



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøgskolen

## **Ledelse av en kommunal endringsprosess**

Drivkrefter, motkrefter og kontekst som påvirkningsfaktorer

—

**Maria Wirkola**

*Masteroppgave i Økonomi og administrasjon BED 3901H – september 2020*

## **Forord**

Denne masteroppgaven leveres som avslutning på Masterstudiet i økonomi og administrasjon, ved UiT Norges Arktiske Universitet, Alta. I denne forskningen har jeg sett nærmere på omstillingsprosjektet «Alta kommune, endret for livskraftig drift» som Alta kommune er godt i gang med, med fokus på barneverntjenesten.

Forskningsperioden har vært preget av små barn, fulltidsjobb og Covid – 19, noe som resulterte i at oppgaven ble levert tre måneder senere enn planlagt. Jeg er derfor nå utrolig stolt, lettet og glad for å levere den i fra meg. Det har vært en lærerik prosess, som har gitt meg kunnskap og erfaringer som jeg kan ta med meg videre.

Jeg vil først av alt få takke min hovedveileder Eva J.B. Jørgensen for god veiledning gjennom hele prosessen. Takk for dine råd, innspill, tilbakemeldinger og ikke minst støttende ord i en krevende periode - uten disse ville jeg aldri kommet i mål. Og takk til min biveileder Gunnar Birkelund, for hjelpsomme tilbakemeldinger i slutfasen.

Også må jeg få si takk til mine informanter, for at dere villig har stilt opp til intervju, og for å ha delt deres tanker og fagkompetanse med meg. Jeg må heller ikke glemme min arbeidsgiver, som har gjort studien mulig ved å gi meg tid og rom til gjennomføringen.

Sist, men ikke minst – takk til min kjæreste og mine flotte barn, for deres tålmodighet i en svært hektisk periode.

Alta, 01.09.20

Maria Wirkola

## Sammendrag

Endringer er noe organisasjoner står ovenfor hele tiden, det kan være små endringer som ikke merkes i større grad – eller store endringer som kan gi merkbare forskjeller i arbeidsoppgaver, stillinger, organisasjonsstruktur og lignende. Å endre noe høres så enkelt ut når du tenker på det, men i realiteten er en endringsprosess svært krevende for veldig mange organisasjoner. Det krever blant annet ressurser, endringsvilje og mye tid, i tillegg til at man aldri er garantert å få det resultatet man har som utgangspunkt ved starten av prosessen. Det er også et faktum at fleste parten av endringsprosesser som igangsettes mislykkes. Tydelig og god ledelse, kommunikasjon, samt presentasjon og implementering av endring, trekkes frem som viktige momenter i en vellykket endringsprosess.

Alta kommune vedtok i 2017 å gå i gang med et omstillingsprosjekt som de kalte «Alta kommune - endret for livskraftig drift 2018». Formålet med prosjektet var å finne løsninger som skapte varige endringer, for å gi kommunen sunn økonomisk drift og dimensjonering av tjenester i hele tjenesteproduksjonen. Omstillingsprosjektet kan defineres som en planlagt endring, med intensjon om økonomiske innsparinger.

Dette er en empirisk studie av endringsprosessen til barnevernet i Alta kommune sitt omstillingsprosjekt. Siden Alta kommune er en stor organisasjon, hadde jeg ikke mulighet til å studere prosessen og resultatet til alle områdene i kommunen. Mitt fokus ble derfor på barneverntjenesten, som ligger under Barn og ungetjenesten i virksomhetsområdet Oppvekst og kultur, og hva som kan ha påvirket deres resultat i endringsprosessen. Jeg arbeider i dag som økonomirådgiver i Barn og ungetjenesten, men har tidligere også vært ansatt som konsulent ved personalavdelingen, og som ansatt i kommunen ønsker jeg å se resultater av denne prosessen.

Det spesielle med barnevernet er at de hele tiden arbeider for barnas beste, sterkt styrt av lover og regler. Dette er noe de må ta hensyn til, uansett hva som skjer ellers i organisasjonen. I offentlige organisasjoner som Alta kommune, er det politikerne som er organisasjonens øverste organ, og i denne prosessen er det de som har vedtatt målene som barneverntjenesten skal gjennomføre i endringsprosessen.

Problemstillingen min ble derfor «Hvilke faktorer er det som påvirker resultatet til barneverntjenesten i Alta kommune, i en planlagt endringsprosess?»

Hovedfunnene i studien er at å involvere et så utsatt tjenesteområde som barnevernet, i et omstillingsprosjekt med mål om innsparinger, ikke er helt heldig. Flere faktorer som endringenes drivkrefter og motkrefter, konteksten til endringsprosessen er med på å påvirke resultatet til barnevernet. Ledelse av endringen kan knyttes til alle disse faktorene, og er en svært sentral faktor for vellykket gjennomføring av endringen. I tillegg påvirker også den spesifikke situasjonen rundt barnevernet resultatet. Å finne en balansegang mellom å se hva som er det til beste for barnet og om man kan spare penger, er vanskelig. Det barnevernfaglige må komme først, og det økonomiske fokuset påvirker dette. Med økende grad av bekymringsmeldinger, mange plasseringer, og flere saker med både rus, psykiatri og vold – må det heller brukes tid og ressurser knyttet til å finne ut hvorfor det er blitt slik i Alta samfunnet, og hvordan man kan forebygge dette. En slik oppgave kan ikke barnevernet bære alene. Som følge av påvirkningsfaktorene i endringsprosessen og konteksten til barnevernet slik den er nå, klarer ikke barnevernet å levere ønsket resultat i en planlagt endring der økonomisk innsparinger er formålet.

Det teoretiske rammeverket i oppgaven bygger på endringsprosesser, med størst fokus på endringens drivkrefter, motkrefter, kontekst og ledelse. Teori om endring i offentlig sektor vil også være relevant.

Nøkkelord: planlagt endring, endringsledelse, offentlig sektor.

## **Figuroversikt**

Figur 1: Forskningsmodell. ....	5
Figur 2: Planlagt endring (Jacobsen, 2018). ....	7
Figur 3: Endring i tre stadier (Lewin, 1947). ....	8
Figur 4: Teleologisk modell (Jacobsen, 2018). ....	10
Figur 5: Organisasjonskart til Alta kommune (Alta kommune, 2018b). ....	26
Figur 6: Prosjektveiviseren (Digitaliseringsdirektoratet). ....	31

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Figuroversikt .....	IV
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling .....	2
1.2 Rapportens oppbygging.....	4
2 Teori .....	5
2.1 Organisasjonsendring .....	6
2.1.1 Planlagt endring .....	6
2.2 Endringsprosessen.....	8
2.3 Krefter i organisasjoner.....	8
2.3.1 Endringens drivkrefter .....	9
2.3.2 Endringens motkrefter.....	11
2.4 Endringskonteksten .....	12
2.5 Endringsledelse .....	14
2.6 Offentlig sektor .....	16
3 Metode.....	18
3.1 Forskningstilnærming.....	18
3.2 Forskningsmetode og strategi.....	19
3.3 Innhenting av data .....	20
3.3.1 Dokumentinnsamling .....	21
3.3.2 Intervju .....	21
3.3.3 Observasjoner .....	22
3.4 Dataanalyse .....	23
3.5 Reliabilitet og validitet .....	23
4 Beskrivelse av case, Alta kommune og barnevernet.....	26
4.1 Barnevernet v/Barn og ungetjenesten .....	26
4.2 Omstillingsprosjektet .....	27
5 Empiriske funn .....	30
5.1 Resultatene til barnevernet .....	30
5.2 Endringens drivkrefter.....	31
5.3 Endringens motkrefter.....	35
5.4 Endringskontekst – omgivelsene.....	36
5.5 Endringskonteksten – tid og kapasitet.....	39
5.6 Endringsledelse .....	40

5.6.1 Endringsledelse hos politikerne i Alta kommune .....	41
5.6.2 Endringsledelse i barneverntjenesten.....	43
6 Drøfting .....	45
6.1 Oppsummering av funn.....	45
6.2 Drøfting av funn i forhold til teori og praksis .....	46
6.2.1 Endringens drivkrefter .....	47
6.2.2 Endringens motkrefter.....	48
6.2.3 Endringskonteksten.....	49
6.2.4 Endringsledelse .....	51
6.3 Studiens bidrag .....	52
6.4 Studiens styrker og svakheter.....	53
6.5 Muligheter for videre forskning .....	54
7 Konklusjon .....	55
Litteraturliste .....	57
Intervjuguide .....	61
Samtykkeerklæring.....	66

## 1 Innledning

Temaet for denne avhandlingen er å forstå mer om hvorfor man i planlagte endringsprosesser nødvendigvis ikke oppnår de resultatene man ønsker. Basert på litteraturstudier har jeg valgt å fokusere nærmere på de utvalgte faktorene, endringens drivkrefter, motkrefter, kontekst og ledelse. For å undersøke hvordan disse faktorene kan påvirke resultatet i en endringsprosess, har jeg utført en casestudie av en avdeling i kommunal sektor, som har gjennomgått en slik prosess.

I organisasjoner er forandringer i dag nesten blitt en livsstil, og tempoet i endringene som organisasjonene og de som jobber der opplever, blir bare større. Endringsbehovet kommer av flere årsaker, som for eksempel stadig flere fusjoner og oppkjøp av organisasjoner, rask teknologisk utvikling som tvinger frem nye teknologier og andre måter å arbeide på, og større press for å kunne konkurrere på det globale markedet. Samtidig driver regjeringens politiske agenda endring inn i offentlig sektor (Balogun, Hailey & Gustafsson, 2016).

Endringer kan opptre på to ulike måter ifølge Balogun et al. (2016), endringer skjer enten kontinuerlig, der man tilpasser seg det skiftende miljøet gradvis så det nesten ikke merkes, eller de foregår i en stegvis prosess der endringen er mer revolusjonerende og samtidig fører til endring i struktur, kultur, system og strategi.

Selv om endringer ses på som en nødvendighet for å overleve og lykkes i dagens konkurranseutsatte og kontinuerlige utviklende organisasjonsmiljø, er erfaringer med organisatorisk endring ikke oppløftende, og det hevdes at 70 % av forsøkene mislykkes på et eller annet tidspunkt (By, 2007). Grunnen til at så mange endringsprogrammer mislykkes er det uenighet om blant forskere, men hvordan man leder og implementerer endring trekkes frem som to hovedmomenter.

Denne studien handler om en endringsprosess som Alta kommune er godt i gang med. I 2018 gikk de i gang med et omstillingsprosjekt, som berørte alle sine tjenestoområder, med mål om å fremme tiltak som skulle skape endring for å redusere kostnader, øke effekten i tjenesteproduksjonen og øke inntektene. Omstillingsprosjektet som fortsatt løper, er en planlagt endring, med økonomiske innsparinger som tydelig intensjon.



Siden Alta kommune består av mange virksomhetsområder og avdelinger, har jeg valgt å avgrense studien til barneverntjenesten. Jeg arbeider som økonomirådgiver i Barn og ungetjenesten, men har tidligere også jobbet som konsulent ved personalavdelingen. Gjennom begge disse rollene har jeg sett et behov for effektivisering av tjenester i Alta kommune. Systemer og rutiner kan oppleves som udaterte og trege, og det oppleves også noe frustrasjon blant ansatte i forhold til noen av de utfordringene som oppstår ved at Alta kommune er en offentlig organisasjon.

Jeg ønsker at denne studien skal være et bidrag til større forståelse om endringsprosesser i offentlig sektor, for både ledere og ansatte. Den vil gi nyttig innsikt i hvilke faktorer som kan påvirke resultater i en endringsprosess, og som kan være til hjelp i lignende situasjoner. For Alta kommune kan den også være et bidrag til evalueringen av omstillingsprosjektet de ennå holder på med, både for det videre arbeidet, men også ved avslutningen av prosjektet når det hele skal evalueres.

## **1.1 Problemstilling**

Barneverntjenesten er en avdeling som ligger under Barn og ungetjenesten, som igjen tilhører virksomhetsområdet Oppvekst og kultur. Barnverntjenesten er den avdelingen som har de største kostnadene i dette tjenesteområdet, og Alta kommune er den kommunen som mottar flest bekymringsmeldinger knyttet til barn og unge av sammenlignbare kommuner. I følge dokumentanalysen har 5,1 % av alle barn under 17 år barneverntiltak og de siste årene har barneverntjenesten hatt stort trykk knyttet til behov av deres tjenester. Noen av disse utfordringene er knyttet til rusproblematikk, som igjen kan gjenspeiles i at Alta er Finnmarks største by. Det er også flere mindreårige flyktninger og bosatte familier i Alta.

Uansett hvilke utfordringer det er, så behøver disse barna hjelp. Selv om man alltid ønsker at barna skal være hos sine foreldre, er det ikke alltid det er mulig eller den beste løsningen, og da må barna i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjoner. Mangel på fosterhjem innad i kommunen gjør at det må kjøpes fosterhjem av andre, og når fosterhjem ikke er løsningen må det kjøpes plass hos barnevernsinstitusjoner. I Alta kommune er mange barn plassert under omsorg (en rettsinstans har bestemt hvem som skal ha omsorgen), og det er også en del frivillige plasseringer. Alt dette koster, der prisen varierer i stor grad, men barneverntjenesten

må handle ut ifra hva som er barnas beste, sterkt styrt av lover og regler. Slike situasjoner påvirker også resultatet i en endringsprosess, i tillegg til faktorer knyttet til selve endringen. Samtidig som barnevernet skal delta i en planlagt endring med økonomiske innsparinger som fokus, skal de også gjøre sine faste arbeidsoppgaver i et komplekst og krevende arbeidsområde.

Denne endringsprosessen går over flere år, og er dermed ikke ferdig ennå. Allikevel har barneverntjenesten gått igjennom fasene som skal føre dem frem til ønsket endring, og er nå ved punktet der de skal vise til økonomiske resultater ved hvert regnskapsår. De hadde ni tiltak som skulle bidra til økonomiske innsparinger dersom de ble innfridd, men resultatet i 2019 viser at de klarte å innfri på to av tiltakene, delvis på fire av dem og ikke i det hele tatt på tre tiltak. Formålet med denne avhandlingen er å avdekke hva det er som kan ha påvirket resultatet barnevernet leverte i den planlagte endringen.

Ut ifra dette kom jeg frem til følgende problemstilling:

«Hvilke faktorer er det som påvirker resultatet til barneverntjenesten i Alta kommune, i en planlagt endringsprosess?».

For å forstå dette måtte jeg i tillegg til å studere barnevernet, også få en forståelse av selve endringsprosessen og dens innhold på overordnet nivå, fordi presentasjon og implementering av endring er svært relevant i all teori om vellykkede endringsprosesser. I tillegg spiller også makt og myndighet inn i offentlig sektor.

Endringsprosessen, med fokus på endringens drivkrefter og motkrefter, endringskonteksten, sammen med endringsledelse er teoriene jeg har basert meg på. Valg av teori har kommet som et resultat av datainnsamling, og formålet til studien. For å forstå resultat av endring, må man også forstå endringsprosessen, hva den innebærer og hva som er viktig å ta hensyn til i en slik prosess. Det finnes veldig mye eksisterende teori som handler om organisasjonsendring, så jeg har valgt ut dem jeg finner mest relevant (som for eksempel Jacobsen 2018; Lewin 1947; Gill 2003; Van de Ven og Poole 1995); Karp 2014), som gir en god forståelse knyttet til hvorfor endringer oppstår, hva organisasjonsendring og en planlagt endring er, hvordan prosessen utløper seg og hva som må tas hensyn til underveis. Teori knyttet til offentlig sektor (Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2015; Fernandez & Rainey 2006) omhandler i større grad endringsledelse når det er snakk om å lykkes med endring.

## **1.2 Rapportens oppbygging**

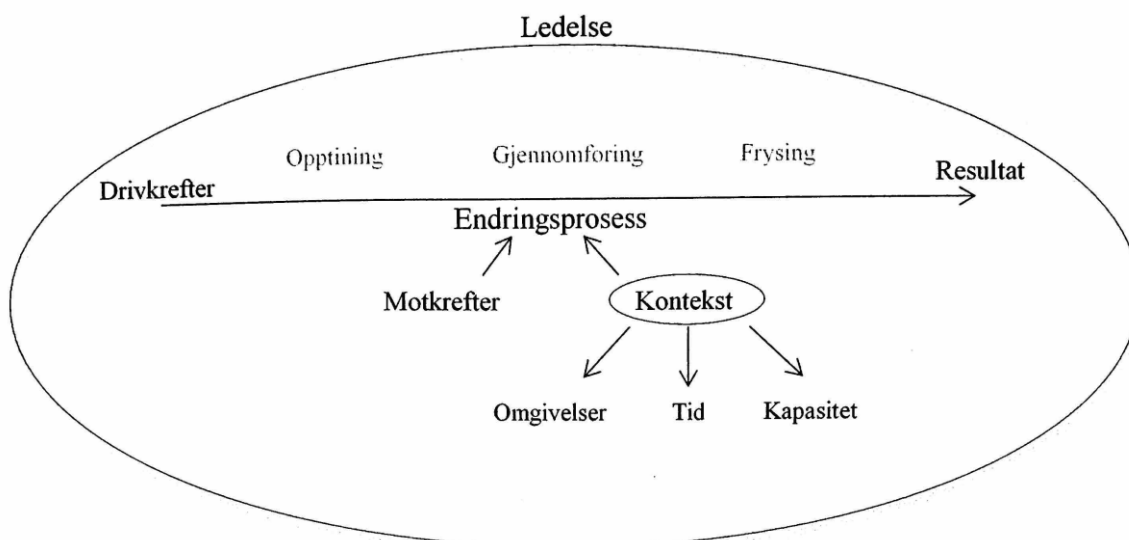
Jeg har tatt utgangspunkt i retningslinjene til Handelshøgskolen ved UiT i forhold til oppbygging av masteroppgaven.

I kapittel 2 skal jeg redegjøre for relevant teori i forhold til oppgavens problemstilling, før jeg i kapittel 3 presenterer de metodiske valgene i forskningsprosessen. I kapittel 4 blir casen presentert. De empiriske funn blir lagt frem og knyttet mot teori i kapittel 5, før jeg i kapittel 6 drøfter jeg mine funn i forhold til teori og praksis. Til slutt kommer konklusjonen i kapittel 7, etterfulgt av referanseliste og vedlegg.

## 2 Teori

Dette kapitlet representerer det teoretiske rammeverket for avhandlingen, der hovedhensikten med gjennomgangen er å identifisere faktorer som kan påvirke resultatet i en planlagt endringsprosess. Litteraturen er hentet fra bøker, tidsskrifter og artikler.

Jeg har valgt å lage en forskningsmodell, som viser sammenhengen mellom teoriene jeg presenterer og som jeg mener er relevant i denne studien. Forskningsmodellen min viser at drivkreftene er hva som setter i gang selve endringen, mens motkrefter og kontekst er noe man må ta hensyn til hele veien, samtidig som ledelse av endringen er viktig gjennom hele endringsprosessen. Alle disse faktorene har noe å si for resultatet til endringen. Jeg har også tatt med tre steg i en planlagt endring (opptining, gjennomføring og frysing), for å vise inndelingen av en endringsprosessen i teorien jeg har valgt.



Figur 1: Forskningsmodell.

Først vil jeg si litt om hva organisasjonsendring og planlagt endring er, før jeg går dypere inn i de ulike temaene som forskningsmodellen min viser. Jeg har valgt å skrive om endringsledelse som siste faktor, fordi den omhandler hele prosessen og kan knyttes til de andre faktorene. Siden dette er en studie av planlagt endring i offentlig sektor, vil jeg helt til slutt si litt om hva som skiller offentlig og privat sektor fra hverandre.

## **2.1 Organisasjonsendring**

Dagens samfunn har et mye større endringspress enn tidligere, og endringene skjer både raskere og oftere, samtidig som de har store effekter. Globalisering, teknologiutvikling, digitalisering, demografiske endringer, nye generasjoner arbeidstakere med andre krav og brukerbehov er eksempler på hva som virker inn på det stadig økende endringsbehovet, som dagens ledere og organisasjoner må lære seg å håndtere. Presset til endring kan igjen gi utslag i for eksempel lederskifter, fusjoner og oppkjøp, reorganiseringer, utvikling av nye produkter og tjenester, og implementering av nye systemer og prosedyrer. Endring er også noe som fører til støy i organisasjoner, og krever derfor både strategisk overblikk, timing og moralsk vurdering fra den enkelte leder. For å gjennomføre endringer holder det ikke bare å planlegge å styre endringen, man må også ha fokus på ledelsesutøvelse, gjennomføringsevne, involvering av ansatte og mobilisere tilstrekkelig med ressurser for å kunne gjennomføre de planlagte endringene (Karp, 2014).

I Norge har offentlig sektor gjennomgått omfattende reformer de siste tiårene, som har skapt endringer. Reformene har vært omfattende og varierte, og har hatt som mål å effektivisere tjenesteproduksjonen ved blant annet å omorganisere tilbuds- og etterspørselssiden (Pettersen og Fallan, 2010).

Definisjonen av endring kommer i mange varianter, men Jacobsen (2018:17) benytter følgende definisjon «En organisasjon har endret seg når den utviser ulike trekk på (minst) to ulike tidspunkter». Det vil si at dersom den formelle strukturen eller de ansattes opptreden i en organisasjon har endret seg fra et tidspunkt til et annet, har det vært en endring. Det vil derfor være nødvendig å kunne studere en organisasjon på et tidspunkt, for så å observere den igjen på et senere tidspunkt.

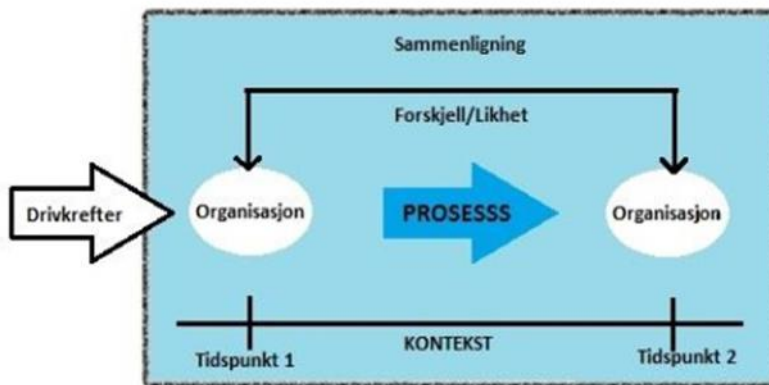
### **2.1.1 Planlagt endring**

I studier av organisasjonsendring er det som oftest to ulike måter å se på endring på av forskere, enten den planlagte tilnærmingen eller den fremvoksende tilnærmingen (Coram & Burnes, 2001). Fremvoksende endringer er små endringer og tilpasninger i eksisterende måter å gjøre ting på, som fører til utvidelse og kontinuitet i fremtiden, mens den planlagte

tilnærmingen handler om endringer som gir en radikal forskjell etter en gjennomgått prosess (Balogun et al., 2016).

Siden organisasjoner ikke bare er et fysisk objekt, men også et sosialt system bestående av ulike mennesker, vil det alltid være en eller annen form for utvikling i organisasjonen. Små justeringer i arbeidshverdagen vil de fleste oppleve, men i følge Jacobsen (2018), er dette mer rettet mot å forsterke stabilitet, og ikke definisjonen på endring. Endringer som han fokuserer på er handlinger som bryter med tidligere handlingsmønstre, og er en planlagt endring.

Jacobsen (2018) illustrerer planlagt endring på følgende måte:

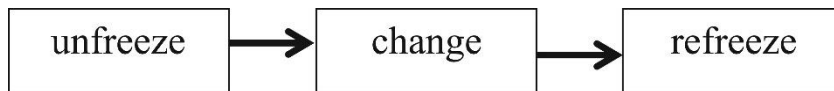


Figur 2: Planlagt endring (Jacobsen, 2018).

I planlagt endring er ikke endring noe som bare skjer av seg selv, men noe som enkeltmennesker eller grupper av mennesker får igjennom, ofte i samarbeid – men også ofte i konflikter med andre mennesker eller grupper. I planlagt endring ønsker man å oppnå noe i fremtiden, men fremtiden vil alltid være usikker fordi endringer skaper ulike reaksjoner blant ulike mennesker og grupper. Derfor kan ofte utfallet av endringsprosessen bli annerledes enn det som var intensjonen fra start. For å forstå endring kan man ikke bare se på tilstanden på to ulike tidspunkter, men man må også ta hensyn til prosessen som tar organisasjonen fra det ene tidspunktet til det andre, innhold og omfang, og konteksten rundt endringen (Jacobsen, 2018).

## 2.2 Endringsprosessen

I Jacobsen (2018) sin modell for planlagt endring, kan man se tydelige likheter knyttet til Kurt Lewin (1947) sin modell. Lewin (1947) utviklet en anerkjent planlagt endringsguide i tre stadier, som utgjør opphavet til det meste av modeller og litteratur om planlagte endringsprosesser. Cunningham, Bridgman & Brown (2016) illustrerer den slik:



Figur 3: Endring i tre stadier (Lewin, 1947).

I det første stadiet (opptining) oppleves behovet for endring. Det fremkommer at endring er nødvendig på grunn av opplevde problemer, og prosessen med å klargjøre organisasjonen for endring starter, og man må løse opp i nåsituasjonens strukturer og systemer. I denne fasen velger man type endring, det lages en plan for implementering, drivkreftene mobiliseres og motkreftene må overvinnes. Hvordan denne fasen blir gjennomført har stor betydning for om endringen vil lykkes eller mislykkes. Neste steg (gjennomføring) innebærer implementering av endringen og iverksettelse av tiltak for å oppnå ønsket mål, for eksempel ved å endre struktur for å få organisasjonen til å bevege seg i ønsket retning. I denne fasen skal atferdsmønster endres, ved å lære nye måter å tenke og handle på. I den siste fasen (frysing) skal den nye lærdommen stabiliseres og forsterkes, og her må gjerne ønsket atferd få positive konsekvenser og uønsket atferd få negative slik at det nye har større sannsynlighet for å opprettholdes (Stangeland, 2008).

## 2.3 Krefter i organisasjoner

Lewin utviklet sin tre stegs modell (unfreeze – move – defreeze) til å inneholde kraftfelt, fordi det i enhver endring vil kunne oppstå både drivende og tilbakeholdende krefter (Lewin, 1947). De drivende kreftene forsøker å endre det nåværende, mens motkreftene forsøker å opprettholde stabilitet og unngå endring. Det er styrkeforholdet mellom drivkreftene og motkreftene som avgjør om endring vil forekomme, og for å lykkes med dette må en aktivisere og stimulere drivkreftene og redusere motkreftene (Stangeland, 2008).

«Endringsledelsens utfordring er derfor å håndtere disse kreftene for å skape og forsterke en netto endringskraft som beveger organisasjonen mot ønsket framtid og hvor det nye slår rot og nye atferdsmønster blir innarbeidet og stabilisert, og en ny virkelighet oppstår» (Stangeland, 2008:15).

### **2.3.1 Endringens drivkrefter**

Klassisk organisasjonsteori tar som regel utgangspunkt i at stabilitet og forutsigbarhet er noe alle organisasjoner ønsker, for det gir trygge ansatte - som igjen gir en mer produktiv og effektiv organisasjon. Derfor er det viktig å forstå hvilke drivkrefter det er som starter endring som skaper støy i en organisasjon som egentlig søker stabilitet. Siden drivkreftene i planlagt endring formidles av mennesker, vil endringen dermed alltid starte med subjektive oppfatninger av endringsbehov. I en organisasjon vil derfor også ulike mennesker ha ulike fortolkninger av drivkreftene. Ulikheten kan deles opp i to forhold (Jacobsen, 2018:49):

- 1) Virkeligheten presenterer seg ulikt for ulike mennesker.
- 2) Virkeligheten ses ulikt av ulike mennesker.

Dette skaper en utfordring for endringsagentene, fordi det som oppfattes som et behov for endring hos dem, trenger ikke oppfattes som et behov av andre i organisasjonen. Og selv om man er enig i at det er nødvendig å gjennomføre endringer, trenger man ikke dele oppfatningen av hvilke løsninger som er de beste. Derfor vil det være essensielt for endringsledelsen å fremstille drivkreftene slik at behovet og løsninger for endringene forstås (Jacobsen, 2018).

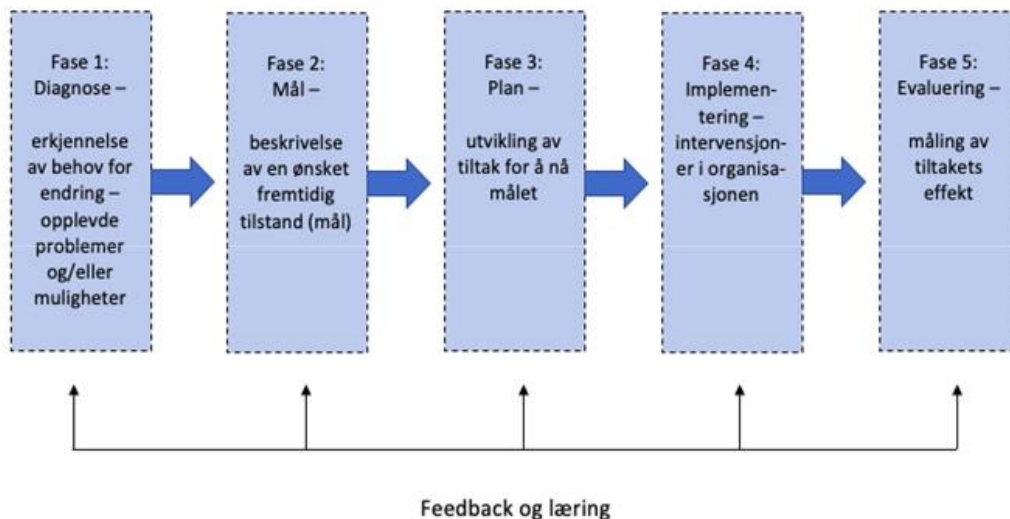
Hvorfor en organisasjon velger å endre og hvordan den endres (endringens drivkrefter) finnes det flere ulike teorier om. Van de Ven og Poole (1995) har gjennom en studie av mer enn 200 forskningsartikler klart å redusere 20 grunnleggende perspektiver på endringer, ned til fire hovedtyper, som hver representerer «fundamentally different event sequences and generative mechanisms - we will call them motors - to explain how and why changes unfold» (Van de Ven og Poole, 1995:511). De fire hovedtypene og deres drivkrefter (Jacobsen, 2018):

- Teleologisk modell: Planlagt endring – intensjoner som drivkraft.
- Livssyklusmodellen: Endring som livssykluser – vekst som drivkraft.



- Evolusjonære modell: Endring som naturlig utvelgelse – konkurranse om knappe ressurser som drivkraft.
- Dialektisk modell: Endring som dialektisk prosess – interessekonflikt som drivkraft.

For denne casen er det den teleologiske modellen som er aktuell, fordi den tar for seg planlagt endring med intensjoner som drivkraft. Jacobsen (2018) illustrerer en modell i fem faser knyttet til planlagt endringsprosess, drevet frem av endringsagenter. Modellen er analytisk og rasjonell, der tiltakene evalueres mellom stegene og justeres dersom det er behov. Modellen går ut på at mennesker ønsker endring for og nå et nytt mål, og har derfor visse intensjoner bak endringene som gjennomføres. Når organisasjonen har fastsatt hvordan de ønsker fremtiden skal bli, utføres handlinger for å oppnå den, og prosessen overvåkes.



Figur 4: Teleologisk modell (Jacobsen, 2018).

I fase 1 oppdages problemer, og det gjennomføres analyser som viser behov for endring. Fase 2 er selve målfastsettelsen, som beskriver hva organisasjonen ønsker å oppnå med endringen, mens i fase 3 legges det en plan for gjennomføring av endringen og hvem som skal ha ansvar for de ulike aktivitetene. I fase 4 gjennomføres selve aktivitetene, før det i fase 5 evalueres om man har oppnådd målet. Dersom endringen har vært vellykket må man få implementert endringen i organisasjonen slik at det blir det nye stabile. Ved feiling må man gå tilbake og justere prosessen.

Selv om den teleologiske modellen har en tydelig målsetting og en plan for oppnåelse, tar den også i betraktning hva som kan begrense målet, slik som organisasjonens miljø og ressurser

(Van de Ven & Poole, 1995). En teleologisk prosess kan feile av ulike årsaker ifølge (Van de Ven & Sun, 2011). Det kan blant annet oppstå fordi det kun er minoriteten av deltakere som kjenner et behov for endring, mangel på enighet om mål og handlinger, eller de tar feile beslutninger. For å skape et behov for endring blant deltakere, er det større sannsynlighet for å lykkes ved å la de se personlige muligheter i prosessen, enn gjennom rapporter og formaninger. For å oppnå enighet om mål, handlinger og planer, er det viktig å gjennomføre teambuilding og andre sosiale samlinger som bidrar til en lik forståelse, tilhørighet og normer i organisasjonen. Inkludering og engasjement blant deltakere er også viktig for å unngå fallgruvne.

### **2.3.2 Endringens motkrefter**

Stangeland (2008) gir motkrefter følgende definisjon: «*motkrefter kommer fra motstandere*», som for så vidt passer i forhold til teorier innenfor emnet. For å lykkes med endring er endringsledelsen avhengig av at endringsinitiativet omfavnes entusiastisk av de mennesker som skal være en del av endringsprosessen. Reaksjoner fra de som faktisk må endre seg, oppleves som de mest utfordrende, da i form av motstand eller forsøk på å hindre endringen (Jacobsen 2018).

Opphav til motstand er det flere syn på i teorien, og Karp (2014) mener man kan forstå motstand i tre dimensjoner: kognitiv, emosjonell og intensjonell. «Den kognitive dimensjonen tar for seg menneskers mening om, og tro, på endringen. Den emosjonelle siden tar for seg reaksjonsmønsteret fra håp og glede på den ene siden – til sinne, frykt og fortvilelse på den andre siden. Den intensjonelle dimensjonen har med verdier, holdninger og faktiske handlinger, altså om en medarbeider støtter eller motarbeider endringen» (Karp, 2014:183). I boken til Karp blir også Professor Shaul Oreg sitt syn på hvorfor noen yter motstand nevnt: et ønske om å beholde dagens rutiner, følelsesmessige reaksjoner, kortsiktig tenking og stahet. Siden organisasjoner i hovedsak består av mennesker er det viktig å forstå hvordan mennesker reagerer på endringer, både på individ og gruppenivå, og i relasjoner seg imellom. Det er også viktig med en forståelse av hvordan man kan håndtere de ulike reaksjonene.

I artikkelen til Stangeland (2008) trekker han frem en rapport fra en studie blant 411 bedrifter i 59 land, som delte sin beste praksis i endringsledelse, som viser at motstand kan være forskjellig for ledere og ansatte (Stangeland, 2008:11-12):

Topp 5: Årsaker til motstand – ansatte:

- 1) Skjønner ikke hvorfor endring er nødvendig.
- 2) Frykt for å miste jobben.
- 3) Usikkerhet og bekymring for om en greier å mestre de nye kravene som stilles til kunnskaper og ferdigheter.
- 4) Er komfortabel med eksisterende tilstand.
- 5) Tror en må gjøre mer uten en tilsvarende økning i lønnen.

Topp 5: Årsaker til motstand – ledere:

- 1) Tap av makt og kontroll.
- 2) Frykt for at endringsprosessen vil påføre enda mer ansvar og oppgaver (er sterkt belastet i utgangspunktet).
- 3) Skjønner ikke hvorfor endring er nødvendig eller hva risikoen er ved ikke å endre.
- 4) Mangler nødvendige ferdigheter til å lede endringsprosessen eller håndtere motstand fra ansatte.
- 5) Frykt, usikkerhet og tvil knyttet til endringen og den fremtidige situasjonen.

I følge artikkelen trenger ikke motkrefter bare være negativt for en planlagt endringsprosess, fordi motkreftene kan bidra til å sette fokus på oppgaver og områder som ikke er godt nok ivaretatt. Dette kan igjen bidra til å finne bedre løsninger og dermed et bedre resultat.

## **2.4 Endringskonteksten**

For kunne definere hva det er som har endret seg og hvor omfattende endringen er, må en kunne se på hva som er stabilt på to ulike tidspunkter. Endring vil være å gå fra en relativt stabil tilstand til en annen, og kan omfatte hele organisasjonen eller bare deler av den. Endringer kan ikke betraktes som er entydig fenomen, for de kan omfatte ulike sider i en organisasjon. I følge Jacobsen (2018) kan endringens innhold defineres ut fra observerte endringer i konteksten. På den ene siden kan dette måles ved å se på strukturendringer

(organisasjonens formelle elementer) og på den andre siden de kulturelle endringene (verdier og holdninger til medlemmene i organisasjonen).

«Generell kunnskap om organisasjonsendring må «oversettes» til en spesifikk kontekst før den blir anvendbar» (Jacobsen 2018:22). Siden organisasjonsendring i hovedsak dreier seg om mennesker og deres atferd, vil deres likheter fremstå på ulike måter i ulike kontekster. Vi skiller mellom indre og ytre kontekst: «ytre kontekst inkluderer de økonomiske, sosiale, politiske og bransjemessige omgivelser en organisasjon befinner seg i. Indre kontekst referer til trekk ved organisasjonens strukturelle, kulturelle og politiske forhold som endringsideene utvikles i» (Jacobsen, 2018:24). Det er viktig å forstå indre og ytre kontekst for å forstå organisasjonens evne til å endre seg.

Design og styring av endringsprosessen bør være tilpasset den spesifikke situasjonen eller konteksten til organisasjonen (Balogun et al., 2016), og derfor bør den interne og eksterne konteksten til bedriften undersøkes før endringsprosessen bestemmes. Endringsagenter (de som leder endringen) benytter først sine analytiske ferdigheter sammen med sin vurderingsevne for å komme fram til hva og hvorfor en organisasjon må endre seg, før de vurderer hvilke organisatoriske funksjoner som er relevante for selve endringssituasjonen til organisasjonen som blir analysert. Dette kan være omfanget av endringen, tidsbruk, kapasitet og kraften til endringsagenten til å utføre endringen.

Nok tid og kapasitet er essensielt i enhver endringsprosess. Meyer og Stensaker (2006) mener at organisasjoner som har kapasitet for endring, både har ressurser og evne til å gjennomføre evne suksessfullt, samtidig som organisasjonen opprettholder daglig drift. For å bygge endringskapasitet må organisasjoner opprette balanse mellom behovet for å implementere endring, behovet for å opprette daglig drift, og behovet for å implementere endringer i fremtiden. Endringskapasitet vil kunne oppstå ved innramming, deltakelse, tempo, sekvensering, rutiner og rekruttering. I planlagt endring kan endringer tolkes ulikt av de forskjellige medlemmene i organisasjonen, men ved å skape forståelse for endringen kan man også skape kapasitet for endringen. Dette kan også oppnås dersom man involverer de berørte ansatte, og lar de se effekt av deres deltakelse. Tempo og sekvensering handler om hvor raskt og når endringen blir implementert. I forskningen er det ulike oppfatninger om hvor raskt endringer bør gjennomføres, men dersom det foreligger en plan om når ulike hendelser skal skje, kan endringskapasitet skapes ved at det gir en regelmessig, rytmisk og proaktiv

tilnærming. I artikkelen til Meyer og Stensaker (2006) trekkes det, sammen med rutinert endring og det å rekruttere personell, som de sterkeste momentene for å skape kapasitet for endring. Ved å etablere rutiner og stole på disse, kan det både øke endringsevnen og bidra til opprettholdelse av den daglige driften. Ved rekruttering av eksterne aktører eller ved operativ personell vil man også skape rom for å gjennomføre endringer.

I følge forskningen til Van de Voet, Kuipers & Groeneveld (2015) kan organisasjonsendring i offentlig sektor bli påvirket av det spesifikke miljøet og de strukturelle egenskapene de består av, som for eksempel de politiske omgivelsene. Organisasjonsstrukturen som kjennetegner offentlige organisasjoner kan ha betydning for implementering av endring, og kan påvirke oppnåelse av samhold knyttet til hva som er målet for endringen.

## **2.5 Endringsledelse**

I følge Jacobsen (2018) er planlagt endring gjennomførbart dersom man leder endringen på riktig måte. Endring krever effektiv lederskap for å bli introdusert vellykket, og må bli planlagt, organisert og kontrollert godt ifølge Gill (2003). Videre mener Gill (2003) at ledelse av suksessfull endring krever visjon, strategi og etablering av en kultur med delte verdier som støtter visjonen og strategien for endringen, i tillegg til å styrke, motivere og inspirere de berørte i prosessen. Dårlig ledelse er ofte en årsak til at endringsprosesser feiler, blant annet på grunn av dårlig planlegging, overvåking og kontroll, mangel på ressurser og tid, mangel på milepæler underveis, og mangel på kompetanse og forpliktelse blant ansatte. «Det kan hevdes at vellykket styring av endring er avgjørende for enhver organisasjon for å overleve og lykkes i samtiden svært konkurransedyktig og kontinuerlig utviklende forretningsmiljø» (By, 2007;1), allikevel hevdes det at 70 % av alle endringsprogrammer som er satt i gang har mislykket.

Basert på Lewin (1947) sin endringsmodell nevnt tidligere i kapittelet, er det gjennom forskning utviklet en hel del modeller og rammer knyttet til at ledere påvirker endringsprosesser, (Fernandez & Rainey, 2003). Til tross for noen forskjeller i disse modellene, nevnes det allikevel åtte bemerkelsesverdige like faktorer, som ledere bør være oppmerksomme på i en endringsprosess. Disse åtte faktorene kan påvirke resultatet av endringsinitiativet på forskjellige punkter i prosessen. Det er viktig at ledere ikke ignorerer

eller undervurderer disse faktorene. Fernandez & Rainey (2006) legger fram disse åtte faktorene i sin artikkel, og har samtidig knyttet de til ledelse av endring i offentlig sektor:

- Faktor 1 – Sikre behovet. Få alle involverte til å skjønne behovet for endring, og nødvendigheten av å gjennomføre det. I offentlig ledelseslitteratur trekkes det frem viktigheten av å bestemme behovet for endring, for så å kommunisere det overbevisende gjennom en kontinuerlig dialog med så mange deltakere som mulig.
- Faktor 2 – Lag en plan. For å implementere endring må ledere utvikle strategi og handlingsforløp for å oppnå målet. Strategien må inneholde en veiledning om hvordan organisasjonen skal ta seg frem til ønsket mål, og overvinne eventuelle hindringer underveis. Hindringer som kan oppstå må identifiseres. I offentlig sektor er det to aspekter som virker avgjørende i et handlingsforløp, hvor tydelig strategien er og i hvilken grad strategien hviler på sunn fornuft.
- Faktor 3 – Bygg intern støtte for endring og overvinn motstand. Gjennom deltakelse i endringsprosessen, må ledere bygge opp intern støtte for endringen, samtidig som de må redusere motstand. Vellykket implementering kommer ofte i en kombinasjon av deltakelse blant de ansatte, og en ledelse som oppmuntrer og støtter til endring.
- Faktor 4 – Sikre støtte og engasjement fra toppledelse. Ledelsens engasjement og forpliktelse er viktig for å oppnå endring. Noen studier påpeker også viktigheten av å ha en egen endringsagent til å ha ansvaret for endringsprosessen, eller en gruppe individer som fokuserer på å få organisasjonsmedlemmer til å støtte endringen. I offentlig sektor kreves det også ofte samarbeid mot det politiske hold.
- Faktor 5 – Bygg ekstern støtte. I offentlig sektor må ledelsen få støtte fra politikere og andre interessenter. Endringer i offentlig sektor kan være avhengig av støtte fra politisk hold, som kan skape utfordringer fordi de igjen kan ha forskjellige mål de ønsker å oppnå.
- Faktor 6 – Gi nok ressurser. Tilstrekkelig med ressurser i prosessen kreves for å oppnå vellykket endring. En planlagt endring krever ressurser mot en rekke nye aktiviteter som utvikling av plan og strategi, kommunisere behovet for endring, lære opp ansatte, utvikle nye prosesser og praksis, omstilling og omorganisering.
- Faktor 7 – Få varig endring. Både ledere og ansatte må få inn endringene i deres daglige rutiner, slik at det blir den nye standarden i bedriften. Nye atferdsmønstre må opprettes.

- Faktor 8 – Forfølg endringen. For å oppnå endring i atferd må det også gjøres endringer i undersystemene i organisasjonen, som for eksempel strukturendringer som kreves for å følge de nye målene.

I offentlig sektor er rollen til lederskap sett på som essensiell (Van der Voet et al., 2015:845). Fokuset er ofte på toppledelsen eller endringsagentene, der toppledelsens rolle blir vektlagt under igangsettingen av endringen og endringsagentenes rolle i selve implementeringen av endringen. For og skape støtte for endring blant ansatte er kommunikasjon ovenfra og ned et viktig moment i en planlagt endringsprosess, som også har ovenfra og ned orientert tilnærming, der målene med endringen er formulert på forhånd. Firmreite (2013) er en som har forsket på endring i offentlige organisasjoner i 25 år, og hun har kommet frem til at forankring er alfa omega i enhver vellykket endring. Forankring av endring gir mer å gå på i selve endringsprosessen, og sammen med stabil endringsledelse, involvering og god planlegging vil det gi større sannsynlighet for å lykkes med endring

Transformasjonsledelse er en ledelsesteori som blir trukket frem som viktig i organisasjonsendring. Transformasjonsledelse kjennetegnes kort fortalt av ledere om formulerer en visjon, inspirere medarbeiderne til å tro på denne visjonen, og får de til å jobbe for organisasjonens beste og ikke bare sin egen interesse. Transformasjonsledere bidrar til planlagt endring ved å anerkjenne et behov for endring, for så å benytte de kommuniserte visjonene til å motivere de ansatte til å gjennomføre organisasjonsendringen (Van de Voet et al., 2015:846).

## **2.6 Offentlig sektor**

For å forstå hva som kan påvirke resultatene i en endringsprosess i offentlig sektor, må man også forstå hvordan en offentlig organisasjon fungerer. Selv om mange hevder at det ikke kan eller bør være forskjell i privat og offentlig sektor, er der noen forskjeller man ikke kommer unna. Christensen, Lægreid og Rovik (2020) mener at det som først og fremst skiller offentlige organisasjoner fra de private, er at de har en folkevalgt ledelse og er en del av samfunnets politiske organisasjoner. Den politiske maktkampen kan trekke organisasjonen i ulike retninger, som igjen kan skape kompleksitet. Offentlige ledere har ofte flere ulike typer begrensninger, siden de har ansvar for den offentlige velferd og dermed må ta hensyn til et

bredere sett med normer og verdier. Dette er momenter som kan gi utslag i en endringsprosess, som private organisasjoner ikke opplever. «Endring i offentlig sektor trenger ikke være vanskeligere enn i privat sektor, men de er annerledes» (Cunningham & Kempling, 2009).

Studier på offentlig sektor har ofte fokus på endring på sektor eller nasjonalt nivå, gjerne med vekt på endringens innhold og ikke prosessene endringene gjennomføres i (Van der Voet et al., 2015:843). I følge deres artikkel vil utfordringene kunne oppstå i de ulike tjenesteområdene i en slik organisasjon, fordi ved endringer må det ofte implementeres i styring, design og levering av tjenester. Ved å studere ulike forskninger innenfor dette emnet, fant de ut at ledelse ofte er nevnt som en kritisk faktor for å skape engasjement for endring blant ansatte i både privat og offentlig sektor. Det skilles videre mellom planlagte og fremvoksende endringsprosesser, der man i de planlagte endringene i større grad vil være avhengig av ledelse og høy kvalitet i kommunikasjon.



### **3 Metode**

«Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå frem for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser» (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010:29).

Forskningsmetoden gjenspeiler altså den fremgangsmåten en velger for å innhente empiri (data om virkeligheten) som man trenger for å besvare problemstillingen i en slik studie. Jeg vil derfor i dette kapitlet redegjøre for hvordan jeg har gått frem for å undersøke problemstillingen min, og hvorfor jeg har valgt å gjøre det slik. I en slik forskningsprosess er det også viktig å reflektere rundt informasjonen som innhentes og min rolle som ansatt i Alta kommune, slik at den styrker studiens gyldighet og troverdighet.

#### **3.1 Forskningstilnærming**

Utformingen av prosjektet avgjør hvilken tilnærming en skal velge i et forskningsprosjekt. I boken «Research methods for business students» (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012) trekkes det frem tre ulike forskningstilnærminger, kalt deduktiv, induktiv og abduktiv. En deduktiv tilnærming innebærer at man starter forskningen med teori, ofte ved gjennomgang og lesing av faglitteratur, for så å teste denne teorien mot innsamlet data. I en induktiv tilnærming starter man med å samle inn data for og utforske et emne, for så og knytte teori mot dette underveis. Forskningsdesignet brukes til å utvikle et rikere teoretisk perspektiv, enn det som allerede finnes i litteraturen. Ved en abduktiv tilnærming, kombinerer man deduktiv og induktiv tilnærming til forskning, hvor man beveger seg frem og tilbake mellom empiri og teori.

De tre tilnærmingene går litt over i hverandre, men utgangspunktet for denne forskningen er en induktiv tilnærming. Hovedsakelig blir dette studiet drevet frem ved å benytte de empiriske dataene til og fremstille en teori om hva som påvirker resultatene til barnevernet i Alta kommune, i en planlagt endringsprosess. I boken til Saunders et al. (2012) blir det påpekt at selv om man velger en induktiv tilnærming, trenger man fortsatt å gjøre seg kjent med

teoriene innen valgt emne før man formulerer forskningsspørsmål, og til å identifisere begreper man ønsker og utforske i forskningsprosessen.

### **3.2 Forskningsmetode og strategi**

I samfunnsvitenskapelig metode skiller en mellom kvantitativ og kvalitativ metode, der kvantitativ metode kjennetegnes ved bruk av numeriske data (tall) og kvalitativ metode kjennetegnes ved bruk av ikke-numeriske data (ord) (Saunders et al., 2012). Problemstillingen er utgangspunktet for valg av metode, og metoden skal bidra til innsamling og analyse av data som en sentral del av forskningen (Johannessen et al., 2010).

Jeg har valgt kvalitativ metode i denne oppgaven, fordi det er en metode som benyttes når man skal gå i dybden på et smalt felt. «En kvalitativ studie er som regel intensiv (få enheter) der data samles inn som ord» (Jacobsen, 2015:145). Intervju, observasjoner og dokumentstudier er vanlige datainnsamlingsmetoder i kvalitativ forskning. Som oftest har også forskere er fortolkende ståsted i kvalitativ metode (Brymann & Bell, 2015).

I dette tilfelle handler forskningen om barnevernet i Alta kommune, i en planlagt endringsprosess. Jeg har i denne studien hatt ønske om å finne ut hvilke faktorer som påvirker barnevernet sine resultater i endringsprosessen, og har dermed anvendt kvalitativ metode for å undersøke dette nærmere.

For å kunne besvare forskningsspørsmål, trenger man en overordnet plan (forskningsstrategi) for hvordan man skal gå frem for å få dette gjennomført. Forskningsstrategi handler om hva hvilke metoder som skal brukes for å samle inn og analysere data. Valg av forskningsstrategi skal ha en sammenheng med forskningsdesignet i forskningen, slik at det vil være mulig å besvare forskningsspørsmålet og oppfylle målene for studien (Saunders et al., 2012).

Jeg har valgt casestudie som forskningsstrategi i denne studien. Casestudie er en empirisk metode som undersøker et fenomen i dybden og i sin virkelige kontekst, spesielt der grensene mellom fenomenet som studeres og konteksten ikke alltid er tydelig (Yin, 2018). Eisenhardt og Graebner (2007) mener casestudie som forskningsstrategi er relevant når man ønsker å få en rik forståelse av konteksten av forskningen og prosessene som blir vedtatt. beskriver

casestudie som en forskningsstrategi som fokuserer på å forstå dynamikken som er tilstede i enkeltsettinger, og at casestudie kombinerer datainnsamlingsmetoder som intervju, observasjoner, arkiv og spørreskjema. Casestudier har evne til å generere svar på spørsmål som «hva», «hvordan», «hvorfor», og er ofte brukt i utforskende undersøkelser (Saunders et al, 2012). Yin skiller videre mellom fire casestudiestrategier basert på to diskrete dimensjoner (Sunders et al., 2012:179):

- Single case versus multiple case (enkeltsak kontra flere saker);
- Holistic case versus embedded case (helhetlig kontra innebygd sak).

Den første dimensjonen handler om antall tilfeller du undersøker. Single case studie brukes ofte der det representeres et unikt tilfelle, men kan også velges fordi man ønsker å observere og analysere et fenomen få har vurdert før. Ved multiple case, studerer du flere tilfeller innenfor samme emne, for å kunne sammenligne funn på tvers av dem. Den andre dimensjonen handler om analyseenheten. Holistic case betyr at du studerer en organisasjon som helhet, mens embedded case betyr at man undersøker logiske utvalgte underenheter/deler i en organisasjon, mer detaljert.

I dette tilfelle er det en embedded single case studie, som er relevant. Jeg studerer en spesifikk avdeling, barnevernet i Alta kommune – og hva det er som påvirker deres resultat i en planlagt endringsprosess. For å forstå barnevernet og deres posisjon i kommunen, må vi også forstå organisasjonen Alta kommune som helhet.

### **3.3 Innhenting av data**

Jeg har innsamlet data til forskningen gjennom intervju av nøkkelpersoner, noe gjennom observasjoner og en god del gjennom innhenting av dokumenter.

Datainnsamlingen kan deles inn sekundær og primær data (Brymann & Bell, 2015). Primær data er samlet inn av forskeren selv, mens sekundær data er data samlet inn og tolket av andre. I dette tilfellet er sekundær data brukt for å få informasjon og fakta omkring omstillingsprosjektet til Alta kommune. Dokumentene jeg har innhentet er ulike analyser, handlingsplaner, fremdriftsplaner og rapporter som har gitt meg relevant data om casen, men som også har gitt meg mulighet til å sammenligne denne informasjonen mot mine andre

kilder. Primær data i oppgaven er i hovedsak intervjuene der informantenes synspunkter og opplevelser fremkommer, men også observasjoner under intervjuer og som tilstedeværende i barn og ungetjenesten under forskningen.

### **3.3.1 Dokumentinnsamling**

Ved innhenting av sentrale dokumenter knyttet til omstillingsprosjektet, har jeg gjennomført en dokumentanalyse. Dokumentene inkluderer analyser gjennomført av Agenda Kaupang, rapporter fra arbeidsgruppene, handlingsplaner laget ved oppstart av prosessen, evalueringer og andre relevante informasjonsskriv som gir et godt innblikk i prosjektets organisering, grunnlag, prosess og forløp. Dette er alle sekundærkilder som er innsamlet av andre, og en ulempe med slike datakilder er at de er tilpasset formålet til de som har utarbeidet dem (Saunders et al., 2012). Dokumentene jeg har innhentet inneholder fakta, og har styrket informasjonen jeg fikk fra mine informanter. Analysene gjennomført av ekstern aktør, er utrettet for å belyse situasjonen i Alta kommune, og er ikke tilpasset noe annet formål enn det.

### **3.3.2 Intervju**

Formålet til intervju er å få relevant informasjon fra den som intervjues knyttet til temaet. Det finnes ulike intervjuformer, og strukturen på intervjuene kan variere fra vage til sterke. Hvilken grad man bør velge avhenger av forskningen, antall deltakere og forskningsdesignen (Brymann & Bell, 2015).

I denne undersøkelsen valgte jeg å gjennomføre semistrukturerte dybdeintervju av fem utvalgte nøkkelpersoner personer i prosessen. På grunn av covid – 19 situasjonen oppsto det en del forsinkelser i forskningsarbeidet, og det ble dermed ikke gjennomført flere intervjuer. Informantene er valgt ut i fra hvilken rolle de har hatt i omstillingsprosjektet, og jeg har vært bevisst på å intervju personer i ulike roller for å få et godt innsyn i endringsprosessen. De fem informantene består av fem kvinner, der noen er ansatt, noen har et lederansvar og noen er involvert i prosjektets organisering på ulike nivå.

I følge Brymann & Bell (2015) kjennetegnes semistrukturerte intervjuer av at forskeren har laget en intervjuguide på forhånd over spørsmål som skal gjennomgås, men at informanten

har påvirkningskraft i hvordan intervjuet blir gjennomført. Semistrukturerte intervjuer legger også til rette for oppfølgingsspørsmål basert på svar fra deltakerne underveis. I slike intervjuer kan datakvaliteten bli noe svekket, da informanten kan påvirkes av intervjuers toneleie, reaksjoner og kroppsspråk. Eller det kan være en uvant situasjon for informanten å gjennomføre intervju, som igjen kan påvirke hvilken informasjon de deler (Saunders et al., 2012). Fordelen med semistrukturert intervju der spørsmålene i utgangspunktet er like, gir forskeren i større grad har mulighet til å sammenligne informantenes svar. Det kan også gi en mer nyansert og dyp kunnskap om det aktuelle temaet.

Intervjuguidene (se vedlegg 1) ble utformet i henhold til nøkkelpersonene sin rolle i prosjektet. Under intervjuet ble noen spørsmål tilpasset den spesifikke rollen til informantene, men spørsmålene gikk ut på det samme, slik at de skulle være sammenlignbare ved databehandlingen. Jeg opplevde at informantene ga meg tydelige og gode svar på spørsmålene, og at de hadde god innsikt i temaet. Intervjuene varte i gjennomsnittlig 30 minutter hver. Spørsmålene i intervjuguiden ble noe omformulert før de siste tre intervjuene, på grunna av at problemstillingen endret seg underveis.

### **3.3.3 Observasjoner**

Saunders et al., (2012) beskriver to ulike typer observasjoner, deltakende observasjon og strukturert observasjon. Deltakende observasjon handler om at forskeren gjør observasjoner enten ved å være tilstede og studere aktiviteter, eller delta i aktivitetene samtidig som man observerer. I deltakende observasjoner skilles det også mellom skjult og åpen observasjon, der deltakerne enten vet at forskeren er der for å observere eller ikke. Strukturert observasjon er derimot observasjoner gjennomført der du har forhåndsbestemte kategorier som skal studeres, for eksempel ved hjelp av et skjema hvor du krysser av for svaralternativer underveis i observasjonen. En av ulempene ved deltakende observasjoner (Saunders et al., 2012) er at forskerens nærhet til situasjonen kan føre til partiskhet av forskeren selv.

I denne studien har jeg gjennomført deltakende skjulte observasjoner. Under intervjuene var det naturlig å observere kroppsspråk og toneleie, når svarene til informantene ble avgitt, men det ble ikke informert om at jeg gjorde disse observasjonene. Som ansatt i Alta kommune, har jeg også gjort observasjoner gjennom deltakelse i møter og andre treffpunkter, men disse

observasjonene har vært skjulte å ubevisste. De var ikke knyttet direkte til forskningen, men bidro til å gi meg bedre innsikt i emnet jeg undersøkte. For å unngå partiskhet har jeg knyttet observasjonene mine mot funn fra intervju og datamateriale, slik at min rolle som ansatt ikke skulle påvirke dem.

### **3.4 Dataanalyse**

Når man skal analysere data handler det om å beskrive, systematisere, kategorisere og sammenbinde det kvalitative datamaterialet (Saunders et al., 2012).

Ved intervju ble det gjort lydopptak, samtidig som jeg underveis gjorde notater. Notatene inneholdt viktige momenter og synspunkter fra informantene, slik at jeg skulle være obs på dette under transkribering av intervjuene. Ved transkribering av intervjuene ble svarene kategorisert etter spørsmålene jeg hadde i intervjuguiden, fordi under intervjuene ble mange gang svarene til informantene blandet med andre spørsmål.

Dokumentanalysen har bestått i å gjennomgå all innhentet datamateriale, og sortere ut hva som var relevant for denne undersøkelsen. Etter hvert som jeg fikk en tydelig forståelse over de viktigste faktorene som påvirker barnevernet i endringsprosessen, knyttet jeg funnene i datamaterialet mot de ulike kategoriene; drivkrefter, motkrefter, kontekst og ledelse.

### **3.5 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet handler om påliteligheten til datamaterialet er, og om analyser av samme fenomen ville gitt samme eller tilnærmet likt svar, dersom de ble gjentatt eller gjennomført av en annen forsker. Validitet knyttes til

om forskningen har vært hensiktsmessig gjennomført for å komme frem til målet i forskningen, om resultatene kan generaliseres til andre relevante settinger, og om man faktisk måler det man har som hensikt til å måle i undersøkelsen (Saunders et al., 2012).

Jeg har benyttet meg av flere ulike datamaterialer for å styrke studiens reliabilitet og validitet. Jeg har innhentet dokumenter av ulike slag, observert ulike settinger, og intervjuet fem informanter som alle spilte en rolle i endringsprosessen til barnevernet. Ved å få innsikt fra

flere vinkler, har det styrket troverdigheten av studien. Jeg har henvist til kildebruk gjennom hele casen, for å vise til hva som er funn fra eksisterende litteratur, og hva som er hentet fra datamateriale og intervju. Under intervju har jeg benyttet lydopptak, for å sikre riktig gjengivelse fra informantene. Dokumentene jeg har benyttet meg av er dokumenter som har vært sentrale i endringsprosessen, bestående av fakta om den planlagte endringen i Alta kommune. Som ansatt i Alta kommune har jeg hele tiden vært bevisst på at mine subjektive meninger ikke skulle påvirke studien, og har unngått dette ved å innhente informasjon fra flere ulike kilder som kunne knyttes sammen. Innhenting av ulik informasjon har også styrket at undersøkelsen faktisk har gitt svar på det som var målet med studien.

Studien kan til dels generaliseres til sammenlignbare settinger, som for eksempel andre offentlige organisasjoner som har vært igjennom en planlagt endringsprosess. Faktorene som påvirker resultat kan derimot være annerledes, da omgivelsene rundt endringen har en viktig betydning.

Når man forsker på egen organisasjon, er det viktig å være klar over sin dobbeltrolle som ansatt og forsker for å styrke troverdigheten av studien. En fordel som ansatt er at man har god kjennskap til organisasjonen og hva som foregår der. Ulempen ved dette er at sine egne antakelser og meninger kan gi hindringer for å undersøke tema som kunne beriket forskningen (Saunders et al., 2012). Brannick & Coghlan (2007) påpeker at å forske på egen organisasjon ikke trenger å være problematisk, så lenge man er bevisst på begge rollene sine, og at man kan bidra med å gi kunnskap om hvordan organisasjonen egentlig er. Jeg har ivaretatt dette ved å innhente datamateriale fra både intervju, observasjoner og dokumenter. Gjennom datainnsamling har jeg vurdert de ulike kildene min opp mot hverandre for å sjekke at de samsvarer, og for å unngå at mine egne subjektive meninger skulle påvirke studien.

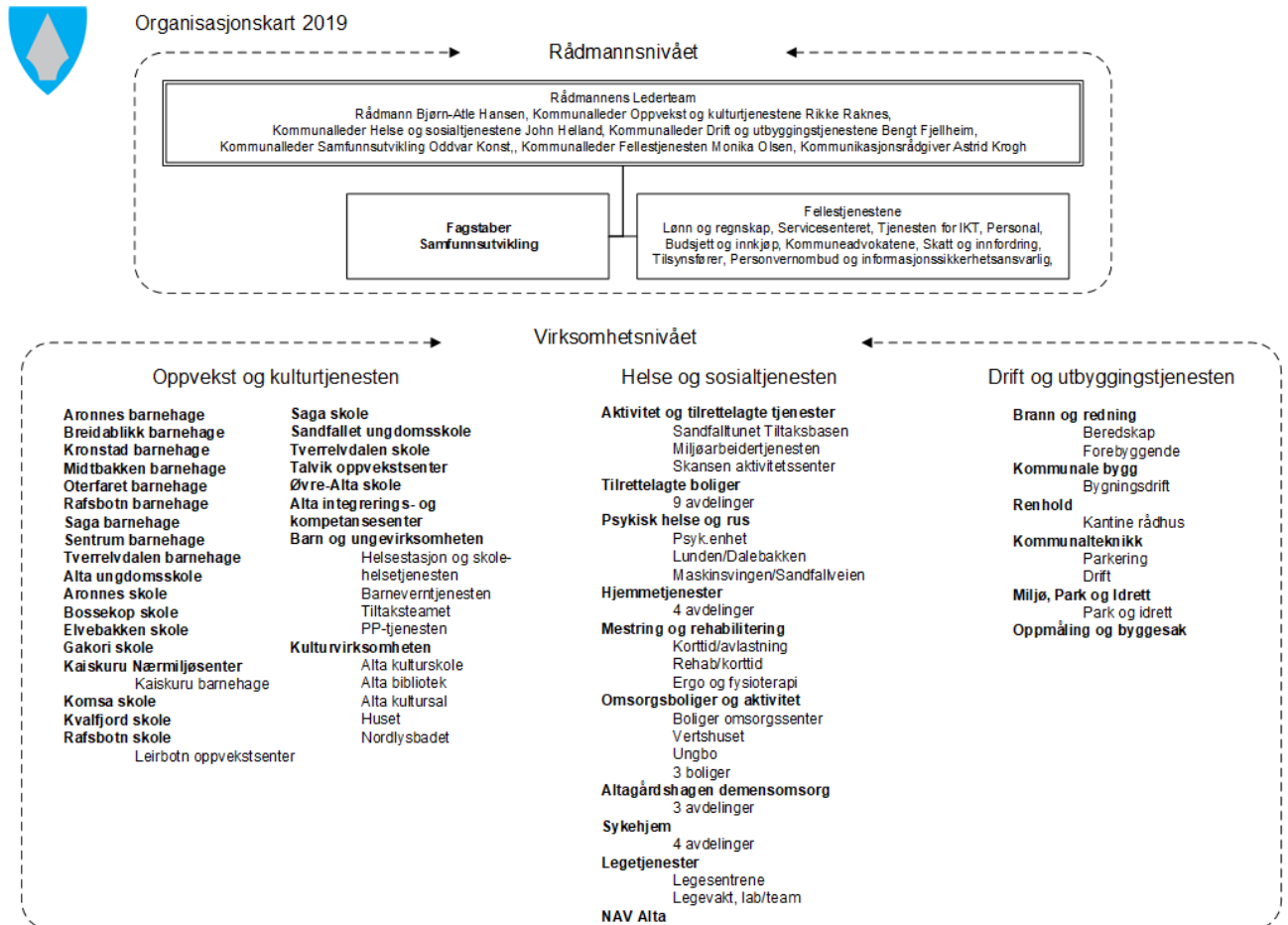
I forkant av intervjuene har informantene mottatt et informasjonsskriv (vedlegg 2) som forklarte forskningen min og hensikten til intervjuet. Her ble det også gitt informasjon om at undersøkelsen ville bli anonymisert, og hvordan personopplysningene ville bli behandlet. Informantene samtykket til å delta ved å signere på dette dokumentet. Anonymiseringen ble også bekreftet under intervjurundene. Alt av notater skrevet under intervju og ved transkribering, ble makulert så snart jeg var ferdig med undersøkelsen. Etter at lydopptakene ble transkribert og undersøkelsen ble ferdig, ble de slettet. For å bevare anonymiteten til informantene, har jeg kalt dem informant 1, 2, 3, 4 og 5.

Jeg har meldt inn og fått godkjent studien av NDS, Norsk senter for forskningsdata, og har ivaretatt hensynet til mine informanter. Ved utsettelse av masteroppgaven, har jeg også meldt ifra om dette i forhold til oppbevaring av opplysninger.



## 4 Beskrivelse av case, Alta kommune og barnevernet

Alta kommune som organisasjon består av et rådmannsnivå, og tre ulike virksomhetsnivå: Helse- og sosialtjenesten, oppvekst- og kulturtjenesten og drift- og utbyggingstjenesten.



Figur 5: Organisasjonskart til Alta kommune (Alta kommune, 2018b).

Kommunen har et kommunestyre som velges hvert 4. år, og det er de som er kommunens øverste organ (Alta kommune, 2018b).

### 4.1 Barnevernet v/Barn og ungetjenesten

Barn og ungetjenesten, med ca. 70 ansatte, som ligger under virksomhetsområde Oppvekst og kultur, består av fire avdelinger: pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, tiltaksteam og helsesykepleiertjenesten. Barnevernet har også ansvar for storbakken ungdomssenter, som er Alta kommune sin egne barneverninstitusjon. I tillegg har barn og

ungetjenesten et serviceteam som betjener alle avdelingene og brukerne. Barn og ungetjenesten gir tverrfaglig tjeneste til barn og unge i Alta kommune (informant 1).

Barnevernet i Alta har som oppgave å gi hjelp til barn og ungdom, som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. De skal gi nødvendig bistand og omsorg til rett tid, og bidra til trygge oppvekstvilkår for barn og unge. Ved å tilby ulike tiltak i samarbeid med hjemmet skal de gi barnet den mest hensiktsmessige løsningen. Tiltakene de tilbyr er ofte i samarbeid med de andre avdelingene i barn og ungetjenesten, men også andre virksomheter innad i Alta kommune eller andre organisasjoner, både private og offentlige. De arbeider ut i fra lover og regler som skal gi de rettleiding i forhold til hvilke valg som skal tas med tanke på barnets beste, i hovedsak lov om barneverntjenester, barnekonvensjonen og barnevernloven. Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn og unge mellom 0 – 18 år som oppholder seg i kommunen, og tiltak som iverksettes kan løpe fram til ungdom fyller 23 år dersom det er behov for det og de samtykker til videreføring (Alta kommune, 2018a).

Barnevernet i Alta har delt seg opp i tre team, der to er rettet mot undersøkelse og hjelpetiltak, mens et er knyttet til omsorgstiltak. Hvert team har en egen teamleder, som sammen med sine ansatte vurderer og avgjør hvilke tiltak som er riktig i forhold til barnets beste. I vanskeligere saker må også barnevernsleder inn før endelig avgjørelse, og i noen tilfeller også leder for hele barn- og ungetjenesten (informant 5).

## **4.2 Omstillingsprosjektet**

I Alta kommune er det kommunestyret som har vedtatt at de skulle gå i gang med prosjektet «Alta kommune – endret for livskraftig drift i 2018», og de er dermed prosjektets eier. Det startet med at Alta kommune behandlet KOSTRA-data i økonomiutvalget i mai 2017 (KOSTRA skal gi informasjon om ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner til flere brukere (eksterne), både kommuner, fylkeskommuner, departementer, andre statlige myndigheter og media mv. (Regjeringen, 2020)), hvor det fremkom at kommunen hadde veldig dyre tjenester på nesten alle områder, sammenlignet med andre lignende kommuner. De har ikke for lave inntekter, men kommunen vil yte mer på kvalitet og volum en inntektsrammene tillater. Fremover vil Alta kommune sitt investeringsbudsjett øke betraktelig, og derfor er det også viktig at kommunen oppnår effekt av investeringene

gjennom en mer rasjonell og kostnadseffektiv drift. Alta kommune har store strukturelle utfordringer i form av for mange små virksomheter, som igjen medfører høyere kostnader på grunn av smådriftsutfordringer (Alta kommune, 2018c).

For å være i stand til å møte fremtidens behov innenfor kommunale tjenester i Alta kommune, var det nødt til å bli gjennomført endringer. Behovet for tjenester frem mot 2040 viste store forskjeller i de ulike tjenestene, der veksten innenfor pleie og omsorg helt klart var størst. Behovet innenfor skole, barnehage og barnevern viste en svak nedgang. Den økonomiske planleggingen i kommunen må ta hensyn til innbyggernes behov, samtidig som de må klare å levere effektive tjenester, og prosjektets mål ble derfor å skape varige endringer for sunn økonomisk drift og dimensjonering av tjenester i hele tjenesteproduksjonen. For å ta ned kostnader vedtok økonomiutvalget igangsettelse av prosjektet, før kommunestyret deretter vedtok rammene og organiseringen av det. Omstillingsbehovet (effekt målet) ble beregnet til 80 millioner kroner frem mot 2021 (senere utvidet til 93,8 millioner frem mot 2022). Bestillingen ble konkurranseutsatt, der Agenda Kaupang vant og kom inn som ekstern aktør for å bistå kommunen i prosessen (Alta kommune, 2018c).

Prosjektet ble organisert med ulike typer grupper, som har ulike typer ansvar (Alta kommune, 2018d):

- Styringsgruppen representerer prosjektets eier, og har ansvaret for at målene blir realisert.
- Prosjektgruppen består av rådmannen som er øverste administrative leder og hovedansvar for alle omstillingsprosesser, samt rådmannens lederteam og to hovedtillitsvalgte.
- Prosjektleder er bindeleddet mellom alle grupper, og har ansvaret for organisering og planlegging av prosjektet.
- Arbeidsgruppene (6 stykk) sitt arbeid var å identifisere tiltak og handlingsrom for å muliggjøre effektivisering, ved å gå i gjennom alle analysene. Underveis i prosessen ble prosjektet utvidet med to arbeidsgrupper til.
- Agenda Kaupang innleid som ekstern kompetanse, for å bidra med gjennomgang og analyse av ulike tjenestemråder, samt bistå ledere underveis i omstillingsprosessen.

Agenda Kaupang foretok en nåsituasjonsanalyse av virksomhetsområdene, og ga deretter anbefalinger om hvordan effektmålet skulle fordeles mellom de ulike tjenestene. Effektmålet til barnevernet ble vurdert til 6-9 millioner. Det måtte legges frem konkrete tiltak for å redusere kostandene, som skulle deles inn i både kortsiktige og langsiktige tiltak.

Styringsgruppen ga dette arbeidet til arbeidsgruppene.

Prosjektet skulle fremme (Alta kommune, 2018c):

1. Tiltak som reduserer dagens tjenesteproduksjon
2. Tiltak som øker effekten i tjenesteproduksjonen
3. Tiltak som øker inntektene

Siden Alta kommune er en så stor organisasjon var det nødvendig å starte opp med et virksomhetsområde først, og komme i gang med prosessen der, før man gikk i gang med neste virksomhet. Helse- og sosialtjenesten startet arbeidet først, men våren 2018 begynte også virksomhetsområde Oppvekst og kultur sin prosess. Arbeidsgruppen knyttet til barneverntjenesten, ble opprettet etter at arbeidsgruppen innen grunnskole og barnehage var startet opp. Arbeidsgruppene sin oppgave var å foreslå tiltak for å redusere utgifter i henhold til vedtatt effektmål, som deretter ble vurdert og eventuelt vedtatt av kommunestyret. Når tiltak var blitt vedtatt, ble det kommunalleder og avdelingsleder i det aktuelle tjenesteområde sin oppgave å følge opp tiltakene, også kalt delmål. Effektmålet for barnevernet ble vedtatt til 4,5 millioner for budsjettet i 2019, og det er resultatene til barnevernet for 2019 jeg har valgt å analysere i denne studien (Alta kommune, 2018e).

## **5 Empiriske funn**

I dette kapittelet vil jeg presentere funn fra forskningen og knytte de opp teorien jeg har presentert i kapittel 2. For å undersøke hvilke faktorer som påvirker resultatene til barnevernet i denne prosessen har jeg tatt utgangspunkt i forskningsmodellen min, og starter med å legge frem funnene mine knyttet til endringens drivkrefter. Deretter går jeg nærmere inn på motkreftene og konteksten til endringen, før jeg til slutt presenterer funn knyttet til endringsledelsen som har en rolle gjennom hele prosessen. Underveis vil jeg også si noe om funnene rundt selve gjennomføringen av endringsprosessen, fordi det er relevant for å forstå de ulike påvirkningsfaktorene.

Først vil jeg si kort hvilke resultater barnevernet har levert i endringsprosessen for 2019, slik at presentasjonen videre kan bidra til å forklare resultatene.

### **5.1 Resultatene til barnevernet**

Siden Alta kommune sitt omstillingsprosjekt løper frem til 2022, kan man ikke si noe om de endelige resultatene totalt sett (informant 2), men for barnevernet sin del kan man nå studere deres resultater målt i 2019. De har vært igjennom alle stegene i endringsprosessen, og rapporterer nå en gang per halv år på gjennomføringen av vedtatte tiltak, ifølge dokumentanalysene. Effektmålet til barneverntjenesten ble for 2019 vedtatt til 4,5 millioner.

For å innfri effektmålet, måtte barnevernet iverksette ni tiltak, som innebar å gjøre endringer knyttet til fosterhjem og plasseringer, reduksjon av plasseringer, gjennomgang av interne rutiner og praksis, og gjennomgang av andre vedtatte tiltak som medførte kostnader i tjenesten. Ut i fra dokumentanalysen rapporterte barnevernet for 2019, at alle tiltak var igangsatt, men at tiltakene i forbindelse med prosjektet har tatt lengere tid å avhende og det ble meldt inn at innsparingsmålene ikke ville nås fullt ut som følge av det. Videre kan man se i en oversikt, at ut av de ni tiltakene som ble vedtatt, oppnår kun to av disse effektmålene, fire innfrir delvis effektmålene og tre innfrir ikke i det hele tatt. Informantene forteller at alle tiltakene ble prøvd innarbeidet i de daglige rutinene, men på grunn av kompleksiteten i barnevernet og deres oppgaver, lot ikke alle seg implementere. Kompleksiteten i tiltakene gjør det også vanskelig å si nøyaktig oppnådd effektmål på de tiltakene som er blitt helt eller

delvis gjennomført, men fokuset i studien har vært å se på faktorene som påvirker resultatet til barnevernet.

## 5.2 Endringens drivkrefter

Ved oppstart av prosjektet erkjente Alta kommune behovet for endring, som var på grunn av anstrengt økonomi (Alta kommune, 2018c), og dette stadiet kan også sammenlignes med oppføringsfasen i Kurt Lewin (1947) sin tre stegs modell. I denne fasen klargjør organisasjonen seg for endring og drivkreftene, som forteller hva som må endres og hvordan endringen skal foregå, mobiliseres.

I dokumentanalysen fremkommer det at Alta kommune har brukt Digitaliseringsdirektoratet sin prosjektmodell «Prosjektveiviseren» som grunnlag i omstillingsprosjektet, som er en felles prosjektmodell for offentlig sektor. Det er en modell som kan brukes i alle typer prosjekter, som dekker hele prosessen og beskriver fasene prosjektet skal gjennom og de ulike beslutningspunktene. Det er et verktøy for prosjektledere og prosjekteiere, med hovedfokus på den overordnede prosjektstyringen i grenseflaten mellom disse. Formålet til veiviseren er å bidra til flere vellykkede prosjekter (Digitaliseringsdirektoratet)..



Figur 6: Prosjektveiviseren (Digitaliseringsdirektoratet).

Dokumentanalysen viser at dette var Alta kommune sin skisse til den overordnede prosjektplanen deres, som ble benyttet i prosjektet frem til virksomhetsområdene og de aktuelle avdelingene fikk i ansvar å iverksette tiltak for å oppnå vedtatte effektmål. Fase 5 løper ennå, fordi det er her måling av vedtatte tiltak gjennomføres hvert halvår. Ved hjelp av denne laget Alta kommune seg en egen oversikt over hovedtrekkene til hva de ønsket å få gjort i de ulike fasene.

Fase	Tidsrom (fra-til)	Hoved leveranser i fasene
Konseptfasen		Vedtak i økonomiutvalget 24.5.17. Prosjektforslag utarbeides, formannskapet godkjenner forslaget 28.6.
Planleggingsfasen	1.6 – 31.8. 2017	Ekstern kompetanse innhentes ved konkurranseutsetting.
		Endringsbehov defineres og felles situasjonsforståelse skapes. Styringsdokumenter utarbeides.
Gjennomføringsfase	1.9. 2017 – 1.11.2018	Gevinstrealiseringsplan og andre plandokumenter utarbeides og skal ligge til grunn for hele prosjektet. Tidligere analyser gjennomgås.
		Prosjektet rapporterer fortløpende til styringsgruppe og prosjekteier.
Avslutningsfasen	31.12.2018	Evaluere og avslutte prosjektet.
		Sluttrapport utarbeides.
Realisere	1.1.2019	Realisere mål og gevinster.

*Figur 7: Alta kommunes hoved leveranser til fasene, knyttet til Digitaliseringsdirektoratet sin prosjektmodell.*

Den teleologiske modellen til Van de Ven & Poole (1995), har intensjoner som drivkraft og Jacobsen (2018) viser fem faser i en teleologisk endringsprosess som kan sammenlignes med Digitaliseringsdirektoratet sin prosjektmodell.

Som i Jacobsen (2018) sin modell, ble det i fase 1 hos Alta kommune utformet et prosjektforslag der det ble kartlagt hvorfor Alta kommune må foreta endringer, som var på grunn av den økonomiske situasjonen og fremtidens behov. Kommunen har strukturelle utfordringer, med mange små virksomheter, som fører til smådriftsutfordringer på flere av tjenesteområdene. «Målet med omstillingsprosjektet er å gjøre Alta kommune i stand til å

møte fremtidens behov for kommunale tjenester. Det er store forskjeller i hvor mye behovet for ulike tjenester vokser frem til 2040. Veksten er klart størst for pleie- og omsorgstjenester med en økning av behovet på 108 % frem mot 2040 (sett i forhold til 2016 nivå). Behovet for skole, barnehage og barnevern er forventet å reduseres noe. Kommunens økonomiske planlegging må ta hensyn til utvikling i tjenestebehovet, og at behovet er ulike for de ulike tjenestene» (Alta kommune, 2018f).

I fase 2 ble endringsbehovet og målet for prosjektet fastsatt, og her ble effektmålet til kommunen vedtatt. I følge flere av informantene var det ved oppstart av prosjektet tydelig at formålet til prosjektet var å ta ned kostnader, noe som også bekreftes av dokumentanalysen. Som tidligere nevnt i beskrivelsen av prosjektet, vedtok kommunestyret et effektmål til prosjektet for perioden 2018-2021 på 80 millioner, og at ulike tiltak på tvers av tjenesteområdene skulle innfri dette. Senere er effektmålet økt til 93,8 millioner frem til 2022.

Videre ble det i fase 3 utviklet en plan for hvordan prosjektet skulle gjennomføres og prosjektet ble organisert med ulike typer grupper som ble gitt ulike typer ansvar (Alta kommune, 2018d). Videre forteller informant 2 at det i prosjektet ble satt korte frister for de ulike fasene, for å oppnå at det skulle bli gjennomført. Informant 2 forteller at siden det var usikkert hvordan prosjektet skulle bli tatt tak i, fikk kommunen også inn Agenda Kaupang som ekstern aktør, for å bistå dem i arbeidet. Agenda Kaupang har bistått med kartlegging av tjenesteområdene gjennom befaringer, intervjuer, KOSTRA analyser, dokumentstudier og spørreundersøkelser. På bakgrunn av dette utarbeidet de en nåsituasjonsanalyse, som de tok utgangspunkt i når de anbefalte hvordan effektmålet på 80 millioner burde fordeles på tjenesteområdene, før de ulike arbeidsgruppene ga forslag på tiltak i henhold til fordelingen. Som tidligere nevnt under kapittel 3, ble det først igangsatt omstillingsarbeid knyttet til Helse- og sosialtjenesten i kommunen. Under intervjuet forteller informant 2 at det fremkom i nåsituasjonsanalysen til Agenda Kaupang, at de største utfordringene lå innenfor dette tjenesteområdet, og de ble pekt ut som området med størst innsparingspotensial. Der er det og blir det fortsatt gjennomført store strukturendringer. I Alta kommune vil det i årene fremover bli flere eldre og mindre yngre, og med organiseringen som var ved starten av prosjektet ville det ikke vært særlig med økonomi igjen til andre tjenesteområder dersom Helse- og sosial fortsatte på samme måte (informant 2). Analysen til Agenda kaupang viste at Oppvekst- og kulturtenesten var området som hadde nest størst potensiale knyttet til innsparing, hvor



grunnskole og barnehage ble vektlagt mest (24-32 millioner) og potensiale til barneverntjenesten ble satt til 6-9 millioner.

I Jacobsen (2018) sin modell, handler fase 4 om å gjennomføre aktivitetene, mens Alta kommune sin avslutningsfase (fase 4) handlet om å få vedtatt hvilke tiltak som skulle gjennomføres for oppnå effektmål, slik at prosjektet kunne bli overført ut i linjen og komme i gang. Selv om disse fasene ikke kalles akkurat det samme, vil jeg påstå at de går litt over i hverandre og er svært like. Arbeidsgruppene sine forslag til tiltak ble vurdert, og kommunestyret tok endelig beslutning på hvilke tiltak som skulle iverksettes. Hvordan og hvorfor organisasjoner må endre seg kan oppfattes ulikt av de ulike menneskene som jobber i organisasjonen, Jacobsen (2018). Dette vises også i hvilke tiltak som ble vedtatt av kommunestyret, knyttet til Oppvekst og kulturområdet. Fagpersoner i arbeidsgruppene ga sine anbefalinger ut i fra hva de mente var riktig knyttet til sitt fagområde, mens politikerne sine vedtak kan knyttes til sine politiske standpunkter. Behovet for endring ble forstått av arbeidsgruppene, men oppfatningen av hvilke løsninger som var best for å innfri effektmålet ble ikke delt av de to arbeidsgruppene i OK og kommunestyret.

Dokumentanalysen viser at arbeidsgruppen fra barneverntjenesten kom med en anbefaling om effektmål til 11,3 millioner, og skole og barnehage sin arbeidsgruppe kom med forslag til tiltak på 46,5 millioner. Til sammen kom det dermed anbefalinger fra fagpersoner innenfor Oppvekst og kulturvirksomheten, om effektmål på 57,8 millioner, mens det av politisk hold ble vedtatt 11,7 millioner for budsjettet i 2019 (skole og barnehage 7,2 millioner og barnevern 4,5 millioner). Anbefalingene gitt fra arbeidsgruppen i skole og barnehage var med bakgrunn i at en strukturendring innenfor dette virksomhetsområdet (i hovedsak innenfor skole) kunne frigitt mye mere midler. Dermed ser vi at den politiske maktkampen trekker organisasjonen i ulike retninger slik som Christensen et al., (2020) påpeker. Dette vil jeg gå nærmere inn på under kapittel 5.3, hvor jeg ser på omgivelsene knyttet til konteksten til endringen.

Til slutt i fase 5, realiseringsfasen, ble ansvaret for gjennomføring av tiltakene overført til virksomhets- og avdelingsledere. For å måle gevinstene ble det ifølge dokumentene vedtatt av kommunestyret at det skulle rapporteres en gang per halv år på gjennomføring av vedtatte tiltak. Når ansvaret ble flyttet ut til virksomhetene fra fase 4 til fase 5, og tiltakene skulle iverksettes beveget organisasjonen seg også over i steg to (gjennomføringsfasen) i Kurt Lewin (1947) sin tre stegs modell.

Det fremkommer videre i dokumentanalysen, at etter endelig beslutning av tiltak, ble de implementert i tjenesteområdet, og ble deretter kalt delprosjekter. Kommunalleder for hvert virksomhetsområde ble ansvarlig for alle sine avdelingers delprosjekt, mens leder for hvert delprosjekt ble avdelingsledere/virksomhetsledere. Det ble opprettet et omstillingsteam knyttet til prosjektet som skulle fungere som en kompetansebase i gjennomføringen av delprosjektene, og teamet skulle bistå lederne i gjennomførings- og realiseringsfasen. Informant 2 påpeker at det har vært tydelig hvordan rollefordelingen skulle være i prosjektet, og at det var ledernes ansvar å gjennomføre endringene.

### **5.3 Endringens motkrefter**

Det blir nevnt av informant 4 at det opplevdes noe motstand mot endringsprosessen ved oppstart i barnevernet. Det opplevdes lite informasjon knyttet til implementering av endringene, og om hvorfor dette skulle gjennomføres. Det ble i større grad presentert som oppgaver som bare måtte gjennomføres, og ikke som oppgaver som var en del av en endringsprosess. I intervjuene påpeker flere av informantene at barnevernet allerede har et høyt arbeidspress, og at prosjektet ga en enda større belastning. Det oppsto også usikkerhet for hva disse endringene ville ha å si for de ansatte og dere arbeidshverdag. Motstand til endring blant de ansatte i barnevernet, kan sees opp mot punkt 1, 4 og 5 i Stangelands (2008) artikkel. Det opplevdes som både unødvendig med endring, de var komfortable med måten arbeidet ble utført på, og de var bekymret for enda flere arbeidsoppgaver. Informant 4 forklarer også at motstand oppstod fordi endringene førte til konsekvenser, og for de ansatte fikk det blant annet innvirkning på samspill med noen fosterhjem. Dette ble et svært tidkrevende arbeid, fordi det var vanskelig for utenforstående å få forståelse for innsparinger i et slikt område. Selv om ansatte var komfortable med måten arbeidsoppgaver ble utført på, og kanskje ikke ønsket endringer knyttet til dem, handlet det også om deres egen trygghet i forhold til å ta gode faglige beslutninger (informant 3).

Det ble også påpekt at det er behov for mer lederstøtte på områder som ikke er deres fagfelt, slik som en endringsprosess. Motstand fra ledere kan knyttes til nettopp det å mangle nødvendige ferdigheter til å lede endringsprosess og møte motstand fra de ansatte, i følge Stangeland (2008). Ved oppstarten av hele endringsprosessen forteller informant 2 at det var

noe motstand blant ledelsen og administrasjonen, i forhold til manglende forståelse om hvorfor de skulle gjøre dette, dette hadde vært prøvd før, og dette ville ikke være gjennomførbart, men at denne avtok ganske fort.

#### **5.4 Endringskontekst – omgivelsene**

Gjennomføringsfasen handler om å ta organisasjonen fra nåværende til fremtidig fase, og organisasjonens spesifikke situasjon og kontekst må analyseres for å kunne styre endringen mot målet (Balogun et al., 2016). De avgjørelsene som handlet om vedtak av hvilke tiltak som skulle gjennomføres i de ulike virksomhetsområdene, kan også knyttes til konteksten for endringsprosessen, for dette handler ikke bare om drivkreftene til endringen, men også om omgivelsene til Alta kommune som organisasjon og omgivelsene til barnevernets spesifikke situasjon. De politiske standpunktene og avgjørelsene er et viktig element som påvirker endringen. At konteksten kan påvirke endringen støttes også av teorien til Jacobsen (2018), som påpeker viktigheten av å forstå både den indre og ytre konteksten når man skal forstå organisasjonens mulighet til å endre seg, som da kan innebære både økonomiske, politiske og strukturelle forhold.

På grunn av de tiltakene som ikke ble vedtatt, oppsto det noe frustrasjon i hele Oppvekst og kulturvirksomheten, ifølge flere av informantene. Dette kom som en følge av at anbefalingene knyttet til strukturendringer innenfor skole, som ble sett på som realistisk og riktige av mennesker som jobber i organisasjonen og står i de daglige utfordringene, ble avvist av den politiske ledelsen. Informant 2 trekker frem at man samtidig også må ha en forståelse for at det å være politiker ikke er en enkel jobb, fordi de må møte innbyggerne, deres krav og behov, på en annen måte enn de som arbeider i selve organisasjonen. «En kommune er utrolig kompleks. Vi skal på en måte ivareta alt fra et barn blir født til man på en måte går i graven», sitat informant 2. Videre forteller informant 2 at struktur er veldig dyrt i kommuner, og for å gjøre store innsparinger er det gjerne strukturen man må gjøre noe med, men innenfor skole og barnehage der muligheten er størst, blir ikke dette gjort noe med foreløpig. Det er veldig lett å si ja til noe som er positivt når man er politiker, da blir man gjerne mer populær, men når det kommer til det som er negativt, som for eksempel å kutte noe, blir det gjerne oppstandelser blant innbyggerne som blir påvirket av kuttet.

Avgjørelsen til å involvere barnevernet i en planlagt endringsprosess, med intensjon om økonomiske innsparinger, tror flere av informantene også er knyttet til manglende forståelse av hvordan virkeligheten er i barnevernet. Det handler om omgivelsene som barnevernet står i det daglige, og de utfordringene de møter der. Informant 1 nevner at det kanskje ikke var så realistisk å ha et så sårbart område med i et slikt prosjekt. Informant 4 tror at viljen til å forstå er tilstede, men at det er vanskelig for de som ikke jobber i avdelingen å forstå omfanget både knyttet til arbeidshverdagen til de ansatte, og det samfunnet vi lever i forhold til mer vold, psykiatri og rus i hjem. Det nevnes av flere informanter at barnevernet må få dette formidlet, og at det siste året er kommet på plass et årlig fremlegg i hovedutvalget i forhold til barneverntjenesten, som hjelper litt på forståelsen. Derimot påpeker informant 3, at det virker som at den forståelse forsvinner like fort, siden informasjonskanalen er der så sjeldent. «Allikevel vil nærhet og kunnskap mangle så fremt ikke noen kommer for å hospitere hos barnevernet», sitat informant 4.

Agenda Kaupang sine hovedfunn knyttet til sin analyse av barneverntjenesten i Alta kommune er at andelen yngre innbyggere og enslige forsørgere trekker behovet for barnevernet opp. Antall meldinger er økt, og det brukes mye tid på undersøkelser av meldinger. 5,1 % av barn under 17 år har barnevernstiltak, og drift av barneverntjenesten er dyrere enn i sammenlikningskommunene. Når Alta kommune mottar så mange meldinger, samtidig som det er mange barn plassert under omsorg (da har en rettsinstans avgjort hvor barnet skal bo) og flere barn blir frivillig plassert, så bør man stille spørsmål om hvorfor det er slik, ifølge informant 3. Som informant 1 sier: «det er Alta som samfunn sitt problem, ikke bare barnevernet sitt». Og det er dette flere av informantene vil at det skal bli mer fokus på, forståelsen for hva som egentlig skjer innenfor barnevernet og hvorfor dette skjer. En endringsprosess med fokus på økonomiske innsparinger, reparer ikke slike utfordringer, og barnevernet alene klarer heller ikke det. Politikere må mer på banen her. Det spesifikke miljøet og de strukturelle egenskapene i en offentlig organisasjon kan påvirke endringen (Van de Voet et al., 2015), slik som disse funnene om utfordringene i barnevernet bekrefter. I rapporten fra gruppearbeidet til barnevernet sies det: «Barnverntjenesten i Alta drifter kostnadseffektivt og rasjonelt i forhold til kommunene det sammenlignes med. Dette betyr ikke at det ikke kan være rom for enda mer effektiv drift. Men tallene må forstås i forholdet mellom kommunene det sammenlignes med, der Alta har høyest antall meldinger til barnevernet og det kreves stor personalinnsats for å undersøke disse og relativt sett mindre økonomisk innsats på tiltak».

Som informant 1 poengterer, så er det slik at i denne tjenesten jobbes det med mennesker, og selv om effektivisering kan gjøres på mange steder, krever fortsatt disse tjenestene at vi har ressurser nok til å møte menneskene og oppfylle de kravene i loven som stilles til barnevernet. Her er det er lover og regler som styrer deres arbeid, og som er der for at de skal utøve barnets beste. Under intervjuet forteller informant 1 videre at det som er viktig i å forstå i et tjenesteområde som Barn og unge, er at barnevernet sammen med de andre avdelingene i Barn- og ungetjenesten arbeider for noe de kaller «tidlig innsats». Kort fortalt betyr det at de skal inn med hjelpetiltak så snart som mulig slik at barn får den hjelpen de faktisk har behov for, tidlig nok. Ved å komme tidlig inn, å få i gang en god jobb – kan de unngå at barnet kommer i systemet senere som en ennå tyngre sak. Det er lett at det oppstår en ond sirkel i dette tjenesteområdet, fordi dersom jobben ikke blir gjort godt nok straks noe oppdages, vil de mest sannsynlig få saken tilbake i fanget på et senere tidspunkt, men da med enda større utfordringer og ennå større kostnader. Alt barnevernet foretar seg koster penger, men det er stor forskjell på kostander knyttet til hjelpetiltak i hjemmet kontra kostnader knyttet til barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Derfor har alle avdelingene et stort fokus på tidlig innsats, men det krever også nok antall ansatte og kapasitet til å utføre det. Informanten 1 sier videre at i et slikt tjenesteområde deler man arbeidsoppgavene i *må*, *bør* og *kan* oppgaver. *Bør* og *kan* er de oppgavene det går utover når man må ha så fokus på innsparinger. Og det er kanskje disse to oppgaveområdene som er viktige for å komme tidlig nok inn, og for å kunne spare penger på sikt. Slike oppgaver krever nok tid og ressurser.

Barnevernet har ifølge flere av informantene, forståelse for at det alltid er behov for å delta i endringsprosesser, for å oppnå gode og effektive arbeidsmetoder, men mener at økonomien ikke er det som bør ha størst fokus. «Alt barnevernet gjør koster penger», sitat informant 3, og disse kostnadene er knyttet til hvilke tiltak som er den beste løsningen for barn og unge. Og selv om barnevernet klarer å redusere noen tiltak, eller gjøre endringer knyttet til hvilke kostnader de ulike tiltakene vil ha, vil det alltid være uforutsigbart. Situasjonene kan endre seg i over natter, og derfor må fokuset være mot barn og unge, og hva som kan gjøres for å unngå at de havner i barnevernet sitt system. «Plasseringer og omsorgsovertakelser er spesielt uforutsigbart, og kan ikke settet som mål for innsparing», sitat informant 3. Informant 3 forklarer videre at organiseringen i tjenesten kunne også vært gjort annerledes for å bli mer effektiv og kostnadsbesparende, ved for eksempel mer spesialisering blant de ansatte slik at de kunne fulgt tiltak tettere. Dette vil ha krevd kompetanseheving og flere ressurser, men det ville også skapt en mindre utfordrende arbeidshverdag for de ansatte, som igjen kan føre til at

de står lengere i jobben sin.. Fokuset bør derfor også være rettet mot arbeidet barnevernet gjør, hvordan de er organisert, og hvordan de kan oppnå en stabil arbeidsstokk, som nevnes som selve grunnmuren i tjenesten. Dersom de får dette på plass, vil økonomiske innsparinger bli tydelige på langsikt. Dette som gjøres nå oppfattes mer som «brannslukking», og vil gi liten eller ingen effekt. Det oppleves frustrerende når det føles som at det som at det økonomiske fokuset er det viktigste, at det går på bekostning av barnas beste og de ansatte mister motivasjonen fordi de føler at de ikke får gjort jobben sin godt nok (informant 3).

## **5.5 Endringskonteksten – tid og kapasitet**

Meyer og Stensaker (2006) mener at tid og kapasitet er essensielt i en endringsprosess. Alta kommune har vært bevisst på at det ble gitt nok tid i prosessen, samtidig som de hadde krav om effektivitet for å få frem tiltak og hvordan de ulike tjenesteområdene skulle oppnå dem (Informant 2). De var også opptatt av at det ikke måtte bli en for langvarig prosess, som førte til at deltakerne mistet fokus, og satte derfor en klar tidslinje i prosjektet for når de ulike stegene skulle foregå. De hentet inn ekstern aktør og opprettet et eget omstillingsteam, for å bistå ledere i arbeidet, med hensikt i å gi mer kapasitet til endring. Funnene viser at det settes av tid i oppstarten av endringsprosessen, og arbeidsgruppene må sette opp plan for gjennomføring av møter for å komme frem til forslag om tiltak. Agenda Kaupang som ekstern aktør, gir mer kapasitet til endringen ved å bistå i arbeidet ved å utarbeide analyser og lede prosessen frem til tiltak for å oppnå effektmål.

Når tiltakene skal overføres ut til barnevernet, blir det ikke tilrettelagt for tid og kapasitet i like stor grad. For barnevernet blir begge disse faktorene to viktige påvirkningsfaktorer i endringsprosess, fordi tid og kapasitet er noe de allerede har lite av i avdelingen. I barnevernet blir det å ha en stabil bemanning trukket frem som grunnmuren i barneverntjenesten (informant 4). Det har vært utfordrende i barnevernet å oppnå nettopp dette, blant annet på grunn av en tøff og presset arbeidssituasjon. Og få tid og kapasitet til og i tillegg fokusere på innsparinger, følte som for ambisiøst. Ansatte er allerede presset for og nå frister og følge opp sakene sine, og barnevernet har også slitt med sykefravær og utskifting i arbeidsstokken som følge av dette. Det må jobbes med å rekruttere og beholde de ansatte, samtidig som de ansatte må få den kompetansehevingen som er nødvendig for å møte nye krav og utfordringer.

Rekruttering av personell, sammen med god planlegging og involvering av de ansatte slik at de ser en effekt av det de gjør i en endringsprosess, trekkes frem som viktige momenter av Meyer og Stensaker (2006), for å oppnå kapasitet for endring. Det fremkommer ikke i undersøkelsen at det ble gitt noen ekstra ressurser til barnevernet for å delta i omstillingsprosjektet, ei heller hvordan de ansatte skulle håndtere endringene i tillegg til sine daglige arbeidsoppgaver. Informant 4 savnet mer involvering av de ansatte i oppstarten av prosjektet, fordi det er viktig at de som er nærmest fagfeltet involveres. Informant 4 forteller videre, at for å kunne opprette stabil bemanning, trengs det også i denne sammenheng forståelse for hva barnevernet faktisk gjør, med mer ros og mindre ris. I undersøkelsen kommer det frem at det oppleves mye negativt fokus omkring jobben de gjør, og da spesielt fra media og den øvre ledelsen. De får lite eller ingen forståelse for hvor krevende deres arbeidshverdag er, og de føler at forståelse for utviklingen i samfunnet knyttet til barn og unge, mange ganger ikke er tilstede. Ikke bare er det tidkrevende arbeid, men det er også arbeidsoppgaver som påvirker psyken til de ansatte. De møter mennesker i krise, og skal samtidig håndtere sine egne følelser oppi det hele. Det påpekes at det er viktig å sørge for at de ansatte ikke slites ut, men gi dem kapasitet, lyst og vilje til å utføre sine arbeidsoppgaver (informant 3 og 4).

## **5.6 Endringsledelse**

En vellykket endring krever effektivt lederskap (Gill, 2003), og endringen er gjennomførbar dersom man leder den på riktig måte (Jacobsen, 2018). I all teori som jeg har gjennomgått nevnes viktigheten av god endringsledelse, både når man skal fremstille drivkreftene, bremse motkreftene og forstå konteksten til organisasjonen.

For å gå nærmere inn på dette i forhold til endringsprosessen til barnevernet, kan man studere deres ledelse av endring mot funn i artikkelen til Fernandez & Rainey (2006), og deres åtte faktorer for å lykkes innen offentligsektor. Faktorene til Fernandez & Rainey (2006) må deles inn i to omganger, der første omgang handler om toppledelsen (politikerne) sin igangsettelse av prosjektet, før det i andre omgang gjelder kommunalleder og virksomhets-/avdelingsleder sin videreføring av prosessen når tiltakene skal gjennomføres.

Dokumentanalysen viser at Alta kommune i oppstartsfasen av prosessen, nevner de typiske fallgruver som kan gjøre at de får manglende resultater:

- Manglende legitimitet som følge av utydelig strategi og manglende kommunikasjon
- Uklar målsetting og mandat for gjennomføring
- Tidsperspektivet
- Utilstrekkelig kompetanse
- Mangelfull ledelse av prosjektet
- Uklare analyser
- Urealistiske kutt forslag
- Manglende oppfølging av vedtatt tiltak

Disse typiske fallgruvene kan man også sammenligne mot de åtte faktorene som Fernandez & Rainey mener må til for å lykkes med endring, og funnene under viser at for barnevernet sin del er det flere av fallgruvene som påvirker barnevernet sitt resultat i endringsprosessen.

### **5.6.1 Endringsledelse hos politikerne i Alta kommune**

De første tre faktorene til Fernandez & Rainey (2006) handler om å skape en forståelse for endring, lage strategier og planer, bygge støtte og overvinne motstand blant de ansatte, samtidig som ledelsen viser støtte og engasjement til endringen. I dokumentanalysen ble det tydelig at den politiske ledelsen, som øverste ledelse i Alta kommune, bestemte behovet for endring og igangsatte prosjektet. Prosjektet ble organisert med ulike ansvarsgrupper, der både politikere, rådmannsnivået, ledere, tillitsvalgte og noen ansatte ble involvert. En prosjektleder fikk ansvar for planlegging og organisering av prosjektet, og ble bindeleddet mellom alle involverte grupper. Det ble hentet inn ekstern kompetanse for å bistå kommunen i arbeidet, og informasjonssider ble opprettet, slik at både ansatte og innbyggere fikk informasjon om vedtak og fremgang i prosjektet.

Det fremkommer ikke hvor tydelig prosjektet ble formulert til resterende ansatte i kommunen på dette stadiet, men ut ifra dokumenter kan det tolkes som at de fleste ansatte ikke ble involvert før tiltakene skulle iverksettes av kommunalleder og virksomhets-/ avdelingsledere, annet enn ved hjelp av lese informasjonen som ble sendt ut på intranett og via e post. I arbeidsgruppen der forslag til tiltak ble lagt frem, er det ansatte involvert, men da er det



ansatte som har en form for lederfunksjon (Alta kommune, 2018d). Ut ifra intervjuer og dokumenter har toppledelsen og Agenda Kaupang fått kommunisert ut hvorfor det er viktig med endring blant de involverte i starten, og fase 1 anses som gjennomført. I dokumentanalysen ser man at faktor 2 og 3 også er gjennomført, for det foreligger oversiktlige handlingsplaner og tydelige mål, og ledelsen bygger støtte for endring i arbeidsgruppene ved å legge frem utfordringene Alta kommune står ovenfor og hva som bør gjøres. De involverer arbeidsgruppene ved å få de til å komme med forslag om hva som kan gjøres for å oppnå effektmålene. Så er det faktor 4 og 5, som overlapper hverandre i omstillingsprosjektet til Alta kommune, fordi i denne sammenheng er toppledelsen og politikerne de samme, og det er de som avgjør hvilke endringer som skal gjennomføres. Allikevel må de bygge støtte blant kommunalleder, samt virksomhets-/ avdelingsledere, slik at de har tro på prosjektet når de skal iverksette tiltak på sitt område. Dette blir gjennomført ved å involvere ledere på ulike nivå i arbeidsgruppene. Derimot svekkes noe av støtten knyttet til arbeidsgruppene i Oppvekst og kultur, fordi medlemmer i arbeidsgruppene og politikerne ikke er enige om hvilke tiltak som burde gjennomføres. Siden det va to ulike arbeidsgrupper innenfor virksomhetsområdet Oppvekst og kultur, vil de to henge litt sammen i forhold til hvilke mål som ble satt knyttet til ledelse av endringen på dette stadiet. Mangel på enighet om mål og handlinger er en fallgrube ifølge Van de Ven & Sun (2011). Flere av informantene påpeker at selv om man uansett vil være lojal og vise støtte til ledelsen, blir det demotiverende når de ikke får igjennom sine forslag av tiltak som de har tro på.

Faktor 6 til 8 handler om å gi nok ressurser til å få gjennomført endringer, få inn nye rutiner i arbeidshverdagen og få på plass nye strukturer slik at endringene blir varig. Bortsett fra å hente inn Agenda Kaupang i startfasen og opprette et omstillingsteam til å bistå lederne i gjennomførings- og realiseringsfasen, blir det ikke frigitt ressurser eller tildelt ekstra ressurser i endringsarbeidet slik jeg forstår det ut i fra intervjuer og dokumentanalyser. Toppledelsen som i denne omgang handler om politikere, er ikke med i prosessen videre når endringene skal iverksettes, annet enn oppfølging av prosjektet ved å få fremlagt resultatene som leveres på de ulike tiltakene. Ansvar for iverksettelse og oppfølging av tiltak ble tildelt kommunalleder, og virksomhets-/ avdelingsledere under dem. Barnevernet har rapport på hvilke resultater de har levert i 2019, ifølge dokumentanalysen.

## 5.6.2 Endringsledelse i barneverntjenesten

De to siste faktorene til Fernandez & Rainey (2006), kan ses mot ledelse av endringen knyttet til barnevernet. Faktor 1 – 5 har ikke vært tydelig gjennomført i forhold til hva datainnsamlingen viser. Iverksettelse og oppfølging av tiltak, ble kalt delprosjekter. Kommunalleder ble ansvarlig for delprosjektene i sitt tjenesteområde, og virksomhets-/avdelingsleder ble leder for sitt delprosjekt i følg dokumentanalysen. I undersøkelsen kommer det frem fra flere informanter, at ansatte i tjenesteområdet ikke følte at de fikk god nok innføring i endringsprosessen, og det hadde vært ønskelig med større deltakelse blant de ansatte fra starten. Ved gjennomgang av dokumentene ser man at det er ulike deltakere i arbeidsgruppen som har blitt tildelt ansvar for gjennomføring av de forskjellige tiltakene, men det er manglende planer for implementeringen av de. Det er viktig å fremstille drivkreftene slik at behovet og gjennomføringen forstås, og omfavnes entusiastisk av deltakerne (Jacobsen, 2018), men informant 4 fortalte at det opplevdes ikke som et behov for endring knyttet til det aktuelle tjenesteområdet, og at ved igangsettelsen av tiltakene opplevdes det noe motstand mot endringene som måtte gjennomføres, blant de ansatte. De ansatte måtte få en forståelse om hvorfor de måtte endre praksis på flere områder, og det var tidkrevende å få dette innarbeidet. Informant 3 sier at det ikke kom særlig med informasjon om selve prosjektet, men at det opplevdes som at dette bare var oppgaver de måtte ta en del av, men at innsparingsfokuset kom godt frem.

De neste faktorene, fire og fem, påpeker viktigheten med støtte og samarbeid med toppledelsen. Jeg har tidligere nevnt at arbeidsgruppene og politikerne hadde noen forskjellige mål ved vedtak av tiltakene, men dersom det hadde vært mer deltakelse fra ansatte og bedre kommunikasjon mot toppledelsen, kunne kanskje enigheten om tiltakene vært større. «Politikere er langt unna fagfeltet, så her må utfordringer bli formidlet godt», sitat informant 4.

Ressurser til å utvikle nye prosesser og praksis, få inn endringer i nye rutiner og få på plass nye strukturer, er de siste faktorene i god endringsledelse (Fernandez & Rainey, 2006). Dette kan også knyttes til siste fase (frysing) i Lewin (1947) sin trestegs modell. Barneverntjenesten har ikke blitt tildelt ekstra ressurser i prosessen. Ledelsen innarbeidet nye rutiner i henhold til tiltak, mens noen lot seg ikke gjennomføre, og andre igjen ble det nye daglige, samtidig som de også kunne endres ettersom hvordan situasjon i barnevernet utspillet seg (informant 3).

Oppfølgingen har opplevdes som svak blant informantene. Det har vært lite snakk om prosjektet etter at tiltakene ble igangsatt. Informant 1 sier at det var mer aktivitet rundt endringsprosessen så lenge Agenda Kaupang var inne. Derimot er fokuset på økonomi der hele tiden som en følge av endringsprosessen, og nå må barnevernet gi enda tydeligere og faglige begrunnelser før vedtak med økonomiske kostander går igjennom. Dette oppleves som både positivt og negativt i tjenesten ifølge informant 5, positivt fordi faglige diskusjoner kommer fram og får de ansatte å se andre mulige løsninger, men negativt fordi det kan oppleves som om deres faglige vurderinger ikke oppleves som gode nok, og de opplever liten anerkjennelse for jobben de utfører.

## **6 Drøfting**

I denne studien viser jeg at teori om endringsprosesser, kan bidra til å identifisere faktorer som påvirker resultatene i planlagt endringsprosess i barnevernet i Alta kommune. I dette kapitlet vil jeg først gi en kort oppsummering av hva som har påvirket resultatene til barneverntjenesten i den pågående endringsprosessen til Alta kommune, før jeg drøfter dette mer detaljert mot teori, og mot praksis.

Til slutt vil jeg si noe om studien bidrag til forskning, dens styrke og svakheter og mulighetene for videre forskning innenfor dette temaet.

### **6.1 Oppsummering av funn**

Barnevernet oppnår ikke ønskede resultater i endringsprosessen full ut. Det kommer tydelig frem i undersøkelsen at endringsprosessen til Alta kommune med dens drivkrefter, motkrefter, kontekst og ledelse, har stor betydning for hvordan gjennomføringen av den går i barnevernet og litteraturen støtter funnene i stor grad. Intensjonen til endringsprosessen er å kutte kostander, som er et vanskelig mål å oppnå i et tjenesteområde som ikke vet hva morgendagen bringer. Drivkreftene påvirker resultatet ved at de først blir sett på ulikt av arbeidsgruppene i Oppvekst og kultur og den øverste ledelsen, ved at det er mangel på enighet om handlinger for å nå målene. Så blir drivkreftene til endringen ikke sett på som realistiske av ansatte i barnevernet, og bakgrunnen for hvorfor og hvordan endringene skal skje opplevdes som dårlig kommunisert ut til flest mulig, og det oppnås ikke støtte for endringene. Motkrefter oppstår og påvirker endringen fordi det er manglende forståelse for behovet for endring blant de ansatte, og usikkerhet knyttet til deres arbeidshverdag. Konteksten til Alta kommune som organisasjon påvirker resultatet ved at det er den politiske ledelsen som har makten, og avgjør drivkreftene til endringen, men også konteksten til barnevernet som påvirker resultatet ved dens kompleksitet og uforutsigbarhet. I tillegg mangler barnevernet tid og ressurser for å delta i prosessen. De har allerede manglende tid og kapasitet til å utføre de oppgaver som de må gjennomføre fastsatt av lover og regler for barnas beste, og krav de må møte fra staten og politisk hold. Ledelse av endringen kan knyttes til alle disse faktorene, fordi det er viktig hvordan man leder endringen, hvordan ledelsen av endringen møter motstand og hvordan de tar hensyn til konteksten gjennom endringen.

De fleste fallgruvene Alta kommune selv nevner er jo nettopp knyttet til funnene gjort i forhold til barnevernet, og hva som påvirker deres resultat; manglende legitimitet som følge av utydelig strategi og manglende kommunikasjon, tidsperspektivet, utilstrekkelig kompetanse, mangelfull ledelse, urealistiske kutt forslag og manglende oppfølging av tiltak.

## **6.2 Drøfting av funn i forhold til teori og praksis**

Gjennomføringen av endringsprosessen til Alta kommune har store likhetstrekk til teoriene knyttet til planlagt endring fra Jacobsen (2018), Lewin (1947) og Van de Ven & Poole (1995). En planlagt endringsprosess handler om å ta organisasjonen fra en tilstand til en annen, og Alta kommunes omstillingsprosjekt er en planlagt endring vedtatt av kommunestyret med kostnadsreduksjon som tydelig mål. Ved prosjektets slutt skal man se resultater av varige endringer som gir sunn økonomisk drift og dimensjonering av tjenester i hele tjenesteproduksjonen. Ved å sammenligne deres endringsprosess, med Lewin (1947) sine tre steg i en endringsprosess, ser man at Alta kommune i sin første fase (opptining) kartla behovet for endring, hentet inn ekstern aktør, drivkreftene ble mobilisert og det ble utviklet handlingsplaner for endringen. I fase to, gjennomføringsfasen, ble endringen implementert og tiltakene iverksatt i barnevernet. I den siste fasen, frysningsfasen, ble de tiltakene som lot seg gjennomføre lagt til i de daglige rutinene innad i tjenesten.

Digitaliseringsdirektoratet sin prosjektmodell som Alta kommune har benyttet, har store likhetstrekk til de fem stegene Jacobsen (2018) illustrerer i forhold til den teleologiske modellen, der intensjon er klar. Modellen viser alle fasene i prosjektet, og er et overordnet styringsdokument. De fem stegene kan også sees opp mot fasene til endringsprosessen gjennomført av kommunen, der fase en til tre knyttes til opptiningsfasen, fase fire til gjennomføringsfasen og fase fem til frysningsfasen.

Barnevernet er en avdeling som jobber med barn og unge, for at de skal ha det best mulig i deres oppvekst. De har strenge krav knyttet til lover og regler om hvordan de skal utføre sine oppgaver, som de hele tiden må ta hensyn til. Det betyr også at selv om Alta kommune går i gang med en endringsprosess der de krever av barnevernet skal innfri et satt effekt mål, er det ikke sikkert at situasjonene de står i eller kommer i, tillater det. Funnene bekrefter at selv om

Alta kommune følger stegene i en planlagt endringsprosess, er det faktorer underveis som gjør at de ikke leverer ønsket resultat på alle tiltakene.

### **6.2.1 Endringens drivkrefter**

Gjennomføringsfasen til Kurt Lewin (1947) sin tre stegs modell regnes som en av de viktigste for å gjennomføre vellykkede endringsprosesser (Stangeland, 2008), og endringsledelsen sine utfordringer her er å stimulere drivkreftene og redusere motkreftene. I teorien skal drivkreftene i en teleologisk modell (Van de Ven & Poole, 1995) bevege organisasjonen mot et mål, og en ønsket slutttilstand. I fase 1,2 og 3 i Jacobsen (2018) sin illustrasjon av den teleologiske modell skal det skapes et behov for endring, fastsettes et mål og utvikle tiltak for hvordan dette skal oppnås. Funnene i empirien opp mot hva teorien sier, viser at allerede her kan man se en av årsakene til at resultatene til barnevernet ikke blir som ønsket. Drivkreftene blir sett på som ulike for de ulike menneskene i organisasjonen (Jacobsen, 2018), og dette skaper en utfordring i organisasjonen. Slik det fremkommer i undersøkelsen er det stor forståelse blant de involverte i starten av prosessen at det er et behov for å gjøre noe med Alta kommunes økonomiske utfordringer, men hvilke løsninger som er best er det ikke like stor enighet om, når man studerer oppvekst og kulturvirksomheten.

Ved oppstart av endringsprosessen er oppfatningen av løsninger først noe ulikt mellom de to arbeidsgruppene i oppvekst og kulturområdet og den politiske ledelsen, der arbeidsgruppene viser til en løsning der strukturendringer vil gi store innsparinger, men dette vedtas ikke av den politiske ledelsen på grunn av deres politiske situasjon knyttet til innbyggerne i Alta kommune. Dermed vil støtten til endring være noe redusert i arbeidsgruppene, selv om de fortsatt vil vise lojalitet til ledelsen. Så oppstår heller ikke behovet for endring når endringsprosessen beveger seg over til tjenestoområdene. I barnevernet blir ikke endringene sett på som realistiske, fordi tiltakene som blir vedtatt ansees som brannslukking, og ikke noe som vil bli evigvarende. Tiltakene er noe som tar tiden fra de ansatte, og noen av tiltakene lar seg heller ikke gjennomføre på grunn av situasjoner som oppstår knyttet til barn og unge. For å oppnå enighet om mål, handlinger og planer må det gjennomføres sosiale samlinger som bidrar til felles forståelse, og ved å skape et behov for endring blant ansatte er det større sannsynlighet for å lykkes ved å la de se personlige muligheter i prosessen (Van de Ven &

Sun, 2011). Empirien viser ikke til at det er gjort noe for å skape et behov for endring blant de ansatte, og dermed fraviker funnene fra hva teorien anbefaler for å klare å skape endring.

En av de største utfordringene i denne casen er manglende forståelse for behovet for endring og hvordan endringene skal gjennomføres i barnevernet. Van de ven & Sun (2011) trekker frem viktigheten av å bygge lik forståelse og tilhørighet til endringen, gjennom blant annet teambuilding og inkludering av de ansatte, som bidrar til engasjement for gjennomføring av endringen. Selv om forståelsen for at man må ha fokus på økonomi er der i alle ledd, er det fortsatt uenighet i om hvor man bør ta ned kostnader. Det ville vært mulig og skapt større forståelse for endring, ved å ha bedre kommunikasjon mellom ledelsen og de ansatte. Dette kunne vært oppnådd ved å opprette arbeidsgrupper som involverte flere ansatte i barnevernet, slik at den spesifikke situasjonen barnevernet befinner seg og deres utfordringer kom tydelig frem, og at man ut ifra dette kom frem til hvilke løsninger som kunne gitt økonomiske innsparinger på sikt. Dersom dette hadde vært på plass kunne kanskje målet for endringen vært mer rettet mot hvordan avdelingen kunne ta ned kostnader i et lengere perspektiv.

Fase 4 og 5 i den teleologiske modellen (Jacobsen, 2018), der tiltakene skal implementeres i avdelingen, ble alle prøvd innarbeidet i tjenesten, men flertallet lot seg ikke gjennomføre helt eller delvis på grunn av kompleksiteten i barnevernet, som igjen må ses mot konteksten til barnevernet. Implementering av endring er selve gjennomføringsfasen i Lewin (1947) sin tre stegs modell. Ny lærdom skal på plass, mens den gamle skal bort. I tiltakene som barnevernet skulle gjennomføre handlet det i stor grad om å få redusert kostnader knyttet til plasseringer og hjelpetiltak, og disse er vanskelig å sammenligne med å få bort gammel lærdom, som teorien viser til. Barnevernet må følge lover og regler i forhold til barnas beste, og kan dermed ikke styre slike plasseringer selv.

### **6.2.2 Endringens motkrefter**

Barnevernet har ikke forståelsen for hvorfor et allerede så utsatt tjenesteområde, skal måtte fokusere på økonomiske innsparinger, når det i større grad burde vært fokus på *hvorfor* barnevernet opplever så stor pågang fra barn og unge. Alt barnevernet gjør koster, og det beste valget for barnet må komme først. Fokuset skulle vært mer rettet mot hvorfor

barnevernet mottar flere bekymringsmeldinger, og mottar i større grad saker preget av vold, psykiatri og rus.

Motkrefter oppstår ifølge Stangeland (2008) blant ansatte fordi de ikke skjønner hvorfor endring er nødvendig, som igjen bekreftes av funnene nevnt ovenfor. Samtidig gjør endringsprosessen at de må vurdere sine egne arbeidsmetoder, og motstanden kan derfor også oppstå fordi de er komfortabel med eksisterende tilstand og ønsker å bevare nåværende rutiner. Karp (2014) forstår motstand i tre dimensjoner, kognitiv, emosjonell og intensjonell, og funnene viser at barnevernet sin motstand kan sammenlignes med alle tre. Først er det den kognitive motstanden som oppstår fordi de har en annen mening om endringen, og de tror ikke den lar seg gjennomføre. En emosjonelle siden kommer frem når barnevernet uttrykker fortvilelse fordi de ikke har tid og kapasitet til å fokusere på dette, og fordi de føler at deres faglige vurderinger kan gå på bekostning av det økonomiske fokuset, eller at den jobben de gjør ikke blir prissatt nok. Til slutt vises den intensjonelle siden seg når det kommer til tiltak som gjelder barnevernets egne rutiner og strukturer, der holdninger knyttet til at de ønsker å gjøre det på den måten det alltid er blitt gjort på kommer frem. I empirien kommer det fram at de er positive til at man skal delta i slike prosesser, og at det alltid er nødvendig å vurdere hva som kan effektiviseres og endres, men at fokuset på økonomiske innsparinger ikke må overgå fokuset på barnas beste. Det må heller ikke gå på bekostning av de ansattes trygghet og vurderingsevne.

Motkrefter kan i bestefall sette fokus på oppgaver som ikke er godt nok ivaretatt, som igjen kan bidra til å finne bedre løsninger (Stangeland, 2008), men for barneverntjenesten blir ikke motstanden tydeliggjort for den øverste ledelsen, fordi kommunikasjonen mellom disse partene ikke er tilstede. Ved fokus på dette tidlig i endringsprosessen, kunne motkreftene bidratt til at den øverste ledelsen så nærmere på den spesifikke situasjonen til barnevernet, tatt hensyn til de ulike momentene knyttet til konteksten og vedtatt tiltak som var mer realistiske for barnevernets del.

### **6.2.3 Endringskonteksten**

Styring av endringsprosessen bør være tilpasset den spesifikke konteksten (Balogun et al., 2016), og i endring i offentlig sektor kan bli påvirket av miljøet og de strukturelle



egenskapene organisasjonen består av (Van de Voet et al., 2015). Konteksten spiller en stor rolle i hvilke resultater barnevernet leverer i denne endringsprosessen. Først og fremst påvirkes hele endringsprosessen av de politiske forholdene endringsideene utvikles i, men mest av alt konteksten rundt selve barnevernet i den daglige situasjonen. Det er den politiske ledelsen som bestemmer målet for endringen, og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å oppnå målene. Barnevernet opplever at det stor manglende forståelse til hva de faktisk gjør, og hvilke utfordringer som er i tjenesten, og at det derfor blir satt urealistiske mål.

Barnevernet opplever som tidligere nevnt stor pågang blant barn og unge i Alta kommune, og selv om endringsviljen hadde vært større i prosessen, ville de fortsatt måtte ivareta den daglige driften i avdelingen. Meyer og Stensaker (2006) mener at dersom kapasiteten for endring er tilstede, er også evnen til å gjennomføre endringen suksessfullt der, samtidig som den daglige driften opprettholdes. Endringskapasiteten kan ifølge dem oppnås ved å skape forståelse for endring og involvere de ansatte, lage en tidsplan over ulike hendelser og ved å rekruttere personell. Forståelse av endringen og involvering i endringsprosessen kommer tilbake som viktige momenter også her, og det har vi sett i funnene at de ikke lykkes med i praksis hos barnevernet. Tidsplanen for tiltakene er der, men det fremkommer ikke hvor involvert ansatte er i den, og den påvirkes også av kompleksiteten til barnevernet. Barnevernet har før endringsprosessen starter allerede lite tid og kapasitet på grunn av høyt arbeidspress og til tider turnover i tjenesten. Barneverntjenesten sin største utfordring er å ha en stabil bemanning, og de må ha gode faglige ressurser til stede for å møte de utsatte barna og familiene deres. Dermed opplevde de det som tidkrevende å gjennomføre tiltakene, samtidig som de skulle gjennomføre sine vanlige arbeidsoppgaver. De opplevde også noen av tiltakene som utfordrende fordi det påvirket deres samarbeid med fosterhjem, og deres arbeidsmetoder.

Samtidig er Alta kommune en stor organisasjon, med mange avdelinger som opplever samme type utfordringer, og det vil være vanskelig å studere den spesifikke situasjonen til hvert område uten å delegere dette ansvaret videre eller hente inn ekstra ressurser. Alta kommune delegerte ansvaret videre, men det viser seg i funnene at å sette av tid til slike endringsprosesser samtidig som den daglige driften skal opprettholdes, er vanskelig uten å ha ekstra ressurser som bistår i arbeidet.

#### 6.2.4 Endringsledelse

Lederskap er noe som blir sett på som essensielt for endring i offentlig sektor (Van der Voet et al., 2015), men i denne prosessen for barnevernet sin del, har den ikke vært tydelig nok. Ledelse er viktig for å lykkes med endringsprosesser, dårlig ledelse er ofte årsak til at endringsprosesser feiler. Endring må ha effektiv lederskap for å bli introdusert vellykket, og den må være godt planlagt og organisert (Gill, 2003). Som tidligere nevnt kan ledelse av endringen knyttes til alle faktorene som er gjennomgått, og i denne endringsprosessen kunne resultatene vært annerledes dersom det hadde vært tildelt mer tid og ressurser i prosessen til å fokusere på å styrke drivkreftene, redusere motkreftene og analysere konteksten til avdelingen før den startet opp.

Undersøkelsen viser at lederskapet i Alta kommune sin prosess, har en del mangler når det kommer til implementering av endringen. Ved å studere funnene opp mot de åtte faktorene som Fernandez & Rainey (2006) trekker frem som viktige for å lede endring suksessfullt, ser man det blir skapt forståelse for endring på overordnet nivå, blant involverte i de ulike gruppene som er organisert under prosjektet, men ikke når endringene skal implementeres hos avdelingen. Når man oppnår vellykket implementering, kommer det ofte av en kombinasjon av deltakelse blant de ansatte og en ledelse som støtter og oppmuntrer til endring (Fernandes & Rainey, 2006). Støtte og engasjement fra toppledelsen er også et viktig moment ifølge dem. Engasjement fra øverste hold er manglende i endringsprosessen til Alta kommune når den overføres til virksomhetene, men også forståelig i en stor organisasjon, og derfor er nok nettopp ansvaret delt ut til virksomhets- og avdelingsledere.

Problemet når tiltakene skal overføres til barnevernet, er at selv om kommunalleder og virksomhets-/ avdelingsleder er lojale mot ledelsen, og arbeider for et felles mål, blir ikke endringsbehovet forstått av de ansatte. Dette tyder på at når tiltakene skal overføres, gjør ikke ledelsen den samme jobben som ble gjort når de selv ble introdusert for endringsprosessen. Dette kan være med på å skape motstand blant de ansatte, fordi det er manglende engasjement fra ledelsen. Ledelsen skulle ha opprettet tydelige handlingsplaner for måloppnåelse når endringsprosessen blir overført til deres ansvar. De skulle også ha jobbet med å skape en forståelse for endringen, og involvert de ansatte i større grad. De åtte faktorene kan påvirke resultatet av endringsinitiativet på forskjellige punkter i prosessen, og ledelsen må ikke ignorere eller undervurdere noen av disse faktorene underveis. Manglende kunnskap knyttet

til å endre slike prosesser kan være årsaken til at det er manglende ledelse når tiltakene skal iverksettes ute i avdelingen.

Konteksten i og rundt barnevernet kunne vært hensyntatt mer når endringsprosessen ble fastsatt. Omgivelsene til barnevernet som forteller om deres daglige drift, og hvilke utfordringer de har kunne kommet fram ved hjelp av (også her) bedre kommunikasjon og større deltakelse av de ansatte. De organisatoriske funksjonene som tid og kapasitet (Balogun et al., 2016) innad i barnevernet kunne gitt et annen utgangspunkt for hvilke endringer som ville latt seg gjennomføre.

### **6.3 Studiens bidrag**

Min studie bidrar til mer kunnskap om planlagte endringsprosesser innen offentlig sektor, og hvilke faktorer det er som påvirker slike prosesser. Faktorene jeg har valgt å fokusere på er drivkreftene, konteksten og ledelsen av endringen. Under min forskningsperiode, fant jeg lite litteratur om akkurat dette temaet knyttet til norske kommuner.

Jeg tror både ansatte og politikere i denne organisasjonen, men også i andre organisasjoner, kan dra nytte av funnene i denne studien, fordi det kan være til hjelp ved deres neste endringsprosess. Politikere kan få økt forståelse for kompleksiteter som kan finnes ute i tjenesteområder, men som også må tas tak i av dem, og de ansatte kan få et mer bevisst blikk på hvor viktig det er med formidling av utfordringer i deres avdeling. For innbyggere i Alta kommune kan også en slik studie være nyttig, med tanke på hva politikernes vedtak har å si for tilbudet Alta kommune skal kunne gi til innbyggerne. Innbyggere setter gjerne sine egne interesser først, og hva de forventer av politikerne, men har kanskje ikke full forståelse om hvorfor det er viktig å noen ganger ta valg som handler om kutt og strukturendringer.

For ledelsen i alle typer organisasjoner, vil denne studien bidra til mer kunnskap om hva som skal til for å lykkes med en endringsprosess. Påvirkningsfaktorene drivkrefter, motkrefter og kontekst er alle avhengig av å ha en rutinert endringsledelse.

## 6.4 Studiens styrker og svakheter

Ved forskning må man rette et kritisk blikk på hva som kan ha vært med på å forme studien, både i forhold til styrke og svakheter.

Som ansatt i Alta kommune jeg måtte vært bevisst på og ikke la dette påvirke min studie og dens resultater. En ulempe med å forske på egen organisasjon kan være at man lar sine subjektive meninger og holdninger påvirke datamaterialet. Jeg har derfor gjennom hele undersøkelsesprosessen og analysen, reflektert over min egen posisjon, både som ansatt og undersøker. Under intervju har jeg vært bevisst på å stille åpne spørsmål til informantene og ikke lede de i en spesifikk retning. Dokumentinnsamlingen har bidratt til fakta, som jeg har kunnet knytte til både intervjuer og observasjoner. Fordelen med å forske på egen organisasjon har vært at jeg har hatt både informantene og data nært, så dersom det oppsto spørsmål eller behov for mer utfyllende informasjon, hadde jeg kilder lett tilgjengelig. Studiens styrke kommer også av at jeg under forskningen har måttet lese gjennom store mengder teori, for å forstå endringsprosesser og den offentlige sektors rolle, og dermed fått et bilde av de viktigste faktorene i dette prosjektet.

En svakhet ved studien er antall intervjuobjekter. På grunn av Covid – 19 situasjonen, fikk jeg kun gjennomført fem intervjuer. Det hadde vært ønskelig med noen flere intervjuer, slik at bakgrunnen for resultatet hadde vært enda sterkere. En annen svakhet er at på grunn av tid og omfang, og det at jeg har studert alene, valgte jeg å begrense undersøkelsen min til å handle om barnevernet i Alta kommune. Dette gjør at jeg ikke har et overblikk over hele organisasjonen, og hvordan endringsprosessen har påvirket andre avdelinger, og kan derfor gi et snevert bilde av den totale endringsprosessen som Alta kommune holder på med. Selv om barneverntjenesten ikke leverer 100 % i forhold til de effektmålene som ble satt, og ikke har opplevd dette som veldig positivt og vellykket, kan andre avdelinger ha helt andre oppfatninger og resultater. I undersøkelsen fremkommer det at mange avsluttede tiltak i andre avdelinger, har gitt effekt. I tillegg er prosessen blitt utvidet frem til 2022, og dermed kan det fortsatt oppstå hendelser i gjennomføringen som kan ha innvirkninger på resultater fremover. På grunnlag av dette har det vært viktig gjennom hele studien å påpeke at mine resultater er knyttet til en spesifikk avdeling, for året 2019.

## **6.5 Muligheter for videre forskning**

Med bakgrunn i denne studien kan videre forskning omhandle andre tjenesteområder i en kommunal endringsprosess, for så å sammenligne om endringens drivkrefter, kontekst og ledelse spiller like stor rolle, og om de blir påvirket på andre måter enn barnevernet. Selv om studien har fokus på en spesifikk avdeling i kommunal sektor, som kanskje har en litt spesiell kontekst med tanke på omgivelsene, vil studien allikevel påpeke faktorer som må hensynstas i enhver endringsprosess. Hvor stor betydning de ulike faktorene har er avhengig av den spesifikke situasjonen organisasjonen som studeres befinner seg i.

Det vil også være interessant å studere barnevernet i andre kommuner som har gjort lignende endringsprosesser, og studert hva som har påvirket deres resultat. Studien kan også være grunnlag for videre forskning om politikeres rolle i offentlig sektor og deres makt og myndighet, og om dette påvirker tjenesteområders ansvarsområder og faglige vurderinger i større grad.

## 7 Konklusjon

Formålet med studien min har vært å se på hva som kan påvirke resultatene i en planlagt endringsprosess, i offentlig sektor. Jeg avgrenset studien min til å handle om barneverntjenesten i Alta kommune, og problemstillingen min ble: «Hvilke faktorer er det som påvirker resultatet til barneverntjenesten i Alta kommune, i en planlagt endringsprosess?». Det ble gjennomført 5 intervjuer av ansatte i Alta kommune, som var involvert i prosjektet på en eller annen måte, noen observasjoner, og jeg gikk igjennom en god del datamateriell.

Hovedfunnet i studien at resultatene til barnevernet blir i stor grad påvirket av drivkreftene og motkreftene til endringen, endringens kontekst og endringsledelsen. Motkrefter påvirker også resultatene en viss grad, men motstand har ikke den samme påvirkningskraften som de tre andre faktorene, som kan relateres til at prosessen var styrt av toppledelsen, og at de ansatte ble ikke involvert i endringsprosessen før tiltakene skulle iverksettes. Ledelse av endringen kan knyttes til alle disse faktorene, for en vellykket endring krever at endringen ledes på riktig måte, og det kreves også kompetanse hos de som skal lede endringen.

Ved igangsettelsen av endringsprosessen er det drivkreftene som påvirker at barnevernet ikke leverer resultatene som er forventet av dem. Drivkreftene som sier hvorfor og hvordan en organisasjon skal endre seg, er avhengig av støtte blant de ansatte, slik at motkreftene kan reduseres. Funnene viser at drivkreftene påvirker barnevernet av to hovedgrunner, der den første handler om uenighet mellom arbeidsgruppene i Oppvekst og kultur og den øverste ledelsen, om hvilke tiltak som burde iverksettes for å nå satt effektmål. Ved å iverksette større tiltak innenfor skole og barnehage, ville det vært mulig og vurdere mer realistiske mål for barnevernets sin del. Den andre grunnen til at drivkreftene påvirker endringen i denne sammenhengen, er at de ansatte ser ikke behovet for endring, det er liten deltakelse av de ansatte i prosjektet på tjenestenivå, og endringen blir ikke forankret godt nok. At barnevernet skal delta i endringsprosess med økonomiske innsparinger, og målene med størst innsparingspotensialet ble ikke sett på som de mest realistiske, for her jobbes det med mennesker som trenger eller oppsøker hjelp, og det behøves ansatte for å imøtekomme disse menneskene. Hvor mange eller når noen behøver hjelp, er ikke noe barnevernet kan forutsi.

Konteksten påvirker barnevernets resultat med tanke på omgivelsene til Alta kommune som organisasjon, omgivelsene til barnevernet, samt tid og kapasitet til å delta i en slik prosess. Kommuner er komplekse organisasjoner som skal møte innbyggernes behov fra de blir født og frem til de dør. Både politikere og ansatte i kommunen skal møte disse kravene, men har gjerne forskjellige utgangspunkt. De faglige vurderingene som ansatte gjør, overstyres noen ganger av det politiske ståstedet politikere har og deres lovnader til sine velgere. I dette tilfellet er det manglende forståelse for de utfordringene barneverntjenesten opplever, som følge av dårlig eller liten kommunikasjon mellom ansatte og den øverste ledelsen, som gjør at konteksten rundt barneverntjenesten blir ikke hensyntatt. Konteksten til barnevernet påvirker resultatet ved at det er et komplekst område, og veldig uforutsigbart. Noen av tiltakene kan være på vei i retningen av å innfri effektmålene, før de ved neste sving har endret seg drastisk å gjør at effektmålet ikke oppnås i det hele tatt.

Resultatet blir også påvirket av at det ikke blir tildelt nok tid og kapasitet i tjenesten til å følge opp tiltakene i endringsprosessen, og når det er allerede er utfordringer knyttet til å beholde en stabil bemanning på grunn av en presset arbeidshverdag, er de avhengig av ekstra ressurser for å kunne følge opp i en endringsprosess.

Denne studien viser at å gjennomføre endring vellykket kan ha sine utfordringer, og at man gjennom en hel endringsprosess må ha fokus på ledelsesutøvelse, involvering av ansatte, konteksten rundt endringen og mobilisere tilstrekkelig med ressurser og kapasitet for å levere ønskede resultater.

## Litteraturliste

Alta kommune. (2018a, 04.januar). *Barnevern*. Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/barnevern.453861.no.html>

Alta kommune. (2018b, 17. januar). *Organisasjonskart Alta kommune*. Hentet fra [https://img3.custompublish.com/getfile.php/4547135.1023.qmk77lilapmzqu/gjeldende%20or gkart%202019\\_ny.png?return=www.alta.kommune.no](https://img3.custompublish.com/getfile.php/4547135.1023.qmk77lilapmzqu/gjeldende%20or gkart%202019_ny.png?return=www.alta.kommune.no)

Alta kommune. (2018c, 02.mars). *Alta kommune endret for livskraftig drift i 2018*. Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/omstilling-i-alta-kommune.454022.no.html>

Alta kommune. (2018d). *Prosjektets organisering. Alta kommune endret for livskraftig drift i 2018*. Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/omstilling-i-alta-kommune.454022.no.html>

Alta kommune. (2018e). *Informasjonsskriv 1-6. Alta kommune endret for livskraftig drift i 2018*. Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/omstilling-i-alta-kommune.454022.no.html>

Alta kommune. (2018f, 31.mai). *Informasjons- og kommunikasjonsplan. Alta kommune endret for livskraftig drift 2018*. Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/omstilling-i-alta-kommune.454022.no.html>

Balogun, J., Hailey, V., & Gustafsson, S. (2016). *Exploring strategic change* (4th ed.). Harlow: Pearson Education Limited.

Brannick, T. & Coghlan, D. (2007). *In defense of being "native": The case for insider academic research*, *Organizational research methods*, Vol. 10, No. 1, pp. 59 -74. [https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1094428106289253?casa\\_token=-ZneATKfTtEAAAAA:Qo8C3GBY611uCGHwfXILX3v0RpzYoleza7\\_DtLAJzr-vkSETGSHtWMS1BF4OT0h3UYD9IWlrpc](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1094428106289253?casa_token=-ZneATKfTtEAAAAA:Qo8C3GBY611uCGHwfXILX3v0RpzYoleza7_DtLAJzr-vkSETGSHtWMS1BF4OT0h3UYD9IWlrpc)

Bryman, A. & Bell, E. (2015). *Business research methods* (4th ed. ed.). Oxford: Oxford University Press.



By, R.T. (2005) *Organisational change management: A critical review*, Journal of Change Management, 5:4, 369-380. <https://doi.org/10.1080/14697010500359250>

Christensen, T., Lægveid, P. & Rovik, K.A. (2020). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth* (2. utgave). Routledge. Hentet fra [https://books.google.no/books?id=jxPWDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=no&source=gs\\_bse\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?id=jxPWDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=no&source=gs_bse_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Coram, R. and Burnes, B. (2001). *Managing organizational change in the public sector, Lessons from the privatization of the Property Service Agency*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 14 No. 2, pp. 94-110. <https://doi.org/10.1108/09513550110387381>

Digitaliseringsdirektoratet. *Prosjektveiviseren*. Hentet fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/prosjektveiviseren>

Digitaliseringsdirektoratet. *Prosjektveiviseren*. Hentet fra <https://www.prosjektveiviseren.no/>

Eisenhardt, K. M. (1989). *Building Theories from Case Study Research*, The Academy of Management Review. Vol. 14, No. 4, pp. 532-550. <http://www.jstor.com/stable/258557>

Fernandez, S. & Rainey, H.G. (2006). *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, Public Administration Review, pp. 168-176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>

Fimreite, A. L. (2013). *Endring og ledelse i offentlig sektor*. Stat & Styring, 23(2), 5-7.

Gill, R. (2003). *Change management – or change leadership*, Journal of Change Management, Vol. 3, No. 4, pp. 307-318.  
[http://spartan.ac.brocku.ca/~bwright/4P93/Reading%20\\_Gill\\_change%20leadership.pdf](http://spartan.ac.brocku.ca/~bwright/4P93/Reading%20_Gill_change%20leadership.pdf)

Jacobssen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm AS.

Jacobsen, D.I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, A., Tufte P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kathleen, K.M. & Graebner, M.E. (2007). *Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges*, The Academy of Management Journal, Vol. 50, No. 1, pp. 25-32.

<http://www.jstor.com/stable/20159839>

Karp, T. (2014). *Endring i organisasjoner – Ideologi, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.

Lewin, K. (1947). *Frontiers in Group Dynamics – Concept, Method and Reality in Social Science; Sosial Equilibra and Sosial Change*, Human Relations, pp. 5-41.

[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001872674700100103?casa\\_token=LPQecmNweqsAAAAA:g4MEERd577AnkP80TvbXpuNSiLmZ7P7KgAUEh2VGZcc7quTsOYLDFVMFxrJtFAZ7EZ5xGQ\\_wQVI](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001872674700100103?casa_token=LPQecmNweqsAAAAA:g4MEERd577AnkP80TvbXpuNSiLmZ7P7KgAUEh2VGZcc7quTsOYLDFVMFxrJtFAZ7EZ5xGQ_wQVI)

Meyer, C.B. & Stensaker, I.G.(2006). *Developing capacity for change*, Journal of Change Management, Vol.6, No. 2, pp. 217-231. <https://doi.org/10.1080/14697010600693731>

Pettersen, I.P & Fallan, L. (2010). *Mål og mening, om styringsdilemmaer i offentlig sektor*. Hentet fra

[https://www.researchgate.net/publication/235731415\\_Mal\\_og\\_mening\\_Om\\_styringsdilemmaer\\_i\\_offentlig\\_sektor](https://www.researchgate.net/publication/235731415_Mal_og_mening_Om_styringsdilemmaer_i_offentlig_sektor)

Regjeringen (2020). *Regnskapsrapportering i KOSTRA, Veiledning, Regnskapsåret 2020*.

Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2020/hovedveileder-2020---endelig.pdf>

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research methods for business students* (6.utgave). England: Pearson Education Limited.

Stangeland, T.K. (2008). *Endringsledelse*. Hentet fra  
<https://www.humanagement.no/Artikler/Endringsledelse.pdf>

Van de Ven, A.H. & Poole, M.S. (1995). *Explaining Development and Change in Organizations*, The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3, pp. 510-540.  
<https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1995.9508080329>

Van de Ven, A.H. & Sun, K. (2011). *Breakdowns in Implementing Models of Organization Change*, Academy of Management Perspectives, August 2011, Vol. 25, No. 3, pp. 58-74.  
<http://www.jstor.com/stable/23045051>

Voet, J.V., Kuipers, B.S. & Groeneveld, S. (2016). *Implementing Change in Public Organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context*, Public Management Review, 18:6, 842-865.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1045020>

Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications* (6th ed.). London: SAGE Publications Ltd.

## Vedlegg 1

### Intervjuguide

#### *Innledning:*

Jeg skal skrive masteroppgave om omstillingsprosjektet som Alta kommune er i gang med, med fokus på Barn og ungetjenesten. Jeg ønsker å se om man har klart å lykkes med effektive endringer på dette tjenesteområdet, ved å kartlegge gjennomføringen og resultatet av prosjektet så langt.

Jeg vil anonymisere svarene, men som leder for prosjekt og leder for ulike avdelinger/tjenesteområde kan du bli identifisert, i noen deler av oppgaven.

#### *Spørsmål:*

1. Kan du si noe om din stilling i Barn og ungetjenesten?
2. Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?
3. Hva er de største utfordringene for din avdeling/tjenesteområde i det daglige?
4. Hvordan ble du som leder/avdelingsleder presentert omstillingsprosjektet?
5. Hva tenkte du om igangsettelsen av dette? Er det et realistisk prosjekt?
6. Hvordan har prosessen vært så langt?
7. Hva har du og ditt tjenesteområde/din avdeling gjort til nå, og er det noe som gjenstår?
  - a. Har du sett noen effekter av tiltakene så langt?
8. Hvordan er omstillingsprosjektet blitt mottatt av dine ansatte? Blir de berørt/påvirket? Involveres de noe i prosessen?
9. Har du hatt noe med den eksterne aktøren, Agenda Kaupang, å gjøre?
  - a. *Hva tenker du om deres rolle i dette prosjektet? Er den viktig/nyttig?*
  - b. *Rapporten som ble lagt frem av Agenda Kaupang, har du noen kommentarer til den? Var det mye nyttig? Er du enig?*
10. Er det andre tiltak du mener burde vært gjennomført, enn de som ble presentert?
11. Er dere blitt presentert noen resultater av fremdriften i omstillingen så langt? Hvordan involveres dere i prosessen underveis?
12. Har informasjon om prosjektet vært god? Har det vært en tydelig leder av selve omstillingsprosjektet? Får dere tilbakemelding om deres resultater?
13. Hva er tjenesteområdet/avdelingen din sin største utfordring i et slikt prosjekt?

- a. *BARNEVERN*: Når dette prosjektet har som mål å spare penger, og avdelingen du leder er styrt av mange lover og regler – som igjen kan gi mange (til tider uforutsette) kostnader? Blir dette hensynstatt på noen måte?
  - b. Er det forståelse for jobben dere må gjøre, selv om dere er med i prosjektet?
14. Hva tror du det endelige resultatet av prosjektet vil bli? Oppnås varige effektive endringer?
15. Hva forventer du skal komme ut av dette prosjektet?
16. Politikerne i Alta er de som eier prosjektet – hva tenker du om at det?
- a. At det er noen som ikke jobber ute i tjenestoområdene som bestemmer igangsettelse av dette? Burde noen andre stilt kravene?
17. Alta kommune har et verdigrunnlag som heter åpenhet, trygghet og respekt. Synes du det er blitt ivaretatt i denne prosessen?
18. Har du noen andre tanker/synspunkter ifb med omstillingsprosjektet?
19. Har du vært med på noe slikt i Alta kommune tidligere? Og evt med hvilke resultater?

## **Vedlegg 2**

### **Samtykkeerklæring**

Vil du delta i forskningsprosjektet

Alta kommune i en omstillingsprosess - har man lyktes med effektive endringer i Barn og ungetjenesten?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge prosessen og eventuelle resultater av omstillingsprosjektet som Alta kommune er i gang med. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

I forbindelse med min mastergradsoppgave, ønsker jeg å se nærmere på Alta kommune sitt omstillingsprosjekt, med fokus på Barn og ungetjenesten. Jeg ønsker å kartlegge hvordan prosessen har vært, og om den har gitt noen ønskede resultater.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

UIT, Norges Arktiske Universitet/Handelshøgskolen - er ansvarlig for prosjektet.

Eva Jørgensen, Førsteamanuensis, er min veileder.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Jeg ønsker å se denne prosessen fra leders perspektiv, og derfor vil jeg intervju deg.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at jeg intervjuer deg og intervjuet blir tatt opp med lydbånd. Jeg vil deretter omgjøre dette til et skriftlig sammendrag, som lagres på PC. Jeg vil spørre deg generelle spørsmål om omstillingen og prosjektet, samt dine synspunkter.

Jeg vil ellers innhente opplysninger om prosjektet via dokumentasjoner som jeg får tilgang til av deg.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. 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.

- Det er jeg og min veileder som vil ha tilgang til opplysningene. Jeg har også en biveileder, Gunnar Birkelund, som også vil vurdere prosjektet.
- Jeg vil ikke bruke ditt navn ved lagring av noe skriftlig, og vil oppbevare alt på min private PC, som har passord for innlogging. Lydopptak vil bli slettet så snart jeg er ferdig med å omgjøre dette til noe skriftlig.

Siden du er leder vil dine svar kunne gjenkjennes i studien, men dersom dette ikke er ønskelig vil jeg anonymisere dine svar helt.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.05.20. Ved prosjektslutt vil innhentet data ikke lenger bli benyttet, men frem til karakter er fastsatt vil det bli oppbevart. Så snart sensur er avlagt, slettes dokumentasjon.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, - å få rettet personopplysninger om deg, - få slettet personopplysninger om deg, - få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og - å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

**Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?** Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra UIT, Norges Arktiske Universitet/Handelshøgskolen har NSD — Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

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

- UIT, Norges Arktiske Universitet/Handelshøgskolen ved Maria Wirkola (prosjektansvarlig), tlf 958 00 593] eller Eva Jørgensen (veileder), tlf 416 82 640.
- NSD — Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen



Prosjektansvarlig



---

### **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "Alta kommune i en omstillingsprosess - har man lyktes med effektive endringer i Barn og ungetjenesten? " og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju.

at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes som leder

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 3  
1.06.20

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)