenestene.

3.5.1 Styring

Styring innebærer å få de ansatte til å «handle korrekt». Innenfor ledelseslitteraturen kan styring defineres som oppgavefokusert ledelse med røtter fra Michigan-skolen. Dette er mer kontrollorientert ledelse, hvor effektiviteten oppnås gjennom kontroll og incentiver, slik at oppgaven blir gjenstand for relasjonen og kommunikasjonen mellom leder og ansatte (Sørhaug, 2010).

Relatert til byråkratiet, inngår Webers teorier om byråkrati som et klassisk bidrag til litteraturen om styring av organisasjoner. Byråkratisk ledelse illustrerer hvordan bakkebyråkratene styres av ledelsen, og samtidig får myndighet til å utføre sine oppgaver gjennom de rasjonelle reglene. Weber forklarer at det ikke er selve personen som adlydes, men den «lovgitte regel», som definerer hvem som adlydes, og i hvilken grad denne skal adlydes (Weber, 2008, s. 83). Så lenge myndighetsutøveren opererer innenfor reglene vil regelsystemets gyldighet legitimere myndighetsutøverens makt (Weber, 2008, s. 79). Altså vil bakkebyråkratene respektere lederens beslutninger, så lenge det ikke går utover det som er lederens myndighetsrom. Som en følge av dette vil anerkjennelsen av reglene forplikte både ledere og ansatte, slik at det oppstår et gjensidig maktforhold (Perrow, 1986).

Med utgangspunkt i dette vil regelsystemet forutsette at både ledere og ansatte styres av kommunenes formaliserte rammer. Samtidig er det viktig å anerkjenne at formaliseringer og samordningsplikt ikke automatisk vil lede til god samhandling, da selve utførelsen er subjektivt betinget. Her skinner kritikken av byråkratiet gjennom, da det er umulig å eliminere ekstraorganisatorisk atferd (Perrow, 1986, s. 4). I tråd med at bakkebyråkratenes arbeid er basert på skjønn og improvisasjon, forutsetter dette at styringen virker motiverende og realistisk for de ansatte, slik at de får incentiver til å utøve arbeidet på spesifikke måter.

I tråd med dette har tidligere forskning vist at god samhandling forutsetter at ledelsen stiller tydelige krav og forventninger til de ansatte (Hansen et al., 2020). I tillegg bør ledelsen utvise engasjement rundt saken, og involvere de ansatte gjennom tydelig kommunikasjon. Disse funnene underbygges av modellen *relasjonell kapasitet* (Hornstrup & Storch, 2019). Modellens dimensjoner *rammesettende-* og *engasjert* ledelse understreker betydningen av at ledelsen informerer de ansatte om rammene og forutsetningene for arbeidet, og samtidig utviser

engasjement og støtte. Altså bør idealet om samhandling være forankret hos ledelsen, og underbygges av hensiktsmessig kommunikasjon (Storch & Hornstrup, 2022).

3.5.2 Ledelse

Ledelse innebærer på sin side å få de ansatte til å gjøre tingene riktig. Ledelse settes ofte i samme setning som relasjonsorientert ledelse med røtter fra Harvard-skolen (Sørhaug, 2010). Slik ledelse fremstår mykere enn Michigan-skolen, med mer tillitsbasert ledelse, der effektiviteten oppnås gjennom relasjonsbygging og tillitsbaserte relasjoner mellom leder og ansatt. I tråd med dette er relasjonell ledelse en ledelsesform som vektlegger bygging av gode relasjoner med og mellom ansatte (Bolton, Logan, & Gittell, 2021). Tanken med relasjonell ledelse er at de ansatte skal oppleve autonomi og motivasjon til å gjøre en god jobb, og slik være effektive. I den *relasjonelle kapasitetsmodellen* illustrerer involverende ledelse en slik tilnærming, da ledelsens involvering av ansattes sikrer at innsikt og erfaring kommer til nytte (Hornstrup & Storch, 2019).

En metaanalyse av Combs og kolleger (2006) fant at ledelse med tillitsbaserte praksiser førte til bedre organisatoriske resultater enn ledelse som var mer kontrollorientert. Årsakene kunne i stor grad tilskrives den motiverende effekten ledelsen hadde på de ansatte, i form av kompetanseutvikling, involvering og langsiktig planlegging. Kuvaas & Dysvik (2012) argumenterer for at slik praksis kan kategoriseres som forpliktelsesbasert ledelse, med ønske om at medarbeiderne skal identifisere, involvere og engasjere seg i organisasjonen. Dette kan sees i sammenheng med Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratene som altruistiske og drevet av et genuint ønske om å hjelpe andre mennesker (Lipsky, 1980, ss. 71-72). Denne ledelsesformen har flere likheter med tillitsbasert ledelse, som er fokuset i tillitsreformen.

3.5.3 Tillitsbasert ledelse

Tillitsbasert ledelse innebærer at leder og ansatt er innforstått med de politiske retningslinjene og prioriteringene, og videre satser på at lederens og den ansattes kompetanse og motivasjon er nok å gjøre en tilstrekkelig jobb (Kuvaas, 2017). Med andre ord beskriver det en balanse mellom tillit og kontroll. Lederen delegerer myndighet og økt handlingsrom til de ansatte, og balanserer dette opp mot å være tydelig på mål, prioriteringer, ansvar og forventninger. Tanken er at slike rammer skal tilrettelegge for at den ansatte vil utnytte sin kompetanse, ta større ansvar, vise initiativ og kreativitet. Samtidig bør uhensiktsmessig kontroll og regelstyring reduseres. Lederen må finne balanse mellom å gi autonomi til ansatte og kontroll gjennom å sjekke at oppgaven er løst på forsvarlig måte. Denne balansen avhenger av at relasjonene mellom leder og ansatt er preget av nærhet og tilgjengelighet, der leder og ansatt sammen kan

finne riktig mengde tillit og kontroll. Dette innebærer at lederen evner å lytte, vise tillit og finne de beslutningene som reduserer byråkratiseringen, mens man hever den ønskede kvaliteten (KDD, 2022, s. 3).

Imidlertid er tillit på mange måter situasjonsavhengig. Klemsdal og Kjekshus (2021) illustrerer i deres artikkel hvordan ulike kontekster fordrer ulike typer ledelse og grad av tillit. Gjennom å bruke Grints (2005) heuristikk av tamme, komplekse og flokete saker, viser de hvordan ledelsen må ha en balansegang mellom autoritær (kontrollorientert) ledelse versus tillitsbasert ledelse. Balansegangen avhenger av i hvilken grad ledelsen vil tillate usikkerhet kontra fortrolighet ved tildeling av tillit til de ansatte.

Balansegangen henger sammen med forfatterens illustrasjon av tillitskonstruksjon som dynamisk og relasjonelt, der aktørene vurderer relasjonens grad av usikkerhet kontra fortrolighet for den enkelte aktør. Basert på denne kalkuleringen vurderer tillitsgiveren (leder) hvor mye tillit den kan gi tillitsmottaker (ansatt) i lys av situasjonens betingelser og signaler fra tillitsmottaker. I overført betydning eksisterer tilliten i et todimensjonalt rom fylt med usikkerhet på den ene siden, og fortrolighet på den andre siden. Usikkerheten utgjør her aktørens tillitbehov, mens fortroligheten symboliserer grunnlaget for tillit (Klemsdal & Kjekshus, 2021).

Satt inn i arbeidshverdagen til bakkebyråkratene kan fullstendig predikerbarhet gjennom formelle standarder og policyer, medføre at de ikke blir tildelt tillit fra ledelsen. Byråkratiets rasjonell-legale føringer vil begrense tilliten ledelsen behøver å tildele sine ansatte i møte med tamme saker, da det hersker lite usikkerhet. På den annen side vil usikkerheten og tillitsbehovet øke i mer kritiske eller flokete situasjoner, som følge av at det er lavere predikerbarhet.

Som en følge av dette argumenterer Klemsdal og Kjekshus (2021) i lys av Grint (2005) at ledelsen bør innta en administrativ rolle i tamme situasjoner, for å unngå at ansatte opplever seg overvåket. I kritiske situasjoner mer usikkerhet omkring konsekvensene, er en kommanderende ledelsesstil bedre, mens flokete situasjoner krever lederskap kjennetegnet av både høy styring fra ledelse, og høy medbestemmelse fra de medarbeiderne. Lav styring og lav medbestemmelse kan her potensielt lede til mistillit og misfornøyde ansatte (Kjekshus, 2020).

Oppsummert understreker Klemsdal og Kjekshus' tillitsforståelse bakkebyråkratens handlingsrom, da en uoversiktlig arbeidshverdag krever at ledelsen utviser tillit. Bidraget nyanserer tillitsbegrepet innfor organisatoriske kontekster og understreker dens relasjonelle sammenheng med styring og ledelse. Egnede ledelsesformer betinges av situasjonen og ledelsens

forutsetninger for å gi de ansatte tillit. Innenfor byråkratiske organisasjoner kan man dermed finne motsetninger mellom strukturens predikerbarhet og flokers usikkerhet, slik at samhandlingen mellom ledelsen og ansatte blir avgjørende for utfallet.

Som en avrunding av ledelseskapitlet, er det nyttig å trekke inn Mintzbergs (1979) tanker om koordinerende mekanismer som avgjørende for et helhetlig tjenestefelt. For å sikre samhandling mellom de desentraliserte spesialiserte tjenestene, kan ledelsen ha store fordeler gjennom å fungere som koordinatorene og sparringspartnere. Dette kan potensielt utfylle kommunesystemets styrende rammer med tillitsbaserte ledelsesformer som kan virke motiverende på de ansatte (Kuvaas & Dysvik, 2012). Imidlertid må ledelsen tilpasses til bakkebyråkratens tjenester, og hvorvidt arbeidsoppgavene fremstår tamme, kritiske eller flokete (Klemsdal & Kjekshus, 2012). Denne balansegangen mellom kontroll og tillit fremstår dermed som essensiell å mestre. Teori om samhandlingsfaktorer kan her nyansere hvilke forhold ledelsen og de ansatte bør ta høyde for.

3.6 Samhandlingsfaktorer

Samhandling på tvers av enheter er en nødvendighet for å løse flokeproblemer. Forskningen skiller mellom ulike former for samhandling basert på relasjonens nærhet: «collaboration», «coordination» og «cooperation» (Head & Alford, 2015). Disse tenkes å fungere i en gyllen sirkel da de er gjensidig forsterkende. Collaboration kan defineres som samhandling eller partnerskap på tvers av sektorer eller organisasjoner, som enten oppstår spontant med de ansatte eller mer formelt initiert av ledelsen. Samhandlingen er grunnleggende avhengig av en viss grad delt forståelse og enighet rundt formålet, samt gjensidig tillit og forpliktelse til saken. Disse faktorene tangerer med teorien omkring samstyring og samhandling gjennom nettverk, der et nettverk av institusjonaliserte fellesskap forutsetter at aktørene tar høyde for nevnte faktorer samt roller og makt (Sørensen & Torfing, 2005). Som et resultat kan tverrfaglig samhandling heve forståelsen av problemet, gjennom mer tilgang til kunnskap fra ulike perspektiver med ulikt verdigrunnlag. Slik kan samhandling gi en fordel, en «collaborative advantage», i møte med flokete problemer (Huxham & Vangen, 2005). Vi vil nå gjøre rede for institusjonelle logikker, makt og tillit, samt verdien av psykologisk trygghet.

3.6.1 Institusjonelle logikker

Hittil har vi sett at samspillet mellom kommune og bakkebyråkrat er preget av et evig paradoks. Videre forkludres samspillet i takt med sakenes kompleksitet. For å få dypere innsikt i dette, samt belyse grunnlaget for samhandling på tvers av tjenester, er institusjonelle logikker et nyttig analyseverktøy (Vik 2018; Hansen et al., 2020).

Institusjonelle logikker er opprinnelig en metateori av Friedland og Alford (1991), presentert som en kritikk mot ny-institusjonalismens manglende fokus på aktøren i den sosiale konteksten. De problematiserte at øvrige teorier ikke gjorde rede for individers handlinger og tankegang, samt effekten av makt og status i disse prosessene. Ocasio, Thornton og Lounsbury (2017, s. 510) definerer institusjonelle logikker som sosialt konstruerte mønstre av kulturelle symboler og materiell praksis som individer og organisasjoner benytter for å skape mening i hverdagen og tolke deres erfaringer. Gjennom institusjonenes formelle strukturer, som stillingsnivå, regler og praksis, og den sosiale konteksten, skaper både individer og institusjonene en felles samling av antakelser, verdier og oppfatninger. På bakgrunn av dette, kritiserer teorien også rasjonell beslutningsteori, da tolkningen av rasjonelle beslutninger anses å variere med den sosiale konteksten og den øvrige institusjonelle orden (Friedland & Alford, 1991).

3.6.1.1 Sensemaking

Teorien om institusjonelle logikker har en kobling til Karl Weicks teori om sensemaking, da den redegjør for hvordan individer fortolker situasjoner og gjør seg opp en mening rundt videre handling (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005). Denne meningen legger grunnlag for hvordan man forstår omverden. I kjente situasjoner vil kompetanse og erfaringer rutinemessig lede an for videre handling. En bakkebyråkrat med lang fartstid vil raskt finne løsninger på kjente problem, men derimot være mer usikker i ukjente situasjoner. Gjennom å sette kompetanse og erfaring opp imot avdelingens etablerte normer og kulturer, kan man tolkes seg fram til en plausibel løsning. I etterkant handlingen vil man dermed ha en styrket forståelse (Weick et al., 2005). Teknisk sett kan tolkningsprosessen illustreres som en handlingssirkel hvor handlingen *aktiviserer* en gitt virkelighetsforståelse, som legger grunnlaget for neste handling (Sandberg & Tsoukas, 2015).

Altså kan bakkebyråkraten lære seg de institusjonelle logikkene som styrer saksbehandlingen i avdelingen gjennom å bedrive sensemaking. Samtidig er det interessant å se på samspillet som oppstår mellom person og institusjon, der individers erfaringer og bakgrunn kan sies å både underbygge og videreutvikle avdelingens institusjonelle logikk. Dette henger sammen med karakteriseringen av individer som delvis autonome, hvor institusjonen både begrenser og tilrettelegger for deres handlinger (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Bakkebyråkraten vil med andre ord ha en viss fleksibilitet til å utøve sine oppgaver, men samtidig være begrenset av institusjonens strukturelle og historiske betingelser.

3.6.2 Silostruktur og verdien av sosialisering

Tidligere forskning har koblet institusjonelle logikker til velferdsstatens sektorprinsipp. Gjennom å være innrettet mot å løse spesifikke oppgaver med avgrenset mandat, vil ulike tjenester utvikle institusjonelle logikker som avviker fra andre avdelinger. Dermed har de ulike avdelingene blitt beskrevet som organisatoriske siloer med begrenset evne til å samhandle med andre tjenester (Hansen et al., 2020). Denne silostrukturen anses som en hovedbarriere for effektive samhandlingstjenester og et helhetlig tjenestesystem.

Årsaken til silotendensen kan kobles kommunens desentralisering, hvor arbeidsfordelingen skaper spesialiserte tjenester med tydelige skillelinjer (Mintzberg, 1979). Adskilte tjenester med begrenset ekstern kontakt kan medføre at de institusjonelle logikkene blir forsterket, der intern samhandling påvirker aktørens organisatoriske, profesjonelle og institusjonelle tilknytning. I samhandlingsprosesser kan dette medføre at en barvernskonsulent gjennomgår en annen tolkningsprosess enn en rektor når de behandler en sak (Sandberg & Tsoukas, 2015). Denne motsetningen kan føre til friksjon rundt hvilken logikk som skal danne grunnlaget for saksbehandlingen, og skape ansvarsvegring der aktører tolker saken til å være utenfor sitt mandat (Vik, 2018).

I lys av dette er det tydelig at institusjonelle logikker bidrar til å belyse kompleksiteten som råder i samhandlingssituasjoner. Samtidig understreker dette betydningen av kommunikasjon og sosialisering på tvers av tjenester. En viktig del av teorien om sensemaking er den organiserende virkningen som oppstår av dialog og kontinuerlig interaksjon (Sandberg & Tsoukas, 2015). Dialog preget av selvdistansering og relasjonell tilnærming kan bidra til at man *snakker* frem en delt forestilling (Tsoukas, 2009). Bakkebyråkrater med ulike institusjonelle logikker og bakgrunn kan slik forhandle frem en felles forståelse som leder til kompetanseheving og bevisstgjøring (Sandberg & Tsoukas, 2015). Jevnlig interaksjon der man evner å ta innover seg den andres synspunkt kan skape gjensidighetskunnskap og styrke motivasjonen for å samhandle. Samtidig er det viktig å huske at man må ta høyde for spenningene som kan oppstå når flere logikker møtes. Her er teorier omkring makt og tillit sentrale.

3.6.3 Makt, tillit og psykologisk trygghet

For å nyansere hvilke faktorer som er relevante for samhandling, velger vi å sette søkelys på makt, tillit og psykologisk trygghet. Tidligere forskning har pekt på viktigheten av å ta høyde for disse mellompersonlige faktorene på tvers av ledelse-ansatt relasjoner, samstyring og samhandling med brukere (Bolton et al., 2015). Eksempelvis trekker samsyringsidealet og

NPG fram samhandlingens organisatoriske aspekter som essensielle for å oppnå samhandling basert på forhandling og dialog. Her er imidlertid samstyringens paradoks interessant, da fraværet av makt og regler til fordel for tillit og dialog anses å være både dets største fordel og ulempe (Røiseland & Vabo, 2016, s. 31). På samme måte må en leder alltid ta høyde for både makt og tillit, da balansen mellom kontroll og åpenhet alltid er til stede (Sørhaug, 2010). Med dette grunnlaget skal vi se nærmere på makt, tillit og avslutningsvis psykologisk trygghet.

3.6.3.1 Makt

En eksplisitt definisjon av maktbegrepet presenteres av Robert Dahl (1957) som «en aktørs evne til å få andre aktører til å gjøre ting de ellers ikke ville gjort». Definisjonen relaterer til Max Weber som hevdet at makt blant annet kan «oppstå» gjennom legalitet. Makt er med andre ord en essensiell brikke for å forstå hvordan (det rasjonell-*legale*) byråkratiet fungerer; Weber (2008) beskrev den legale makten som «troen på de legale lovers gyldighet». Makten er legalt knyttet til byråkratens rolle, gjennom dets etos, og varierer dermed ikke fra hvilken person som besitter rollen til gjeldende tid.

Denne konkrete forståelsen av makt kan videre knyttes til Steven Lukes tre forståelser av makt. Disse tre er: beslutningsmakt, agendamakt og dominans (modellmakt). Beslutningsmakten har klare paralleller til Weber og Dahls definisjon, gjennom å definere hvem som har myndighet til å utføre beslutninger. Agendamakt innebærer makt til å vedta agenda og prioritere saker. I kommunal kontekst vil denne makten ligge hos politikerne gjennom politiske føringer, kommunens strategiske ledergruppe, og i enkelte tilfeller nivåene ned til bakkebyråkraten. Den tredje definisjonen, modellmakt, er en bredere forståelse av makt, da den eksisterer «over alt». Denne maktforståelsen tilsier at makten befinner seg i alle relasjoner, og at den «former livet til hver enkelt samfunnsborger». En grunnleggende forståelse av dette kan vær at makt handler om «evnen til å få noe til å skje i samfunnet, altså frembringe sosial endring i liten eller stor målestokk» (Engelstad, 2005, s. 13).

Dersom en ser Lukes tre forståelser i sammenheng, figurere modellmakt som overordnet maktform konstruert av samfunnets sosiale strukturer. Disse tankene gjenspeiles også i Pierre Bordieus teori om at makt er nedfelt i sosiale strukturer og institusjoner. I tråd med teorien om institusjonelle logikker, mente Bordieu at den sosiale oppfattelsen av makt er koblet til hvilke egenskaper som oppfattes som verdifulle av aktørene. Disse egenskapene eller ressursene, omtalt som kapital, kan her enten være av økonomisk, kulturell (utdanning, yrke), eller sosial art (nettverk). Hvilke kapitalformer som anses som mest verdifulle innenfor et sosialt felt omtales som symbolsk kapital (Peillon, 1998).

I lys av dette teoretiske rammeverket, vil samhandlingsprosessen mellom tjenester alltid påvirkes av aktørenes relative mengde symbolsk kapital. Slik kan eksempelvis leger styre møter gjennom å ha mest kulturell kapital (yrke) eller rektorer gjennom deres økonomiske ressurser (skolens budsjett). Et annet eksempel er det asymmetriske maktforholdet som oppstår i møtet mellom tjenesteutøver og bakkebyråkrat. Denne fordelingen av symbolsk kapital, skaper et abstrakt hierarki mellom aktørene, og kan slik indirekte lede til at enkelte aktører blir sittende med agenda- og beslutningsmakt.

Samtidig er det viktig å poengtere at Bourdieus maktforståelse, i likhet med institusjonelle logikker, avhenger av aktørenes individuelle tolkning og virkelighetsoppfatning (Peillon, 1998). Igjen kan vi dra inn sensemaking, og dets potensiale til å reprodusere, legitimere og endre de sosiale strukturene. Med andre ord kan maktfordelingen i nevnte møter endres gjennom at aktører enten tilegner seg symbolsk kapital (økt status) eller i bunn og grunn redefinerer andres oppfatning av hvilke kriterier som kan gjenkjennes som symbolske. Samlet sett bidrar maktbegrepet til å forklare de eksplisitte og mer implisitte systemene av struktur, regler og normer som eksisterer i et byråkrati, kommune og samhandlingsmøte.

3.6.3.2 Tillit

Dersom man ser på tillit og makt som to motsatte begreper kan man anta at de er i konflikt med hverandre. Imidlertid er tillit og makt nært knyttet til hverandre, og representerer heller alternative koordinerende mekanismer for å redusere kompleksitet og usikkerhet i sosiale interaksjoner (Clegg, Coupasson, & Phillips, 2006).

Tillit kan defineres som «en psykologisk tilstand som involverer en intensjon om sårbarhet basert på de positive forventninger til andres intensjoner eller atferd» (Rousseau et al., 1998). Å gi noen tillit innebærer å godta sårbarhet på bakgrunn av at man er fortrolig om den andre aktørens intensjon. I en samhandlingsprosess kan gjensidig tillit virke effektiviserende gjennom å redusere behovet for kontroll og overvåking, eksempelvis etablering av maktstrukturer. Med andre ord frigjør tillit tid og ressurser som aktørene ellers ville brukt til bekymring og usikkerhet om hvorvidt partene holder hva de lover. Relasjoner med høy tillit kjennetegnes av ro og trygghet hvor relasjonen oppfattes som meningsfull (Ven & Ring, 2006). Tillitsmottakere som opplever en form for tiltro og autonomi opplever ofte styrket motivasjon, trivsel og produktivitet (Kuvaas & Dysvik, 2016).

Innenfor en kommune vil ulike former for tillit komme til uttrykk gjennom nettverket av relasjoner. Relasjonene vil ta form som sterke eller svake bånd, avhengig av hvor tett relasjonen

er (Granovetter, 1973). Et nettverk av løse relasjoner vil behøve mer tid til å bygge opp gjensidig tillit enn hva tettere relasjoner behøver. Sett i lys av kommunens struktur og formelle linjer, vil relasjonsnettverket gjerne representere de uformelle linjene, og dermed de faktiske relasjonene som eksisterer innenfor organisasjonen (Cross et al., 2001). Eksempelvis kan ansatte velge å kommunisere og samhandle med andre aktører enn hva som organisasjonskartet tilsier. Slik kan tilliten og det relasjonelle båndet man har til enkelte personer være førende for hvordan samhandlingen foregår (Julsrud, 2018, s. 80).

Som vi tidligere har sett, er tillit nyttig for å opprettholde en god relasjon mellom leder og ansatt på tvers av situasjoner (Klemsdal & Kjekshus, 2021). Relatert til bakkebyråkratens arbeid er tillit spesielt viktig i situasjoner der det er en asymmetrisk maktrelasjon, som for eksempel mellom en pasient og en lege. I slike situasjoner vil den underlegne parten være avhengig av den andre, og tillit er en nødvendig forutsetning for at relasjonen skal fungere (Julsrud, 2018, s.30). I lys av Tillitsreformens krav om større faglig ansvar i førstelinjen, fordrer dett at bakkebyråkraten er oppmerksom og årvåken rundt samhandlingsprosessen og hvilke relasjonelle bånd som knyttes.

3.6.3.3 Psykologisk trygghet

Psykologisk trygghet defineres som personers oppfatning av hvorvidt det å ta mellompersonlig risiko i spesifikke kontekster vil medføre konsekvenser (Edmondson & Lei, 2014). Begrepet har, sammen med makt og tillit, blitt trukket fram som et essensielt aspekt ved mellommenneskelig samhandling, i tillegg til å være sentral forutsetning for læring og endring i organisasjoner (Bolton et al., 2021). Høy grad av psykologisk trygghet har vist seg å motivere ansatte til å komme med forslag og utøve handling, dele kunnskap og informasjon (Collins & Smith, 2006).

For at psykologisk trygghet skal lede til læring og bedre utfall av samhandling, forutsetter dette at visse faktorer er til stede. På et individuelt nivå fremmes psykologisk trygghet av proaktiv atferd og en viss grad av tillit, samt at ledelsen legger til rette for at ansatte opplever lite risiko. Her vil det altså være fordelaktig at ledelsen og de ansatte skaper et organisasjonsklima kjennetegnet av høy tillit, der initiativtaking anerkjennes (Edmondson & Lei, 2014). Inn i samhandlingsprosessen, vil derimot graden av psykologisk trygghet avhenge av flere faktorer, gitt av de interne dynamikkene i det institusjonaliserte fellesskapet (Sørensen & Torfing, 2005). Sammenfallende med disse faktorene, peker Edmondson og Lei (2014) også på hvordan oppgaveusikkerhet og begrensede ressurser vil prege relasjonene, og slik påvirke aktørens

psykologiske trygghet. Samlet sett illustrerer dette viktigheten av et gjennomgående sunt organisasjonsklima og fasiliterende strukturer på tvers av kommunens oppvekstfelt.

3.7 Oppsummering av det teoretiske rammeverket

Det teoretiske rammeverket har redegjort for både strukturelle og relasjonelle faktorer som spiller inn i samhandlingsprosessen rundt utsatte barn og unge i norske kommuner. Rammeverket tok utgangspunkt i bakkebyråkratene og Lipskys (1980) tanker om hva som kjennetegner deres arbeid. Særlig interessant er paradokset som omfatter bakkebyråkratenes arbeidshverdag. Samtidig som at deres rolle har tydelige rammebegrensninger, krever tjenesten fleksibilitet og improvisasjon for å kunne imøtekomme behovet til barnet, ungdommen og deres familier. Slik ender bakkebyråkratene opp med ansvaret om å finne løsningene på politikerne og ledernes forventninger. I en stressende arbeidshverdag med flere saker som har antydninger til å være flokete, forutsetter dette at bakkebyråkratene har ressursene og myndigheten til å yte fleksibilitet og innovative løsninger.

Bakkebyråkratenes spesialiserte tjenester er begrenset av kommunenes rammebetingelser, med tilhørende byråkratiske, og juridiske og politiske føringer. Samtidig kan bakkebyråkratienes særegenhet tilsi at de har en friere rolle enn hva Webers idealer skulle tilsi. Koordinering mellom organisasjonsdelene leder til flere organisasjonsvarianter (Mintzberg, 1981). Det kommunale selvstyret sikrer at kommunene kan tilpasse organiseringen og dermed sikre at bakkebyråkratene får mulighet til å tilpasse tjenesten til lokale forhold. For at dette skal fungere effektivt er imidlertid kommunen avhengig av å finne en god balanse mellom en fleksibel og en standardisert organisasjon. For å unngå enhetsegoisme og opprettholde god samhandling mellom tjenestene, forutsetter dette god kommunikasjon mellom ledelsesnivåene støttet av hensiktsmessige koordineringsmekanismer (Mintzberg, 1979).

Utsatte barn og unge har en tendens til å ha utfordringer som kan ha røtter i flere årsaker (NOU 2009:22). Rittel og Webbers (1973) tanker om flokeproblemer understreker hvilken utfordring saker som ikke er entydige representerer for norske kommuner og deres bakkebyråkrater. Imidlertid er det mulig å være proaktiv ovenfor problemene, der man eksempelvis kan behandle flokenes "tammere" bestanddeler (Head & Alford, 2015). Utover dette krever håndteringen av floker samhandling mellom tjenester, der både strukturen og ledelsen tilrettelegger for at bakkebyråkratene kan ha nytte av samhandlingen.

Grint (2005) sin heuristikk foreslår at tamme saker krever administrativ ledelse, kritiske saker krever kommanderende ledelse, mens flokete saker krever lederskap preget av høy styring og

medbestemmelse. Samtidig er det viktig å fokusere på behovene til barnet og ungdommen, og ikke la løsningen bli mer samhandling (Olesen & Lo, 2022). Øvrig forskningslitteratur istemmer behovet for balanse mellom styring og ledelse, med tilpasning til situasjonen og hvordan relasjonen mellom leder og bakkebyråkrat i realiteten er (Combs et al., 2006; Klemsdal & Kjekshus, 2021).

På tross av optimale strukturer og en imøtekommende ledelse, avhenger samhandlingens suksess i stor grad av hvordan samhandlingen mellom bakkebyråkraterne utarter seg. Som følge av kommunens struktur vil det herske sterke motsetninger mellom de ulike tjenestene grunnet deres ulike institusjonelle logikker (Ocasio et al., 2017). De organisatoriske og profesjonsfaglige skillelinjene kan her skape en silostruktur internt i oppvekstfeltet, der ulik praksis, verdier og virkelighetsoppfatninger kan lede til friksjon og uenigheter rundt både problem- og løsningsforståelsen (Vik, 2018). Her spiller også makt en sentral rolle, da status og myndighet kan ha gjennomsyrende effekt på samhandling mellom bakkebyråkrater, tjenester og brukere (Peillon, 1998). For å unngå dette, og eventuelt nøste opp samhandlingsfloken, er det viktig å være oppmerksom på verdien av dialog og sosialisering, da det kan lede til en effektiv sensemakingsprosess (Weick et al., 2005). Slik kan man også bygge opp tilliten mellom enkeltpersoner og internt i samhandlingsnettverket. Resultat kan være styrket psykologisk trygghet, slik at flere kan bidra med sine perspektiver og meninger, der diskusjon ikke leder til friksjon, men heller nye perspektiver.

4 Metode

Metodekapitlet vil redegjøre for studiens forskningsdesign og metodisk tilnærming. Først vil vi presentere forskningsdesign og datainnsamlingen. Avslutningsvis ser vi på forskerrollen og etiske vurderinger, samt studiens kvalitet med tanke på reliabilitet og validitet.

4.1 Kvalitativ metode

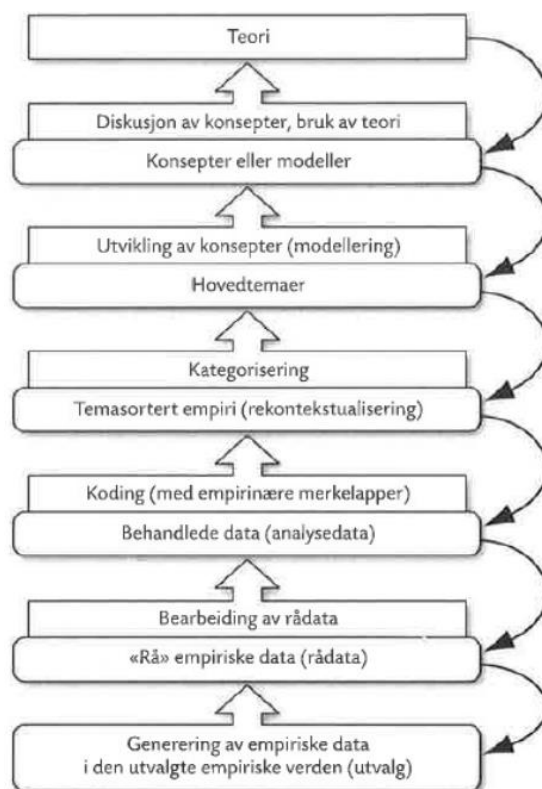
For å besvare problemstillingen vil denne oppgaven benytte kvalitativ metode med semi-strukturerte intervju. Kvalitativ metode anses som hensiktsmessig for å belyse den sosiale virkeligheten gjennom studie av individer og grupper, og indre og ytre aspekter ved relasjonen. Slik kan man utforske, beskrive og til dels forklare sosiale fenomen (Leavy, 2020). Metoden skiller seg fra kvantitativ metode gjennom å belyse fenomenets hva og hvordan, fremfor å studere fenomenets posisjon mellom årsak og virkning. Slik styrkes evnen til å forstå hvorfor noe hender, samt hva årsaken og den eventuelle løsningen er begrunnet på. Imidlertid medfører forskerens aktive fortolkning av sosiale og kontekstuelle faktorer i naturlige omgivelser, at vi

har manglende grunnlag til å si noe om effekt og kausalitet. Derfor er kontekstuell sensitivitet et viktig premiss for å styrke studiens reliabilitet og validitet (Silverman, 2020, ss. 19-21).

Kontekstuelle sensitivitet handler om å være årvåken på innvirkningen som våre individuelle erfaringer og perspektiver, og den kontekstuelle rammen har for studiens utfall (Tjora, 2012, s. 33). Induksjon og deduksjon er to ulike innfallsvinkler på dette spørsmålet. En induktiv tilnærming innebærer at forskeren legger fra seg sine forutanelser og samler inn empiriske data knyttet til et spesifikt tema. Først i etterkant analyseres dataene i lys av eksisterende teorier og erfaring. En deduktiv tilnærming går derimot den andre veien og undersøker hvorvidt en teori passer med virkeligheten, typisk gjennom hypotesetesting. Forskeren vil her kontrollere for kontekstuelle effekter, for å kunne si noe om årsak og virkning (Tjora, 2012).

I forskningsprosessen kan imidlertid skillet mellom tilnærmingene være mer nyansert, slik at man har innslag av begge perspektivene. Eksempelvis kan det være krevende for en induktiv forsker ikke bli påvirket av faglige bakgrunn og normative praksis, og for en deduktiv å unngå konteksteffekter. For vår studie er nyansen relevant, da vi studerer individers mening og opplevelser innenfor ulike kontekster, hvilket gjør det krevende å innta en ren induktiv eller deduktiv tilnærming. Da forskningsspørsmålet i tillegg har rot i forskning og samfunnsmessig utvikling, blir det naturlig å innta en fortolkende tilnærming (Tjora, 2012, ss. 33-36).

På bakgrunn av dette anser vi stegvis-deduktive induktive metode (SDI) som relevant for vår datagenerering (figur 4). Metoden skisserer en forskningsprosess som kombinerer induktive steg med deduktive tilbakekoblinger. Slik legger metoden opp til en «induktivt drevet nysgjerrighet», der en med utgangspunkt i empirien peker ut interessante spørsmål og tema. (Tjora, 2012, s. 18). De deduktive tilbakeblikkene sikrer at vi har nærhet til empirien, samtidig som at teorien rettleder analyseprosessen. Som et resultat får studien en eksplorerende og utforskende karakter innenfor en metodologisk ramme. Metoden er skissert nedenfor.



Figur 4 - SDI-metoden (Tjora, 2012, s.19)

4.2 Fenomenologisk tilnærming

På bakgrunn av vår problemstilling med et kvalitativt forskningsdesign anser vi fenomenologi som en relevant innfallsvinkel. Fenomenologi anser menneskers bevissthet som en kilde til innsikt i deres erfaringer og opplevelser. Gjennom semistrukturerte intervju med informanter som har visse opplevelser til felles, kan forskeren avdekke meningen fenomenet har for informantene (Creswell, 2007, ss. 57-58). Ved at informantene setter ord på sine opplevelser knyttet til et fenomen, ser forskeren sosiale fenomener gjennom informantenes perspektiv og får innblikk i deres virkelighetsoppfatning (Kvale & Brinkmann, 2009). Med andre ord åpner tilnærmingen opp for at vi kan få innsikt i informantenes refleksjoner rundt fenomenet samhandling, og hvilken mening de finner i koordinerende arbeid.

Fenomenologisk tilnærming har opprinnelse fra Edmund Husserls tanker om bevisstheten som en kilde til forståelse av verden og menneskers intensjonalitet. For å finne essensen av opplevelsene (epoché) må forskeren tilsesette egne «biaser» og antakelser i forkant. Dette kan ligne GT sin tanke om forskeren uten forutanelser, en *tabula rasa*, der man ikke spesifiserer hva man forventer å finne. Det kan imidlertid problematiseres hvorvidt det er oppnåelig å ikke bli påvirket av tidligere erfaringer. Samtidig det fortsatt viktig å anerkjenne betydningen av kritisk selvrefleksjon og kontekstuelle sensitivitet (Leavy, 2020).

For vår studie kan det også argumenteres at andre tilnærminger også er relevante, slik som case eller Grounded Theory (GT). Imidlertid skiller vår studie seg fra case ved å ikke gå i dybden rundt én spesifikk kommunal enhet, slik at våre funn også har relevans for øvrige kommuner. Studien skiller seg også fra GT ved å vektlegge beskrivelser framfor forklaring, uten hensikt å utvikle teori (Creswell, 2007). Likevel kan vi ikke garantere studien overlapper med andre forskningstradisjoner, da disse har en tendens til å ha vage skillelinjer mellom seg.

4.3 Utvalg

Vi valgte å studere oppvekstsektoren innenfor én stor norsk kommune, der vi intervjuet informanter fra strategisk ledelsesnivå og medarbeidere i ulike tjenester. Valget ble gjort i tråd med studiens problemstilling og avgrensninger. Vi endte dermed opp med to underutvalg av ledere og ansatte, som kunne gi oss to perspektiver på det samme fenomenet. Dette valget resonnerer også med vårt teoretiske rammeverk da tidligere studier har sett på samspillet mellom leder- og ansattnivå (Hansen et al., 2020; Vik, 2018; Hornstrup & Storch, 2019).

Vi startet utvelgelsen av informanter med å ta kontakt med en virksomhetsleder innenfor den aktuelle kommunens oppvekstsektor. Slik ble kommunalsjefen vår kontaktperson og vei inn i kommunen, da personen overbragte vår informasjon og ønsker til ledergruppa, som satte oss i kontakt med aktuelle ledere og medarbeidere angående intervju. Teoretisk var vår rekrutteringen av informanter en strategisk utvelging, da vi henvendte oss mot en spesifikk kommune og kommunesektor i tro om at denne målgruppen kunne bidra med verdifull og overførbar kunnskap om forskningstemaet. Videre fremsto utvalget som snøballmetoden, da kommunalsjefen rekrutterte aktuelle ledere, som videresendte oss til aktuelle medarbeidere. Alt i alt ble utvalget gjort med ønske om hensiktsmessighet (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2006, ss. 107-111).

Utvalget endte opp med å bestå av fire ledere på strategisk nivå og seks medarbeidere ute i tjenestene. En leder hadde rolle som kommunalsjef for oppvekst, mens de tre resterende lederne var virksomhetsledere fra henholdsvis barne-, unge- og familietjenester (BUF), kompetanse og forvaltning, og barnevern. Virksomhetslederne ble valgt med teoretisk forankring og i samråd med virksomhetslederen, slik at vi begrenset utvalget til enkelte virksomheter i oppvekstsektoren. Tidligere forskning har funnet at barnevernet, helsestasjonene, PP-tjenesten og skolehelsetjenesten inngår mer i samhandlingsprosesser enn andre tjenester (Norvoll et al., 2006). I samråd med virksomhetslederen ble vi fortrolige om hvilke virksomhetsområder og tjenester som var av relevans. Av de 6 medarbeiderne var det en barnevernskonsulent, en

helsesykepleier fra skole, en helsesykepleier fra helsestasjon, en barnekoordinator, en PP-rådgiver og en sykepleier fra barnebolig.

Samlet sett endte vi opp med 10 informanter. Med tanke på forskningsperiodens lengde anser vi dette som et akseptabelt antall. Antallet er i tillegg godt innenfor det anbefalte spennet på 5-25 stykk i fenomenologiske studier (Polkinghorne, 1989). Med tanke på informantenes demografiske fordeling, var det en overvekt av kvinner. De ble som sagt valgt ut ifra hensiktsmessighet, knyttet til deres enkelte ansvarsområder og arbeidserfaring med forskningstemaet (Johannessen et al., 2006, s. 107).

4.3.1 Metodiske svakheter ved utvalget

En svakhet ved vårt utvalg er det kan fremstå som et bekvemmelighetsutvalg der vi velger det raskeste og enkleste valget (Johannessen et al., 2006, s. 111). Gjennom at vi benyttet vår kontaktperson som en vei inn i organisasjonen, kan vi ha fått tips om aktuelle informanter på grunnlag av faktorer irrelevante til vår studie. Eksempelvis knyttet til gode relasjoner til ledelsen, fremfor kunnskap og erfaring. Denne fallgruven henger sammen med snøballmetodens tendens til å skape skjevheter i utvalget gjennom å samle informanter med likhetstrekk (Tracy, 2020, s. 84). Resultatet kan bli at man ender opp med et homogent utvalg der deltakerne illustrerer et bilde som avviker fra realiteten. Denne problematikken gjenspeiles i vårt utvalg da det var en overvekt av kvinner.

Konsekvensen med et slikt utvalg kan være at man begrenser fenomenologiens ideal om rikholdige beskrivelser. Samtidig fremstår strategien som tidsbesparende og effektiv til å finne interessante informanter, gitt prosjektets begrensede tidsramme og vår begrensede kjennskap til organisasjonen. Kontaktpersonens nettverk og innsikt i relevante deler av organisasjonen var til stor verdi for å finne relevante informanter og deres kontaktinformasjon. Sammenfallende med hva teorien pekte på som relevante virksomhetsområder, gjorde vår samhandling med kontaktpersonen at utvalget fikk både et teoretisk og praktisk grunnlag. Slik endte vi opp med et utvalg med et bredt utvalg stillingstitler på tvers av flere virksomhetsområder og med en viss spredning på alder. På tross av manglende kjønnsbalanse, fremstår dermed utvalgsstrategien og våre taktiske valg som hensiktsmessige (Johannessen et al., 2006, s. 107).

4.4 Datainnsamling

Studien endte opp med å bestå av 10 intervjuer. Sammen med studiens bakgrunn og det teoretiske rammeverket utgjør intervjuene grunnlaget for studiens analyse og diskusjon i kapittel 5. Vi vil nå presentere datainnsamlingsprosessen.

4.4.1 Semistrukturert intervju

I lys av studiens bakgrunn og problemstilling fant vi det mest hensiktsmessig å benytte semistrukturert intervju. Til forveksling fra strukturerte og ustrukturerte intervju har semistrukturerte intervju en generell intervjuguide med fleksible elementer. Intervjuer kan dermed tilpasse intervjuet til hva informanten har å si gjennom på tema, spørsmålsrekkefølge og bruk av oppfølgingsspørsmål. Her skinner semistrukturerte intervju sitt slektskap til fenomenologien gjennom, da intervjuformen åpner opp for å forstå informantenes erfaringer fra deres eget perspektiv. Man samler inn informantenes beskrivelser og tolkninger av egen livsverden på en måte som ligner dagligdagse samtaler. Slik kan forskeren forsøke å forstå informantenes erfaringer og refleksjoner rundt temaet. Dette omtales også som semistrukturerte livsverdenintervjuer (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 47). Vi vurderte også å ha fokusgruppeintervju da det kunne virke tidsbesparende og motivere informanter til å stille opp, samt lede til gode diskusjoner rundt temaet. Imidlertid forkastet vi denne tanken i samråd med kontaktpersonen, da rekrutteringen og organiseringen av intervjuene kunne bli krevende, og at intervjuene ville kreve mer av oss med tanke på koordinering og bearbeiding av dataene i etterkant (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 162).

4.4.2 Intervjuforberedelser

Under forberedelsene av masteroppgaven meldte vi inn prosjektet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) for å få klarsignal til å sette i gang arbeidet. Tilknyttet søknaden utformet vi også informasjonsskriv, samtykkeskjema og intervjuguide til intervjuene. Søknaden ble godkjent gjennom en automatisk vurdering (Vedlegg 1).

Informasjonsskrivet ga informasjon om studiens formål, intervjuets innhold og hva et intervju ville bety for deltakerne (Vedlegg 2). Vi lagde ett for lederne og ett for ansatte med noe ulik informasjon knyttet til studiens fokus. Slik fikk de kortfattet informasjon om prosjektet og kunne enkelt gjøre seg opp en mening om hvorvidt de ville delta eller ikke (NESH, 2021). I forkant av vårt møte med kontaktpersonen, oversendte vi informasjonsskrivet som kontaktpersonen la frem på ledermøtet og brukte som argument for at kommunen skulle delta. Kontaktpersonen sendte deretter informasjonsskrivet til aktuelle ledere og kontaktpersoner ute i kommunens tjenester. Når vi senere tok kontakt med aktuelle informanter, hadde de allerede

blitt informerte om studien og var positive til å delta. Med andre ord effektiviserte informasjonsskrivet rekrutteringsprosessen.

Samtykkeskjemaet inneholdt samme informasjon som informasjonsskrivet, men med tilleggsmønstre om personvern og underskriftsmulighet (Vedlegg 3). I forkant av intervjuene sendte vi samtykkeskjemaet til informantene, som de så frivillig skrev under – enten fysisk eller digitalt. Sammen med informasjonsskrivet sikret vi dermed et informert samtykke fra informantene (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 88).

Vi utformet også to semistrukturerte intervjuguider i forkant av intervjuene. En intervjuguide for lederne (Vedlegg 4) og en annen for bakkebyråkratene (Vedlegg 5). Opprinnelig besto begge av mer eller mindre generelle spørsmål fordelt på temaene bakgrunn, strategi og struktur, samhandling og koordinering på tvers, samt tanker rundt dagens situasjon. Under hvert tema var det forslag til spørsmål iblandet oppfølgingsspørsmål. Temaene bidro her til å belyse fenomenets «hva», mens spørsmålene understrekte fenomenets «hvordan». Som et resultat kunne vi på slutten av intervjuet undersøke fenomenets «hvorfor», gjennom informantenes egne refleksjoner og tanker rundt årsaker og løsninger (Kvale & Brinkmann, 2009, ss. 143-144). Underveis intervjuene med lederne var denne oppbygningen nyttig, da innholdet sirklet rundt ledernes ansvar for strategi og struktur rundt samhandlingsprosessen og dagens situasjon. For medarbeiderne ble imidlertid intervjuguidene endret underveis intervjuprosessen. Grunnen til dette var at guiden opplevdes noe rigid i møte med de ansattes tanker og mangfold av erfaringer, betinget av tjenestene de tilhørte (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 143). Som en konsekvens endte intervjuguiden for medarbeiderne opp med å heller bestå av flere hovedtema, med tilhørende undertema, der strukturen ble tilpasset intervjuprosessen. Intervjuene ble altså ledet av oss, mens informantene til i en viss grad styrte det tematiske fokuset.

4.4.3 Gjennomføring av intervjuer

Vi gjennomførte intervjuene både fysisk og digitalt via Microsoft Teams. Vi anså fysiske intervju som fordelaktig da det kunne gi en mer fortrolig og dynamisk intervjusituasjon som informanten følte seg vel i. Informantene fikk bestemme hvor intervjuene skulle gjennomføres, så reiste vi ut og gjennomførte intervjuene på informantenes arbeidsplasser. Gjennom å ha intervjuet på lukkede rom i informantens naturlige omgivelser, unngikk vi forstyrrelser og sikret en avslappet atmosfære. Samlet sett sikret vi en god relasjon mellom deltakerne, slik at vi kunne oppnå innholdsrike og interessante intervju (Johannessen et al., 2006, ss. 141-142). Noen informanter hadde ikke anledning til fysiske intervju, slik at vi heller gjennomførte digitalt intervju. Av 10 intervju var 8 fysiske mens 2 var digitale. Vi opplevde at begge

metodene fungerte hensiktsmessig, men at de fysiske intervjuene hadde en mer avslappet og dynamisk ramme. Antageligvis kom dette av det digitale formatets tendens til å skape en mer formaliserte ramme rundt intervjuet, med mer psykologisk avstand mellom deltakerne.

Vi startet intervjuet med å introdusere studien, informere om personvern, en rask gjennomgang av temaområdene, samt spurte om informantene hadde noen spørsmål. I og med at informantene hadde fått tilsendt informasjonsskriv i forkant, fungerte dette som en brifing og oppfriskning om intervjuets formål, samt skapte en god tone og trygghet hos informanten (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 141). Etter introduksjonen startet vi intervjuet, og tok lydopptak med UiO sin Nettskjema-diktafon på app. Bruken av lydopptak lot oss fokusere fullt og helt på intervjuet uten bekymringer om at vi gikk glipp av viktig informasjon. Lydopptakene var også en verdifull kilde til utarbeidelse av nøyaktige transkriberinger i etterkant (Kvale & Brinkmann, 2009).

Begge masterstudentene var til stede i intervjuet, der den ene ledet intervjuet mens den andre noterte og kom med eventuelle oppfølgingsspørsmål. Dette sikret at man noterte seg flere aspekter ved intervjuet, som kroppsspråk og relasjonelle faktorer, hvilket gjorde det lettere å holde fokus på ansvarsoppgavene. I tillegg tenker vi dette skapte en trygghet både for oss og for informantene, da man hadde en tredjeperson å støtte eller henvende seg til. Imidlertid ble rollen til andreintervjuer noe begrenset i de digitale intervjuene på grunn av manglende mulighet til å bryte inn i intervjuet. Antageligvis ble terskelen for spontane bemerkninger hevet. Vi løste dette med at andreintervjuer kunne spare spørsmålene til slutten av intervjuene. Samlet sett opplevde vi intervjuseansene som positive, da flere av intervjuene endte opp som informative og dyptgående samtaler om arbeidshverdagen, verdien av relasjoner og emosjonell tilknytning til arbeidsrollen. Altså medførte datainnsamlingen at vi fikk et innblikk i individuelle personers liv og virke som vi ikke ville fått på andre måter.

Ved slutten av intervjuene spurte vi om informanten hadde mer på hjertet før vi skrudde av diktafonen. Intervjuene varte om lag 60 minutter, der få intervju gikk vesentlig utover denne tiden. I etterkant diskuterte vi intervjuet oss imellom og skrev ned tanker om selve intervjuseansen – ramme, relasjon, inntrykk – og innholdet i intervjuet. Disse notatene benyttet vi inn i databehandlingen og analysen.

4.5 Databehandling

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvordan vi har behandlet dataene. Vi vil gå gjennom transkriberings- og kodeprosessen, før vi illustrerer hvordan analyseprosessen har foregått.

For vår datagenerering har vi tatt utgangspunkt i SDI-metoden (Figur 4). Som figuren viser, åpner SDI-metoden opp for at forskeren kontinuerlig setter teori og empiri opp imot hverandre. Metoden går ut på å arbeide i etapper fra rådata og opp til teorier/begreper. Slik fremstår prosessen som oppadgående og induktiv, fra empiri til teori. Allikevel innehar modellen også deduktive elementer, gjennom at forskeren kontinuerlig «går tilbake» til empirien og undersøker begrepenes kobling til virkeligheten. Denne prosessen likner på «theoretical sampling» innenfor forskningsdesignet Grounded theory (GT), der forskeren henter inn mer empiri for at teoriprosessen skal gå videre. Aksel Tjora (2012) argumenterer imidlertid for at dette fenomenet er løst definert, der SDI-metoden kan bidra til å systematisere prosessen. Slik kan man oppnå forskningsfunn som både er valide og reliable (Tjora, Kvalitative forskningsmetoder i praksis, 2012, s. 176). Altså gir SDI-metoden gir klare hint til hvordan databehandlingen bør forekomme. Vi vil benytte hintene som inspirasjon sammen med vanlig praksis hentet fra fenomenologisk tilnærming.

4.5.1 Transkribering

Som nevnt benyttet vi lydopptak i intervjuene, som vi deretter transkriberte ordrett. For å spare tid så fordelte intervjuene mellom oss, der vi transkriberte fem intervjuer hver. Informantene ble fortløpende anonymisert der alle pronomen ble byttet ut med det kjønnsnøytrale pronomenet «hen». Vi benytter «hen» i transkriberingen og analysen først og fremst siden det er praktisk, uten å henvise til en spesifikk persons kjønnsidentitet (Språkrådet, 2023).

Transkriberingen gav oss et skriftlig materiale vi kunne benytte i kodeprosessen. Likevel finnes det ingen objektiv oversettelse av muntlig innhold til skriftform (Tjora, 2017, s. 173). Vi har derfor måttet vurdere hva som er det hensiktsmessige nivået av detaljering. Det er anbefalt å transkribere mer detaljert enn man tror er nødvendig. Vi har derfor beholdt ufullstendige- og kronglete formulerte setninger, da informanten kan uttrykke usikkerhet ved å lete etter ord (Tjora, s. 174). Vi har ikke hatt noe bevisst forhold til dialekter eller muntlig språk. Oversettelsen til transkripsjon medførte imidlertid tap av *visuelle ledetråder*, knyttet til den generelle stemningen i intervjuet, kroppsspråk, engasjement og mer. Dog har vi skrevet en kort rapport umiddelbart etter hvert intervju, der vi har lagt vekt på vår «subjektive» vurdering av intervjuet som helhet. Målet med dette har vært at informasjon ikke skal gå tapt, og at vi unngår å miste det som står mellom linjene. I tillegg har begge masterstudentene deltatt i samtlige intervjuer, noe som minimerer sjansen for at «tapt informasjon» skal få noen betydning for selve analysen (Tjora, s. 175).

4.5.2 Koding

Kodingen av det transkriberte intervjumaterialet ble gjort i tråd med SDI-metoden og med praktiske tilpasninger underveis. Gjennom analyseprogrammet Nvivo fordelte vi sitater av intervjuene inn i koder med navn som var nært knyttet til sitatene. Kodene som hadde tematiske likheter ble deretter kategorisert under overordnede tema, som videre ble samlet under hovedtemaer. Disse hovedtemaene hadde fortsatt navn med tilknytning til intervjumaterialet, men ble pekt ut på bakgrunn av analytisk relevans og dets kobling til teorien. Vi kodet alle intervjuene hver for oss, før vi møttes og sammenlignet koder og hovedtema. Dette gjorde at begge satt igjen med god innsikt i datamaterialet, samt åpnet for at kunne diskutere funnene våre. Diskusjonen og bearbeiding av analysen la til rette for en god planlegging av den videre analyseprosess.

Gjennom å kontinuerlig se empirien i lys av det teoretiske rammeverket, inntok vi en utforskende rolle. Ved å ha et slikt overordnet perspektiv, ble vi også oppmerksom på flere teoretiske bidrag, og fikk utvidet vår teoretiske horisont. Gjennom å kode datamaterialet hver for oss underbygde vi den utforskende rollen, da diskusjonen i etterkant gjorde oss bevisste på datamaterialets analytiske verdi. Eksempelvis kodet vi noe ulikt, der den ene hadde mer empirinære koder enn den andre. Ved å sammenligne den enes empirinære koder og den andres mer teoretiske koder, ledet kodene oss inn på et interessant analysespor. Samlet sett sikret prosessen at sitatene våre hadde en analytisk verdi samtidig som at det hadde et teoretisk grunnlag.

Samtidig må vi erkjenne at den analytiske prosessen tok lengere tid enn vi hadde antatt, da den tematiske bredden ble utvidet jo mer vi satte oss inn i materialet. Vår utforskende posisjon medførte at mye av vårt opprinnelige teoretiske grunnlag ble forkastet til fordel nye bidrag og ny bakgrunnsforståelse. Som en konsekvens ble den analytiske prosessen, som illustrert i figur 4, gjentatt flere ganger før vi fant hovedtema med en kobling mellom sitat og teori som vi var fortrolige med. I forhold til våre forutnelser om analyseprosessen, har den altså vist seg å avvike relativt mye.

Årsaker til avviket kan være vår begrensede erfaring med forskningstemaet i forkant, samt våre ulike kodeteknikker. Samtidig kan begrensningene ha vist seg å være en styrke i analyseprosessen, da våre forutnelser antageligvis har hatt begrenset innvirkning på analysen. Dette har gjort at vi har kunnet sett på datamaterialet med nye øyne, der våre begrensede innsikt har motivert oss til å utforske og knytte sammen teori fra diverse forskningsskoler.

4.6 Forskningsetiske refleksjoner

Dette delkapitlet vil gjøre rede for våre forskningsetiske refleksjoner knyttet til vår rolle som forskere, samtykke og konfidensialitet, samt studiens validitet og reliabilitet.

4.6.1 Forskerrollen

Med øvrige metodekapitlet i mente, er det relevant å se nærmere på vår rolle som forskere. Kvale & Brinkmann (2009) beskriver forskerens rolle som noe mer enn en «abstrakt etisk kunnskap». Med dette hevder de at forskerens rolle er fullstendig avgjørende for å sikre en tilstrekkelig kvalitet på forskningen. Forskerens integritet er særskilt viktig i kvalitative forskningsintervju, da det er intervjueren selv som fungerer som verktøy for innhenting av informasjon og kunnskap (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 93). Med integritet vektlegger Kvale og Brinkmann (2009) «erfaring, ærlighet og rettferdighet» som sentrale egenskaper. De samme egenskapene ligger til grunn i de etiske kravene rundt «den vitenskapelige kvaliteten» på det som legges frem av funn. Funnene skal være så nøyaktige, fullstendige og så gjennomsiktede som mulig. Et annet viktig aspekt er vår uavhengighet som forskere. Vi har ingen oppdragsgivere eller sponsorer tilknyttet vårt prosjekt, og vi har heller derfor ingen grunn til å ignorere resultater eller liknende.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på de mulige utfordringene som kan oppstå i det interaktive samspillet mellom intervjuer og informant. Et av dem er at intervjueren kan la seg påvirke og identifisere seg med informanten. En mulig konsekvens av dette er at intervjueren kan miste sin profesjonelle avstand til informanten, og med det fortolker innholdet ut fra perspektivet til deltakeren. En annen fallgrube er at forskningsintervjueren kan i for stor grad bli sett på som en venn; noe som i ytterste konsekvens kan føre til at informanten deler informasjon den ellers ikke ville delt med en forsker. Det er derfor essensielt å opprettholde en profesjonell avstand til informanten. Slik kan man unngå etiske krenkelser av de personlige grensene til informanten (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 15). Ved å i tillegg være kritiske og aktsom gjennom prosessens samtlige faser, kan vi oppnå robuste funn med begrenset mengde bias. Dette poenget vil være særlig relevant knyttet til intervjuprosessen, hvor trygge rammer og bevissthet på ledende spørsmål og svar er essensielt (Kvale & Brinkmann, 2015).

I lys av dette, og vår redegjørelse av forskningsprosessen, kan vi hevde at vi har tatt høyde for flere av aspektene som sikrer at vi har en fortrolig forskerrolle. På tross av begrenset erfaring med forskningstemaet, har begge masterstudentene gjennomført flere kvalitative intervjuer tidligere i både studie- og jobbsammenheng. På den annen side kan vi aldri være helt sikre på

om vi har opprettholdt vår profesjonelle avstand til informanten, da dette også avhenger av informantens tolkninger. Imidlertid kan våre intervjuer sies å ha en ærlig og rettferdig ramme, da informantene fremsto fortrolige og komfortable i intervjusituasjonen, hvilket også er synlig i vårt relativt rikholdige datamateriale. Denne oppfatningen understøttes av våre forbehold tilknyttet samtykke og konfidensialitet.

4.6.2 Samtykke og konfidensialitet

Før vi satte i gang med datainnsamlingen sendte vi tidlig inn en søknad til NSD (Norsk Senter for Forskningsdata) for å få klarsignal til å sette i gang med forskningen. Denne ble godkjent gjennom en automatisert prosess. Søknaden redegjorde for hvordan vi ville sikre anonymiteten til informantene, i tillegg til at vi fikk kvalitetssikret våre intervjuguider, informasjonsskriv og samtykkeskjema.

Som tidligere nevnt sikret informasjonsskrivet og samtykkeskjemaet at informantene fikk tilstrekkelig informasjon om masteroppgavens formål, hva intervjuene innebar og informantenes individuelle rettigheter. Utover dette informerte vi om hvem som hadde tilgang til datamaterialet, informantenes rett på innsikt i datamaterialet, og deres muligheter til å trekke seg fra studien med følge av at datamaterialet om personen ble slettet. Skrivene sikret samlet sett at vi fikk et informert samtykke av informantene, slik at både vi og informantene ble fortrolige om studien og våre roller som forskere (Kvale & Brinkmann, 2009).

For å sikre at studiens konfidensialitet og dens etiske grunnlag, tok vi flere forbehold. Etter ønske, anonymiserte vi den kommunen vi undersøkte. Underveis intervjuene tok begge lydopptak med UiO sin Nettskjema-diktafon på app, mens mobiltelefonene var på flymodus. Så snart lydopptakene var lagret på appen, oversendte vi lydfilene til våre profiler i UiO sin skytjeneste, Microsoft OneDrive. Disse brukerne var beskyttet av våre personlige brukernavn og passord. Senere ble også transkripsjonene lagret i skytjenestene, og navngitt med individuelle koder som kun vi hadde tilgang til. Sammenfallende med fortløpende anonymisering av informantene i transkripsjonen og tilhørende notater, forsikret vi informantenes anonymitet og datamaterialets konfidensialitet (Kvale & Brinkmann, 2009).

4.6.3 Validitet og reliabilitet

For å sikre at studien fremstår metodologisk robust, er det viktig å ta høyde for studiens validitet. Slik kan vi være forsikret om at vi har studert det vi ønsket å studere, og dermed fått bygget opp under studiens gyldighet (Kvale & Brinkmann, 2009). For å oppnå dette, har metodekapitlet hatt som hensikt å være en kritisk drøfting av forskningsdesignet vedrørende

datainnsamlingen, databehandlingen og våre forskningsetiske refleksjoner. Vi har forsøkt å oppnå dette gjennom å illustrere valgene vi har tatt og fortalt om taktiske beslutninger underveis prosessen, samt tatt høyde for potensielle styrker og svakheter ved studien. Først og fremst har vår utforskende posisjon i forhold til analysetema gitt oss mulighet til å simultant se våre funn i lys av eksisterende teori, der samspillet mellom empiri og teori har rettet oss frem til interessante analytiske perspektiver. Slik kan studiens røtter i forskningen ha styrket studiens validitet, og forsikret oss om hvilke funn som har analytisk verdi. Utover dette har våre tidligere erfaringer med semistrukturerte intervju styrket studiens gyldighet, da opplevde oss trygge og komfortable i intervjuene. Slik kunne vi være sikre på at både intervjuet og datamaterialet endte opp med å ha en viss kvalitet. Våre beslutninger om å transkribere datamaterialet ord for ord, samt at vi kodet hver for oss, kan styrket studiens validitet ytterligere. Transkriberingen sikret nærhet til informantens perspektiver, mens kodingen lot våre erfaring og kompetanse komme til nytte.

I tillegg til studiens validitet, er det også viktig å vurdere hvorvidt våre funn kan reproduseres, altså studiens reliabilitet. Først og fremst vil vår studie, i likhet med andre kvalitative studier, ha lav reliabilitet i kraft av at våre funn er unikt formet av våre informanternes individuelle perspektiver. Med andre ord kan ikke våre data generaliseres utover forskningskonteksten, men tilbyr derimot dybdeforståelse av forskningsfenomenet (Johannessen et al., 2006, ss. 107-111). Det semistrukturerte intervjuets bruk av improvisasjon og sporadiske oppfølgingsspørsmål som kan avvike fra intervjuguiden, kan lede til at funnene har høy kontekstuelle avhengighet knyttet til spesifikke intervjusituasjoner. Som konsekvens av dette er det usikkert hvorvidt andre forskere vil ende opp med de samme funnene som oss. På den annen side har intervjuguidens teoretiske grunnlag, og vår aktive bruk av tidligere forskningsbidrag i analyseprosessen, sikret at vi har plukket ut funn med både teoretiske og analytiske relevans. Eksempelvis har vi valgt å ikke fokusere på påstander eller perspektiver med usikkert grunnlag eller kobling til andre deler av intervjuet. Studiens troverdighet styrkes ytterligere av at vi har forsøkt å presentere vår forskningsprosess med metodologiske veivalg og vurderinger, åpent og detaljert slik at fremtidige forskere kan ha tillit til vår studie. Avslutningsvis har vår praktisering av feltnotater og lydopptak sikret både korrekt gjengivelse av intervjuene og empirisk nærhet (Creswell, 2007, s. 209). Slik har vi fått med kontekstuelle og mer trivielle faktorer i analysen.

5. Analyse og diskusjon

5.1 Introduksjon analyse og diskusjon

I denne delen skal vi beskrive hvordan arbeidet rundt barn og unge foregår i praksis, ved å sammenstille og diskutere våre funn i lys av teori som eksisterer på området. Først vil vi belyse bakkebyråkratenes hverdag. Vi vil forklare hva som kjennetegner en typisk bakkebyråkrat, for å forstå deres verdier, hvordan de handler og ikke minst hvilke utfordringer de møter på i sin hverdag. For å forstå hvordan de ulike tjenestene samhandler, mener vi det er essensielt å først danne et bilde enkeltaktørens natur, for så å se hvordan de opererer i system med hverandre. Til slutt vil vi diskutere vårt første forskningsspørsmål – *Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet med barn og unge?* – i lys av dette kapittelet.

Videre vil vi belyse hvordan samhandling på tvers av instanser foregår. For å besvare dette har vi valgt å dele «faktorene» for samhandling inn i to, ulike kategorier; instrumentelle- og relasjonelle faktorer. De instrumentelle faktorene forklarer strukturene bakkebyråkratene opererer i; hvilke forutsetninger og mulighetsrom som allerede eksisterer - i form av lover, regler, strategier og tiltak - og hvordan dette *utnyttes* per i dag. De relasjonelle faktorene viser til hvilke mellommenneskelige mekanismer som oppstår i disse «møtene», på godt og vondt. I begge avsnittene vil vi også diskutere hvordan disse faktorene spiller inn på fruktbarheten av den tverrfaglige samhandlingen, i form av hva som hindrer eller legger til rette for suksess i dette arbeidet. Kapitlene om bakkebyråkratene, strukturelle- og relasjonelle faktorer er strukturert på likt vis; først vil vi redegjøre for den strategiske ledelsens perspektiv på temaet og hvilke rammer som ligger til grunn for det. Deretter vil vi forklare hvordan dette utarter seg i praksis. Til slutt vil vi diskutere vårt andre forskningsspørsmål – *Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker samhandlingen rundt barn og unge?* – i lys av disse kapitlene.

Deretter vil vi beskrive hvordan komplekse saker og flokeproblemer (wicked problems) kommer til syne i arbeidet rundt barn og unge, og hvordan disse håndteres gjennom samhandling. Her vil vi også rette fokus mot ledelsens rolle, samt relasjonelle faktorer som fremkommer i samhandlingen. For å besvare vårt tredje forskningsspørsmål - *Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?* – har vi valgt å starte kapittelet med en slags oppsummering av de to første kapitlene; først gjennom en oppsummering av bakkebyråkraten (virkelighet, egenskaper og relasjon til ledelsen). Deretter vil vi oppsummere de viktigste instrumentelle- og relasjonelle faktorene som kommer til syne i samhandling på tvers av de kommunale instansene. Disse faktorene vil så bli diskutert i lys av komplekse saker og flokeproblemer, og vi vil argumentere for hvilke

faktorer fra begge disse oppsummeringene som blir særlig aktuelle og nødvendige å anvende i slike kontekster. Problemstillinger og paradokser i relasjon til temaene vi analyserer vil diskuteres fortløpende der det er aktuelt, og det vi anser som de viktigste vil bli inkludert i oppsummeringen i slutten av kapitlet.

5.2 Bakkebyråkratens virkelighet

5.2.1 Ledelsesperspektiv

Myndiggjøring av ansatte

Standardisering av arbeidsoppgaver og direkte tilsyn av ansatte er nødvendig og nyttig om oppgavene som utføres er rutinemessige, og samtidig behøver lite gjensidig tilpasning mellom tjenester (Mintzberg, 1979). Imidlertid kommer styringsmekanismene til kort ved behandling av komplekse oppgaver som krever inngående kunnskap, eller «standardiserte ferdigheter», hvilket er aktuelt i det profesjonelle byråkratiet (Mintzberg, 1981). For å sikre at man utnytter tjenestenes erfaring og kompetanse har kommunen desentraliserte tjenester med differensierte oppgaver. Desentraliseringen innebærer også at tjenestene blir tildelt beslutningsmyndighet og dermed mer autonomi og ansvar.

Ledelsen er derfor nødt til å myndiggjøre tjenestelederne og øvrige ansatte (bakkebyråkrater). I fravær av erfaringsgrunnlag og rutiner, er lederne opptatt av å underbygge trygghet i rollen, hvor mandat og ansvar er i balanse (Kuvaas, 2017). Et sentralt trekk er å utvise respekt ved å unngå å gå «forbi ledd». Beslutninger skal med andre ord foretas på det nivået de hører hjemme.

«Akkurat nå, som vi er ny organisasjon, er jeg veldig bevisst på å følge linja, fordi jeg må myndiggjøre tjenestelederne, som har en helt ny posisjon (...) Jeg hopper ikke over ledd, og det er en helt bevisst handling. (Leder)

Årvåkenhet ovenfor ledernes posisjon understreker verdien av den «lovgitte regel» i byråkratiet. Dersom lederne hopper over ledd kan det oppleves respektløst og inngripende, da de går utover deres myndighetsrom (Weber, 2008, s.83). Samtidig reflekterer disse ledelsestiltakene i stor grad hovedlinjene fra Tillitsreformen, og bruken av tillitsbasert ledelse (KDD, 2022). Ledelsesformen forutsetter at både ledelsen og medarbeiderne er fortrolige om hverandres kompetanse og motivasjon, hvilket forutsetter at ledelsen finner en gylden middelvei mellom tillit og kontroll. Gode relasjoner av nærhet og tilgjengelighet spiller en sentral rolle.

«Jeg tror det er klokt å være en raus leder. Jeg skal ikke gå inn å overta, for jeg skal myndiggjøre lederne mine. Det er jeg opptatt av. Men at man kan finne løsninger i noen

situasjoner hvor det er helt nødvendig – å få til både raushet og dialog på det, og det tenker jeg er viktig som leder. For jeg vil være en omgjengelig leder. Jeg tenker det er viktig at vi drar lasset sammen». (Leder)

Informanten understreker behovet for å være en raus leder, som «*bidrar, involverer og er i dialog*». Gjennom å være en god støttespiller og sparringspartner ønsker lederen å styrke tryggheten de ansatte føler i rollen, og slik underbygge kvaliteten og effektiviteten i tjenestene. For bakkebyråkratenes arbeid innebærer dette at de skal oppleve at de har ryggstøtte, sammenfallende med toleranse for feil.

«Jeg ønsker at de ser handlingsrommet sitt, og ser handlingsrommet i forhold til «hva er mulige løsninger innenfor de rammene vi har». Jeg ønsker heller at det gjøres feil, enn at man blir utrygg og kjenner at man må ha ryggdekning, og behøver å gå til nærmeste leder. (...) Vi ønsker at det skal løses på lavest mulig nivå, og at de som har fått beslutningsmyndighet bruker den, og kjenner seg trygg i å bruke den». (Leder)

Sitatene illustrerer at kommunen ønsker å ha organisatorisk slakk i form av at tjenestene får beslutningsmyndighet og ansvar til å utøve sine spesialiserte tjenester. Samtidig fremtrer ledelsen som koordinatorene mellom ledelsen og tjenesten (Mintzberg, 1979), slik at man kan sikre integrasjon og unngår fragmenterte og innelukkede tjenester (Myrvold et al., 2009).

Eskalering av saker

For at bakkebyråkratene skal oppleve at de har ryggstøtte, må de ha mulighet til å drøfte deres anliggende med leder. Kommunen har en ordning hvor saker som ikke lar seg løse umiddelbart på det ytterste nivået kan heves ett eller flere nivåer i hierarkiet. Eskaleringsordningen gjør at bakkebyråkratene kan gå til leder for råd, hvilket sikret at bakkebyråkraten opplever trygghet og autonomi i rollen. Samtidig kan dette bidra til at leder er fortrolig om den tilliten hen tilegner bakkebyråkraten (Kuvaas, 2017). Slik kan eskaleringsspraksisen gjøre at lederen får innsikt i deres arbeidssituasjon. Utfallet av dette kan være at bakkebyråkratene opplever å ha lederen i ryggen, samtidig som deres myndighet og trivsel opprettholdes.

«Vi er avhengig av rapportering, selvfølgelig fra medarbeiderne selv også (...) Sånn at ikke medarbeidere blir for eksempel sittende i møter med en rektor, og så sier rektor; «Dette må dere gjøre! Hva søren skjer i barnevernet?». Og så sitter man alene der, i en helt annen posisjon i sin egen organisasjon». (Leder)

Sammenfallende med en tillitsfull relasjon preget av gjensidighet, åpner dette opp for at lederen kan virke inn og avhjelpe problematikken (Klemsdal & Kjekshus, 2021). Imidlertid er den gjensidige tilpasningen mellom leder og ansatt situasjonsavhengig, der ulike saker fordrer ulik tilnærming (Grint, 2005). Økt kompleksitet kan fordre økt involvering av leder, hvor lederen fungerer som en koordinator.

«(...) Hvis det løftes opp så vil jo jeg kanskje være en som sier «men kanskje dere skal koble på (en annen tjeneste)?», hvis ikke de har tenkt på det før. Jeg tror vel kanskje at jeg bidrar på den måten da. Til å øke samhandling på det med å huske mer». (Leder)

Sammen med jevnlig møter, fungerer eskalering som en koordineringsmekanisme i kommunen. En konsekvens av dette kan være at tillitsbasert ledelse og slakk i organisasjonen leder til mer byråkrati og svekket effektivitet (Mintzberg, 1979). Eksempelvis fortalte en leder at de hadde innført KA-møter (kort avklaring) på maksimum 30 minutter for å unngå lange møter preget av personlige anekdoter. Dette tiltaket kan tolkes som en konsekvens av at det opprinnelige koordineringstiltaket (møte) endte opp med å spise av tiden og effektiviteten til tjenesten. Med andre ord bør også ledelsens koordineringsrolle og -tiltak utøves innenfor hensiktsmessige rammer som opprettholder effektiviteten i tjenesten. Dette understreker viktigheten av kommunalt selvstyre, slik at utøvelsen av tjenesten kan tilpasses den lokale konteksten (Fiva et al., 2021).

5.2.2 Praksis

Balansen mellom et forsvarlig tilbud og ressursbruk

Michael Lipsky beskriver hverdagen til bakkebyråkrater som kaotisk, preget av tidspress og begrensede ressurser (1980, s. xxi). Hansen og kolleger (2020) påpeker også at mangel på tid og ressurser er en del av utfordringsbildet for tjenester i norske kommuner. Som et resultat er bakkebyråkratene tvunget til å prioritere ressursene deres nøye, noe som kan gi dem en følelse av å ikke strekke til eller å ikke kunne holde tritt med arbeidsoppgavene sine.

«Vi har mye ventelister og høyt arbeidspress, så det er jo også enkelte hos oss som sikkert føler på at de ikke får gjort det de burde ha gjort. Vi jobber hele tiden med dette innenfor vårt kontor, og stiller oss spørsmål som «hva er godt nok?» og «hvilke saker må prioriteres og hvilke kan ikke prioriteres?» (Bakkebyråkrat)

Å finne en riktig balanse viser seg imidlertid å være utfordrende. Som en av våre informanter påpeker, er ikke det ikke nødvendigvis slik at et «minimum» er tilstrekkelig. Helsepersonelloven §4, kalt «forsvarlighet» (1999), uttrykker at helsepersonell, som det er

snakk om i dette tilfellet, er nødt til levere forsvarlige og omsorgsfulle tjenester til sine innbyggere. I mange tilfeller er det opp til bakkebyråkratens skjønn å avgjøre i hvilken grad tjenesten de leverer er av tilstrekkelig kvalitet.

«Det står i lovverket at vi skal ikke bare yte god hjelp, men at det også skal være omsorgsfullt utført. Når folk klager på helsehjelp så handler det ofte om at det ikke var omsorgsfullt nok». (Bakkebyråkrat)

En tilsynelatende åpenbar løsning på utfordringene rundt tid- og ressursmangel ville naturlig nok vært å bevilge mer ressurser til disse tjenestene, noe en av våre informanter beskriver som en «drømmesituasjon». Samme informant påpeker dog at økt tilgjengelighet også ville kunne resultere i et større press på tjenestene.

«Hvis man hadde vært nok folk og ressurser til å være tilgjengelig i større grad, så hadde det vært en drømmesituasjon. Men man kan jo ikke ... jeg tror at tilgjengelighet skaper etterspørsel». (Bakkebyråkrat)

Dette perspektivet er interessant gitt det faktum at kommuner ofte tilbyr flere tjenester enn de er pålagt (Fiva, 2021 s. 59). Dette aktualiserer behovet for bakkebyråkratiene, da de anses å tjene allmennhetens interesser (Vabø & Vabo, 2014). Samtidig medfører dette et legitimitetskrav som understrekes av helsepersonellovens krav om å tilby et forsvarlig og omsorgsfullt tilbud. Sammenfallende med at tjenestene må forholde seg til nøye regulerte budsjetter, blir skillelinjen mellom etterspørsel og forsvarlighet vanskelig å vurdere (Røiseland & Vabo, 2016, s.20-21). Denne balansegangen gjør rollen som bakkebyråkrat ullen.

Intervjuer: «Vil du beskrive din rolle som fleksibel, eller er det definerte rammer for hva du kan gjøre og det du gjør?»

«Det er litt vanskelig å svare på. Det er på en måte definert, men det er veldig ullent. Jeg ser veldig godt hos de som er nye hos oss, at de bruker langt tid på å finne ut av disse tingene. På en måte er det jo definert, men vi får nok mye som er litt utenfor vårt mandat òg. Og du må ta litt ansvar for hva du skal gå inn i og hva du ikke skal gå inn i. Ofte avklarer man med leder hva man kan gjøre og ikke gjøre». (Bakkebyråkrat)

Skjønn og handlingsrom

Som beskrevet i forrige del er skjønn et viktig element i bakkebyråkratenes arbeidshverdag. Lipsky understreker at utøvelse av skjønn er elementært når beslutninger rundt innbyggere skal

fattes (Lipsky, 1980, s. 13). Vabø og Vabo (2014) beskriver at såkalte menneskebehandlerne organisasjoner skal gjøre noe *med* mennesker, å ikke bare levere noe *til* dem. Siden frasen om at alle mennesker er unike er like sann som den er klisjefull, innebærer dette at bakkebyråkratene er nødt til å tilpasse tjenestene de leverer ut fra personene de møter. Dette motstrider Webers ideal om at det skal eksistere spesifikke standarder for arbeid og produksjon (Perrow, 1986). Idealet om at byråkratene skal benytte standardiserte metoder blir med andre ord et uoppnåelig ideal innenfor visse organisatoriske forhold, hvilket også Lipsky påpeker (1980, s.15). Dette fordi oppgavene de utfører i mange tilfeller er for komplekse til å løses uten en betydelig mengde skjønn.

«Det er sånn det nettopp er med disse jobbene; Det er (visse) krav, men så må du hele tiden tilpasse deg. «Nettet» må være fleksibelt. Det kan ikke være engangsnett som holder fast på alt, det er nødt til å være rom for å gjøre endringer hele veien. Hvis ikke funker det ikke, og da funker ikke jeg hvert fall ... Det er ingen mennesker som er statiske». (Bakkebyråkrat)

Som beskrevet er tolkning og evnen til å tilpasse seg helt essensielle egenskaper bakkebyråkratene er nødt til å besitte og benytte i sitt arbeid. Dette arbeidet pågår konstant, skal vi tro en av informantene våre;

«Jeg kan på en måte aldri hvile; jeg må alltid være på vakt, tilpasse meg til hvem jeg snakker med, under de ulike omstendighetene». (Bakkebyråkrat)

Praksisen informantene forteller om kan være krevende å stå i, og det kan oppstå tvil rundt hvorvidt vurderingene som gjøres er riktige. Det kan også være utfordrende å frigjøre seg fra «malen», og foreta valg som i større grad er basert på skjønnsmessige vurderinger, snarere enn standardiserte fremgangsmåter. Weick og kolleger (2005) illustrerer at saksbehandlere med lang fartstid raskt finner løsninger på problemer som er kjent for dem. I likhet med dette trekker en av våre informanter frem viktigheten av erfaring, og hva det har å si for å føle seg trygg i rollen sin.

«Før var jeg veldig opptatt av å følge den her (malen). Vi har jo litt sånne punkter vi skal innom. Sånne ti punkter, tremånederskonsultasjon, mat og motorikk og samspill, vaksiner og en masse. Men nå går alt automatisk, jeg lar det flyte og spør foreldrene: «hva vil du ha hjelp med i dag?». «Er det noen bekymringer?». Så kommer dette ofte opp i løpet av samtalen. Så det er jo en stor forskjell da. Man er plutselig trygg i rollen sin, og det er jo fint». (Bakkebyråkrat)

Å ha selvtillit og trygghet til å foreta tolkningsbaserte vurderinger er ifølge Lipsky (1980, s. 15) helt essensielt, da en betydelig andel av deres arbeidsoppgaver nettopp krever sensitiv observasjon og skjønn, som ikke kan reduseres til «programmerte formater» (standardisering). Spenningsforholdet mellom utøvelse av skjønn versus standardiserte løsninger illustrerer slik også verdien av å være psykologisk trygg i rollen, ved at man evner å ta risiko og stole på egne vurderinger (Edmonson & Lei, 2014).

Den altruistiske bakkebyråkraten

Mennesker som søker å jobbe innen offentlig tjenestearbeid er til dels tiltrukket av tanken om at livet vil få mer mening gjennom å hjelpe andre (Lipsky, 1980, s. 71). Bakkebyråkraten forsøker etter beste evne å levere tilstrekkelige, og i noen tilfeller, omsorgsfulle tjenester. Som beskrevet tidligere, er dette oppgaver de er nødt til å løse på tross av tids- og ressursbegrensinger (Lipsky, 1980, s. xii). Samtidig skal de «levere» disse tjenestene gjennom et byråkrati, som begrenser handlingsrommet deres (Lipsky, 1980, s. 72). I lys av dette, viser våre funn at bakkebyråkratene strekker seg langt i å tilby den hjelpen de føler og tenker at brukerne behøver. Vi opplevde ved enkelte anledninger at informanter ble emosjonelle (nesten på gråten) i samtale rundt temaet. Det er tydelig at arbeidet oppleves som viktig og givende.

En helsesykepleier forteller en historie hvor vedkommende inviterte seg selv inn et kriseteam rundt barnene til en mor som hadde tatt livet sitt. Informanten beskrev at de voksne var «veldig opptatt av hendelsen», mens de små barna «satt og spilte dataspill». Helsesykepleierens jobb ble derfor å ivareta barna, noe vedkommende strakk seg langt for å oppnå;

«Jeg dro i begravelsen for å se bakgrunnen for hva slags musikk det var mamma likte, å ha et bilde for å vite. Og jeg snakket med de barna etterpå, og hadde et bilde av hvem deres mamma var». (Bakkebyråkrat)

Det er tydelig at arbeidet med sårbare mennesker setter spor hos tjenesteyterne. I samtale om temaet kommer det også frem at bekymringene enkelte føler på i arbeidet, blir tatt med hjem etter endt arbeidstid. Én informant beskriver at det er utfordrende å dra på ferie, når en vet hva en reiser fra. En annen informant påpeker dog viktigheten av å innse og akseptere egne (rollens) begrensninger, om en skal makte å stå i jobben over lengre tid;

«Det er mange som fikser det over år. Så handler det om at man må bare bestemme seg for at; «Okay, det er dette jeg har, det er dette jeg kan gi». Også må du dra hjem fra jobb og være fornøyd med det. Det er ikke alle som får til det». (Bakkebyråkrat)

Bakkebyråkratenes altruistiske trekk kan også tolkes i tråd med de institusjonelle logikkene tilknyttet deres yrke og utdanningsbakgrunn (Ocasio et al., 2017). Vi kan her anta at flere års arbeid med barn og unge og samhandling med andre tjenester har forsterket deres verdier og holdninger tilknyttet disse sakene. Utfallet av dette er relativ lik tilnærming til arbeidet, om enn med nødvendige personlige tilpasninger.

Samhandling med foreldre

For å kunne gi brukerne best mulig hjelp, er bakkebyråkratene avhengige av å forstå brukeren og dens behov, for å videre kunne foreta riktige vurderinger ut ifra den gitte konteksten de befinner seg i (Lipsky, 1980, s. 15). I arbeidet rundt barn og unge spiller også naturlig nok foreldrene en helt sentral rolle i dette arbeidet. For å kunne gi barn og unge best mulig hjelp, er det i mange tilfeller essensielt å opparbeide en tillitsfull relasjon til foreldrene. En relasjon preget av gjensidig tillit kan effektiviserer samhandlingsprosessen da behovet for kontroll og overvåkning minkes (Ven & Ring, 2006). Ofte er man fullstendig avhengige av samhandlingsvillige foreldre for at arbeidet skal ha en tilfredsstillende effekt.

Samtidig kan grobunnen for en tillitsfull relasjon med bakkebyråkratene være dårlig i tilfeller der foreldre har hatt langvarige utfordringer. Som en konsekvens av at samhandling med velferdstjenester har vært fungert dårlig tidligere, sitter foreldrene igjen med liten tiltro til at «noen andre» skal være i stand til å hjelpe dem; «*Broene til helsepersonell er kanskje allerede brent for lenge siden, ikke sant?*» (Bakkebyråkrat). Foreldrene sitter igjen med negativ tiltro til bakkebyråkratiens kvalitet, og har svake relasjonelle bånd til bakkebyråkraten (Granovetter, 1973).

En informant som jobber i en barnebolig for barn med store medisinske behov, beskriver hvordan hen tar seg god tid til å opparbeide en god relasjon med foreldre. Vedkommende beskriver en situasjon der hen tar seg tid i en travel hverdag til å snakke på telefon med en pasients far i over en time, om løst og fast. Informanten understreker viktigheten av å ta seg god tid, og ikke «kjappe seg gjennom» slike samtaler. I lys av forrige sitat illustrerer dette innsatsen som kreves for å opparbeide et nettverk av tette relasjonelle bånd preget av gjensidig tillit (Granovetter, 1973). Slike bånd framtrer som avgjørende for effektiv drift av barneboligen.

Relatert til dette, er tillit spesielt viktig i situasjoner preget av asymmetriske maktrelasjoner. Bakkebyråkratenes beslutningsmakt kan virke skremmende for den «underlegne parten» (Julsrud, 2018, s.30). Selv om bakkebyråkraten ikke «uttaler sin makt» eksplisitt, vil dens

besittelse av symbolsk kapital likevel prege relasjonen, og være til stede under alle liknende omstendigheter (Peillon, 1998). Dette forutsetter at bakkebyråkraten utfører sin rolle med hensyn til brukeren, slik at tilliten kan oppstå på tross av dette asymmetriske forholdet.

«Hvis du føler at du blir kikket i kortene og kanskje har en dårlig selvtillit som forelder – om du er usikker på om du fungerer godt, har psykiske helseutfordringer, eller drikker litt mye alkohol, eller at det er mye krangling i hjemmet, såne ting som de helst ikke vil at skal bli avdekket - hvis jeg er inne å toucher de områdene der, så kan det bli vanskelig dersom jeg ikke er veldig forsiktig og har en god relasjon fra før».
(Bakkebyråkrat)

Flere informanter påpeker dog at foreldre som regel er samhandlingsvillige når de forstår at tjenesteyterne ønsker det beste for dem og barna. I enkelte tilfeller utvikler foreldrene så sterke og tillitsfulle relasjonelle bånd til enkelte bakkebyråkrater, at de følger de uformelle linjene istedenfor de formelle (Cross et al., 2001). Som en konsekvens ønsker ikke foreldre at andre tjenesteytere skal involveres. Informanten som jobber som sykepleier på barnebolig, forteller om foreldre som er villig til å vente i lang tid til *den ene* legen er tilgjengelig, da relasjonen til denne legen er såpass sterk, og tilliten til *de andre* ikke er bygget opp;

«De går ikke til andre leger. Blir vedkommende syk eller har permisjon, så venter man heller, og det er selv om man må vente en hel måned. Så venter man på den timen, for det er ikke aktuelt å gå til en ny en. Det å skulle fortelle sin historie på nytt og på nytt og på nytt som mor og far, det er utrolig slitsomt. Så for meg som sykepleier så kan jeg jo gå fort gå gjennom det aller viktigste, men når du faktisk skal ha med deg et barn og foreldrene i disse samtalene, så er det så viktig at foreldrene og barna blir hørt og sett og anerkjent.. Og det kan jo fort være litt trøblete hvis det blir litt sånn fort: “Jeg har sett igjennom da (journalen)». (Bakkebyråkrat)

5.2.3 Svar på første forskningsspørsmål

Første forskningsspørsmål: *Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet med barn og unge?*

For å kunne belyse hvordan offentlige instanser jobber omkring barn og unge, redegjorde vi først for hvordan bakkebyråkratenes hverdag ser ut, hva som preger deres arbeid og ikke minst hvilke egenskaper de besitter, både personlig og profesjonelt. Bakkebyråkratenes arbeidshverdag beskrives som hektisk og uoversiktlig, noe som gjerne resulterer i de ikke føler at de strekker til. En av grunnen kan knyttes til det krevende balansen mellom å levere

omsorgsfull behandling til brukerne, samtidig som arbeidet er begrenset av manglende tid og utilstrekkelige budsjetter. Bakkebyråkratenes ulne stillingsbeskrivelser skaper mye fleksibilitet, om enn i overkant mye. Som følge av dette, ender de opp med å strekke seg langt, og gjerne mye lengre enn de er nødt til.

I tillegg til denne hektiske arbeidssituasjonen, er bakkebyråkratene nødt til å utvise mye skjønn rundt beslutninger de foretar, grunnet de ulike omstendighetenes karakter. Dette kan resultere i at det oppstår tvil rundt hvorvidt beslutningene de foretar er riktige eller ei. For å sikre forsvarlige tjenester, krever dette at bakkebyråkratene evner å tolke og tilpasse tjenesten til den aktuelle brukeren. Slik ender arbeidets kvalitet og effektivitet opp med å avhenge av den enkeltes erfaring og nettverk, der mangel på dette skaper spenning mellom nytten av standardiserte løsninger og skjønnsbehovet. I møte med komplekse saker uten entydige løsninger, vil bakkebyråkraten dra nytte av psykologisk trygghet i rollen, slik at hen evner å ta risiko og stole på egne evner. I samhandling med foreldre vil antageligvis slik tyngde i rollen også virke hensiktsmessig, da det kan gjøre bakkebyråkraten bevisst på asymmetrisk maktbalanse, og god på å bygge tillit og gjøre de tilpasningen som er nødvendige for å vinne denne tilliten. Samtidig forutsetter dette at bakkebyråkraten evner å være «begrenset altruistisk», slik at man ikke strekker seg såpas langt at det går utover tjenestens effektivitet.

Med bakgrunn i disse forutsetningene viser analysen at ledelsen spiller en viktig rolle; for mye myndiggjøring av bakkebyråkratene kan ende i at de føler seg alene med oppgavene, og ansvaret blir dermed en byrde. For lite myndiggjøring kan imidlertid resultere i at bakkebyråkratenes handlingsrom begrenses, som videre kan gå ut over hjelpen de tilbyr brukerne. Den ideelle balansen virker å ligge et sted mellom tett oppfølging (veiledningsmøter og eskalering) og høy grad av myndiggjøring. Slik ønsker ledelsen å styrke tyngden bakkebyråkratene opplever gjennom å både utøve organisatorisk slakk, og organisatorisk kontroll. Ledelsens ønske om å involvere og engasjere bakkebyråkratene kan sies å ha flere likhetstrekk med forpliktelsesbasert ledelse (Kuvaas & Dysvik, 2012). Ledelsesformens motiverende aspekt virker imidlertid overflødig, da bakkebyråkratene fremstår motiverte og aktpågivende i kraft av å være altruistiske (Lipsky, 1980). I stedet, fremstår det mer viktig at ledelsens koordineringsmekanismer i form av strukturelle og relasjonelle tiltak har hensiktsmessige rammer, slik at man unngå økt byråkrati som videre spiser av oppvekstfeltets fleksibilitet (Mintzberg, 1979). Dog skal det nevnes at vi ikke har intervjuet bakkebyråkratenes nærmeste ledere (tjenestelederne), men strategiske ledere. Det er flere lederledd mellom disse to. De strategiske lederne tar dermed utgangspunkt i tjenestelederne når de omtaler dette

temaet, omkring viktigheten av myndiggjøring, tett oppfølging, tillit og mer. Likevel ser vi gjennom våre intervjuer at bakkebyråkratene vektlegger de samme faktorene som de strategiske lederne.

Det er også i relasjonen mellom bakkebyråkrat og leder muligens noe av løsningen ligger i det Lipsky (1980) omtaler som «bakkebyråkratens paradoks», som beskriver hvordan bakkebyråkraten på den ene siden skal operere etter føringer fra øvrig hold – i form av lover og regler, politiske føringer, reformer og ledelsens strategier – samtidig som de selv skal komme opp med «løsningene». Ved en tett relasjon mellom ledelse og bakkebyråkrat, kan ledelsen på den ene siden holdes oppdatert på hvorvidt føringene fra øvre hold følges i frontlinjen; på den andre siden kan ledelsen bidra til å sørge for at bakkebyråkraten har tilstrekkelige verktøy til å kunne komme opp med løsningene selv. Paradokset vil dog ikke la seg opphøre, men «konsekvensene» kan likevel begrenses.

Med tanke på de siste års politiske føringer og reformer, understreker vår analyse betydningen av at ønskede ordninger blir forsvarlig fulgt opp. Vi kan si at tillitsreformens mantra om økt ansvar og makt absolutt blir ivaretatt i kommunens tjenester gjennom oppvekstfeltets fokus på myndiggjøring. Imidlertid forutsetter dette tydelige rammer, der ledelsens imøtekommende og koordinerende atferd spiller en sentral rolle. Slik kan man underbygge bakkebyråkratenes krevende roller, særlig ved lite erfaring i møte med komplekse saker.

5.3 Instrumentelle faktorer for samhandling

5.3.1 Ledelsesperspektiv

Samordning for å bryte ned siloene

Som et ledd i oppvekstreformen har kommunene blitt pålagt en samordningsplikt. I tråd med tanken om kommunalt selvstyre (Fiva, 2021) har flere norske kommuner gjennomført strukturell samordning av oppvekstfeltet. Samordningen har til hensikt å styrke koordinering av samhandlingen mellom tjenestene (Hansen et al., 2020; Bolton et al., 2021). Vår kommune har nylig gjennomført en omfattende omorganisering, der de fleste tjenestene innrettet mot barn og unge ble samordnet under én ledelse, med felles økonomiske rammer. Som ledd i prosessen har ett ledernivå blitt kuttet og det har blitt etablert nye virksomhetsområder. Fjerningen av ledernivå var et sentralt grep i samordningen av oppvekstfeltet, med hensikt å få den strategiske ledelsen nærmere bakkebyråkraten.

«Vi hadde veldig mange ledernivåer i kommunen. Og det var langt fra – jeg pleier å si innerst til ytterst – eller noen vil si fra bunn til topp. Det var behov for å kutte noen

ledernivåer. (...) Og i det så var det hensiktsmessig å se på organisasjonen i sin helhet. Og det har blitt gjort». (Leder)

Sitatet henviser også til ledelsens illustrasjon av kommunen som en sirkel, med ledelsen i kjernen og tjenestene lengre ut. Ved å ha mindre av både ledernivå og hierarki, uttrykker ledelsen at de kan evne å se mer av helheten og løse saker mer hensiktsmessig. Imidlertid holder de fortsatt fast i kommandolinja, på tross av at de hevder å ikke være så opptatt av den.

«Vi er jo hierarkisk oppbygget, det er vi jo. Og det er jo en linje – det er jo en linje vi forholder oss til. Men jeg er ikke så opptatt av den linja egentlig. Jeg er det (dog) på noen områder». (Leder)

Samordningen og kuttingen av ledernivå inngår som aktive tiltak for å bryte ned siloene som eksisterer mellom tjenestene, og dermed motvirke de negative effektene av silomentalitet (Hansen et al., 2020). Kommunen kan potensielt styrke sin innholdsmessige rasjonalitet (Grey, 2017), gjennom at oppvekstfeltet ønsker å fremstå mindre som et byråkratisk hierarki, til fordel for at de når ut på tvers og får i gang systemet av samhandlingen.

«I og med at de tjenestene jeg har var delt i to (lederområder) før, så ser jeg jo at man har jobbet mer i silo, og det er jo egentlig hele grunnlaget for omorganiseringen av kommunen, det å bryte ned siloene. Jeg kommer fra (en annen kommune (jobb)), det er akkurat det samme egentlig, overalt; å få brutt ned siloene, og få til disse systemene for samarbeidet på tvers, og det å nå ut. Så vi er i en oppstart da». (Leder)

Samordningen og tilhørende elementer kan tolkes å inngå i diskursen rundt samstyring, da hierarki og selvstendige enheter nedprioriteres til fordel for koordinering og gjensidig tilpasning mellom nettverket av tjenester (Vabo & Røiseland, 2012). Mens dette kan styrke samhandlingen og skape synergier, kan det også tolkes som en undergraving av byråkratiets rasjonelle prinsipper (Perrow, 1986). Sammenfallende med de spesialiserte tjenestenes ulike logikker, kan organisering gjennom gjensidig tilpasning medføre en uklar ansvarsfordeling med påfølgende spenninger (Ocasio et al., 20017). Relatert til bakkebyråkratenes hverdag kan ledelsen som rolle som koordineringsmekanisme vise seg å bli avgjørende.

«Stillaset må fylles med innhold»

For at samhandling skal lykkes er det viktig med lederforankring, samt en engasjert og involverende ledelse som kommuniserer strategien nedover organisasjonen (Hansen et al., 2020; Storch & Hornstrup, 2022). Ledelsen uttrykker engasjement og bevissthet rundt behovet

for samhandling mellom tjenestene innrettet mot barn og unge. Temaet er på høyt på dagsorden og styrende for det strategiske arbeidet. En er nå innrettet mot å fylle de etablerte strukturene med hensiktsmessig praksis.

«Jeg tror nok at veldig mye av det vi har holdt på med, og det er sånn apropos barnevernsreform; oppvekstreformen har de siste årene handlet om å bygge et stillas for tjenesten. Både gi oss de instrumenter, gi oss de styringsverktøyene, strukturene, ledernivåene, skalering eskalering som vi trenger for å kunne utøve jobben vår, og så har det i den neste strategiperioden handlet om å fylle det med innhold». (Leder)

Stillaset inneholder handlingsplaner som stiller tydelige målsetninger til den enkelte ansatte. Kommuneledelsen planlegger å innføre et digitalt system hvor tjenesteledere kan rapportere hvordan de ligger an med ulike oppdrag. Denne standardisering av måloppnåelse og direkte tilsyn har til hensikt å fungere som koordinerende mekanismer (Mintzberg, 1979). Ledelsen får uttrykt tydelige forventninger til de ansattes arbeid, som samtidig fungerer som støtte i hverdagen.

«Jeg ser i forhold til kommuneloven og internkontrollsystemer at dette kan være med på å hjelpe oss. Ikke fordi vi trenger de rapportene, det gjør vi også for å utføre vår jobb, men det vi ønsker er at tjenestelederne ser dette som sitt internkontrollsystem og styringsdata som de trenger for å jobbe i sin tjeneste med kvalitetsutviklingsarbeid». (Leder)

På tross av disse tiltakene, er det fortsatt uvisst hvorvidt resultatet blir synlig i tjenestenes daglige praksis. Eksempelvis uttrykker en leder skepsis rundt ansattes vilje til å samhandle og påta seg koordineringsansvar, da det er mange som vegrer seg: *«Fordi det krever tid og er krevende. Og fordi noen definerer at det er utenfor deres rolle».* (Leder).

I lys av forrige analysetema kan kommunens instrumentelle tiltak samlet sett anses som forsøk på å tilpasse byråkratiets kjerneelementer til samstyringsidealet. Gjennom stillaset fremstår kommunene som en formalisert organisasjon som fremmer regelstyrt atferd og tenkning (Jacobsen & Thorsvik, 2013), men der dets rasjonelle prinsipper også inkluderer de ansattes interesser, ikke bare ledernes (Perrow, 1986). Gevinsten kan bli at man løser opp i siloproblematikken samtidig som legitimitetskravet tilfredsstilles.

5.3.2 Praksis

Samhandling mellom siloer

Som beskrevet er det mange åpenbare årsaker til at samhandling på tvers av instanser vanskelig lar seg gjennomføre i praksis. På toppen av en allerede hektisk arbeidshverdag er bakkebyråkratene nødt til å finne tid og ressurser til å samhandle med andre bakkebyråkrater, som har mange av de samme utfordringene som dem selv. Her møtes ulike institusjonelle logikker, lovverk og føringer. Målet er at disse møtene skal foregå sømløst, som en fusjon der en makter å unngå de ulike «hindringene» og skape en felles forståelse og et helhetlig tilbud for innbyggeren (Røiseland & Vabo, 2016).

I praksis er dette gjerne vanskeligere. De samme logikkene, lovverkene og føringene kan bidra til å begrense mulighetsrommet, og samhandlingen kan heller fremstå som et forsøk på å blande olje og vann. Som blant lederne, er «siloene» et tilbakevendende tema blant våre informanter. Silo-mentaliteten kan føre til unødig ressursbruk (eksempelvis parallelle prosesser), og i ytterste konsekvens kan de ulike instansene ende opp med å motarbeide hverandre (Hansen et al., 2020). Det siste kan føre til at brukeren ikke får et helhetlig tilbud, og heller møter et fragmentert hjelpesystem som ikke evner å løse utfordringene vedkommende står overfor (NOU 2009:22). De ulike tjenestene må derfor forsøke å skape en forståelse av «helhet», slik at instansene kan se sine roller inn mot arbeidet;

«Man må bruke ganske god tid for at alle involverte i en sak skal vite hva som er deres rolle; Hvilket ansvar har den enkelte? (...) For eksempel det å starte opp en individuell plan for et barn som har et langvarig komplekst helsebehov, det å få med menneskene som har med det å gjøre, er komplisert og tidkrevende. Og det er ikke alltid at regelverk og lovverk på en måte tangere hverandre, slik at det er en naturlig overgang».
(Bakkebyråkrat)

Blant årsakene til dette, er spesialiseringen av ferdigheter som kreves for at bakkebyråkratene skal kunne tilby brukerne et godt, rettferdig og kvalitetssikkert hjelpetilbud (Lipsky, 1980). Ulempen med dette er som nevnt den såkalte silo-mentaliteten, preget av instanser uten kjennskap til, eller forståelse overfor, hverandres tjenester. Slik leder spesialiseringen til formalisert rasjonalitet, der byråkraten ikke evner å se helheten av sitt arbeid grunnet den funksjonelle arbeidsinndelingen (du Gay, 2000, s. 38-39). Mangelen på kjennskap til andres tjenester leder til manglende kunnskap om myndighet og arbeidsprosedyrer, hvilket kan resultere i frustrasjon. En barnevernskonsulent setter ord på dette;

«Det oppstår en frustrasjon rundt at ting ikke blir sånn som de har meldt; i sitt hode har man tenkt at «nå må det barnet ut av familien». Det hender folk tenker «det hadde jeg gjort hvis jeg hadde jobbet i barnevernstjenesten», selv om man aldri har jobbet med det. Så da skjønner jeg at man blir frustrert. (...) Fordi man ikke vet alt».
(Bakkebyråkrat)

Som følge av endringene av velferdstjenestelovgivningen, har de ulike aktørene blir pliktige til å samhandle (Kunnskapsdepartementet, 2020). Samordningsplikten forutsetter at ledelsen i samråd med bakkebyråkratene finner ut hvilke aktører som skal involveres og slik strukturer samhandlingen. Et av tiltakene er innføringen av faste møter og «ressursteams». I disse møtene diskuteres konkrete saker, og de ulike instansene bidrar inn med egen kompetanse;

«Vi sitter i et ressursteam der vi diskuterer saker som kommer inn, og ofte kan vi fokusere veldig på det pedagogiske og kognitiv fungering, mens min helsebakgrunn bidrar med «hvor mye spiser dette barnet i løpet av en dag?» (...) Det handler om det å ha et helhetlig helsebilde at et barn og se på alle funksjoner, også systemet rundt barnet». (Bakkebyråkrat)

Helsesykepleieren som snakker her, har en innfallsvinkel som skiller seg stort fra de andre involverte instansene. Slik fremstår møtene som aktive tiltak for å bryte ned siloene gjennom interaksjon og dialog på tvers av profesjongrensener (Sandberg & Tsoukas, 2015). Med formål om å avdekke mer av helheten, fremstår disse møtene både som et resultat av samordningsplikten, og som aktiv nedbrytning av siloene, der de ulike instansene får større innsikt i hverandres virkeligheter, mulighetsrom og mandat. En helsesykepleier forklarer med eksempel hvordan dette foregår, og fungerer, i praksis;

«Når barna starter i barnehagen begynner vi med koordinerende samarbeidsmøter om disse barna med spesielle utfordringer, og alle har sin posisjon om det. Eksempelvis i dag morges var det en logoped med tanke på språket, det var en barnelege med tanke på synet, det var spesialpedagog, det var en fysioterapeut med tanke på motoriske utfordringer ... alle har på en måte sitt fagfelt (...) også er det en rød tråd gjennom dette her, vi prøver jo å få til det». (Bakkebyråkrat)

Koordinering gjennom barnekoordinatorer

Forrige sitat illustrerer utfallet av aktiv koordinering mellom bakkebyråkrater rundt en felles sak. Imidlertid er ikke dette alltid tilfellet, da det koordinerende ansvaret ofte har endt opp med å tilfalle én ordinær bakkebyråkrat som følge av motvilje blant øvrige ansatte (Riksrevisjonen, 2016; Hansen et al., 2020, s.84). I lys av dette, pålegger den nye velferdslovgivningen kommunene å etablere dedikerte stillinger for barnekoordinatorer (Kunnskapsdepartementet, 2020). Regelinnføringen kan tolkes som et instrumentelt tiltak for å sikre at tjenesteutøvere bidrar inn i samhandlingsprosessen. På bakgrunn av dette situasjonsbildet, påpeker en informant at barnekoordinatorens sentrale styrke er dens myndighet.

«Som barnekoordinator har vi myndighet til å pålegge alle til å delta. Hvis man for eksempel har en individuell plan, så kan vi si at du har ikke lov til å trekke deg. Siden det er en ny samordningslov som sier at alle instanser må samarbeide for å få det til å gå bra rundt barnet/familien, og da har vi myndighet til å pålegge folk å gjøre det».
(Bakkebyråkrat)

Barnekoordinatoren får tildelt saker fra «koordinerende enhet» og blir kun tildelt enkeltsaker. Disse sakene har gjerne ulmet en god stund, der barnekoordinatoren skal gå inn og nøste sammen trådene rundt barnet eller ungdommen. Personen skal anvende et bredere familieperspektiv enn ordinære koordinatorer, og forholde seg mer perifere i relasjon til selve barnet og ungdommen. Ovenfor de andre bakkebyråkratene, fungerer barnekoordinatoren som en avlaster.

«Nei da er det jo en annen person som kaller inn til møter, og koordinerer mye av hjelpeapparatet, så det er en avlastning for oss, for det som har skjedd under korona, hvor skolene har hatt det vanskelig, så har en del av oppgavene falt på oss da».
(Bakkebyråkrat)

Imidlertid er flere av informantene avventende til verdien som barnekoordinatorer og individuell plan vil tilføre, noe vi også vil belyse nærmere ved besvarelse av vårt tredje forskningsspørsmål. En informant ved en barnebolig uttrykker at den individuelle planen fremstår banal og teoretisk i møte med arbeidshverdagen deres. Den samme informanten tenker videre at det vil ta lang tid før denne rollen fungerer som tiltenkt, og at det vil være krevende for en ekstern aktør å vurdere målsettinger for barnet det er snakk om.

«Her (barneboligen) snakker vi om egentlig hvordan opprettholde livskvaliteten lengst mulig, ikke sant? Skal målet være at man får nok sollys, eller svømmer en gang i uka? Det handler om et verdig liv; hva det er for det enkelte barn og familien. Så individuell plan blir veldig sann - teoretisk på en måte som ikke passer helt». (Bakkebyråkrat)

Sitatet illustrerer komplikasjonene som kan oppstå når barnekoordinatorer skal forsøke å sette seg inn i saker som preges av friksjon og ulike virkelighetsoppfatninger. Dersom vi eksempelvis trekker inn det at enkelte foreldre kun stoler på én bakkebyråkrat, vil barnekoordinatoren komme liten vei med kun standardiserte tiltak. For å nøste opp i flokene, må barnekoordinatoren ta høyde for relasjonsnettverket av sterke og løse bånd, og en mosaikk av unike behov med personlige ønsker (Schon & Rein, 1994).

Taushetsplikten

For å ytterligere komplisere samhandlingen, må vi trekke inn taushetsplikten. Alle tjenestepersoner som opererer innen velferdstjenester har taushetsplikt jf. fvl. §13. Samtidig har de ulike tjenestene ulike variasjoner av taushetsplikten knyttet til deres spesialiserte funksjon. Taushetspliktens funksjon og dens variasjon på tvers av tjenester styrt av ulike lovverk, gjør taushetsplikten til en av hovedbarrierene for hensiktsmessig samhandling (Willumsen & Ødegård, 2014) Taushetspliktens funksjon og dens variasjon på tvers av tjenester styrt av ulike lovverk, gjør taushetsplikten til en av hovedbarrierene for hensiktsmessig samhandling. Imidlertid er det to unntak i forvaltningsloven som muliggjør samhandling mellom de ulike tjenesteområdene; anonymisering og samtykke (Willumsen & Ødegård, 2014). Unntakene gjør at tjenestepersonene står fritt til å drøfte saker anonymt, så lenge opplysningene ikke kan bidra til å identifisere personen som omtales. Slik kan tjenestene omgå kravet om samtykke, og oppfylle samhandlingsplikten.. En helsesykepleier forklarer hvordan slike anonyme drøftinger fungerer, her i dialog med barnevernet;

«Det gjør jeg alltid egentlig. Det er alltid fint å drøfte litt med barnevernet, anonymt. Jeg har telefontid hver dag, så da er det bare å ringe».

Intervjuer: «Så da omgår man den taushetsplikten?»

«Ja, det er veldig fint. Så det gjør vi egentlig med alle sakene; hvis vi er bekymret så tar vi en telefon dit. Det har jeg gjort mange ganger. For å drøfte litt; «hva tenker vi her?»». (Bakkebyråkrat)

Sitatet illustrerer hvordan muligheten for konsultasjon tilrettelegger for at helsesykepleieren kan sparre med en annen bakkebyråkrat som besitter relevant kompetanse. Om dialogen er god, vil dette kunne ha innvirkning på den videre prosessens suksess. Praksisen gjør også at omfanget av unødvendige bekymringsmeldinger begrenses, hvilket frigjør ressurser til nødvendig arbeid.

Det er dog ikke mulig å komme særlig videre fra drøftingsfasen med anonymisering, da partene ikke sitter med det fullstendige bildet, og ikke kan gi annet enn generelle råd (Willumsen & Ødegård, 2014). Derfor vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig, eller helt nødvendig, å få innvilget samtykke fra personen det gjelder. Samtykkets betydning er særlig viktig i saker som omhandler barn og unge (under 16 år) da det vil være foreldre (foresatte) som er i posisjon til å samtykke. Dette er også et tilbakevendende tema blant våre informanter, og kan knyttes til vårt tidligere poeng omkring tillitsbasert samhandling med foreldre.

Om en bakkebyråkrat har opprettet en god relasjon til foreldre, vil bakkebyråkraten potensielt få en viktig rolle i det koordinerende arbeidet mellom de ulike instansene (Granovetter, 1973). Denne tillitsrelasjonen blir derfor en nøkkel til at samhandling kan foregå i praksis. Dog er det likevel slik at bakkebyråkraterne i enkelte tilfeller lar vær å oppnå samtykke, og taushetsplikten blir i stedet en hindring for involvering av andre instanser. Det kan tenkes at dette spesielt gjelder for barnevernet, som har strengere taushetsplikt enn andre instanser. Terskelen blir derfor muligens høyere.

Intervjuer: «Du nevnte at dere ikke har vært flinke nok til å utvide samarbeidsmulighetene, hva tror du det kommer av?»

«Det kommer av at barnevernet har en ganske streng taushetsplikt, strengere enn de aller fleste andres, og i særlig risikosaker eller sårbare saker - særlig om man er utrent innenfor det arbeidet - så vil man naturligvis hegne om den taushetsplikten. Det skal man gjøre, nettopp fordi barnevernet har virkemidler for å gå inn og innhente sårbar informasjon om familier som ikke må komme på avveie. Men det ligger også bestemmelser i barnevernsloven, at der det er nødvendig for å fremme eget arbeid så kan barnevernet dele informasjon med andre instanser. Uten samtykke. Så det er en mulighet, men den skal man selvfølgelig, utvise eller benytte med stor forsiktighet».
(Bakkebyråkrat)

Lovbestemmelsene gjør altså at det er opp til bakkebyråkraterne å vurdere hvorvidt taushetsplikten er en barriere som forhindrer samhandling fra å skje, eller en formalitet som

enkelt kan «omgås» på andre måter. Denne skjønnsmessige tolkningen illustrerer bakkebyråkratenes mulighet til å ytre mer enn minimumskravet fastsatt av regel- og lovverket (Lipsky, 1980). Altså eksisterer det et handlingsrom rundt taushetsplikten, som møter brukernes behov. En barnevernskonsulent reflekterte rundt dette, og tok selvkritikk på at barnevernet burde vært flinkere til å involvere andre instanser. I tråd med Borideus tanker, kan taushetsplikten tolkes som en sentral institusjonell logikk, der aktørenes fortolkning avgjør dens skillelinjer og styrer deres videre handling. Samlet sett fremstår taushetsplikten som et typisk tilfelle av en strukturell faktor som både begrenser og styrer praksisen til alle involverte (Peillon, 1998).

5.4 Relasjonelle faktorer

5.4.1 Ledelsesperspektiv

Tanker om samhandling

Blant ledelsen er det et gjennomgående fokus på verdien av samhandling rundt barn og unge, og mengden suksessfaktorer som samhandlingen kan lede til. Samtidig anerkjenner enkelte ledere at det har vært lite tverrfaglig samhandling i frontlinjen tidligere. Da på tross av at de opplever samhandling som en naturlig del av deres og bakkebyråkratenes arbeid. I lys av dette er lederne opptatt av ledelsesforankring der de stimulerer bakkebyråkratenes til å samhandle. For å oppnå dette, fremstår god relasjon mellom leder og ansatt som essensielt.

«Jeg er opptatt av – og da er vi inne på relasjon mellom leder/medarbeider – at det aller viktigste innen ledelse er å bygge relasjoner. For meg hvert fall. Og det gjør man jo i stor grad med anerkjennelse. «Ingen anerkjennelse, ingen endring» er det mange som sier. Så jeg tenker jo at det er helt essensielt. Jeg vil jo håpe og tro at det å gi tilbakemeldinger også, konstruktive tilbakemeldinger, er viktig». (Leder)

Sitatet illustrerer hvordan psykologisk trygghet kan knyttes til lederes aktive relasjonsbygging med ansatte (Edmondson & Lei, 2008). Sammen med bruk av veiledning og tilbakemelding som kontrollerende elementer, kan lederen anses å utøve tillitsbasert ledelse basert på respekt og tillit (KDD, 2022). I tråd med fokuset på lederforankring, kan slik ledelsesatferd antas å ha til hensikt å gjøre de ansatte i oppvekstfeltet bevisste og engasjerte rundt behovet for samhandling på tvers av tjenester. Sammenfallende med et sunt organisasjonsklima, kan dette gjøre at flere tjenester snakker sammen og øker hverandres kjennskap til tjenestetilbudet. Dette kan underbygge samhandling i møte med situasjoner som krever slik praksis.

Silotenking forplanter seg i samhandlingsprosesser

Gjennom å involvere de ulike tjenesteleddene og la de videreformidle budskapet ut til sine tjenester, ønsker man at samhandlingsidealet skal «sildre utover organisasjonen». Samtidig påpeker flere ledere tendensen til at strategien kan endre seg på veien utover som utfordrende: *Og hvis ikke vi lykkes med det, å få disse strategiene helt ned i klasserommet, eller inn i barnehagene, da har vi ikke lykkes» (Leder).*

Denne utfordringen kan delvis tilskrives at samhandling mellom tjenestene er krevende. En leder forteller at det har vært snakket om samhandling siden hen startet i kommunen for flere tiår siden. En av de sentrale utfordringene ute i tjenestene er at ansatte uttrykker ansvarsvegning og skyver problematikken unna (Hansen et al., 2020). Kommunens silostruktur med motstående logikker gjør beslutnings- og implementeringsprosessen krevende.

«(...) det er den kjente silotenkningen som oppstår. Og den oppstår nok også kanskje fordi at vi sitter rundt et bord og jobber tverrfaglig, med den beste vilje, så går vi hjem til vår egen tjeneste, og så er nok lojaliteten sterkest til våre egne folk. Sånn at når vi har blitt enige om noe rundt bordet, så er det vanskelig å trekke det ned i egen organisasjon igjen». (Leder)

Sitatet illustrerer hvordan kommunens desentraliserte struktur også gjør det krevende å omforme felles idealer om til diverse praksiser (Mintzberg, 1979). Interessant nok virker tendensen til ansvarsvegning å korrelere i takt med sakens bekymringsbilde, da økt bekymring påkaller en annen type arbeidspraksis med andre virkemidler. En leder påpeker at ansatte i barnevernet føler på konsekvensene av dette, da barnevernet får større ansvar mens andre parter definerer seg ut.

«Dess større bekymring, det dess større risiko for et barn, dess vanskeligere er det å ha et felles ansvar fordi virkemidlene går i takt med bekymring, altså risikobildet da på et vis. Så der hvor man har et i utgangspunktet godt samarbeid med skole, barnehage, helsestasjon også videre, så vil dess større bekymringen blir dess større krav til at barnevernet skal ta et større og større og større og større ansvar, og det opplever nok barnevernkonsulenter ofte er vanskelig å stå i». (Leder)

Som følge av at den strukturelle arbeidspraksisen styrer saksprosessen, vil også sakens relasjonelle ramme bli påvirket (Peillon, 1998). Med andre ord oppstår motsetningene av at både strukturelle og relasjonelle faktorer bidrar til å underbygge en felles tolkning av

barnevernets rolle og ansvar (Sandberg & Tsoukas, 2015). I tråd med bakkebyråkratens erfaring med liknende saker, og begrensede tid og ressurser, kan det være enkelt å skjønnsmessig vurdere saken til å være utenfor ens eget handlingsområde (Lipsky, 1980). Denne tilbøyeligheten kan antageligvis forsterkes av bakkebyråkratens iboende altruistiske trekk, da de vet hvor mye kapasitet slike saker vil kreve av dem. Ved å dermed definere seg ut grunnet, fordi de ikke oppfatter det som deres mandat, gjør det enklere å ignorere hele saken. Slik kan samstyringsidealet brytes så fort man ikke opplever å være avhengig av hverandre for å kunne løse saken (Røiseland & Vabo, 2016). Et grep for å demme opp for denne utviklingen, er å etablere samordnende mekanismer.

Møteplasser og bygging av kompetanse

Som et ledd i samorganiseringen av oppvekstfeltet ønsker den strategiske ledelsen å arrangere en samling for tjenestelederne under parolen «*Nå er vi ett oppvekst*». Parolen har til hensikt å samle tjenestelederne på tvers, og tilrettelegge for relasjonsbygging og dialog. Tiltakene skal bidra til bygging av relasjoner kjennetegnet av tillit og lojalitet, med utgangspunkt i ideen om at jevnlig interaksjon skaper grobunn for samhandling (Bolton et al., 2015). Slik kan strukturelle tiltak anses å lede til relasjonelle goder.

Som vi har sett, er det siste poenget særlig relevant for barnevernet. Informantene anser det som problematisk at barnevernets myndighet og handlingsrom avviker fra de andre tjenestene, da ulike praksis skaper motsetninger (Ocasio et al., 2017). Til sammenligning trekker barnevernet politiet fram som en god samhandlingspartner. En informant påpeker likhetene mellom tjenestenes ansvarsbyrde og arbeidspraksis, samt at begge tjenestene har anledning til å benytte maktmidler. Disse likhetene skaper flyt og synergier mellom barnevernet og politiet, og effektiviserer saksbehandlingen (Røiseland & Vabo, 2012). Dette eksempelet understreker viktigheten av å informere om begrensninger og handlingsmuligheter. Slik kan informasjonsformidling virke forebyggende mot friksjon og konflikt, også mellom aktører med tydeligere motsetninger.

«(...) og så må vi hele tiden være flinke til å kommunisere dette her med andre, men så tror jeg at det å hele tiden informere ut om våre begrensninger og handlingsmuligheter, det ansvaret må vi ta hele tiden». (Leder)

Verdien av dialog preget av gjensidighet er synlig ved at forhandlinger preget av maktmidler og skjev ressursfordeling kan føre til at samstyrings paradoks blir oppfylt (Røiseland & Vabo, 2016). For at samhandling med myke styringsmidler ikke skal felles av motsetninger, er

det viktig å ha en proaktiv holdning til konflikter (Bolton et al., 2021). Eksempelvis påpeker en leder verdien av friksjon i ledergruppa som potensiale til utvikling gjennom diskusjon og forhandling. Gjennom at nye øyne ser på problemstillingen fra et annet ståsted kan man få utfordret sine egne forutanelser (Tsoukas, 2009). Imidlertid må man ta til høyde for flere faktorer dersom spenning og friksjon skal lede til en fruktbar samhandlingsprosess.

5.4.2 Praksis

Avhengig av tette og gode relasjoner

I lys av at ledelsen er opptatt av å legge til rette for utvikling av gode relasjoner på tvers av oppvekstfeltet, er det interessant å se hva bakkebyråkratene tenker om dette. Vi har tidligere sett at gode tillitsbaserte relasjoner med foreldre er essensielt for god samhandling. Samtidig gjelder dette også andre aktører på tvers av profesjongrensene. Her det gjerne en fordel at relasjonene har blitt utviklet over tid. Jevnlig interaksjoner, gjerne i uformelle situasjoner, kan bidra til å redusere kompleksiteten og usikkerheten i samhandlingens prosessen. Dette legger grunnlaget for utvikling av gjensidig tillit (Clegg et al., 2006). Som et alternativ til dette, kan høyt gjennomtrekk av ansatte, med hyppige ansettelse og avskjedigelser, forhindre at slike relasjoner oppstår. I så måte er stabilitet en viktig grobunn for at gode relasjoner oppstår og bevares.

«Jeg synes jo mye av det samarbeidet som går bra, er der hvor man møter folk litt oftere (...) Det er mye lettere å ringe og ta kontakt med noen du har noe etablert med, for det er ofte litt ulne ting vi lurere på med disse barna. Ofte er det ikke veldig klare og tydelige spørsmål. Det handler litt om å finne ut ting sammen, hvordan skal man gå videre med dette». (Bakkebyråkrat)

Gjennom jevnlig interaksjon med aktører man har god relasjon med, bruker bakkebyråkraten relasjonene sine aktivt for å håndtere og manøvrere i arbeidets rammeverk. I lys av Lipskys (1980) argument om at bakkebyråkratenes arbeid er såpass mangfoldig at de ikke kan sammenlignes, fremtrer relasjonelle egenskaper som essensielt for å mestre rollen. Kommunikasjon med andre kolleger og aktører kan gjøre at man snakker fram en delt forestilling, som leder til økt innsikt i saken (Tsoukas, 2009). Eksempelvis fortalte den samme informanten at hen drar nærmest mer nytte av jevnlig uformelle interaksjoner med kolleger og andre aktører, enn av de mer formelle møtene. Gjennom å utnytte hens uformelle relasjonsnettverk oppsto det en naturlig flyt av informasjon, som ledet til økt innsikt og synergier i samhandlingen (Cross et al., 2001). Samlet sett kan bakkebyråkratenes arbeid sies å

underbygges av hens institusjonaliserte fellesskap av kjente, slik at man løser utfordringer uavhengig de formelle rammene (Sørensen & Torfing, 2005).

Aktørers bagasje påvirker samhandlingsprosessen

Kjennskap til hverandre fremstår som særlig relevant i samhandling mellom flere aktører, da alle drar med seg ulike erfaringer og bakgrunner inn i samhandlingen. Denne bagasjen har videre en tendens til å styre aktørers tankegang i stor grad, og til og med underbygge deres virkelighetsoppfatning (Weick et al., 2005). En av våre informanter påpekte verdien av å avklare hverandres bakgrunn og rolle i samhandlingen, da dette åpner for muligheten til å anerkjenne de ulike aktørenes plass rundt bordet. Slik figurerer respekt som et kritisk element for effektiv samhandling.

Slike rolle- og ansvarsavklaringer har spesielt relevans for bakkebyråkratene innfor vår kommune, da det hersker en silostruktur av ulike institusjonelle logikker (Ocasio et al., 2017). Konsekvensen av dette kan være at tverrfaglige møter leder til at enkelte aktører styrer agendaen og den rådende virkelighetsoppfatningen (Peillon, 1998). Sammenfallende med sensemakingens organiserende effekt (Sandberg & Tsoukas, 2015), vil aktørenes myndighet og status lede til at møtets sosiale hierarki påvirker samhandlingsprosessen. Denne tendensen reflekteres i en uttalelse av en informant.

«I et samarbeid når den personen sier noe, så kan man merke at ja, det er liksom sannheten. Altså jeg tenker at vi er mennesker, vi prøver å være veldig obs på det, men jeg tror sånne ting fort kan spille inn». (Bakkebyråkrat)

For det første kan denne tendensen ha et utfall der delvis etablerte sannheter i organisasjonen farger aktørenes tolkning av saken (Weick et al., 2005). Som vi tidligere har sett kan barnevernets rykte og stilling i organisasjonen påvirke hvilke forventninger aktører har til samhandlingens utfall. Konsekvensene er at aktørene blir frustrerte rundt arbeidsprosessen og begrensningene som taushetsplikten legger på informasjonsdelingen. I mangel på kunnskap om barnevernets myndighet og arbeidsprosess, iblandet negative erfaringer, faller aktørene for fristelsen til å gi barnevernet skyld og status som sydebukk.

«Hvis man har veldig felles og ulik forståelse, så kan det bli vanskelig å få jobba sammen (...) For da merker du en motvilje, både med kroppsspråk og himling med øynene, det kan være små ting, men man merker at her ...».

Intervjuer: «Opplevs det personlig?».

«Ja. Det tror jeg. Jeg tror det oppleves for alle når du først har».

Intervjuer: «Blir på en måte barnevernet en slags syndebukk?»

«Ja ofte så blir vi jo det». (Bakkebyråkrat)

For det andre kan også aktørenes individuelle roller, myndighet og status har utløsende funksjon på saksbehandlingen (Peillon, 1998). Her er det særlig interessant å se at visse yrker, som eksempelvis lege og rektor, har betydningsfull innvirkning på prosessen i saker blant flere av informantene. En av årsakene kan være ressursene disse yrkene representerer, der PP-tjenesten får lite gjennomslag siden det er rektor som sitter på pengene. Samtidig kan vi se at asymmetriske maktrelasjoner oppstår mer eller mindre indirekte av sakens forløp og agenda. Disse eksemplene illustrerer betydningen av å besitte symbolsk kapital, der gevinsten er beslutningsmakt og myndighet til å styre virkelighetsbilde (Peillon, 1998). Samtidig er det ofte fravær av struktur og system rundt saksbehandlingen, som forsterkes av mangel på psykologisk trygghet i gruppa (Edmondson & Lei, 2008). Konsekvensen kan være at aktørene kan føle seg overkjørt, der saker blir avgjort mens aktørene fortsatt sitter igjen med flere argumenter innabords.

«(...) det med hierarki og status er faktisk ganske interessant, og det har jeg opplevd noen ganger. For eksempel i forhold til sykemelding av en elev for eksempel. Da kan skole, barnevernstjeneste og PPT for eksempel har noen tanker om hva man skal gjøre ikke sant, mens det er jo legene som til syvende og sist bestemmer. Man sitter alle sammen i samme rom, og da kan det være litt sånn ... man reiser seg og sier det man mener, men ...»

Intervjuer: «De har bestemt seg»

«Ja. Dette er det legen som bestemmer. Da kan man få en følelse; dette var ikke mitt bord. Litt sånn». (Bakkebyråkrat)

Disse utfordringene av manglende kjennskap og gruppedynamikk, kan medføre at saker blir avsluttet på svakt eller feilaktig grunnlag. Et virkemiddel mot dette er at enkelte aktører kan fungere som «oversetter» mellom aktører med ulike virkelighetsbilder. Eksempelvis kan aktører uten helsefaglig bakgrunn ha manglende forståelse av helsefaglig terminologi. En informant kunne her fortelle at hen fungerte som «oversetter» mellom helse og skole, og fungerte slik som et mellomledd mellom aktørenes tolkning av saken. Imidlertid kommer dette

til kort i situasjoner der det eksempelvis er snakk om manglende ressurser, eller det er etablerte sannheter. I slike situasjoner kunne informanten ende opp med å kjempe for saken alene.

Samtidig kan slik oversetting ha nytte i saker av mer sensitiv art. I slike saker kan aktørene ha legitime meninger om saken på grunnlag av deres profesjonelle rolle (Dahl, 1957). Derimot oppstår det problemer når diskusjonen preges av manglende innsikt og kjennskap, der konsekvensene kan være at det oppstår konflikt på feilaktig grunnlag. Konflikten kan eskalere ytterligere dersom saken blir personlig. Dette kan forhindre den påfølgende saksprosessen.

«I den ene saken jeg tenker på, så opplevde en i barnevernet å bli angrepet veldig brått i et møte. Hen var ny i saken og hadde personlig god grunn til å være hjemme hos familien, men da ble læreren emosjonell og hissig, da de opplever at mor og sønn har det så vanskelig, og går løs på henne da. Da blir det en episode etterpå hvor lederen i barnevernet tar kontakt med lederen på skolen, det var jo sikkert lurt da for å forsøke å rydde opp litt (...) men da ble jo neste møte litt sånn «heh», da sa ikke den lærer ett ord, siden hen var litt parkert sikkert». (Bakkebyråkrat)

Sitatet peker tilbake på barnevernets rolle som syndebukk, hvor aktører blir frustrerte når forventninger ikke innfris. Når forventningene i tillegg oppleves som verdifulle, kan det oppstå spenning og konflikt. Sitatet illustrerer også effekten av ledere som koordinerende mekanisme, med hensikt å løse opp i misforståelser og fasilitere samhandling (Mintzberg, 1979). Imidlertid tyder sitatet på at fasiliteringen slo skjevt ut, og potensielt hindret muligheten til dialog mellom partene.

5.4.3 Svar på andre forskningsspørsmål

Andre forskningsspørsmål: *Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker samhandlingen rundt barn og unge?*

Hittil har vi presentert de instrumentelle og relasjonelle faktorene for samhandling i to separate kapitler. For å best kunne besvare vårt andre forskningsspørsmål, vil det være hensiktsmessig å diskutere disse opp mot hverandre. Det må presiseres at disse faktorene henger tett sammen, og i enkelte tilfeller vil det ikke være noe naturlig skille mellom dem. Eksempelvis kan en argumentere for at «silos»-problematikken har sitt opphav i strukturen, men utspiller seg i praksis i det relasjonelle. Det samme kan også sies om maktstrukturer og andre institusjonelle mekanismer. I bunn og grunn er det mennesker som fyller funksjonene, noe som gjør det hele flytende.

Tverrfaglig samhandling er et tema som for lengst har blitt satt på dagsordenen i norske kommuner. For å imøtekomme behovene og kravene framsatt gjennom oppvekstreformen og endringen av velferdstjenestelovgivningen, har vår kommune gjennomført en større omorganisering der målet har vært å samle alle oppvekstrelaterte tjenester under samme ledelse. Ønsket har vært å bryte ned de såkalte siloene, slik at samhandlingen mellom de ulike tjenestene i større grad skal foregå sømløst. Samordningen har ledet til færre ledernivå og «mindre» hierarki, supplert med flere møteplasser og gjennomgående tillitsbasert ledelse der ledelsesforankring skal stimulere de ansattes tilbøyelighet til å samhandle. Med andre ord ønsker man å fremme helhetlig tenkning og oversikt gjennom økt kjennskap og forhandling på tvers av tjenester. Jevnlig interaksjon tenkes her å gi grobunn for økt innsikt og kunnskap om hverandres tjenester i tråd med parolen "Nå er vi ett oppvekst". Dette forutsetter imidlertid at man kommuniserer aktivt om hverandres begrensninger og handlingsmuligheter, der dialog kan bidra til å bygge bro mellom de ulike praksisers motsetninger. Slik brobygging kan legge til rette for gjensidig avhengighet, med planlagte og målorientert samhandling basert på diskusjon og forhandling (Røiseland & Vabo, 2016). Samlet sett fremmer ledelsen idealer som i tråd med samstyringsregimet, der helhetlig styring skaper synergier mellom aktørene.

Gitt studiens begrensede omfang intervjuer, kan vi ikke si noe om hvordan kommunens omorganisering har påvirket bakkebyråkratenes samhandling. Derimot er det tydelig at det hersker flere utfordringer tilknyttet samordningsplikten, da samhandling på tvers av tjenester fremstår som forsøk på å blande olje og vann. I en allerede hektisk hverdag oppleves det slitsomt å måtte bruke tid og ressurser på å skape en helhetlig oppfatning blant aktørene. Den funksjonelle arbeidsinndeling med tilhørende silomentalitet, sammen med regel- og lovverk som ikke tangerer, gjør at det oppstår frustrasjon.

Særlig taushetsplikten og behovet for samtykke nevnes av mange informanter som en barriere for samhandling. Samtidig åpner lovverket opp at bakkebyråkraten kan gjøre skjønnsmessig vurderinger som åpner ens handlingsrom. Slik er taushetsplikten en strukturell faktor som både begrenser og styrer praksisen til de involverte (Peillon, 1998). I møte med flere aktører, kan taushetsplikten sammen med andre institusjonelle mekanismer ende opp med å enten strukturere prosessen, eller være kilde til frustrasjon. Dersom bakkebyråkratenes oppfatninger av saken ikke korrelerer med andres forståelse og tolkning av saken og nødvendige tiltak, kan resultatet bli friksjon som endrer møtets dynamikk. Dette eksempelet illustrerer hvordan aktørenes ulike bagasje kan bidra til å styre møtets agenda og det rådende virkelighetsbilde. Våre informanter fortalte hvordan motsetninger i form av institusjonelle mekanismer kan

forsterke effekten av aktørenes asymmetriske maktbalanse. I møte med sensitive saker kan denne tendens forsterkes ytterligere, og omforme møtets dynamikk fra å ha en profesjonell til en personlig ramme.

For å imøtekomme samhandlingsutfordringene, har oppvekstfeltet bygd opp et stillas av standardiserte styringsmekanismer. Blant disse finner vi digitale systemer som sikrer måloppnåelse og direkte tilsyn, med hensikt å fungere som støtte for både ledere og ansatte. Andre tiltak er faste møter og ressursteams, der de ulike aktørene diskutere saker som er relevante for de som er involverte. De jevnlig møtene skal på lang sikt skape grobunn for videre samhandling.

Verdien av gode relasjoner dras også fram av bakkebyråkratene. Eksempelvis drar bakkebyråkratene fram nytten av å ha et nettverk av tette og gode relasjoner som er opparbeidet over tid. Gjennom jevnlig og uformell interaksjon kan de få svar på spørsmål og oppnå felles høynet forståelse. I relasjon til ledelsens stillas, figurerer imidlertid bakkebyråkratenes nettverk som uformelle eksterne prosesser i tillegg til faste møter og ressursteams. Gitt det faktum at bakkebyråkratene opplever disse nettverkene som verdifulle i sin arbeidshverdag, kan de tenkes å utfylle ledelsens stillas – som fortsatt mangler innhold.

Samtidig er det viktig å huske at det ikke er uten grunn at siloene eksisterer; for at bakkebyråkratene skal lykkes i jobben de utfører, er de nødt til å være spesialiserte innen eget felt. Dette illustrerer viktigheten av å ivareta tjenestenes formelle rasjonalitet med hensikt å imøtekomme legitimitetskravet. Om en bruker har behov for hjelp av én tjeneste, vil en kunne argumentere for at denne organiseringen vil være særs hensiktsmessig. I lys av dette kan man argumentere for at kommunens omorganisering undergraver byråkratiets rasjonelle prinsipper, og kan medføre økt spenning og uklarhet blant tjenestene. Iblendet komplekse saker, ender samhandlingen opp med å bli krevende, da institusjonelle mekanismer underbygget av en felles virkelighetsforståelse skaper motsetninger i takt med sakens kompleksitet. Siloprinsippet figurerer dermed som selve kjernen i dilemmaet mellom organisatorisk standardisering kontra fleksibilitet kjennetegnet av utpreget samhandling.

Sammensatt med nevnte dilemma, kan stillaset og dets innhold sies å fungere som koordinerende mekanismer på tvers av oppvekstfeltet tjenester og myndighetsnivå. Disse mekanismene sammen med hensiktsmessig lederatferd, kan bidra til å tilpasse kommunens byråkrati til samstyringsidealet. Samlet sett fremstår oppvekstfeltet som en formalisert organisasjon som fremmer regelstyrt atferd og tenking (Jacobsen & Thorsvik, 2013), men der

dets rasjonelle prinsipper også inkluderer de ansattes interesser, ikke bare ledernes (Perrow, 1986). På bakgrunn av dette kan man argumentere for at kommunen fremstår som det Mintzberg (1981) omtaler som et profesjonelt byråkrati, der samspillet mellom strukturelle og relasjonelle aspekter fyller det med innhold. Slik kan kommunen opprettholde dets byråkratiske legitimitet og effektivitet, samtidig som den tverrfaglige samhandlingen styrkes gjennom at man oppdager ens felles interesse (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010).

5.5 Flokeproblemer

I arbeidet rundt barn og unge kan det være vanskelig å identifisere ulike årsaker til ulike utfordringer, og hva som er hensiktsmessige løsninger på disse. Årsakene kan være komplekse, preget av flere aktører og situasjonelle faktorer. Uten å kjenne problemets opphav, blir det utfordrende å peke ut riktige løsninger. Disse utfordringer kan omtales som «wicked problems», eller flokeproblemer (Rittel & Webber, 1973). Flokeproblemene er komplekse og upredikerbare, og kan oppleves som uoverkommelige uten endelige løsninger. Rittel og Webber (1973) forklarer flokeproblemer i kontrast til såkalte «tamme» problemer. De tamme problemene kan også være komplekse; dog er de mulig å identifisere. I konteksten rundt offentlig sektor, kan det være hensiktsmessig å løse tamme problemer fra et teknisk-rasjonelt perspektiv i tråd med Webers idealer (Head & Alford, 2015). Dog egner dette seg dårlig i møte med flokeproblemer. Siden flokeproblemer er unike av natur, vil de ikke kunne la seg løse gjennom standardiserte metoder. Samtidig er det viktig å huske at tamme problemer kan utvikle seg til å bli flokeproblemer. Lederen for barnevernet i kommunen vi undersøker, forklarer hvordan de kategoriserer sakene deres ut fra hvor komplekse og bekymringsverdige de er, som videre danner grunnlag for hvordan håndteringen forløper seg videre;

«Vi skalerer sakene i grønn, gul, rød, hvor de grønne er mindre kompliserte og de røde er veldig komplekse. De røde sakene har vi en praksis for hos oss. De skal alltid etableres i linjen, sånn at en avdelingsleder bør få vite om de røde sakene i sin avdeling.»

Intervjuer: «Hvor mange slike røde saker har man cirka til enhver tid?»

«Da jeg var avdelingsleder, så hadde vi rundt 200 saker i avdelingen, og 200 barn og ungdommer. La meg nå si at cirka 10% av dem var røde til enhver tid.» (Leder)

Lederne tar som forklart en koordinerende rolle i de komplekse sakene. På dette viset kan de raskere danne et overblikk, og involvere relevante instanser til å nøste opp i og løse problemene. Informanten forklarer at cirka 10% av de omkring 200 sakene defineres som

komplekse til enhver tid. Hvor mange av disse som igjen kan beskrives som flokeproblemer, er umulig å si. Vi har forsøkt å spørre informantene våre om de har eksempler på saker de har vært involvert i som kan beskrives ut fra kriteriene som definerer flokeproblemer. Et slikt eksempel fikk vi ikke presentert gjennom intervjuene. En årsak til dette kan nettopp være at slike saker er nærmest umulige å presentere i sin helhet, da de nettopp er så komplekse og involverer flere aktører. Selv ikke lederne vi snakket med hadde konkrete eksempler å vise til. Dette kan være fordi det er vanskelig å danne seg et fullstendig bilde over hva som foregår i detaljene på bakkenivå fra et lederperspektiv. Dog er det forskjell på å forstå kompleksiteten av en sak, kontra det å forstå at en sak *er* – eller har potensiale til å *bli* kompleks. En informant forsøker å tegne et bilde av et slikt tilfelle;

Et eksempel (på en kompleks sak) fra spesialskolen er en elev som utagerer og er vanskelig å håndtere på skolen, som også utagerer hjemme mot sin mor. Barnevernet er inne, men opplever kanskje ikke at mor er så veiledbar. Samtidig er hun ikke så svak at barnet skal ut (av hjemmet), ikke sant? Barnet skal fortsette å bo hjemme, men så har vi kanskje gitt opp litt det å veilede hjemme. Mor orker ikke mer, hun har kanskje lyst til at barnet skal flytte ut ... sånne saker er jo helt pyton. I tillegg kommer fylke habilitering inn fra siden og skjønner ikke hvorfor kommunen ikke kan gi et bedre tilbud. (Bakkebyråkrat)

Informanten beskriver en uoversiktlig situasjon preget av mange ulike utfordringer, med behov for samhandling mellom flere instanser. Det er heller ikke åpenbart hvilken ende problemet må tas tak i først. Rittel og Webber (1973) argumenterer for at det ikke finnes tilstrekkelige kriterier for å vurdere noen løsninger som bedre enn andre i slike tilfeller, og at det derfor i liten grad vil være mulig å ta lærdom av tidligere erfaringer, og dra nytte av disse. Head og Alford (2015) er derimot mer pragmatiske i deres fremtoning, og argumenterer for at enhver provisorisk løsning vil frembringe mer lærdom og nye perspektiver. I forlengelsen av dette kan en derfor hevde at samhandling som resulterer i gode løsninger, vil føre til flere vellykkede samhandlingsprosesser i fremtiden (Sandberg & Tsoukas, 2015). I tråd med at bakkebyråkratenes arbeid er erfaringsavhengig med mye bruk av skjønn (Lipsky, 1980), vil hensiktsmessig håndtering av flokete saker i tillegg kreve at aktørene har bygd opp et nettverk av tette relasjoner over lengre tid, hvor samhandling av komplekse tilfeller har funnet sted. En informant forteller at driften av deres barnebolig er mer eller mindre avhengig et nettverk bestående av personer med innsikt og forståelse i boligens situasjon og virksomhet. Slik fremstår driften i stor grad personavhengig, hvor deres funksjoner kommer i andre rekke.

«Så det nettverket vi har rundt blir jo kjempeviktig. Det å kjenne til de riktige menneskene som du skal ta kontakt med.

Intervjuer: «Riktige menneskene eller riktige funksjonene?»

«Jeg vil si riktige menneskene. Det er (eksempelvis) to ernæringsfysiologer, der jeg bare snakker med én, og det er av en grunn, ikke sant? For jeg vet at hun har spisskompetanse på dette, og hun forstår helheten rundt barnet – har med seg den historikken, pondusen, erfaringen til å gå litt utenom (malen). Hun andre: helt sikkert kjempedyktig, men hun er rett fra skolen. Har liksom boka foran seg». (Bakkebyråkrat)

Informanten forklarer hvordan vedkommende foretrekker den ene ernæringsfysiologen overfor den andre, fordi sistnevnte evner å se *helheten*, og med det også se vekk fra det standardiserte rammeverket som ligger til grunn. I overført betydning beskriver informanten en bakkebyråkrat som evner å samhandle rundt komplekse saker, med utgangspunkt i noen helt sentrale egenskaper; fravær av silomentalitet, erfaring til å utfordre handlingsrommet, faglig kompetanse og ikke minst en god og profesjonell relasjon til den andre parten i samhandlingen. Relatert til dette, fremhever Head og Alford (2015) nettopp verdien av gode samhandling og koordinering på tvers av instanser som viktige faktorer for oppgaveløsning rundt flokeproblemer.

5.5.1 Svar på tredje forskningsspørsmål

Tredje forskningsspørsmål: *Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?*

For å forklare hvordan strategiske ledere og bakkebyråkrater arbeider med å sikre helhetlige tilbud til barn og unge, rettet vi i første analysedel fokuset mot hvilke utfordringer bakkebyråkratene møter på i deres hverdag. Under følger en oppsummering av hvordan lederne forsøksvis bistår bakkebyråkratene i å løse deres utfordringer på best mulig vis, hva slags «virkelighet» bakkebyråkraten står i til daglig og hvilke egenskaper de besitter.

Tabell 2 – Oppsummering bakkebyråkratens virkelighet (kap. 5.2)

Ledelsens «tilrettelegging» for bakkebyråkrater	Bakkebyråkratens egenskaper
Tildelt beslutningsmyndighet	Standardiserte ferdigheter (kan gi silomentalitet)
Myndiggjøring (unngå å gå forbi ledd)	Utøvelse av skjønn (tolkning og tilpasning)
Gylden middelvei mellom tillit og kontroll	Erfaring gir større trygghet (vanskelige beslutninger)

Gode relasjoner (tilgjengelighet/jevnlige møter)	Altruistiske (strekker seg langt)
Ryggstøtte og toleranse for feil	Bygger tillitsfulle relasjoner til <i>pårørende</i> (foreldre)
Eskalering av saker / koordinerende rolle	Bakkebyråkratens virkelighet
Gjensidig avhengighet	Kaotisk, tidspress og begrensede ressurser
	Tvunget til å prioritere (strekker ikke til)
	Usikkerhet rundt skjønnsmessige valg

Bakkebyråkratenes egenskaper danner i stor grad et godt grunnlag for at komplekse saker og flokeproblemer kan bli løst. Evnen til å utfordre handlingsrommet og søke alternative løsninger, samt ønsket om å strekke seg langt for å tilby forsvarlig hjelp er to egenskaper som er helt essensielle i møte med flokeproblemer. Trygghet til å utøve skjønn sammenfaller gjerne med erfaring og lengre fartstid i rollen. En god leder kan muligens kompensere for dette ved å gi bakkebyråkraten tilstrekkelig støtte, samtidig som bakkebyråkraten gjennom tillit blir tildelt beslutningsmyndighet til å foreta nødvendige avgjørelser. Bakkebyråkratens hverdag er som beskrevet preget av tidspress og begrensede ressurser, som gjør at de er nødt til å prioritere forsvarlig. Når et flokeproblem har blitt identifisert, spiller ledelsen derfor en viktig rolle i å sørge for at bakkebyråkraten får tilstrekkelig tid og ressurser til å faktisk kunne nøste opp i de ulike utfordringene som utgjør det sammensatte problemet. Lederne kan også påta seg koordinerende roller, noe vi kommer nærmere tilbake til under neste tabell. For å kunne tilby barn og unge hjelp, er bakkebyråkraten i mange tilfeller fullstendig avhengige av å danne en relasjon preget av tillit til brukerens foreldre. Ved flokeproblemer kan det tenkes at en slik tillitsrelasjon blir ytterligere kritisk for å oppnå suksessfulle resultat. Dette fordi flokeproblemer ofte er et resultat av langvarige, uløste utfordringer, som gjør foreldrenes tillit til systemet er tynnslitt eller fullstendig fraværende. Dette skal vi diskutere videre opp mot innføring av barnekoordinatorer senere i dette kapittelet.

Gjennom vårt andre forskningsspørsmål forsøkte vi å tegne et bilde over hvilke strukturelle- og relasjonelle faktorer som definerer samhandling på tvers rundt utsatte barn og unge. Igjen er vi nødt til å påpeke at skillet mellom strukturelle og relasjonelle faktorer ikke alltid er like krystallklare. Derfor vil enkelte elementer med noen faktorer være å finne flere steder. For å besvare forskningsspørsmålet «*Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?*» vil vi først presentere et sammendrag av hvilke faktorer vi har identifisert hittil. Med utgangspunkt i dette vil vi videre vurdere disse faktorene

opp mot flokeproblemer, for så å argumentere for hvilke faktorer som blir særs gjeldende i et slikt scenarium. På liknende vis vil vi også diskutere hvilke faktorer – på tross av deres gode intensjoner - som kan vise seg å ha en negativ effekt på håndtering av flokeproblemer.

Tabell 3 - Oppsummering strukturelle og relasjonelle samhandlingsfaktorer (kap. 5.3 og 5.4)

Strukturelle faktorer (Strategisk ledernivå)	Relasjonelle faktorer (strategisk ledernivå)
Omorganisering av oppvekst (bryte ned siloene)	God relasjon mellom leder og ansatt (anerkjennelse, tilbakemeldinger, psykologisk trygghet og tett oppfølging.)
Kutting av ledernivå (komme tettere på tjenestene og bakkebyråkratene)	
Lederforankring av strategi (engasjement, involvering og kommunisering av strategi for samhandling)	
Leder påtar seg koordinerende rolle (rundt eskalerte saker)	Tillitsbasert ledelse (se tidligere modell om «Ledelsens «tilrettelegging» for bakkebyråkrater»)
Strukturelle faktorer (bakkebyråkrat)	Relasjonelle faktorer (bakkebyråkrat)
Samordningsplikt	Lojalitet til egen tjeneste (kan sees i sammenheng med silomentalitet)
Funksjonell arbeidsinndeling (silo)	Ansvarsvegring (definere seg ut av saker)
Faste møter og ressursteams (interaksjon og dialog på tvers av profesjongrensener)	Involvere andre instanser (proaktivt arbeid)
Innføring av barnekoordinatorer	God kommunikasjon (skape en delt forestilling om helhet)
Digitalt system for rapportering av status	Anonyme drøftinger (taushetsplikten)
Taushetsplikten (og samtykke)	Uformelle møter (kan gi en naturlig flyt av informasjon, som leder til økt innsikt og synergier i samhandlinge)
Myndighet (ulike grad av maktmidler i møte med bruker, grad av beslutningsmakt)	Psykologisk trygghet (bevare nødvendig friksjon uten at det resulterer i konflikt)
Institusjonelle logikker (kan sees i sammenheng med silo; kan bidra til forskjellige virkelighetsoppfatninger i samhandlingsprosesser)	Personlige relasjoner (bygget over tid)
	Respekt (anerkjennelse av hverandres roller og mandat)
	Gjensidig tillit (unngå parallelle prosesser)
	Mangel på respekt og innsikt (forutinntatte holdninger og manglende kjennskap til hverandres roller kan lede til frustrasjon, konflikt og stemping av syndebukker)
	Asymmetriske maktrelasjoner (symbolsk kapital)
	Psykologisk utrygghet

I møte med flokeproblemer anser vi noen av de relasjonelle faktorene som nøkkelpunkter for å oppnå suksess i dette arbeidet. Dog er det nødvendig at flere av de strukturelle faktorene er på plass for at de positive, relasjonelle effektene skal oppstå. Faste møter og ressursteams er alene ikke nok til å løse et komplekse utfordringer eller flokeproblemer. Et viktig punkt i håndtering av floker er å definere hvilke instanser som er nødt til å involveres. Et møte alene vil ikke i seg selv sørge for at en slik forståelse oppnås.

Likevel kan et resultat av en gjentatt interaksjon være at de ulike aktørene utvikler relasjonelle bånd, som videre kan føre til at en slik forståelse oppnås, gjennom innsikt i hverandres tjenester, og respekt og forståelse for hverandre mandat. En høy grad av psykologisk trygghet, sammen med en dialog preget av positiv kommunikasjon, kan også resultere i at en fruktbar samhandling stables på beina kjappere og mer effektivt enn det ellers kunne blitt gjort. De relasjonelle kvalitetene ligger som en forutsetning for at gode samhandlingsprosesser skal finne sted rundt flokeproblemer, og er nødt til å være til stede allerede *før* en tar fatt på slike alvorlige problemstillinger. Aktørene er derfor nødt (etter beste evne) til å «tre ut» av sine institusjonelle logikker i form av selvdistansering (Tsoukas, 2009), og søke å oppnå en felles forståelse av virkelighetsbildet. Dette kan oppnås ved hjelp av god kommunikasjon, psykologisk trygghet preget av respekt for hverandre og gjensidig tillit i gruppen.

Den strategiske ledelsen kan få en viktig rolle i arbeidet rundt flokeproblemer. Ved å «eskalere» saker og koble på relevante aktører, kan lederen sørge for raskere fremgang. Bakkebyråkraten vil i mange tilfeller oppleve virkeligheten som uoversiktlig; lederne kan derimot potensielt inneha et overblikk som kan bli særs nyttig for aktørene ute i frontlinjene. Dette overblikket, sammen med deres myndighet til å pålegge andre instansers deltakelse, kan vise seg å være nødvendige faktorer for å oppnå gode løsninger. Sist, men ikke minst kan også ledere med sin myndighet slå fast at enkelte saker er nødt til å prioriteres, og derfor sørge for at de flokete problemene blir tatt hånd om ved å igangsette samhandlingsprosessene.

Tidligere har vi diskutert taushetsplikten, som av enkelte informanter har blitt trukket frem som et hinder for å involvere andre instanser i samhandling. Anonyme drøftinger har blitt beskrevet som en måte å omgå dette, slik at en unngår å be brukeren eller dens foreldre om samtykke. Selv om dette kan være hensiktsmessige grep i saker av lavere kompleksitetsnivå, vil det i tilfeller rundt flokeproblemer være fullstendig nødvendig å få innvilget samtykke. Flokeproblemer alene gjør det vanskelig nok i seg selv å danne oversikt; anonymisering på

toppen av dette vil gjøre det rettere sagt umulig. Som vi har diskutert tidligere vil bakkebyråkraten som har opparbeidet en tillitsfull relasjon til foreldre spille en viktig rolle inn mot den tverrfaglige samhandlingen, og spesielt i saker som kan kategoriseres som flokeproblemer. Denne bakkebyråkraten vil også være sentral for å få samtykke fra foreldrene, slik at instansene kan bli kjent med helheten av sakens innhold. Det vil også derfor være naturlig at denne bakkebyråkraten påtar seg en koordinerende rolle, da denne antakelig har dyptgående kjennskap til sakens kompleksitet (så langt det lar seg gjøre).

Tidligere har vi forklart hvordan de nye velferdslovgivningen pålegger norske kommuner å etablere dedikerte stillinger for barnekoordinatorer (Kunnskapsdepartementet, 2020). Barnekoordinatorene får tildelt saker som nettopp er komplekse (eller flokete). Barnekoordinatorer har også myndighet til å pålegge andre aktører å delta (samordningsplikt) i samhandlingen rundt disse sakene. Sett i lys av de faktorene vi har presentert som positive for å sikre god samhandling rundt komplekse problemer, er det enkelte aspekter ved innføringen av barnekoordinator som strider imot noen av de sentrale prinsippene vi har presentert. Først og fremst kan en argumentere for at barnekoordinatorene, av naturlige årsaker, involveres for sent. Utgangspunktet for å skape en tillitsfull relasjon til foreldre er derfor dårlig, og barnekoordinatoren har heller ikke noe naturlig utgangspunkt å bygge denne relasjonen på (det vil i så fall være tidkrevende). Dermed fratrar en potensielt en annen bakkebyråkrat (som på sin side har oppnådd en slik relasjon) koordineringsrollen, som videre vil ha negativ effekt på samhandlingen.

Et annet kritisk aspekt er makten barnekoordinatoren besitter; på en side kan en argumentere for at det er positivt at en aktør har myndighet til å sikre fremgang gjennom tvangsmidler; på den annen side kan en påstå at det er lite hensiktsmessig å forsøke å tvinge frem gode samhandlingsprosesser (samstyringens paradoks). Disse burde heller fremkomme naturlig ved at flere aktører samhandler over lengre tid, skaper en felles forståelse av hverandres roller, og videre danner gode utgangspunkt for å forstå helheten i komplekse saker. Dette er for øvrig et nettverk barnekoordinatoren ikke vil være en naturlig deltaker i før det er «for sent». Den beste måten å motvirke flokeproblemer på er å hindre dem fra å oppstå; barnekoordinatorene har ingen naturlig plass i det forebyggende arbeidet slik mandatet deres er forelagt i dag. Dermed kan en stille spørsmål rundt hvorvidt innføringen av barnekoordinatorer er et hensiktsmessig grep for å få bukt med komplekse saker og flokeproblemer. Dette argumentet er i tråd med Olesen og Lo (2022) sin kritikk av samhandlingsidealet, da velferdsstatens silostruktur skaper floker gjennom å dele opp saker i separate saksbehandlingsprosesser. Barnekoordinatoren kan

her virke som nok en oppdeling av prosessen. På den annen side kan barnekoordinatoren bidra til at brukerens behov, og ikke selve samhandlingen, blir målet gjennom å oppnå en helhetlig tilnærming og tett relasjon med brukeren. Imidlertid forutsetter dette som sagt at dens myndighetsutøvelse benyttes hensiktsmessig.

I denne delen har vi forsøkt å besvare hvilke strukturelle- og relasjonelle faktorer som blir særs viktige rundt håndteringen av komplekse saker og såkalte flokeproblemer. Det må også poengteres at de samme faktorene er viktig i *alt* arbeid rundt barn og unge, og ikke utelukkende forbeholdt saker av kompleks natur. Selv om tamme problemer i større grad kan løses gjennom standardiserte metoder, vil de relasjonelle faktorene vi har trukket frem i denne delen også bidra positivt til samhandlingen. Til slutt vil vi argumentere for at samhandling preget av nettopp god kommunikasjon, psykologisk trygghet tuftet på respekt for hverandre og gjensidig tillit vil kunne ha en proaktiv effekt, ved at de komplekse sakene kan «løses» før de oppstår. I forlengelsen av dette kan en ta til orde for at løsningen ligger i det forebyggende arbeidet, og ikke i brannslukking, selv om det siste i flere tilfeller er helt nødvendig.

6. Avslutning

Vårt utgangspunkt for denne studien har vært vår nysgjerrighet og interesse for utfordringene knyttet til samhandling av tjenester rundt utsatte barn og unge, og hvorfor dette virker å være en evigvarende problemstilling for norske kommuner. I vår innledning rettet vi fokus mot de mange reformene som har blitt iverksatt med mål om få kommunale tjenester til å samhandle bedre. På tross av flere reformer, en økende bevissthet rundt problematikken og andre målrettede tiltak, strever fortsatt kommuner i flere tilfeller med å tilby helhetlige tilbud til dem som har behov for støtte fra flere instanser på én og samme gang. Vi har derfor ønsket å undersøke hva som nettopp gjør dette vanskelig, og hvordan arbeidet rundt barn og unge foregår i praksis i en norsk kommune.

6.1 Konklusjon

I denne masteroppgaven har vi forsøkt å besvare problemstillingen «*hvordan foregår samhandling rundt utsatte barn og unge i norske kommuner?*». For å svare på dette spørsmålet har vi underlagt tre forskningsspørsmål. Disse ble analysert og diskutert i kapittel 5. Forskningsspørsmålene lyder som følger 1) *Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet med barn og unge?* 2) *Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker*

samhandlingen rundt barn og unge? og 3) *Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?*

Lipskys definisjon av bakkebyråkrater omfatter offentlige tjenesteytere som arbeider aktivt for å gjøre noe *med*, fremfor å levere noe *til*, brukere (Vabø & Vabo, 2014). For å oppnå dette i tråd med legitimitetskravene, innebærer arbeidet aktive skjønnsvurderinger innenfor begrensede rammer av tid, ressurser og oversikt (Lipsky, 1980, s. xi). Som følge av samstyrringsregimet og tilhørende reformer, har tverrfaglig samhandling innad norske kommuner blitt satt på politisk og administrativ dagsorden. Gjennom å ta utgangspunkt i et kvalitativt fenomenologisk forskningsdesign, har studien forsøkt å gå i dybden av opplevelsene og erfaringene som ledere og bakkebyråkrater innad en norsk kommune har omkring fenomenet samhandling. Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med fire ledere på strategisk nivå og seks bakkebyråkrater innenfor ulike tjenester i kommunen (oppvekstfeltet). Med en utforskende tilnærming har informantenes erfaringer og perspektiver blitt aktivt tolket i lys av det teoretiske rammeverket, og motsatt. Slik har vi sikret nærhet til dataene, og samtidig bygd opp et godt teoretisk grunnlag for å besvare problemstillingen.

Gjennom vårt første forskningsspørsmål – *Hvilke utfordringer står bakkebyråkraten i rundt arbeidet med barn og unge?* – forklarte vi hvordan en bakkebyråkrats hverdag kan se ut, hvilke faktorer som preger deres jobb, og hvilke egenskaper de innehar, personlig og profesjonelt. Bakkebyråkratenes hverdag blir beskrevet som meget hektisk, kaotisk og uoversiktlig. Sammenfallende med begrenset tid og ressurser, opplever bakkebyråkraten å være utilstrekkelig, noe som gjerne forsterkes av deres altruistiske personlighet, som samtidig resulterer i at de ofte strekker seg lenger enn de er nødt til. Bakkebyråkratene er nødt til å utvise mye skjønn i deres arbeid, som kan medføre at de opplever usikkerhet rundt valg og beslutninger de foretar. Samtidig ser en at bakkebyråkrater med lengre erfaring gjerne har mer trygghet i sine valg, og tør å fatte selvstendige, skjønnsmessige beslutninger, som kan gå «utenfor malen» av det som kan oppleves av andre som et begrenset handlingsrom. Bakkebyråkrater spiller også en sentral rolle i å opprette tillitsrelasjoner til barn, unge og deres foreldre, som videre blir avgjørende for hvorvidt hjelpen de mottar blir vellykket eller ei. Ledelsen spiller en viktig rolle i å sørge for at bakkebyråkratene har vilkårene som behøves for å levere tilstrekkelige tjenester. I sentrum av dette står balansen mellom tillit og kontroll. Dette sikres gjennom blant annet en tett relasjon preget av ryggstøtte og toleranse for feil. En oppsummering av «bakkebyråkratens virkelighet», «bakkebyråkratens egenskaper» og «ledelsens tilrettelegging for bakkebyråkrater» følger på side 75 i kapittel 5.5.1.

Vårt andre forskningsspørsmål var: *Hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer påvirker samhandlingen rundt barn og unge?* Kommunens ledelse har gjennomført flere tiltak for å bedre samhandlingen mellom deres tjenester. Blant disse fant vi at kommunen har omorganisert oppvekstfeltet og kuttet et ledernivå med hensikt om å få en mer helhetlig oversikt over oppvekstfeltet, og bringe tjenestene tettere sammen. Disse valgene har blitt tatt i den hensikt å sørge for mindre silomentalitet blant bakkebyråkratene som utgjør de ulike tjenestene. I tillegg har det blitt innført barnekoordinatorer som følge av samordningsplikten gjennom endringene av velferdsloven av 2022. Av andre strukturelle faktorer som påvirker samhandling finner vi de institusjonelle logikkene som følger av den såkalte silomentaliteten. I praksis ser vi også at taushetsplikten fungerer som en barriere for noen, og mindre for andre. Vi ser også at aktørene fra de ulike tjenestene har ulik grad av myndighet, som gjør at de går inn i samhandlingsprosesser med ulike utgangspunkt. I saker der det er nødvendig, påtar lederne seg også koordinerende roller omkring de tverrfaglige sakene som oppstår. Sammen med ordninger som faste møter og ressursteams, samt mulighet for å heve saker opp til ledernivå, tilrettelegger ledelsen og strukturen for å bedre koordineringen rundt den tverrfaglige samhandlingen. Slik ønsker de å oppnå organisatorisk integrasjon samtidig som de opprettholder en viss fleksibilitet. En oppsummering av strukturelle faktorer på både ledernivå og bakkebyråkratnivå følger på side 77 i kapittel 5.5.1.

I tråd med de strukturelle tiltakene, fremstår samhandlingsstrategien å være forankret i ledelsen. Ønsket er å skape engasjement, gjennom involvering og aktiv kommunisering utover i oppvekstfeltet. Mange av de lignende faktorene som blir påpekt i relasjon mellom ledelse og bakkebyråkrat blir også synlig i prosesser som fremgår i samhandlingen. Også her ser vi at det er viktig med gode relasjoner mellom leder og ansatt basert på en balanse mellom tillit og kontroll. De relasjonelle aspektene kommer også sterkt til syne i samhandlingen mellom bakkebyråkratene, både på godt og vondt. Som nevnt har det blitt gjennomført strukturelle tiltak for å minimere siloproblematikken. Selv om silomentalitet kan sies å ha bakgrunn i den funksjonelle arbeidsinndelingen, utspiller den seg spesielt i det relasjonelle når ulike tjenester er nødt til å samhandle. Silomentaliteten kan føre til at bakkebyråkratene føler størst lojalitet til sin egen tjeneste og ikke nødvendigvis «saken» i seg selv. Som følger, ser vi også at de asymmetriske maktrelasjonene som utspiller seg gjennom ulik symbolsk kapital, kan påvirke samhandlingen negativt. Konsekvenser av dette kan være at de ulike aktørene mangler respekt på bakgrunn av manglende innsikt som i ytterste konsekvens kan utspille seg i en prosess preget av psykologisk utrygghet. Dog, er det tiltenkte målet med de strukturelle tiltakene at jevnlige

møter og interaksjoner vil sørge for at deltakerne utvikler seg forbi disse utfordringene. Gjentatt samhandling over lengre tid kan utvikle seg til at gode samhandlingsprosesser finner sted, gjennom gjensidig tillit til hverandres arbeidsrolle, respekt i form av innsikt og forståelse av hverandres roller og mandat, og en god kommunikasjon som kan gi en delt forestilling av sakens helhet. Slike positive resultater kan videre sørge for at de involverte aktørene utvikler personlige relasjoner, som igjen kan utspille seg i at disse drøfter saker anonymt over en lav terskel, og at aktører involveres proaktivt ved behov selv før de oppstår, uten at det pålegges av noen andre. Dermed kan en argumentere for at gjentatte møter og personlig relasjonsbygging over tid kan sørge for at de strukturelle tiltakene utspiller seg i relasjonelle effekter. En oppsummering av de relasjonelle faktorene på både ledernivå og bakkebyråkratnivå følger på side 77 i kapittel 5.5.1.

For å besvare vårt tredje forskningsspørsmål – *Hvilke samhandlingsfaktorer blir særs viktige i komplekse saker og flokeproblemer rundt barn og unge?* – oppsummerte vi først våre viktigste funn gjennom vårt første og andre forskningsspørsmål. Videre, forsøkte vi å besvare spørsmålet ved å trekke ut de faktorene vi mente kom tydeligst til syne rundt slike problemer. I lys av dette, vil vi argumentere for at de relasjonelle faktorene spiller en spesielt viktig rolle i håndteringen av komplekse saker og flokeproblemer. Igjen må det påpekes at mange av disse relasjonelle styrkene fremkommer som et resultat av strukturelle tiltak, og sistnevnte må derfor heller ikke undervurderes. Et resultat av dette er at aktører utvikler relasjonelle bånd, og at de gjennom innsikt i hverandres tjenester, og respekt og kjennskap til hverandres mandat, skaper en forståelse for helheten av sakenes natur. En høy grad av psykologisk trygghet, samt interaksjoner kjennetegnet av positiv kommunikasjon, vil få en slik samhandling raskere på bena. Aktørene må dermed tre ut av sine institusjonelle logikker, og forsøke å nå en felles forståelse av virkelighetsbildet. I møte med problemer av kompleks art, forutsetter hensiktsmessig saksbehandling at det allerede eksisterer grobunn for slike relasjoner.

Som i de andre forskningsspørsmålene belyser vi også ledelsens viktige rolle inn mot disse problemstillingene. Gjennom å eskalere saker, og koble på det de mener er relevante aktører, kan prosessen få en raskere fremgang. Lederen kan også bestemme hvorvidt en slik sak skal prioriteres, i form av tid og ressursbruk. Som tidligere beskrevet, kan bakkebyråkrater bygge tillitsfulle relasjoner til foreldre som kan danne et viktig grunnlag for hvorvidt utfallet blir positivt eller ikke. I komplekse saker eller flokeproblemer vil denne relasjonen spille en spesielt viktig rolle, og bakkebyråkraten kan her påta seg en koordinerende rolle som er viktig for saksbehandlingen. Med disse faktorene i mente, har vi valgt å problematisere innføringen av

barnekoordinatorer, da vi mener de kommer for sent inn i saksforløpet og kan streve med å skape seg en helhetlig forståelse i tide til å koordinere en slik prosess. Attpåtil kan deres myndighetsavklaring komme til kort da de kan streve med å få oversikt over hvem som skal tilegnes samordningsplikt, samt motvirke samhandling preget av gjensidig tilpasning. Dog må det sies at denne kritikken har et teoretisk utgangspunkt, da barnekoordinatorordningen fortsatt er fersk.

Vår hovedproblemstilling har vært *hvordan forgår samhandling rundt utsatte barn og unge i norske kommuner*, hvilket er et stort spørsmål, som vanskelig lar seg koke ned til et par nøkkelsetninger. Imidlertid uttrykker vår analyse viktigheten av balanse hvilket kan være roten til at det hele er svært komplisert. Balanse mellom tillit og kontroll fra et ledelsesperspektiv, balanse mellom skjønn og standardisering for bakkebyråkratene, balanse mellom forsvarlige og effektive tjenester. Samtidig må disse balansene hele tiden tilpasses konteksten og sakens natur. Samlet sett virker samspillet mellom strukturelle og relasjonelle aspekter å ha inngripende virkning på samhandlingsprosessen, hvilket er eksempelvis tydelig gjennom silomentalitet og taushetspliktens mekanismer.

I lys av oppgavens bakgrunnskapittel, kan vi si at disse utfordringene antageligvis alltid vil være til stede i større eller mindre grad. Samtidig kan vi argumentere for at samstyringsregimets idealer gjennom samhandlings-, barneverns- og tillitsreformen, er synlig på tvers av kommunens leder- og ansattnivå. Imidlertid kan vi ikke avdekke hvorvidt idealene har blitt overført til praksis, gitt studiens begrensede omfang. Dog er et oppløftende funn at denne problematikken virker å bli tatt på ytterste alvor i alle nivåer.

6.2 Begrensninger og videre forskning

Denne studien har forsøkt å ytterligere belyse hvordan samhandlingen mellom tjenester internt i norske kommuner foregår, og inngår som en utfyllende faktor i et nyansert forskningsfelt. Gjennom å ta utgangspunkt i bakkebyråkratenes posisjon i kommunens byråkrati, og deres relasjon med ledelsen, har studien bidratt med et mesoperspektiv på samhandlingsprosessen rundt saker vedrørende rundt barn, unge og deres familier. Slik har man både fått et overblikk over instrumentelle forhold og strukturer, og et nærbilde av den relasjonelle samhandlingen som foregår mellom kommunens ansatte. I tillegg til disse bidragene, representerer oppgavens inkludering av flokete problemer en ekstra dimensjon ved studien. Selv om politiske dokumenter og tidligere forskning har påpekt flokenes potensiale til å utfordre velferdsstaten, eksisterer det lite forskning rundt floker tilknyttet barn og unge i norsk kommuner. Ved å knytte

flokene til samhandling internt i norske kommuner, bidrar vår studie med økt innsikt og forståelse av fenomenet.

Utover dette, har arbeidet med masteroppgaven gjort oss bevisste på behovet for videre forskning. Som tidligere nevnt, gjorde vi flere avgrensninger omkring oppgavens omfang og fokusområde. En konsekvens av dette er at vår studie, på tross av dens bredde og mesoperspektiv, kun forklarer et avgrenset bilde av kommuners samhandlingsprosesser. Gjennom å inkludere flere av de avgrensede aspektene, kan fremtidig forskning belyse flere aspekter ved temaet, samtidig som det kan utfylle våre funn ytterligere. Flokeproblemene er her, relatert til dets begrensede forskningsfelt, et særlig interessant forskningstema. Gitt vår studies omfang av både tid og antall informanter, hadde vi begrenset mulighet til å dykke ned i konkrete flokete problemer. Fremtidig forskning kan her dra nytte av å studere en spesifikk case nærmere, for potensielt å kartlegge flere områder av floken.

En sentral avgrensning ved vår oppgave var fokuset på kun én kommune og dets oppvekstfelt. Som en konsekvens kan vi ikke si noe om våre informanters opplevelse avviker nevneverdig fra andre kommuner eller andre deler av kommunen. En slik sammenligning kunne ha gitt verdifull innsikt omkring samhandling på tvers av tjenester med ulike brukergrupper. Gjennom å se på flere kommuner i sammenheng, kan fremtidig forskning belyse hvordan den interkommunale samhandlingen foregår, og hvilke elementer som er avgjørende for dets suksess. Et slikt perspektiv kan videre bidra til å belyse samstyringsregimets aspekter, ved å komparativt studere de ulike kommunenes institusjonelle logikker. Perspektivet kan alternativt bli ytterligere interessant gjennom å inkludere flere, eller studere andre, kommunale områder.

Relatert til dette, anser vi det som en styrke dersom senere forskning også involverer informanter fra skole, barnehage og flere deler av helsesektoren. Eksempelvis viser vår studie innvirkningen asymmetriske maktforhold og motstående forventninger kan ha på samhandlingsprosessen. Å involvere rektorer, lærere og fastleger i datainnsamlingen kan gi interessante funn som utfyller våre observasjoner. I tillegg kan et slikt forskningsdesign potensielt gi forskerne bedre over- og innsikt i de ulike casene, som er fordelaktig ved studie av flokeproblemer. Samtidig er det viktig å poengtere at vi ikke har snakket med brukere. Vi anser fremtidig forskning å kunne dra stor nytte av å intervju barn, unge og deres familier om oppgavens tema, da deres perspektiver kan være interessante å sammenligne med bakkebyråkratenes.

Gitt at vi kun intervjuet ti informanter – fire ledere og seks bakkebyråkrater – kan studiens funn ikke generaliseres. Utover dette, omfattet våre informanter kun den strategiske ledelsen, og ikke øvrige ledere i kommunens oppvekstfelt. Denne begrensningen medførte at vi kun indirekte kan anslå ledelsens samhandling og koordinering med bakkebyråkratene. Fremtidig forskning kan altså dra god nytte av å involvere tjenesteledere i datainnsamlingen.

Litteraturliste

- Arendal kommune. (2023). *Arendal kommune*. Hentet fra Organisasjonskart:
<https://www.arendal.kommune.no/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreformen)*. Hentet fra Prop. 73 L (2016-2017):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Blumer, H. (1954). What is Wrong with Social Theory. *American Sociological Review*, 19(1), 3-10. doi:<https://doi.org/10.2307/2088165>
- Bolton, R., Logan, C., & Gittell, J. H. (2021). Revisiting Relational Coordination: A Systematic Review. *The Journal of Applied Behavioural Science*, 57(3), 290-322. doi:10.1177/0021886321991597
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management (Public sector organizations)*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Byrkjeflot, H. (2018). The Impact and Interpretation of Weber's Bureaucratic Ideal Type in Organisation Theory and Public Administration. I *Bureaucracy and Society in Transition* (33. utg., ss. 13-35). United Kingdom: Emerald Publishing Limited.
- Clegg, S., Coupasson, D., & Phillips, N. (2006). Power to and power over. I S. R. Clegg, *Power and organisations*. London: Sage.
- Collins, C. J., & Smith, K. G. (2006). Knowledge exchange and combination: the role of human resource practices in the performance of high-technology firms. *Academic Management Journal*, 49(3), 544-60.
- Combs, J., Liu, Y., Hall, A., & Ketchen, D. (2006). How much do high-performance work practices matter? A meta-analysis of their effects on organizational performance. *Personnel Psychology*, 59, 501-528. doi:10.1111/j.1744-6570.2006.00045.x
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design : choosing among five approaches* (2. utg.). Thousand Oaks, California: SAGE.
- Cross, R., Parker, A., Prusak, L., & Borgatti, S. (2001). Knowing what we know: Supporting knowledge creation and sharing in social networks. *Organizational Dynamics*, 30(2), 100-20.
- Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioral science*, 2(3), 201-215.
- DFØ. (2023). *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Hentet fra <https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/DFO-notat-2023-1-Laerdommer-fra-arbeid-med%20tillitsreform-i-skandinaviske-land.pdf>
- du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy*. London : Sage Publications.
- Edmondson, A. C., & Lei, Z. (2014). Psychological Safety: The History, Renaissance, and future of an Interpersonal Construct. *The Annual Review of Organizational Psychology*, 23-43. doi:10.1146/annurev-orgpsych-031413-091305

- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt* . Oslo : Universitetsforlaget.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2021). *Kommunal organisering* (8. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskningsrådet. (2019). *Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov* . Oslo : Forskningsrådet .
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. I W. Powell, & P. DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis* (ss. 232-263). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Granovetter, M. (1973). The strenght of weak ties. 78(6).
- Grey, C. (2017). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying organizations* (4. utg.). London: Sage.
- Grint, K. (2005). Problems, problems, problems: The social construction of "leadership". *Human Relations*, 58(11), 1467-1494. doi:10.1177/0018726705061314
- Hansen, H. C., & Neumann, C. B. (2023). Logistics of care: Trust-reform and self-managing teams in municipal home care services . *Journal of Social Policy* (forthcoming).
- Hansen, I. L., & Grønningsæter, A. B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Faforapport 40.
- Hansen, I. L., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for barn og unge*. Fafo.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Helsedirektoratet. (2023, April 11). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier - Nasjonal veileder* . Hentet fra Helsedirektoratet : <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier/barnekoordinator>
- Helsepersonelloven. (1999). *Lovdata.no*. Hentet fra Lov om helsepersonelloven m.v. (helsepersonelloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>
- Hornstrup, C., & Storch, J. (2019). *Sammenhengende ledelse, tjenester og løsninger : relasjonell kapasitet i arbeidet med komplekse velferdsutfordringer*. Oslo: Kommuenforlaget AS.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York : Routledge.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* . Oslo : Abstrakt forlag .
- Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit*. Bergen: Fagbokforlaget.

- KDD. (2022). *Om tillitsreformen*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>
- Kjekshus, L. E. (2020). Ledelse og styring i helsesektoren –en balansekunst mellom tillit og kontroll. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 97(1). doi:<https://doi.org/10.7577/nat.4090>
- Klemsdal, L., & Kjekshus, L. E. (2021). Designing Administrative Reforms for Maintaining Trust. *International Journal of Public Administration*, 44(3), 241-249. doi:<https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1694540>
- Kristiansand kommune. (2023). *Kristiansand kommune*. Hentet fra Organisasjonskart: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/27679595dd864148b5e55ac09feb8e1f/10352-kristiansand-kommune---organisasjonskart-0121.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Hentet fra Prop. 100L (2020-2021): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>
- Kuvaas, B. (2017). Tillitsbasert ledelse . *BI Business Review* .
- Kuvaas, B., & Dysvik, A. (2012). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* . Oslo : Gyldendal akademisk .
- Ladegard, G. (2018). Organisering, styring og ledelse . I O. Johansen, & H. Sætersdal, *HR og personalledelse* (ss. 17-35). Bergen : Vigmostad & Bjørke AS .
- Leavy, P. (2020). Introduction to The Oxford Handbook of Qualitative Research. I P. Leavy, *The Oxford Handbook of Qualitative Research* (2. utg., ss. 1-20). Online edn: Oxford Academic. doi:<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190847388.013.9>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations* . Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1981). Organisation Design: Fashion or fit. *Harvard Business Review*.
- Myrvold, T., & Helgesen, M. (2009). *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*. Nork institutt for by- og regionforskning . Oslo: NIBR.
- NESH. (2021, Oktober 16). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. Hentet fra [Forskningsetikk.no](https://www.forskningsetikk.no): <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>


- Norvoll, R., Andersson, H., Ådnanes, M., & Ose, S. O. (2006). *Kommunale tjenester for barn, unge og familier: Samordningsmodeller og lavterskeltilbud for psykiske problemer*. SINTEF Helse.
- NOU 2009:22. (2009). *Det du gjør, gjør det helt - Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ocasio, W., Thornton, P. H., & Lounsbury, M. (2017). Advances to the Institutional Logics Perspective. Ch 19. I R. Greenwood, *The Sage handbook of organizational institutionalism* (2. utg., ss. 509-532). Thousand Oaks, CA: SAGE Inc.
- Olesen, E. S., & Lo, C. (2022). 11. Epilog: Når samarbeid blir både løsning og problem. I J. P. Breimo, C. H. Anvik, C. Lo, & L. Olesen (Red.), *Mot bedre samarbeid?* (ss. 172-179). Universitetsforlaget . doi:10.18261/9788215045030-2022-11
- Osborne, S. (2010). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10. doi:10.1080/14719030903495232
- Peillon, M. (1998). Bourdieu's Field and the Sociology of Welfare. *Journal of social policy*, 27(2), 213-229.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: a critical essay* (3. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Polkinghorne, D. E. (1989). Phenomenological research methods . I R. S. Valle, & S. Halling, *Existential-phenomenological perspectives in psychology* (ss. 41-60). New York : Plenum Press.
- Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet Dokument 3:5 (2015-2016)*. Til Stortinget.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory Of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rømøren, T. I. (2011). Samhandlingsreformen – Et kritisk blikk på en helsereform. *Nordisk sygeplejeforskning*, 82-88.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Journal*, 3(23), 393-404.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(1-2), 86-107.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: governance på norsk* . Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandberg, J., & Tsoukas, H. (2015). Making sense of the sensemaking perspective: Its constituents, limitations, and opportunities for further development. *Journal of Organizational Behavior*, 36, 6-32. doi:10.1002/job.1937
- Schon, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Silverman, D. (2020). *Interpreting qualitative data* (6. utg.). Los Angeles, California: SAGE.

- Språkrådet. (2023, Mai 20). *Hen* . Hentet fra Språkrådet : <https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/hva-skjer/Aktuelt-ord/hen/>
- St.Meld. nr.14. (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr.47. (2008-2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling - på rett sted - til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Storch, J., & Hornstrup, C. (2022). Ledelsesintervensjoner i arbeidet med sammenhengende og helhedsorienterte borgerforløp i den offentlige sektor. *Samfundslederskab i Skandinavi*, 37(3). doi:<https://doi.org/10.22439/sis.v37i3.6659>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. doi:10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x
- Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring . I G. Ladegård, & S. I. Vabo, *Ledelse og styring* (ss. 71-84). Bergen: Fagbokforlaget .
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. OUP Oxford.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tracy, S. J. (2020). *Qualitative research methods* (2. utg.). John Wiley and Sons, Inc.
- Tsoukas, H. (2009). A dialogical approach to the creation of new knowledge in organizations. *Organization science*, 20(6), 941-957. *Organization science*, 20(6), 941-957. doi:<https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0435>
- Vabø, M., & Vabo, S. I. (2014). *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ven, V. d., & Ring, S. P. (2006). Relying on trust in cooperative inter-organizational relationships. I B. R., & Z. A. (Red.), *Handbook of Trust Research* (ss. 144-183). Cheltenham: Edward Elgar.
- Vik, E. (2018). Helseprofesjoners samhandling. *TIDSSKRIFT FOR VELFERDSFORSKNING*, 21(2), 119-147. doi:10.18261/issn.2464-3076-2018-02-03
- Weber, M. (2008). *Makt og byråkrati* . Oslo : Gyldendal .
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421. doi:10.1287/orsc.1050.0133
- Willumsen, E., & Ødegård, A. (2014). *Tverrprofesjonelt samarbeid - et samfunnsoppdrag*. Oslo : Universitetsforlaget AS.

Antall ord: 31 940

Vedlegg 1: NSD-godkjenning

26.05.2023, 16:46 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

 Sikt

[Meldeskjema](#) / [Samhandling på tvers av byråkratiske organisasjoner](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer 206817	Vurderingstype Automatisk @	Dato 14.01.2023
----------------------------------	---------------------------------------	---------------------------

Prosjektittel
Samhandling på tvers av byråkratiske organisasjoner

Behandlingsansvarlig institusjon
Universitetet i Oslo / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Prosjektansvarlig
Cecilie Elisabeth Basberg Neumann

Student
Erlend Daae Alstad

Prosjektperiode
01.01.2023 - 30.05.2023

Kategorier personopplysninger
Alminnelige

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

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.05.2023.

[Meldeskjema](#)

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

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet

<https://meldeskjema.sikt.no/E3bae195-6711-40a6-9011-150da702facc/vurdering> 1/2

26.05.2023, 16:46 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

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

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

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv: masteroppgave om betydningen av relasjonelle faktorer i komplekse saker om barn og unge

Gjennom Universitetet i Oslo og vårt masterstudium Organisasjon, ledelse og arbeid, ønsker vi å skrive en masteroppgave der vi studerer deres kommunale sektors arbeid knyttet til komplekse saker (wicked problems) omkring barn og unge. Oppgavens foreløpige hovedfokus er på samhandlingen og koordineringen mellom, og på tvers av, ulike enheter underveis i arbeidet med komplekse saker. Herunder vil vi se på betydningen av relasjonelle faktorer, og hvilken grad disse påvirker prosessenes utvikling i møte med formaliserte strukturer. Sentrale nøkkelbegreper vil være samhandling, samskapning, koordinering, ledelse, sensemaking (meningsskaping), tillit og makt.

Gjennom litteraturstudier og intervju med relevante aktører innenfor kommune, barnevern og andre aktuelle instanser ønsker vi å nyansere et oversiktsbilde over prosessene.

Oversiktsbildet kan gi innblikk i hva som skjer i praksis, og definere faktorer som er relevante for vellykkede og mindre vellykkede oppgaveløsninger.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

Hva innebærer det å delta?

Deltakelse innebærer at du deltar i et intervju. Intervjuet vil ta ca. en time og vil gjennomføres med to intervjuere. Det vil bli tatt lydopptak og gjort notater av intervjuet som fortløpende anonymiseres. Intervjuet vil blant annet inneholde spørsmål om ens rolle og arbeidsoppgaver, ens perspektiver på samhandling i komplekse saker, samt erfaringer med samhandling og saksprosedyre tilknyttet spesifikke saker.

Det er frivillig å delta

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

Datainnsamling

For å få et helhetlig innblikk i prosessene ønsker vi å intervju flere enheter på tvers av tjenestenivå. Aktuelle enheter er kommunal administrasjon, barnevern, barn, unge og familietjeneste, og kompetanse og forvaltning. Aktuelle tjenestenivå er direktør oppvekst, kommunalsjefer i aktuelle enheter, og ansatte i operativt ledd (saksbehandlere og tjenesteutøvere m.m.). De ansatte utøver antageligvis tjenester i barnevern, PP-tjenesten og skolehelsetjenesten.

Vi anser 10-14 informanter som tilstrekkelig, fordelt på både enkeltintervju og gruppeintervju (fokusgruppeintervju). Vi håper å få gjennomført samtlige intervju innen utgangen av februar. Intervjuene kan gjennomføres enten fysisk eller digitalt.

Info om personvern etc.:

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Kun prosjektgruppen vil ha tilgang til opplysningene. For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene, vil navnet og kontaktopplysningene bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Det anonymiserte datamaterialet vil lagres på universitets skytjeneste. Deltakere og kommune vil ikke gjenkjennes i publikasjon av oppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Personopplysninger slettes ved prosjektslutt. Prosjektet vil etter planen avsluttes når masteroppgaven er levert, den 30.mai 2023.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandørs personverntjenester 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:

- Universitetet i Oslo ved Lars Klemsdal (lars.klemsdal@sosgeo.uio.no, +47 22857089)

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen av prosjektet som er gjort av Sikts personverntjenester ta kontakt på:

- Epost: personverntjenester@sikt.no, eller telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Erlend Daae Alstad og Scott Sjøstrøm

(Mastergradsstudenter)

Lars Klemsdal

(Prosjektansvarlig)

Cecilie Neumann

(Veileder)

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

Betydningen av relasjonelle faktorer i komplekse saker rundt barn og unge?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt knyttet til en masteroppgave utarbeidet gjennom Universitetet i Oslo og masterstudiet Organisasjon, ledelse og arbeid. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for masteroppgaven og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I masteroppgaven ønsker vi å studere deres kommunale sektors arbeid knyttet til komplekse saker (wicked problems) omkring barn og unge. Oppgavens foreløpige hovedfokus er på samhandlingen og koordineringen mellom, og på tvers av, ulike enheter underveis i arbeidet med komplekse saker. Herunder vil vi se på betydningen av relasjonelle faktorer, og hvilken grad disse påvirker prosessenes utvikling i møte med formaliserte strukturer. Sentrale nøkkelbegreper vil være samhandling, samskapning, koordinering, ledelse, tillit og makt.

Gjennom litteraturstudier og intervju med relevante aktører innenfor kommune, barnevern og andre aktuelle instanser ønsker vi å nyansere et oversiktsbilde over prosessene. Oversiktsbildet kan gi innblikk i hva som skjer i praksis, og definere faktorer som er relevante for vellykkede og mindre vellykkede prosesser.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi tar kontakt med deg på bakgrunn av anbefalinger og tips om at du kan være en nyttig informasjonskilde med tanke på din stilling og arbeidserfaring. Utvalget til prosjektet vil bestå av kommunalt ansatte innenfor ulike instanser med varierende nivå av lederansvar og type arbeidsoppgaver.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltakelse innebærer at du deltar i et intervju. Intervjuet vil ta ca. en time og vil gjennomføres med to intervjuere. Det vil bli tatt lydopptak og gjort notater av intervjuet som fortløpende anonymiseres. Intervjuet vil blant annet inneholde spørsmål om din rolle og arbeidsoppgaver, dine perspektiver på samhandling i komplekse saker, og erfaringer om samhandling og saksprosedyre tilknyttet spesifikke saker. Intervjuene kan gjennomføres enten fysisk eller digitalt.

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.

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. Kun prosjektgruppen vil ha tilgang til opplysningene. For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene, vil navnet og kontaktopplysningene bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Det anonymiserte datamaterialet vil lagres på universitets skytjeneste. Verken du som deltaker eller din organisasjon vil kunne gjenkjennes i publikasjon av oppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Personopplysninger slettes ved prosjektslutt. Prosjektet vil etter planen avsluttes når masteroppgaven er levert, den 30.mai 2023.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandørs personverntjenester 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:

Universitetet i Oslo ved Lars Klemsdal (lars.klemsdal@sosgeo.uio.no, +47 22857089)

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen av prosjektet som er gjort av Sikts personverntjenester ta kontakt på:

Epost: personverntjenester@sikt.no, eller telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Erlend Daae Alstad og Scott Sjøstrøm

(Mastergradsstudenter)

Lars Klemsdal

(Prosjektansvarlig)

Cecilie Neumann

(Veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Samhandling på tvers av byråkratiske organisasjoner i saker om barn og unge, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til: å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: Intervjuguide – ledere

Har du noen spørsmål før vi starter?

Intervjuguide (5 min – start opptaker)

1. Fortell litt om deg selv?
 - a. *Rolle*
 - b. *Institusjon*
 - c. *Arbeidsoppgaver?*

Struktur – rammesettende ledelse

2. Hva tenker du om temaet samhandling og koordinering i komplekse saker om barn og unge?
3. Kan du fortelle om din kommunes strategi for samhandling knyttet til komplekse saker om barn og unge?
 - a. *Hvordan blir denne kommunisert nedover organisasjonen?*
4. I komplekse saker om barn og unge: kan du skissere hvordan samarbeidet foregår:

- a. Mellom dine enheter
- b. Mellom virksomhetsområdene
- c. Ved stillstand: løftes noen saker opp på ditt nivå?
- i. *Hvis ja: hva skjer så videre?*
 - d. Hender det at dere må samarbeide på tvers av kommunalsjefsområder?
 - i. *Kan du beskrive hvordan dette samarbeidet foregår?*
- 5. I tilfeller der samarbeid på tvers av institusjoner fungerer godt; hva er kjennetegnene?
- 6. Gi en (om mulig) historie der samhandling har fungert godt
- 7. Gi en (om mulig) historie der samhandling har fungert dårlig

Koordinering - engasjert/involverende ledelse

- 8. Hvordan understøttes sammenhengende tjenester av ledelsen?
 - a. *Hva er ledelsens rolle underveis i det tverrfaglige samarbeidet?*
- 9. Hvordan sikrer du at alle dine ledere bidrar aktivt til det tverrfaglige samarbeidet?
- 10. Gir du dine ledere anerkjennelse og positiv feedback når de bidrar aktivt til det tverrfaglige samarbeidet?
 - a. *Gir du det som individuell eller kollektiv feedback?*
 - b. *Bruker du belønninger?*
- 11. Hva gjør du hvis dine ledere **ikke** bidrar aktivt til det tverrfaglige samarbeidet?
 - a. *Bruker du sanksjoner?*
- 12. Hva gjør dere når det oppstår motsetninger eller konflikter i det tverrfaglige samarbeidet?
 - a. *Hvordan håndterer dere det som en ledergruppe?*

Avslutning (begynner å nærme oss slutten)

- 13. Hva tenker du er den største utfordringen for å sikre samhandling på tvers rundt komplekse saker?

a. *Hva tenker du dere må bli bedre på for at samhandling skal bli bedre?*

14. Hva har dere fått til innen samhandling, som andre kan ta inspirasjon fra?

Helt til slutt...

15. Hva er det viktigste vi må ta med oss fra denne samtalen?

16. Er det noe mer du kommer på?

Vedlegg 5: Intervjuguide – ansatte

Intervjuguide

1. Kan du fortelle litt om deg selv?

a. *Hvilken institusjon tilhører du?*

b. *Hva er din rolle?*

i. *Tydlig, fleksible begrensninger?*

c. *Arbeidsoppgaver?*

d. *Overordnet sett: Kan du forsøke å utdype noen av de vanligste utfordringene du møter på i din jobb?*

Tverrfaglig samarbeid

2. Hva tenker du om temaet samhandling og koordinering i komplekse saker om barn og unge?

a. *Hvilken betydning har temaet for din arbeidshverdag?*

3. Kan du forsøke å forklare et typisk hendelsesforløp, fra du blir involvert i en «sak», til du er ute av den, eller saken er ferdigbehandlet?

a. *I hvilken grad involveres flere aktører i prosessen?*

i. *Hvilke aspekter av saken avgjør om de blir involvert?*

ii. *Hvem initierer samhandling?*

4. Hvis flere involveres: Hvilke aktører er det vanligst for dere å «samarbeide» med?

- a. *Kan du beskrive hvordan dette samarbeidet foregår?*
- 5. Hvis **ikke** flere involveres: hvorfor involveres de ikke?
 - a. *I hvilken grad hadde det vært hensiktsmessig å involvere flere?*
- 6. Hvilke utfordringer oppstår når dere samarbeider med andre organisasjoner?
 - a. *Hvorfor er dette en utfordring?*
 - b. *Hvordan løses utfordringene?*
- 7. I tilfeller der samarbeid med andre institusjoner fungerer godt; hva er kjennetegnene?
 - a. *Hvorfor?*

Struktur/ledelse

- 8. Hvordan er relasjonen din til ledelsen?
 - a. *Hva er det som gjør den god/dårlig?*
- 9. Opplevs det frivillig/naturlig eller pålagt/unaturlig å samhandle med andre organisasjoner?
 - a. *Hvorfor?*
- 10. På hvilken måte tilrettelegger/hindrer strukturen for at samhandling skal skje?
 - a. Felles møter? Samlokalisering? Informasjonssystemer?
 - b. Har du nok tid til overs?
- 11. Hvordan oppleves ansvarsbyrden/fordelingen i møte med andre organisasjoner?
 - a. *Hvordan oppleves hverandres eierskap til saken?*
- 12. Opplever du at respekten for din jobb er varierende avhengig av hvem dere samarbeider med?
 - a. *I så fall: Hvordan?*

Avslutning

- 13. Hva tenker du dere må bli bedre på for at samhandling skal bli bedre?
- 14. Hva har dere fått til innen samhandling, som andre kan ta inspirasjon fra?

Helt til slutt ...

15. Hva er det viktigste vi må ta med oss fra denne samtalen?
16. Er det noe mer du kommer på?