

Interkommunalt samarbeid i barnevernstjenesten

En kvantitativ studie som undersøker om interkommunalt samarbeid påvirker inputkvalitet i barnevernstjenesten.

SOFIE LOUISE RODRIGUES BERGE

VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, 2022

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som den avsluttende delen av masterprogrammet i statsvitenskap og ledelse ved Universitetet i Agder.

Interkommunalt samarbeid er et tema jeg har hørt trukket frem i en rekke sammenhenger. Jeg har lest om det i nyhetsbildet, hørt det i politiske debatter og ikke minst har det blitt trukket frem i en rekke settinger i ulike fag jeg har studert ved høyere utdanning. Til tross for fem år utdanning med fordypning i politiske og organisatoriske prosesser, har jeg lagt merke til at dette er et område jeg bare har «skrapet» på overflaten av. I forkant av arbeidet med masteroppgaven hadde jeg et ønske om å velge et tema jeg følte jeg hadde manglende kunnskap om, for å få størst kunnskapsmessig utbytte av studietiden. Prosjektet har også følt høyst relevant, også i ettertid av kommunereformen. Det er fremdeles en stor del av kommunal virksomhet som drives interkommunalt, og jeg er svært takknemlig for å nå sitte med mer kunnskap på området.

En spesiell takk må rettes til min veileder Dag Ingvar Jacobsen for gode innspill og veiledninger gjennom hele arbeidet med denne oppgaven. Ikke minst for å ha introdusert meg for prosjektet, og bidratt med engasjement og kunnskap på området.

Sammendrag

Siktemålet med denne studien er å bidra til en større forståelse av hvordan samarbeid mellom kommuner påvirker tjenestekvalitet, noe som har fått mindre oppmerksomhet i forskning på samarbeid. Interkommunale samarbeid er et middel for å høste stordriftsfordeler og løse problemer med småskala produksjon. I denne studien fokuseres det på inputkvalitet i en tjeneste som er preget av behov for høy faglig kompetanse og stor grad av redundans, den kommunale barneverntjenesten. Dette er også en tjeneste der interkommunalt samarbeid er svært utbredt, hvor det før kommunereformen var over 200 norske kommuner som hadde barneverntjenesten organisert gjennom et interkommunalt samarbeid. Gjennom en kvantitativ tilnærming brukes paneldata om 366 kommuner over 17 år for å studere effekten av interkommunalt samarbeid på ulike kvalitetsindikatorer som måler arbeidsstyrken i tjenesten.

Det analyseres (1) om interkommunalt tjenesteproduksjon mot kommunal tjenesteproduksjon påvirker inputkvalitet; (2) hvordan antall deltakere i det interkommunale samarbeidet påvirker interaksjonen mellom samarbeid og inputkvalitet; og (3) hvilken effekt det har å være vertskommunen mot det å være deltakerkommune på inputkvaliteten.

Funnene i denne studien tyder på at samarbeid øker innsatskvaliteten hos arbeidsstyrken, men at den positive effekten blir begrenset ved hver ekstra deltaker som legges til i samarbeidet. Når det gjelder å være vertskommune eller deltakerkommune indikerer denne studien at å være vertskommune, reduserer inputkvaliteten sammenlignet med både deltakerkommune og kommunal tjenesteproduksjon.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Introduksjon til overordnet tematikk	6
1.2 Problemstilling	8
2 Interkommunalt samarbeid, kommunestørrelse og kvalitet	9
2.1 Interkommunalt samarbeid og kommunestørrelse	9
2.2 Interkommunale samarbeid og kvalitet	13
2.2.1 Kostnader og kvalitet	16
2.2.2 Antall deltakere og kvalitet	17
2.2.3 Samarbeidsform og kvalitet	18
3 Barneverntjenesten, kvalitet og interkommunalt samarbeid	19
3.1 Den kommunale barneverntjenesten	20
3.2 Samarbeidsmodeller (for interkommunalt samarbeid) i barnevernet	23
4 Data og metode	27
4.1 Kvalitetsbegrepet i barnevernet	28
4.2 Operasjonalisering av uavhengige og avhengige variabler	32
4.2.1 Interkommunalt samarbeid	32
4.2.2 Antall årsverk i barnevernet	34
4.2.3 Utdanning på tilsatte i barnevernet	35
4.3 Kontrollvariabler og operasjonalisering	39
4.3.1 Befolkningsstørrelse	39
4.3.2 Økonomi	40
4.4 Datakilder	41
4.4.1 Karlegging av interkommunale samarbeid i barnevernstjenesten	43
4.4.2 Enheter	44
4.5 Oversikt over variabler	45
4.6 Analysestrategi	46
5 Analyse	48
5.1 Utviklingen i barnevernet	48
5.2 Utvikling i kvalitet innenfor barnevernet	50
5.2.1 Utviklingen i kvalitet for interkommunale barnevern og kommunale barnevern	53
5.3 Bivariate korrelasjonsanalyser	56
5.4 Effektanalyser	57
5.5 Robusthetstester	62
5.5.1 Hausman test	62
5.5.2 Breusch-pagan test	62
5.5.3 Regresjon med RE-modell	63
5.5.4 Ordinær regresjon (POLS)	66
5.5.5 Regresjon med FE-modell uten Oslo	68
5.5.6 Difference-in-differences	69
5.6 Samspillsanalyse	71

6	Drøfting	76
7	Konklusjon og videre forskning	82
8	Litteraturliste	84
	Vedlegg 1: KOSTRA-skjema.....	91
	Vedlegg 2: Veiledning for KOSTRA-skjema	92
	Vedlegg 3: Avtale om interkommunalt samarbeid om barnevern mellom kommunene Bykle, Valle og Bygland.	94
	Vedlegg 4: Oversikt over interkommunale samarbeid på drift av barneverntjenesten som helhet 2003-2019.....	95
	Vedlegg 5: Oversikt over egne samarbeid om interkommunal akuttberedskap for barneverntjenesten 2003-2019	101
	Vedlegg 6: Andre interkommunale samarbeid som gjelder spesifikt på barnevernsområdet 2003-2019.....	109
	Vedlegg 8: Funksjonsbeskrivelse av ledernettverket for barnevernvakter og Arbeidsutvalget (AU).....	110
	Vedlegg 9: Operasjonalisering av areal og sentralitet.....	111
	Vedlegg 10: Regresjon med RE-modell.....	113
	Vedlegg 11: Ordinær regresjon (POLS)	115
	Vedlegg 12: Regresjon FE-modell uten Oslo.....	117
	Vedlegg 13: Samspillsanalyse	119

1 Innledning

1.1 Introduksjon til overordnet tematikk

Kommunestørrelse og kommunal tjenesteyting har vært en utbredt debatt innenfor politikk, økonomisk forskning og samfunnsforskning. Mange kommuner i Norge er små i befolkningsstørrelse. Et problem som da gjerne reiser seg er smådriftulempen knyttet til både økonomi og kvalitet. Fra et økonomisk perspektiv kan små kommuner møte på problemer med lite effektiv kapasitetsutnyttelse av produksjonsfaktorer i tjenestene, som da gjør det dyrere å produsere tjenester. Med lite befolkningsgrunnlag er det vanskelig å oppnå stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, slik som større kommuner kan. Den andre siden er at små kommuner kan møte på ulemper som går ut over kvaliteten på tjenester.

Kompetanseproblemer kan oppstå i en liten og perifer kommune. Først fordi økonomien og tjenestevolumet gjør at stillingsbrøkene er lavere, og fordi ønsket og nødvendig kompetanse ikke er tilegnelig i området. Å rekruttere, samt holde på arbeidskraft er da ofte vanskeligere enn i en stor og mer sentral kommune. Videre kan befolkningsgrunnlaget gjøre at fagmiljøene i en tjeneste blir små, at det er mindre robusthet i tjenester, at personal får lite mengdetrening og at det er mindre mulighet for å spesialisere tjenester.

Kommunesammenslåing og privatisering er løsninger som har blitt brukt for møte utfordringer små kommuner opplever, men dette er løsninger som også er politisk omstridt. Uttalelser om reformbehov for større kommuner som løsning på småkommuneproblematikken finner vi på den politiske dagsorden i Norge tilbake til slutten av 1980-tallet, da Christiansenutvalget ble opprettet. Siden den gang har debatten fortsatt, og i 2014 startet kommunereformen som ble initiert av Solbergregjeringen i 2013 gjennom Sundvolden-erklæringen. Kommunesammenslåinger har imidlertid vist seg vanskelig å få til, gjennom lange prosesser og flere tvangssammenslåinger av norske kommuner.

Konkurransetsetting og privatisering som løsning omstriddes blant annet fordi private tilbydere ikke alltid har de samme interessene som lokale myndigheter, at handlingsrom og dimensjonering av tjenestene blir mindre ut fra lokale behov og at samarbeid med andre instanser blir mer komplisert for tjenester som krever dette. For oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse er konkurransetsetting og privatisering heller ikke en mulighet.

Derfor blir spørsmålet om interkommunale samarbeid kan være et alternativ for små kommuner, til å løse oppgaver lagt til dem på en god måte. I denne studien skal det studeres om interkommunalt samarbeid innenfor et felt fører til kvalitetsforbedring. At små kommuner har problemer med å løse oppgaver lagt til dem, tenkes å være spesielt gjeldende for oppgaver som stiller høye krav til personalets kompetanse og/eller utstyr, kombinert med lite omfang. Dette er problematisk fordi noen oppgaver kommunene har er av en slik art at den må ha redundans for å være kunne svare til behov når dette dukker opp, til tross for at produksjonsvolumet kan være lavt. Eksempler på tjenester som har behov for redundans er blant annet brannvern, barnevern, hjemmesykepleien og legevakt, hvor de har til felles at det alltid må være stor nok kapasitet dersom akutte hendelser skulle oppstå. Redundans viser til at tjenesten trenger overflødig kapasitet. Interkommunale samarbeid viser seg også å være svært vanlige spesielt for tjenester som sosiale omsorgstjenester som er av en komplisert art (Warner, 2006, 2011). Økonomisk effektivitet er ikke den eneste motivasjonen eller kriteriet vi kan vurdere interkommunale samarbeider sin verdi etter, og interkommunale samarbeid brukes gjerne på oppgaver av en mer kompleks art når det er ønskelig å oppnå et bredere spekter effekter (Aldag & Warner, 2018; Bel & Warner, 2016; Holzer & Fry, 2011; Muraoka & Avellaneda, 2021, s. 4). Dermed er det nødvendig med mer forskning som utforsker om interkommunale samarbeid på ulike tjenestoområder faktisk oppnår kvalitetsforbedringer.

Casen som er valgt å studere er et felt som antagelig er blant dem det er størst behov for å samarbeide om, nemlig den kommunale barneverntjenesten. En rekke norske studier har studert interkommunale samarbeid i barneverntjenesten (Andrews et al., 2015; Brandtzæg, 2006, 2016; Deloitte, 2012; Gjertsen & Lichtwarck, 2013; Hjelseth et al., 2013; Jacobsen & Kiland, 2017; Myhr & Lysø, 2018). Imidlertid er det få studier som benytter objektive indikatorer for annet enn kostnadsbesparelser ved interkommunalt samarbeid i tjenesten, dette gjelder også generelt i europeiske studier av samarbeid (Aldag et al., 2020; Bel & Warner, 2016; Blåka et al., 2021).

Studien består av syv kapitler. Først er den overordnede tematikken for studien presentert og studiens relevans plasseres i en kontekst. I det følgende blir problemstillingen presentert, med avgrensninger som det vil studeres innenfor. Deretter i kapittel 2 gjøres en gjennomgang av fenomenet som studeres, interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid knyttes her opp mot kommunestørrelse, og det gjøres en teoretisk forankring av interkommunale samarbeid i forbindelse med potensialet for å høste stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster.

Tidligere forskning på området benyttes til å utvikle tre hypoteser som skal utforskes i denne studien. I kapittel 3 plasseres den valgte casen, barnevern, i relasjon til interkommunalt samarbeid. Videre presenteres kjennetegn ved den kommunale barneverntjenesten og ulike samarbeidsmodeller som har vært benyttet for interkommunale samarbeid om barnevern. Data og metode blir behandlet i kapittel 4. Her blir det gjort rede for hva som er ønsket å måle, hvilket datamateriale som skal benyttes og presentasjon av analysestrategien. Kapitlet brukes også til å vurdere kvalitetsbegrepet, operasjonalisere variabler som skal benyttes, vurdere datakilder og mulige feilkilder, samt en gjennomgang av frafall på enheter i studien. Underveis i kapitlet trekkes det frem styrker og svakheter ved studien. Resultatet av analysene blir presentert i kapittel 5 og empiriske funn fra disse blir drøftet opp mot tidligere forskning på interkommunalt samarbeid i kapittel 6. Avsluttende i kapittel 7 sammenfattes studien i oppsummerende linjer, og det gis forslag til en innfallsvinkel for videre forskning på interkommunalt samarbeid.

1.2 Problemstilling

Følgende problemstilling skal undersøkes:

Har interkommunalt samarbeid om barnevern ført til kvalitetsforbedring i barnevernet?

Begrepet kvalitet viser i denne studien til bemanningskapasitet og utdanningssammensetting på bemanningen. Faglige operasjonaliseringer av begrepet varierer, derfor vil jeg i kapittel 4.1 gå dypere inn i diskusjonen om kvalitet i barnevernet. Det må likevel legges til at mye av kvalitetspekteret ikke er målt i denne studien.

Videre skal denne studien se på endring over tid, med en periode på 17 år. Kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid om barnevern skal studeres både før og etter etableringen av samarbeidet. I tillegg skal kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid sammenlignes med kommuner som har hatt kommunal barneverntjeneste hele veien. Med dette blir det et kvasi-eksperimentelt opplegg som skal utføres, men uten randomisering av utvalget.

To avgrensninger gjort innledningsvis for denne studien er at perioden som skal studeres er fra 2003 til utgangen av 2019. Denne avgrensningen er gjort da det i 2020 ble store endringer i kommunestruktur for en rekke kommuner grunnet kommunesammenslåinger, som ville ført

til brudd i analysen. Det ville også være utfordrende å kontrollere for kommunesammenslåingene. Det er også gjort en avgrensning for hvilke typer interkommunale samarbeid studien skal se på. Det som vil studeres er interkommunale samarbeid formalisert med en samarbeidsmodell hjemlet i lov, for barneverntjenesten som helhet.

2 Interkommunalt samarbeid, kommunestørrelse og kvalitet

2.1 Interkommunalt samarbeid og kommunestørrelse

Innenfor organisasjonsforskning har interessen for ulike former for interorganisatorisk integrasjon økt sterkt de siste 10–20 årene (Grimsmo et al., 2015, s. 8). I den internasjonale litteraturen benyttes begreper som «coordination», «cooperation» og «collaboration» omtrent synonymt og om hverandre (Alexander, 1995, s. 339; Himmelman, 1996; Huxham et al., 2000, s. 339). Problemet med begrepenes uklare teoretiske bruk har blitt fremhevet av flere forskere (Himmelman, 1996; Whetten & Rogers, 1982). Det kan likevel legges til grunn at interorganisatorisk samarbeid i utgangspunktet handler om ulike former for integrasjon mellom organisasjoner (Löfström, 2010). Interkommunalt samarbeid er en form for horisontal integrasjon, altså at det er et likeverdig forhold mellom de som inngår. Interkommunalt samarbeid referer også til at organisasjonene som inngår er kommuner. Interkommunalt samarbeid kan defineres som at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring (Alexander, 1995). Det er svært mange ulike former for interkommunale samarbeid og det kan være store forskjeller mellom dem, denne definisjonen er veldig generell. Den er generell nok til å romme et bredt spekter samarbeidsformer med ulike kjennetegn for medlemmene, ressursene og oppgavene eller utfordringene som skal løses i samarbeidet, men får med seg at det må være et samarbeid som skjer mellom kommuner til forskjell fra samarbeid innenfor en kommune eller mellom andre aktører enn kommuner. Jeg vil i det følgende støtte meg til denne definisjonen og benytte meg av betegnelsen «interkommunalt samarbeid» da det er et etablert begrep, til tross for at «samarbeid» kan kritiseres for å være ladet som noe harmonisk og er lite nøytralt (Jacobsen, 2022, s. 17).

Potensialet med å dele tjenester har blitt foreslått som en organisatorisk løsning i situasjoner med småskala produksjon i over et halvt århundre (Ostrom et al., 1961, s. 836). Mindre kommuner opplever økende utfordringer fordi ansvaret og kompleksitet i oppgaver lagt til dem stadig har økt, og kommuner velger dermed blant annet å inngå interkommunale

samarbeid når de ikke har ressurser til å løse problemene på egenhånd. Tanken bak er da at mindre kommuner kan oppnå stordriftsfordeler de ikke kunne fått alene, ved å samarbeide om tjenesteproduksjon. Stordriftsfordeler dreier seg om synkende gjennomsnittskostnader i produksjonen av en vare eller en tjeneste, vanligvis gjennom en bedre kapasitetsutnyttelse av produksjonsfaktorene (Silberston, 1972, s. 369). Interkommunale samarbeid kan videre sees som et alternativ til kommunesammenslåing og privatisering (Bel & Belerdas-Castro, 2021; Bel & Costas, 2006; Hefetz et al., 2012, s. 677; Hertzog, 2010).

Diskusjoner om kommunesammenslåing mobiliserer gjerne mye motstand, og flere kommuner velger gjerne da interkommunale samarbeid som et alternativ. Tanken ved å benytte interkommunale samarbeid fremfor kommunesammenslåing er gjerne at man kan skaffe seg de nødvendige ressurser, men samtidig beholde den lokale identiteten og fleksibiliteten som hver enkelt kommune har. Man ser et behov eller møter et press for å ha en viss størrelse (befolkningsgrunnlag) for å løse en oppgave eller utfordring, men man ønsker likevel ikke noe mindre lokal kontroll eller det samme tjenestevolumet på alle områder kommunen har ansvar for. Det er nemlig ikke slik at det er funnet en viss kommunestørrelse som vil passe perfekt for alle typer tjenestestyling (Bel & Belerdas-Castro, 2021). Gjennom interkommunale samarbeid får man valgfriheten til å se an når det er hensiktsmessig å samarbeide og når det ikke er det, for den enkelte oppgave eller tjeneste.

Når det gjelder privatisering vil dette si når en offentlig aktør kjøper en tjeneste fra en privat tjenesteleverandør. Det er funnet at privatisering fungerer best i situasjoner med høy konkurranse og lav innbyggerinteresse rundt tjenesten det gjelder, mens interkommunale samarbeid presterer bedre i situasjoner der konkurransen er lavere og kontrakts håndterings problemer er høyere (Hefetz & Warner, 2012, s. 20). Tilgjengeligheten på private aktører vil ofte være mindre på landlige områder, som gjør at interkommunale samarbeid er et bedre alternativ i disse tilfellene (Bel et al., 2014, s. 90; Warner & Hefetz, 2002, s. 449). Det er også trukket frem at dersom et viktig mål for tjenesten er kvalitet, bør det velges interkommunale samarbeid, fremfor privatisering. Dette fordi den lokale myndigheten sannsynligvis vil være mer opptatt av kvalitet enn den private aktøren, samt at det er kommunene som bærer ansvar for kvalitetsforringelser (Levin & Tadelis, 2010). Beslutningen om å velge privatisering ligger ofte i en forventning om å spare penger, mens interkommunalt samarbeid gjerne vil være drevet av bekymringer om tjenestekvalitet (Aldag & Warner, 2018; Bel & Warner, 2016; Holzer & Fry, 2011; Warner & Hefetz, 2002).

Diskusjonen om at kommuner må ha en viss størrelse for å kunne tilfredsstillende lovmessige krav og at mindre kommuner kan utnytte stordriftsfordeler de ikke kan få til alene ved å samarbeide, gjør at kommunestørrelse havner i sentrum i diskusjoner om interkommunale samarbeid. Debatten om kommunestørrelse er en stor debatt både nasjonalt og internasjonalt, som har satt i gang både frivillige og ufrivillige kommunesammenslåinger, samt interkommunale samarbeid. I Norge ble det i 1989 oppnevnt et utvalg som het Christiansenutvalget, ledet av Ragnar Christiansen. Det ble lagt frem en innstilling fra utvalget (NOU 1992: 15, 1992) som kom frem til at det var et reformbehov i landet. Dette innebar å øke kommunestørrelsene for en mer forsvarlig og effektiv tjenesteproduksjon. Oslo kommune mente det isteden for kommunesammenslåing burde blitt laget særlovgivning for regulering av samarbeidet i Oslo-området. Akershus fylkeskommune sitt svar var at det heller burde benyttes interkommunale og interfylkeskommunalt samarbeid fremfor et slikt reformforslag beskrevet av Christiansen-utvalget (Regjeringen, u.å).

Man kan se av Christiansen-utvalget sine argumenter at hovedvekten for reformbehovet og problembeskrivelsen innstillingen kommer med bunn i at kommuner vil kunne oppnå stordriftsfordeler, bedre geografiske grenser, mer lønnsom egenfinansiering i kommunene gjennom skatter og avgifter, og bedre administrativ virksomhet med mer økonomisk effektivitet. Det ble også tatt opp at kommunene må ha ressurser og evne til å løse de oppgaver som ligger hos dem. Dette inkluderte å møte befolkningens behov, samt ivaretagelse av rettsikkerhet. I 1995 ble det vedtatt av Stortinget at endringer i kommunestrukturen skulle skje på frivillig vis (Regjeringen, u.å).

I Østlandsforskning sin rapport ØF-rapport nr. 21/2003 ble det gjort noen endringer ut fra det som var presentert av Christiansen-utvalget. I denne rapporten blir det foreslått et nytt kriteriesett for å vurdere kommuneinndeling hvor blant annet punkt fire handler om nødvendigheten til kompetanse i form av faglig kompetanse, administrativ- og planleggingskompetanse, forvaltningsmessig kompetanse, IKT-kompetanse, profesjonell ledelse og rekruttering. Punkt fem i dette forslag går på kvaliteten i tjenestetilbudene i form av bredde og dybde, og det blir lagt vekt på kvaliteten i tjenester som retter seg mot små brukergrupper, valgfrihet for brukerne, tilfredsstillende individuelle behov, spesialisering og spisskompetanse (Grefsrud & Hagen, 2003).

I 2013 initierte Solbergregjeringen kommunereformen hvor kommunestruktur da ble satt høyt på den politiske agendaen, i Sundvolden-erklæringen står det at:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.» (Regjeringen, 2013, s. 47).

Det ble i denne forbindelse som en del av programmet for kommunereform nedsatt et ekspertutvalg som ble ledet av Signy Irene Vabo, også kalt «Vaboutvalget». I slutten av mars 2014 kom sluttrapport fra ekspertutvalget om kriterier for god kommunestruktur.

Ekspertutvalget uttrykker tydelig at det er behov for større kommuner. I denne rapporten ble det lagt ytterligere vekt på at kommunenes oppgaver har blitt fler og mer kompliserte, og at kommuneinndeling og størrelsen på kommunene påvirker tjenesteytingen. Det blir anbefalt i rapporten at det i utgangspunktet bør være en minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere i hver kommune. Begrunnelsen for dette var at det er denne størrelsen utvalget ser som nødvendig for at kommunene skal ha den kapasitet og kompetanse, som skal til for å ivareta bredere og mer spesialiserte velferdstjenester, rettsikkerhet og samfunnsplanlegging (KMD (nå KDD), 2014).

Sluttrapport fra ekspertutvalget nevner en rekke ganger interkommunale samarbeid, men problemsidene med slike samarbeid er det som er i fokus. Vaboutvalget mener at interkommunale samarbeid undergraver lokaldemokratiet og gir mindre effektive kommuner. Dermed blir kommunesammenslåinger sett som et bedre alternativ på småkommuneproblematikken i Norge. Til tross for at kommunereformen førte til flere frivillige og ufrivillige kommunesammenslåinger som trådte i kraft i 01.01.2020 som har gitt de største endringene i kommuneinndelingen på 50 år, har den nye Arbeiderparti- og Senterpartiregjeringen dannet 2021 et annet syn på kommunestruktur og problemer knyttet til småkommuner. Selv om flertallet i regjeringen mente kommunereformen burde fortsette, ble det i 2021 åpnet for å søke om oppsplitting av kommuner berørt av «tvangs» sammenslåing innen 1.mars 2022 (KDD, 2021). I innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om

Kommuneproposisjonen 2022 viser det til at flertallet ikke er enige i at kommuner med under 5 000 innbyggere er for små til å tilby gode tjenester til sine innbyggere og derfor må sammenslås. En annen løsning som fremheves er interkommunale samarbeid, og flertallet viser til at flere kommuner har god erfaring med interkommunale samarbeid (Innst 660S (2020-2021), s. 55). Selv om denne studien skal studere interkommunale samarbeid i barnevernstjenesten fra 2003 til 2019, er det imidlertid svært interessant hvordan kommunereformen skal fortsette i dag, men med en tilnærming basert på frivillighet, at sammenslåinger ikke er eneste løsning, hvor interkommunalt samarbeid kan være et bedre alternativ for enkelte kommuner og at sammenslåinger ikke vil fjerne alt behov for interkommunale samarbeid.

2.2 Interkommunale samarbeid og kvalitet

Hensiktene med å inngå interkommunale samarbeid generelt er mange. Det kan være økonomisk effektivitet, kvalitet, tjenestestabilitet, læring og deling av kunnskap, makt og innflytelse, legitimitet, tverr-jurisdiksjonell koordinering samt løsning av «wicked problems» (Agranoff & McGuire, 2003; Aldag & Warner, 2018; Feiock, 2007; Jacobsen, 2022; Powell, 1998). Tradisjonelt har det vært fokusert på at interkommunale samarbeid kan bidra til mer kostnadseffektiv produksjon for kommuner, enn de klarer å oppnå alene (Aldag et al., 2020; Bel & Warner, 2015; Sundell et al., 2009, s. 5). Forskningen på effekter av interkommunalt samarbeid er i hovedsak fokusert på kostnadsbesparelser. Det er imidlertid ikke ofte man finner slike kostnadsbesparelser, men stordriftsfordeler kan også på den andre siden knyttes til kvalitet (Bel & Warner, 2015; Holzer & Fry, 2011).

Det må legges til grunn at det ikke finnes noe fasitsvar på hva kvalitet er, og faglige operasjonaliseringer av begrepet varierer også innenfor samme felt. Kvalitet har ikke har noe eksakt betydning og fylles gjerne med subjektive meninger. Det er derfor en størrelse som er vanskelig å måle, fordi kvalitet for enkelte ikke nødvendigvis er det for andre. Likevel brukes begrepet hyppig i dagligtale, organisasjonslivet, politikken og i forskning. For å nærme oss hva kvalitet er i ulike tjenester er det hensiktsmessig å skille mellom inputkvalitet, prosesskvalitet og outputkvalitet (Blåka et al., 2021, s. 3; Harvey & Green, 1993, s. 12; Jacobsen & Kiland, 2017, s. 55). Inputkvalitet viser til hvilke innsatsfaktorer organisasjonen legger inn i produksjonen, prosesskvalitet viser til hvorvidt produksjonen følger et sett ideelle

retningslinjer og outputkvalitet viser til trekk ved tjenesten som leveres. I denne studien er det valgt å fokusere på inputkvalitet.

Tanken bak at interkommunale samarbeid kan gi stordriftsfordeler som forbedrer tjenestekvaliteten er at produksjonsvolumet kan muliggjøre mer effektiv utnyttelse av produksjonsfaktorene. I tillegg vil det kunne gjøre rekruttering enklere, da stillingsbrøker gjerne blir mer attraktive når produksjonsvolumet øker (Bel & Warner, 2015; Williamson, 1981). Blir økonomisk overskudd investert tilbake inn i en tjeneste, vil det kunne gi kvalitetsforbedringer uten at tjenesten blir billigere. Selv om hovedformålet med enkelte samarbeid er å oppnå kvalitetsforbedringer, er forskningen på kvalitetsgevinster av interkommunalt samarbeid begrenset. Studier som undersøker kvalitetseffekter er i hovedsak knyttet til amerikansk kontekst, dette bunnar i at USA har høy fragmentering og at motivasjoner for samarbeid i stor grad kommer fra ønske om forbedring av tjenestekvalitet og koordinering (Bel & Warner, 2016).

Likevel viser forskning at små kommuner opplever større gevinster på tjenestekvalitet ved å samarbeide, enn større kommuner (Arntsen et al., 2021). Annen forskning viser også at det er de små kommunene som mest sannsynlig vil få størst utbytte av å inngå i interkommunale samarbeid (Bel & Warner, 2016). Selv om små kommuner antas å oppnå de største gevinstene av interkommunale samarbeid, er det dårlig empirisk støtte for at små kommuner samarbeider mer. Noe av forklaringen vil nok ligge i at små kommuner i befolkning, også kan være perifere. Dette gjør gjerne behovet for samarbeid større, da tjenesten kan få store problemer med å rekruttere fagkompetanse på steder med lav befolkningstetthet i utkanten av en region. Samtidig vil liten sentralitet, store avstander og lav befolkningstetthet måtte forstås som trekk ved kommuner som kan føre til mindre effektiv utnyttelse av ressursene i samarbeidet, noe som vil kunne påvirke hvorvidt det tas ut gevinster av samarbeid eller ikke. Interkommunale samarbeid kan imidlertid være det beste alternativet for enkelte kommuner til å få en godt fungerende tjenesteproduksjon, det er i hvert fall en utbredt løsning på enkelte tjenesteområder– men effektene vil kunne være betinget av en rekke forhold.

Hvilken tjeneste det samarbeides om er av stor betydning for potensielle stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster. Det skilles gjerne mellom styringssamarbeid og produksjonssamarbeid, hvor da førstnevnte har til hensikt å dele informasjon, koordinere og drøfte saker. Produksjonssamarbeid viser til at det samarbeides om å produsere tjenester eller et gode (Bel

& Warner, 2015; Jacobsen, 2022, s. 70). Noe som også er relevant spesielt i forbindelse med å ta ut stordriftsfordeler av samarbeid er kostnadsstrukturen til tjenesten. Det innebærer om tjenesten kjennetegnes av å ha kostnader som i hovedsak er faste eller variable. Faste kostnader vil være kostnader som løper uavhengig av hvor mye som produseres, dette kan for eksempel være utstyr som må investeres i uavhengig av hvor ofte det benyttes. Variable kostnader er da kostnader som påløper ut fra hvor mye som produseres. Tjenester med ulik kostnadsstruktur vil kunne antas å ha ulike økonomiske og kvalitetsmessige optimumspunkter (punkter med høyest utbytte) (Blåka, 2017b, s. 246; Hulst et al., 2009, s. 271). Jo flere faste kostnader en tjeneste har jo større potensiale vil det trolig være til å ta ut stordriftsfordeler, da flere kommuner kan dele på ressursene og da også kostnadene for å få en bedre kapasitetsutnyttelse.

I forskning på interkommunale samarbeid blir ressurser som deles videre knyttet til «asset specificity». Det går ut på hvor spesialiserte investeringene for å produsere tjenesten er, og dermed hvorvidt de kan benyttes i andre felt (Brown & Potoski, 2003, s. 444; Williamson, 1981). Det er vist at jo mer unik ressursene det investeres i er, kan forklare hvorfor man finner kostnadsbesparelser i noen tjenester og ikke i andre (Aldag et al., 2020, s. 25). Igjen vil kostnadsbesparelser i denne forbindelse ha potensiale til å gjøres om til nye investeringer i tjenesten, som kan påvirke kvaliteten.

Homogenitet og heterogenitet mellom kommunene som deltar i et samarbeid har også vist seg å trolig være av stor betydning. Dette blir gjerne omtalt som asymmetri (Arntsen et al., 2021; Jacobsen, 2015). Forskning på hva som forklarer gode og varige samarbeid i Nederland fant at både antall deltakere i det interkommunale samarbeidet og deres homogenitet bidro til bedre samarbeid (Lagendijk et al., 2020). Asymmetri på dimensjoner som befolkningsstørrelse, geografi, sentralitet og økonomi blandt eiere i et interkommunalt samarbeid knyttes ofte til mer behov for styring og kontroll. Dette vil igjen kunne påvirke effektivitet og følgende transaksjonskostnader, som gir negativt utslag på de totale gevinstene av samarbeid (Arntsen et al., 2021; Jacobsen, 2022, s. 205). Jo flere kommuner som samarbeider, jo mer sannsynlighet er det også for økt heterogenitet. Flere deltakere i et samarbeid generelt kan også gjøre koordinering og styring av samarbeidet mer komplekst.

2.2.1 Kostnader og kvalitet

Hvis forbedret tjenestekvalitet er målet slik som det hovedsakelig er i barneverntjenesten, kan man forvente økte kostnader av samarbeid. En styrking av tjenesten vil også gjerne koste mer penger, selv om tjenesten blir interkommunal (Aldag et al., 2020, s. 24; Brandtzæg, 2006, s. 75; 2016, s. 135). Å studere kostnadsreduksjoner som ofte blir gjort i studier av interkommunale samarbeid, blir også lite interessant da det vil være vanskelig å fange opp hvorvidt økonomiske innsparinger omgjøres til høyere kvalitet.

Det kan isteden forventes å oppnå stordriftsfordeler av interkommunalt samarbeid for kvalitets effekter (Blåka, 2017a). I barneverntjenesten er den største produksjonsfaktoren arbeidskraft. Kvaliteten knyttet til ansatte er dermed et av de viktigste kvalitetsmålene innenfor tjenesteområdet. I kapittel 4.1 og 4.2 blir det gjort en metodisk drøfting av kvalitet i tjenesten, og som det der vil komme frem er det valgt fire mål for inputkvalitet som skal benyttes. Disse omhandler bemanningskapasitet og utdanningssammensetting. Tanken om å oppnå stordriftsfordeler vil da ligge i at arbeidskraften kan utnyttes bedre, jo større tjenesteproduksjonen er. Bakgrunnen for dette ligger i stor grad i kostnadsstrukturen. Den kommunale barneverntjenesten kjennetegnes av at den har oppgaver av en art der det må investere i kostbart personell som ofte vil være overflødig. Dette personalet må likevel betales for uavhengig av hvor mye som produseres. Når samme innsatsfaktorer (personell) i barneverntjenesten er spredt på et større antall brukere gjennom samarbeid, er det stor sannsynlighet for at det kan tas ut stordriftsfordeler (Bel & Warner, 2015). Videre tenkes det stordriftsfordelene som kommer av mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften blir tatt ut i form av investering i kompetanseheving og bemanningsøkning (Williamson, 1981).

En annen forventning ut fra forskning på interkommunale samarbeid vil være at tjenesten blir bedre i stand til å rekruttere den kompetansen som er ønsket, enn det små kommuner klarer alene (Brandtzæg, 2016; Deloitte, 2012, s. 26; Gjertsen & Lichtwarck, 2013, s. 36). Høyrere befolkning vil gjerne gjøre at man vil rå over flere stillingsressurser. Dette vil kunne gi muligheter for å ansette personal i høyere stilling, og dermed tiltrekke seg flere egnede søkere. Personer med høyere utdanning og kompetanse, har også høyere ansettbarhet («employability») som gjør at de kan velge mellom de mest attraktive arbeidsplassene (Heijde & Van Der Heijden, 2006). Ikke minst er fagmiljø kommet frem som viktig for ansatte i barneverntjenesten, hvor det jobbes med tunge saker (Brandtzæg, 2006, s. 72; 2016, s. 28; Gjertsen & Lichtwarck, 2013, s. 9; Hjelseth et al., 2013, s. 23). Interkommunale samarbeid vil

gjærne gjøre at fagmiljnene øker, da ressursene til de enkelte kommunene i samarbeidet deles. Fra teori om stordriftsfordeler og høyere befolkning blir forventningen, gitt at man holder økonomi, innbyggertall, areal og sentralitet konstant, følgende:

H1: Når en kommune går fra kommunalt til interkommunalt barnevern bedres tjenestens inputkvalitet.

2.2.2 Antall deltakere og kvalitet

Høyere befolkning er vist at vil redusere produksjonskostnader, inntil stordriftsfordelene er brukt opp er uttalt (Ladd, 1992, s. 291). Noe som kan diskuteres i den forbindelse er hvor store samarbeidene bør være, og hvorvidt det finnes en nedre eller øvre grense for at tjenesten skal oppnå kvalitets effekter. Forskning på interkommunalt samarbeid, stordriftsfordeler og transaksjonskostnader viser at effekter kan snu, dersom samarbeidet og tjenestevolumet blir for stort. Det dreier seg om at befolkningstetthet kan føre til en U-kurvet effekt på kostnader knyttet til produksjon av tjenester (Ladd, 1992).

Det er en antagelse om at flere eiere med i samarbeidet vil gi høyere transaksjonskostnader, som igjen påvirker effektivitet negativt (Blåka, 2017a; Voorn et al., 2019, s. 672; Williamson, 1981). Transaksjonskostnader er begrep som har ulike definisjoner i litteratur, men viser her til en rekke kostnader som er forbundet med inngåelse, overvåkning og håndhevelse av en avtale om interkommunalt samarbeid (Feiock, 2007, s. 51; Thomasson, 2017, s. 8).

For det første vil det kunne føre med seg store kostnader knyttet til inngåelse og forhandlinger av et interkommunalt samarbeid, spesielt for en «myk» tjeneste som barnevern. Dette er en kompleks tjeneste i sin natur hvor det gjerne blir brukt mye tid på å diskutere forventninger, mål og gjennomføring, fordi det er en tjeneste som er vanskelig å klart definere og måle (Jacobsen, 2022, s. 74; Thomasson, 2017, s. 7). En annen utfordring er at flere eiere kan følge med seg økning i ressurser brukt på koordinering, rapportering og overvåkning mellom eierne i samarbeidet. Dette er også et større problem for en tjeneste som barneverntjenesten hvor kvalitetsforbedringer er formålet, noe som igjen gir måleproblemer (Feiock, 2013, s. 411; Ferris & Graddy, 1986, s. 337). Kommunene i samarbeidet kan ha splittet oppfatninger om strategier, planer, mål og rutiner som gjør samarbeidet svært ressurskrevende. Også bekymringer om opportuniste eller «free riding» er diskutert som faktor som vil øke transaksjonskostnader, spesielt med mange deltakere i samarbeidet (Post, 2004, s. 74). Dette

er deltakere som da ikke bidrar i samarbeidet slik som det er forventet av dem (Blåka, 2017b, s. 245). Dette vil gi mindre ressurser til samarbeidet, men også kunne øke kostnadene med styring, rapportering og overvåkning.

Blåka har vist at interkommunale samarbeid med færre medlemmer oppnår bedre produksjonskvalitet enn enkeltkommuner og interkommunale samarbeid med flere medlemmer i brannvesenet (Blåka, 2017a). utfordringer som flere eiere vil kunne føre til er høye kostnader, som kan tappe samarbeidet for ressurser. Dermed vil det også være mindre ressurser til å investere i større fagmiljøer med høy kompetanse. Samme tilnærminger til utfordringer som samarbeid med flere eiere kan føre til, kommer også frem i andre studier av interkommunale barnevern hvor spesielt koordinering og rapportering er løftet frem (Andrews et al., 2015, s. 27; Brandtzæg, 2016, s. 10). Derfor vil det også utforskes i denne studien om det er slik for interkommunale barneverntjenester at flere deltakere vil redusere mulighetene for å ta ut kvalitetsgevinster, og om det er en øvre grense for hvor mange kommuner som bør samarbeide om tjenesten. Økonomi, innbyggertall, areal og sentralitet holdt konstant, blir neste hypotese som skal utforskes:

H2: Jo flere deltakere i det interkommunale barnevernet jo mindre kvalitetsgevinster klarer samarbeidet å ta ut.

2.2.3 Samarbeidsform og kvalitet

Kommunestørrelse er sentralt for å forstå behovet for interkommunalt samarbeid og et trekk ved kommunene som kan påvirke tjenesteytingen. Små kommuner vil kunne ha bekymringer rundt å inngå interkommunale samarbeid og hvilke kvalitetsgevinster de kan tjene på det. En studie av Bergholz og Bischoff studerte kommunestyremedlemmer i 59 tyske kommuner som ikke samarbeidet, om deres vilje til å samarbeide med andre på barnevern og veivedlikehold (Bergholz & Bischoff, 2018). Blant det som kom frem i denne studien var at viljen til å samarbeide steg med kommunestørrelse, men sank med nabokommunenes størrelse. Dette blir tolket som en redsel for å miste autonomi og bli dominert av en mye større kommune. I forlengelsen blir homogenitet/heterogenitet blant eiere i et interkommunalt samarbeid, et trekk ved samarbeidene som kan påvirke potensielle inputkvalitets gevinster.

En vanlig måte å organisere interkommunale samarbeid på er at kommuner delegerer det operative og administrative styringsansvaret til en av deltakerkommune (Arntsen et al., 2020;

Blåka et al., 2021). Dette er også den eneste lovlige organiseringen for kommuner som ønsker interkommunalt samarbeid for hele barneverntjenesten i dag, og blir omtalt som vertskommunesamarbeid. Som regel vil den største kommunen i befolkningsstørrelse eller den mest sentrale kommunen, være vertskommune for det interkommunale samarbeidet. En bekymring som da oppstår er hvem som «vinner» og «taper» på å inngå interkommunalt samarbeid, spesielt fordi mange interkommunale samarbeid i Norge består av en relativt stor kommune og flere mindre kommuner (Leknes et al., 2013). Makt kan da bli ubalansert når ressurser samles i den største kommunen. I vertskommunesamarbeid hvor man delegerer myndighet for barneverntjenesten fra deltakerkommuner til en vertskommune, er det også svært vanlig at tilsatte overføres og lokaliseres i vertskommunen. Ved å flytte all arbeidskraften til vertskommunen mister deltakerne potensielt kontroll over hvordan ressursene benyttes i praksis. Dette kan føre til at vertskommunen utnytter arbeidsressursene ubalansert til fordel for seg selv. En antagelse som da skal utforskes, økonomi, innbyggertall, areal og sentralitet holdt konstant, er:

H3: Vertskommunen vil oppleve større kvalitetsgevinster av samarbeidet enn deltakerkommune.

3 Barneverntjenesten, kvalitet og interkommunalt samarbeid

Casen for denne studien er den kommunale barneverntjenesten. Dette er en god illustrasjon på en tjeneste med oppgaver av den art som krever høy fagkompetanse grunnet dens komplekse fagfelt og inngripen, robusthet slik at den alltid kan respondere og hvor behovet for tjenesten kan være lavt og svært skiftende – spesielt i små kommuner. Den kommunale barneverntjenesten har også stadig fått en økning i oppgaver, krav og forventninger rettet mot seg. Dette gjør at tjenesten sitt behov for høy kompetanse og kapasitet har økt ytterligere. Samtidig har flere små kommuner problemer med å møte de økende kravene som stilles til dem.

Barneverntjenesten ble blant annet trukket frem som et eksempel i rapporten om kriterier for god kommunestruktur fra ekspertutvalget, som en tjeneste som opplever problemer knyttet til ivaretagelse av sine oppgaver på grunn av kommunestørrelse (KMD (nå KDD), 2014). Det er også rapportert at små enheter og små miljøer generelt på barnevernsområdet strever med å ha en stabil kvalitet (Barne-, 2019, s. 114). De tjenestespesifikke trekkene ved

barneverntjenesten kombinert med at mange norske kommuner er små, gjør det svært relevant å samarbeide. Som denne og andre studier på kommunale barneverntjenester viser, er at småkommuneproblematikken spesielt i barneverntjenesten også har ført til at interkommunale samarbeid har blitt en utbredt løsning.

Det er nå over 200 kommuner som har etablert interkommunale barnevernssamarbeid i Norge, mens det til sammenligning bare var 13 interkommunale barnevernssamarbeid i 2006 (Brandtzæg, 2016, s. 14). De fleste samarbeidene ble etablert mellom 2007 og 2009, men rundt en fjerdedel ble etablert tidligere enn dette (Andrews et al., 2015, s. 22). Veksten i interkommunale samarbeid om tjenesten kan sees både som en bekreftelse på at små kommunale barneverntjenester har hatt vanskeligheter med å drive tjenesten alene, og at interkommunalt samarbeid er spesielt utbredt alternativ til kommunal barneverntjeneste. At mange kommuner har inngått interkommunalt samarbeid om barnevern antas videre å være noe som trolig har bidratt til mer robuste tjenester (Oslo Economics et al., 2021).

3.1 Den kommunale barneverntjenesten

Innenfor tjenesteområdet skal alle kommuner ha en barneverntjeneste som utfører det daglig løpende arbeidet etter loven. Den kommunale barnevernstjenestens oppgaver følger av barnevernloven § 2-1 første ledd, hvor det fremgår at kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Oppgavene omfatter blant annet å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, gi råd og veiledning, samarbeide med andre deler av forvaltningen, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak og akuttvedtak, forberede saker som skal behandles av fylkesnemnda, og å iverksette og følge opp tiltak (Prop. 133 L (2020–2021)). Disse oppgavene er både komplekse og sammensatte. Barnevernets mandat følger også med seg stor inngripen på mennesker i sårbare situasjoner og er et svært følelsesladet tema i samfunnet. Et slikt spenn i oppgaver som det er for barnevernstjenesten, krever sammensatt kompetanse (Barnevernpanelet, 2011, s. 13).

Det norske kommunesystemet er også bygget på generalistkommuneprinsippet, som innebærer at alle kommuner (med få unntak) har de samme oppgavene uavhengig av kjennetegn ved kommunene. Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune (Kommunal- og

distriktsdepartementet, 2020, s. 2). Likevel er et sentralt mål i velferdsstaten at innbyggere skal ha likeverdige tilbud av offentlige tjenester uansett hvor de bor.

Behovet for å inneha nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å løse de krevende oppgavene barnevernstjenesten står ovenfor kan være problematisk i mindre kommuner. Dette kom tydelig frem i desember 2010 da det ble det opprettet et barnevernspanel av Barne-, likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken. Panelet leverte sin rapport i september 2011. Det kommer frem i rapporten at barnevernspanelet mente det var stor variasjon i kvalitet og kapasitet innenfor barnevernstjenesten i Norge på det tidspunktet (Barnevernspanelet, 2011, s. 14). Dette bunner igjen i stor grad i at kommuner kan ha enormt ulike forutsetninger for å drive barneverntjenesten. Det kan være en utfordring i de minste, og ofte også mest perifere kommune, å skaffe seg den nødvendige arbeidskraften. Dette er fordi det ofte i små kommuner er relativt få saker i forhold til befolkningsmengde. Det gjør at flere kommuner har økonomiske utfordringer med å ansette personer i fulle årsverk med den fagkompetansen som er nødvendig, fordi det er relativt få saker og variasjon i etterspørselen (Brandtzæg, 2016, s. 126; Jacobsen et al., 2010, s. 10). Oppgavene som tjenesten ivaretar er spesialiserte, har sterk lovregulering, stor inngripen, krever godt faglig skjønn og har stor grad av kompleksitet som sådan, gjør at tjenesten er avhengig av høy kompetanse hos sine ansatte. Liten saksmengde vil også føre til lite erfaring hos tilsatte i tjenesten, som kan gi problemer for spesialisering og raskere avgjørelser i tunge og vanskelige saker (Brandtzæg, 2006, s. 21). Kapasiteten til tjenesten kan bli svært begrenset som følge av små stillingsressurser. Høyt utdannede vil liten grad godta ansettelse i små stillingsbrøker, og de vil ofte også søke mot jobber som kan tilby et større fagmiljø. Vakanser oppstår gjerne da i små barneverntjenester (Brandtzæg, 2016, s. 19).

Behov for sterke fagmiljøer blir også trukket frem av barnevernspanelet. Panelet kom med anbefaling om at minimumsbemanning for tjenesten bør settes til 5 faglige årsverk (Barnevernspanelet, 2011, s. 23). Med små fagmiljøer blir tjenesten mer sårbar og skjør for sykdom, endringer, sakspress, inhabilitet med mer. Dette er en stor usikkerhet og det kan potensielt være uforsvarlig om tjenesten ikke innehar den robustheten som kreves. Tjenesten er avhengig av å til en hver tid kunne løse kritiske oppgaver, og mengden og omfanget av slike oppgaver kan variere og oppstå på kort tid. Tjenesten er altså av en slik art at den krever redundans, noe småkommuner vil ha problemer med å oppnå. Barnevernstjenesten vil ha behov for personell som med jevne mellomrom vil være «overflødig» (Warner, 2011, s. 425).

Det kan også være en stor belastning for en ansatt å sitte med vanskelige saker alene uten et fagmiljø å støtte seg på (Brandtzæg, 2006, s. 21). Imidlertid må det trekkes frem at små kommuner også har noen fordeler som større kommuner og interkommunale samarbeid ikke nødvendigvis har, dette gjelder spesielt nærhet til brukere som gjør det enklere å oppdage barn som trenger hjelp, identifisere ressurser i lokalmiljøet og samordne kommunale tjenester innad i kommunen (Ekspertutvalget, 2014, s. 55).

Kommunenes geografiske størrelse og spredning i befolkning er også et sentralt trekk som får stor betydning i tjenesten. Høy spredning i befolkning vil gjøre at det vil være større kostnader knyttet til å produsere tjenesten, spesielt fordi barneverntjenesten er en tjeneste som er avhengig av fysisk nærhet til brukerne. Dette fordi koblingene mellom befolkningsspredning og produksjonsvolum henger sammen, som regel koster det mer å produsere en tjeneste i en kommune der befolkningen er spredt over et stort område enn kommuner der det er høyere tetthet (Ladd, 1992). Dette vil trolig øke behovet en kommune har for å samarbeidet, for å styrke ressursene i tjenesten samtidig som det kan ha en effekt på samarbeid (Bel et al., 2014, s. 97; Bel & Warner, 2015; Callan & Thomas, 2001). Det er da et paradoks at mange interkommunale barnevern som strekker seg over store geografiske områder, gjerne kan miste effektiviteten i tjenesten fordi enda mere tid går bort til reising til brukere (Andrews et al., 2015, s. 53). Interkommunale samarbeid preget av stor spredning vil også forventes å ha mer behov for styring og kontroll. For kommuner med stor spredning er det med dette en risiko at transaksjonskostnader ikke kompenseres for potensielle stordriftsfordeler i et samarbeid, samtidig som det kan gjøre det økonomisk utfordrende å drive tjenesten alene.

Perifere kommuner kan igjen få rekrutteringsproblemer, da sentrums kommuner kan bli mer attraktive arbeidsgivere. De mest sentrale byene vil også ha flere arbeidsplasser generelt, og trolig flere innbyggere med kvalifiserbar kompetanse. Barneverntjenestens lokalisering kan dermed være avgjørende for tilgangen på personell i nærheten. Uten tilgang på gode kandidater i nærområdet, vil det bli dyrt og utfordrende for en lite sentral barneverntjeneste å rekruttere.

For mange kommuner, spesielt innenfor spesialiserte områder, er den eneste måten å nå et forsvarlig tjenestenivå på, å samarbeide med andre kommuner (Prop. 192 S (2020-2021), s. 43). Mange kommuner velger å inngå i interkommunale samarbeid for å få tilgang på økt

fagkompetanse, større kapasitet, bredde og stabilitet i tjenesten, som kommuner av mindre størrelse ikke like enkelt klarer å oppnå hver for seg. Barneverntjenesten er med dette en tjeneste som har blitt svært ideell for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er altså en måte å styrke barnevernstjenesten og ressursene i tjenesten, slik at de samsvarer med oppgavene barnevernet er satt til å løse.

3.2 Samarbeidsmodeller (for interkommunalt samarbeid) i barnevernet

Sentrale skiller mellom ulike interkommunale samarbeid som gjøres i forskning, er grad av formalisering og ulike typer samarbeidsformer (Andrews et al., 2015, s. 11; Bel & Warner, 2015). Fellesbetegnelsen og definisjonen for interkommunale samarbeid hjelper oss lite med å forstå innholdet og betydningen av et enkelt interkommunalt samarbeid eller en type interkommunalt samarbeid. Barneverntjenesten er en tjeneste der interkommunale samarbeid i all hovedsak dreier seg om produksjon av tjenesten (produksjonssamarbeid) (Jacobsen, 2022, s. 69). Den største produksjonsfaktoren er arbeidskraft, og hovedressursen som anvendes i samarbeidene er dermed også arbeidskraft. Interkommunale samarbeid kan være organisert på ulike vis. I teorien kan interkommunale samarbeid ha ulik grad av institusjonalisering, og det som blir kalt interkommunale samarbeid kan spenne fra uformelle til formelle ordninger (Bel & Warner, 2015). Jeg vil gi fokuset til de mest relevante formelle samarbeidsformene som har vært for interkommunale samarbeid innenfor barnevern. Formelle samarbeidsformer som ikke vil diskuteres i det følgende fordi det er lite relevant for samarbeid om barneverntjenester, er samarbeid etter Lov om stiftelser (stiftelsesloven) av 15. juni 2001 nr. 59, aksjeselskap (AS) som nå er regulert i Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44 og samkommunemodellen tilføyd ved lov 25 mai 2012 nr. 28. Samarbeidsmodellene vil også bli redegjort for slik gjeldende rett var i perioden 2003 til 2019. Endringer i den nye kommuneloven fra 2018 trådte i kraft i høsten 2019 og deler i 2020, og vil dermed ikke gås inn på i det følgende da det er lite relevant for perioden som studeres.

Den eldste organisatoriske modellen for interkommunalt samarbeid kom i 1921 i Kommunestyrelovene, nå kalt kommuneloven (koml) § 27. Loven åpnet for en mulighet til å gi myndighet fra to eller flere kommuners kommunestyre til «et eget styre til løsning av felles oppgaver». I styret må alle deltakerne være representert. I Prop. 49 L (2011-2012) vises det til at loven er utforma med sikte på samarbeid om for eksempel bygging og drift av anlegg for strøm- eller vannforsyning, kloakk og renovasjon (Prop. 49 L (2011-2012), s. 15).

Videre i loven går det frem at kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer myndighet til å treffe avgjørelser "som angår virksomhetens drift og organisering" Jfr. Koml §27 første ledd tredje punktum. Denne avgrensningen viser til at det er en forholdsvis snever grense for hva slags beslutningsmyndighet som kan tildeles det interkommunale styret. Myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten vil falle utenfor det som kan overføres til det interkommunale styret (Leknes et al., 2013, s. 18). Etter de alminnelige prinsipper for delegering av forvaltningsmyndighet er det også slik at denne typen organisatorisk samarbeidsmodell normalt ikke kan tildeles avgjørelsesmyndighet i saker om enkeltvedtak eller forskrifter etter forvaltningloven, fordi dette bare kan gis organer som er underordnet det delegerende organs instruksjons- og overprøvingsmyndighet (Graver, 2014, s. 184). Det vil ikke være noe over/underordningsforhold mellom et kommunestyre og styret i et § 27-samarbeid. Altså har det ikke vært adgang til å samarbeide om hele barneverntjenesten etter denne bestemmelsen, fordi det heller ikke har vært særlovgivning på området som hjemler adgangen til et slikt interkommunalt samarbeid. Oppgaver som dermed kan overføres etter denne bestemmelsen blir da oppgaver som kunne vært privatisert, beslutninger som er rent begunstigende for mottakerne, og alt som angår interne forhold knyttet til personal, økonomi og organisasjon (Overå & Bernt, 2006, s. 2001-2002).

I år 2000 trådte Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) i kraft. Dette skulle være en klarere måte å regulere interkommunal forretningsdrift enn det var i koml § 27 (Jacobsen, 2022, s. 37). I forbindelse med at denne loven kom ble det også gjort endringer i koml § 27, som senere ble opphevet ved lov 12. desember 2003 nr. 114 og dermed ikke vil gås videre inn på (Ot.prp. nr. 105 (2002-2003), s. 4). Med IKS som samarbeidsmodell vil selskapet være et eget rettssubjekt og det må foreligge en selskapsavtale, jfr. IKS-loven § 4. I et IKS har deltakerne et ubegrenset ansvar for sin andel av selskapet, til sammen skal delene til hver eier utgjøre selskapets samlede forpliktelser, jfr. IKS-loven § 3. Den øverste myndigheten i et IKS er representantskapet hvor minst ett medlem fra hver eierkommune skal sitte, det velges representanter til dette hvert fjerde år av kommunestyrene, jfr. IKS-loven § 6. Selskapet må også ha et eget styre som velges av representantskapet og en daglig leder, jfr. IKS-loven §§10 og 14. IKS brukes i hovedsak for kommunal virksomhet av forretningsmessig karakter, og hvorvidt lovbestemte oppgaver kan overføres vil bero på en tolkning av det enkelte lovgrunnlaget. Også for IKS tilsier barnevernloven at myndighetsutøvelse ikke kan overføres, likevel er samarbeidsmodellen brukt i noen tilfeller. I kartlegging til denne studien finnes det

noen av denne typen samarbeid forankret i forsøksloven, det samme gjelder for § 27 samarbeid.

Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) foreslo i 2002 med utgangspunkt i forsøksloven fra 1992 at kommuner kunne søke om unntak fra gjeldende lovverk for å gjøre forsøk med ulike modeller for interkommunalt barneverssamarbeid. Årsaken til dette var at departementet mente særlig små kommune kunne løse oppgavene sine på en bedre og mer effektiv måte ved å opprette slike samarbeid, samt at det var behov for mer erfaring fra interkommunale samarbeid i denne typen tjeneste. Kartleggingen av interkommunale samarbeid gjort for denne studien fanger ikke opp at interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten har røtter lenger tilbake enn forsøksloven (2002). Brevet fra Kommunal- og regionaldepartementet viser imidlertid til at det i flere kommuner før 2002 ble praktisert felles barnevernsstilling basert på avtale, men hvor vedtaksmyndigheten ble beholdt i hver enkelt kommune (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

Selv om det kun var lovlig med samarbeid hvis hver kommune hadde administrasjon og en leder som hadde ansvar for oppgaver etter Lov om barneverntjenester, og at samarbeidet dreide seg om deling av fagressurser og kompetanseheving som ikke hadde vedtaksmyndighet – er det konkrete omfanget av ulike interkommunale samarbeid på barnevernområdet før forsøksloven og senere vertskommunemodellen (2007) usikkert. Forsøksordningen med interkommunale barnevern må imidlertid ses som en forlengelse av samarbeidene som allerede var startet opp, og ikke som noe nytt for barneverntjenesten (Brandtzæg, 2006, s. 21). Interkommunale samarbeid om barnevern eksisterte dermed før det kom lovlige samarbeidsmodeller som hjemlet at myndighetsutøvelsen kunne overføres til et interkommunalt samarbeid, trolig med modeller noe likt som § 27 samarbeid og IKS.

Annet lovgrunnlag for interkommunale samarbeid i kommuneloven kom ved lov 15. desember 2006 nr. 91, da ble samarbeidsmodellen vertskommunesamarbeid føyd til. Dette ble lovfestet i koml §§28-1 a til 28-1 k. Det ble da fra 2007 åpnet for to ulike måter å organisere vertskommunesamarbeid, enten administrativt vertskommunesamarbeid etter koml § 28-1 b eller vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd etter koml § 28-1 c. Vertskommunesamarbeid ga mulighet for samarbeid om oppgaver som defineres som myndighetsutøvelse etter Forvaltningsloven § 2, noe ingen annen lovfestet samarbeidsmodell

gjorde. Det var uklart hvordan kommuner skulle gå frem hvis de ønsket å samarbeide om barnevern, kommuneloven ga ikke noen indikasjon på om det kunne gjøres og eventuelt hvordan det kunne gjøres (Jacobsen, 2022, s. 38). Mye av oppgavene på barnevernområdet er utøvelse av offentlig myndighet og kunne ikke overføres til et interkommunalt samarbeid før vertskommunemodellen ble innført. Med vertskommunemodellen kan en eller flere kommuner delegere ansvar for en oppgave til en annen kommune.

Egen kartlegging for perioden 2003 til 2019 viser at den mest brukte samarbeidsmodellen når det gjelder samarbeid om barneverntjenester, er interkommunale samarbeid organisert etter koml § 28-1 b, administrativt vertskommunesamarbeid (se figur 2 i kapittel 6.1). Kartlegging av interkommunale samarbeid på tvers av tjenester viser også at vertskommunemodellen er særlig brukt i barnevernet sammenlignet med andre tjenester (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 5). Fordi denne studien ser på samarbeid som har vært tilbake til 2003 hvor forsøk med interkommunale samarbeid i tjenesten var satt i gang, vises det at det har vært en del samarbeid som er har vært organisert etter koml § 27. Denne organiseringen har blitt brukt for en del samarbeid om akuttberedskap på barnevernområdet også (se vedlegg 5). Til slutt kommer samarbeid etter koml § 28-1 c (vertskommunesamarbeid med felles nemnd) og samarbeid organisert som interkommunale selskaper. At det er et overveiende flertall av samarbeid er etter vertskommunemodellen henger sammen med at dette som nevnt ovenfor er den samarbeidsmodellen interkommunale samarbeid må være organisert etter for at samarbeidet (vertskommunen) lovlig skal kunne utøve myndighetsutøvelse på vegne av kommunene i samarbeidet. De andre samarbeidsformene er dermed ikke relevante for interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten i dag, og har ikke vært det siden 2007-2008.

En del tjenester, også på barnevernområdet, blir samarbeidet om gjennom kontrakter for kjøp og salg. Slike kontrakter lager kommuner både med private aktører og med andre kommuner. Om slike kontraktsrettslige avtaler mellom to eller flere kommuner er å regne som et interkommunalt samarbeid er et spørsmål som blir stilt (Jacobsen, 2022, s. 41). Kjøp og salg er ikke aktuelt når man ser på drift av den overordnede kommunale barneverntjenesten slik denne studien er avgrenset til. Dette er bare aktuelt for organisering av deler av barnevernsområdet, slik som kjøp av institusjonsplasser og fosterhjems plasser eller andre enkeltoppgaver innenfor barnevern som ikke innebærer myndighetsutøvelse (Einarsson, 2015). Utenfor denne studien faller også i hovedsak nettverkstilnende samarbeid (kan gå

under navn som møteplasser, forhandlingsplasser, informasjonsutvekslingsforum m.m), selv om disse også kan være høyst formaliserte (Jacobsen, 2022, s. 41). Dette fordi det ville blitt for utfordrende å kartlagt alle slike samarbeid hvor kommunene møtes for å drøfte problemstillinger og gi hverandre veiledning.

4 Data og metode

Dataen som blir brukt i denne studien er måling av variabler i et sett kommuner, i perioden 2003 t.o.m 2019 (17år). Jeg vil se på flere kommuner og sammenligne dem over tid både på tvers og innad i den enkelte kommune. Fordelen ved å bruke data over tid er at man effektivt kan fjerne all variasjon (all uobserverbar heterogenitet) i den avhengige variabelen som skyldes faktorer som er konstante over tid. Målet med denne studien er å avdekke sannsynlige årsakssammenhenger (også kalt kausalitet). Å bare studere korrelasjoner kan også være svært interessant, men det er ikke målet for denne studien som er på søken etter effekter av interkommunale samarbeid. Har vi ikke noe variasjon hverken i tid eller rom er det logisk umulig å trekke noen konklusjoner, det man da får er rene beskrivelser (Gerring, 2004).

Denne studien fokuserer på kvalitet, i følgende kapittel vil det dermed gjøres en redegjørelse av kvalitetsbegrepet innenfor barnevernsområdet. Det vil videre gjøres operasjonaliseringer av avhengige variabler, uavhengige variabler og kontrollvariabler. Hvilke datakilder som er benyttet vil også presenteres sammen med mulige feilkilder og informasjon som hører til kartlegging av interkommunale samarbeid i barneverntjenesten. I kapittel 4.4.2 vil det gjøres greie for frafall av enheter.

Det skal gjennomføres en paneldatanalyse. Det er 366 kommuner som studeres med 17 målepunkter, dette gir 6 222 observasjoner. Paneldata tillater oss å se på endring innad i den enkelte enhet. De to mest vanlige modellene for paneldatanalyse er fast effekt modellen (fixed effects/FE) og stokastisk-effekt-modell (random effects/RE). Når man har endringer i den enkelte enheten, slik det er når en kommune går fra kommunalt til interkommunalt barnevern, er det prinsipielt sett riktig å velge en regresjonsmodell for paneldata med faste effekter. Problemstillingen for denne studien er «*Har interkommunalt samarbeid om barnevern ført til kvalitetsforbedring i barnevernet?*», som viser til at det skal studeres endringer innen hver enhet.

Fast effekt modellen er attraktiv fordi den gir resultater som ikke påvirkes av en bestemt form for utelatte variabler og er den modellen som gir størst mulighet for årsaksslutninger når det benyttes paneldata (Ringdal & Wiborg, 2022, s. 248). Dette fordi analysen bruker variasjon innen enhetene for hvert forutgående år til å fange opp en rekke stabile egenskaper ved kommunene som ikke blir målt. Slik fungerer kommunene som en kontrollgruppe for seg selv (Allison, 2006, s. 19). FE-modellen holder altså kommune og år som faste effekter slik at variabler som potensielt kan forstyrre effekten av samarbeid blir kontrollert for, og effekten av samarbeid isoleres. Dette styrker mulighetene for årsaksslutninger, og minsker sannsynligheten for spuriøsitet og uspesifiserte forklaringsvariabler. Modellen kontrollerer imidlertid ikke for utelatte variabler som varierer over tid. Det vil dermed også gjøre en rekke robusthetstester for å sikre at resultatene er valide. I kapittel 4.5 står det mer utfyllende om de ulike testene og analysene som blir benyttet.

4.1 Kvalitetsbegrepet i barnevernet

Kvalitetsbegrepet brukes i stor utstrekning når det er snakk om barnevern (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017; Barne-, 2017; Barnevernpanelet, 2011, s. 14; Deloitte, 2012; Iversen & Heggen, 2016; Røsdal et al., 2017). Både det som er utfordrende og hensiktsmessig med begrepet kvalitet er at det gjenspeiler kompleksiteten i fenomener, nettopp fordi det er bredt og sammensatt. For å kunne studere kvalitet må en derfor avgrense innholdet, men bruk av begrepet har sin hensikt for å gi et bilde av diskursene man studerer innenfor.

For å studere i hvilken grad interkommunale samarbeid har økt kvaliteten i den kommunale barneverntjenesten, vil det ikke gjennom en enkelt studie være mulig å fange opp alt ved fenomenet eller få frem det hele og sanne bildet av «virkeligheten». Empirien som brukes i denne studien er altså bare en indikator på kvalitet i barneverntjenesten, og det er mye ved kvalitetsaspektet som ikke er målt. Det som bør og skal bestrebes i denne studien er å finne «objektive» indikatorer («unobtrusive measures») på effekter, altså ikke indikatorer basert på at mennesker rapporterer og subjektive oppfatninger (Webb et al., 1999). Det er flere studier på kvalitet i barnevernet ved interkommunale samarbeid som benytter subjektive indikatorer på kvalitet, og subjektive indikatorer kan være gode indikatorer for å gi et dypere bilde på dimensjoner og oppfatninger som eksisterer på området (Andrews et al., 2015; Brandtzæg, 2006).

To andre studier som isteden benytter mer objektive indikatorer på kvalitet, er evalueringen av Fosen barneverntjeneste og evalueringen av barnevern i Listerregionen (Hjelseth et al., 2013; Myhr & Lysø, 2018). I studien av Fosen barneverntjeneste ble andel fristbrudd, andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan og andel barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan brukt som indikator (Myhr & Lysø, 2018). Studien av barnevern i Listerregionen bruker også andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan, samt antall stillinger med fagkompetanse målt per 100 barn 0-17 år (Hjelseth et al., 2013). Gapet i forskningen ligger imidlertid i studier som bruker objektive indikatorer og som kan gi oss mer generaliserbare svar på kvaliteten ved interkommunalt samarbeid i barnevernet. Ved bruk av objektive indikatorer vil man også unngå problematikken med systematisk skjevhet fra selv rapporteringer, men dette betyr ikke at det ikke kan gi systematiske feil hvis man gjør en dårlig operasjonalisering – slik at koblingene mellom systematiserte konsepter, indikatorer og skårer er dårlig utviklet (Adcock & Collier, 2001, s. 532; Donaldson, 2002, s. 256).

Som det er kommet frem skilles det gjerne mellom inputkvalitet, prosesskvalitet og outputkvalitet. Outputkvalitet vil i barnevernet gjerne handle om hvor mange og hvor godt barn har fått det underveis og etter endt barnevernssak. Indikatorer på dette kunne vært hvor mange «barnevernsbarn» som fullfører videregående, hvor mange som får seg jobb, antall saker mot barnevernet eller mer subjektive indikatorer som hvordan barna opplever å ha blitt behandlet, om barnevernet gjorde det som var best for dem m.m. Å finne gode indikatorer på outputkvalitet i barnevernet er likevel vanskelig. Hva som er et resultat av god kvalitet i barnevernet når det gjelder output blir med objektive indikatorer for snevert og det vil være vanskelig å kontrollere for andre forhold. Når man ser på output i barnevernet blir det subjektive også noe som får enda større betydning, fordi opplevelse av barneverntjenesten vil være like viktig om ikke viktigere enn objektive indikatorer når det gjelder output.

Barnevernet skal gjøre det som er best for barn i den enkelte situasjon og dette er i sin natur en problemstilling med mange subjektive elementer. Det vil derfor være vanskelig å forsvare bruk av kun objektive indikatorer, samtidig som det har vist seg å være vanskelig for brukere og innbyggere å evaluere offentlige tjenester og da spesielt tjenester med høy profesjonalisering (Kelly & Swindell, 2002, s. 613; Rowley, 1998, s. 329). Profesjonelle da forstått som personer med lang formell utdanning med et tilnærmet monopol på en type stillinger (Jacobsen et al., 2010, s. 16).

Prosesskvalitet i barnevernet vil gjerne vise til rutiner for rettssikkerhet, faglig skjønn, overholdelse av tidsfrister og samarbeid med andre instanser. Prosesskvalitet ble målt i studien av Fosen barneverntjeneste, hvor andel fristbrudd, andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan og andel barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan ble brukt (Myhr & Lysø, 2018). Dette er indikatorer som gjerne skulle vært brukt i denne studien hvor fenomenet er studert over lang tid. Det ville vært svært interessant, da man gjerne kan tenke seg at prosesskvalitet kan å gi effekter som ikke inntreffer før en stund etter et interkommunalt samarbeid ble etablert. Problemet er at statistikken som måler det som går under prosesskvalitet, ikke går så langt tilbake i tid som denne studien skal ta for seg. Det finnes statistikk på barn med barnevernstiltak, men dette er ingen indikator som kan brukes for kvaliteten i tjenesten.

Inputkvalitet (også kalt strukturell kvalitet) i barnevern vil være innsatsfaktorene som økonomisk grunnlag/finansering som legges inn i tjenesten og arbeidsstyrken tjenesten har. Utstyr vil ikke være spesielt relevant som inputkvalitet i barnevernet da det er lite utstyr generelt og lite spesialisert utstyr, men i andre tjenester vil dette være en viktig innsatsfaktor (Blåka et al., 2021, s. 5). Utstyret som brukes vil for eksempel være datamaskiner, telefoner og biler. Det er ikke her skillene i kvalitet mellom ulike barneverntjenester ligger. Når kvalitet i barnevernet blir nevnt er det spesielt arbeidsstyrke som blir trukket frem, også fordi dette kan anses som avgjørende for den prosesskvaliteten man får.

Det nasjonale barnevernpanelet anbefalte i 2011 at ingen barneverntjenester bør ha under fem årsverk fordi det er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø (Barnevernpanelet, 2011, s. 23). Det kommer også frem at barnevernpanelet mener «tilstrekkelig kapasitet er en nødvendig og grunnleggende forutsetning for et kvalitativt godt barnevern» fordi tjenesten må ha ressurstilgang som svarer til økende klientvekst og forvaltningsmessige standarder, dette er det de kaller bemanningsnorm (Barnevernpanelet, 2011, s. 14). Antall årsverk blir med dette en type mål på inputkvalitet som anses som svært relevant i barneverntjenesten. I denne sammenheng kan det ikke ignoreres at det kan føre til skjevheter dersom man overser at det er kvalitetsforskjeller når det gjelder arbeidskraft (Fox & Smeets, 2011; Roehrich et al., 2020, s. 14). Ved å bare se på antall årsverk i barneverntjenesten sier ikke dette oss noe om hvor god en persons arbeidskraft er fremfor en annens. Dette er bare ett mål på arbeidskraft.

I barnevernet er det ikke bare behov for ha «nok» arbeidskraft, selv om dette blir fremhevet som viktig. Det er også behov for at tjenesten innehar rett kompetanse til å løse de komplekse oppgavene barneverntjenesten har ansvar for (Barnevernpanelet, 2011, s. 36). Dette ble fremhevet i barnevernreformen som Stortinget vedtok i juni 2017 (Prop. 73 L (2016–2017)). Med denne reformen får kommunene større ansvar for barnevernet og det blir lagt vekt på at dette medfører behov for et kraftig kompetanseløft, det ble lagt frem en kompetansestrategi for perioden 2018–2024 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). I kompetansestrategien som er en flerårig nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene, er hovedelementene å få på plass bedre tilbud om etter- og videreutdanning og bedre tilgang på kompetansemiljøer.

I juni 2021 fattet Stortinget også vedtak om ny barnevernlov (*Lovvedtak 173 (2020–2021) (vedtak etter første gangs behandling)*). I den nye loven er ett av hovedgrepene kompetansekrav. Barnevernloven § 2-1 a hjemler krav til kompetanse for barneverntjenestens personell gjeldende fra 1. januar 2031 hvor det står at personell som skal gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda eller iverksette og følge opp tiltak må ha

«barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.

Kompetansekravet er også oppfylt av personell som har relevant bachelorutdanning og som innen 1. januar 2031 kan dokumentere minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet og som har gjennomført en barnevernfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.» (Barnevernloven § 2-1 a første ledd).

Selv om denne loven ikke var vedtatt eller trådt i kraft i perioden som her studeres, er det en god indikasjon på at utdanningstype og utdanningsnivå i barnevernet anses som viktig for kvaliteten på tjenesten. I en rapport fra Barneombudet ble det blant annet trukket frem at tjenesten har et behov for analytisk kompetanse, for å kunne gi grundig vurdering av barnas behov og hvilken hjelp barna trenger (Barneombudet, 2020, s. 7). Også ved å se på kompetansesatsing gjort i barneverntjenesten kommer det frem at utdanning og kompetanse sees på som noe av spesielt stor betydning for tjenesten. Kompetansesatsing viser at barneverntjenesten skiller seg betydelig fra den som er i kommunesektoren samlet.

«nesten halvparten av arbeidstakerne i kommunesektoren samlet er i stillinger uten krav til universitets- eller høgskoleutdanning (48,6 prosent av de ansatte, og 42,1 prosent av årsverkene), er denne andelen 14 prosent i barnevernet (11,3 prosent av årsverkene). Andelen arbeidstakere i stilling med krav om universitets- eller høgskoleutdanning er markant høyere i barnevernet enn for kommunesektoren samlet. Det er spesielt i stillinger med krav om 3-årig universitets- eller høgskoleutdanning at andelen er høy innen barnevernet» (KS, 2021).

Som en tjeneste med stor samfunnsmessig betydning og som har tvangsmyndighet bør barnevernstilsatte være i stand til å gjøre vurderinger forankret i høy kompetanse og godt faglig skjønn (Barnevernpanelet, 2011, s. 15). Svikt i barnevernet ses også ofte som relatert til mangelfull kompetanse (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017, s. 19). Derfor er utdanning på tilsatte en annen type indikator på inputkvalitet som anses som svært relevant i barneverntjenesten. Både antall årsverk i barnevernet og utdanning på tilsatte i barnevernet er indikatorer som kan regnes som objektive i den forstand at de ikke i første omgang påvirkes av at de studeres.

4.2 Operasjonalisering av uavhengige og avhengige variabler

4.2.1 Interkommunalt samarbeid

Det som er kartlagt av interkommunale samarbeid i denne studien er avgrenset til «interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten med organisering hjemlet i lov», «interkommunale samarbeid om akuttberedskap for barneverntjenesten» og «andre interkommunale samarbeid som gjelder spesifikt på barnevernsområdet hjemlet i lov». Hadde interkommunale samarbeid basert på kjøp og salg kontrakter, samarbeid om flere tjenesteområder inkludert barnevern og informasjonsutvekslingsforum/nettverk samarbeid vært inkludert ville det omtrent vært umulig å kartlegge dem alle på en presis måte og unngått målefeil, avgrensninger har dermed blitt gjort i konseptualiseringen. Dette er altså gjort for at det skal være mulig å oppnå intern validitet, selv om operasjonaliseringen ikke rommer alt som teoretisk kan betraktes som interkommunalt samarbeid, rommer det likevel alt jeg har et ønske om å måle i denne studien. Intern validitet vil si om observasjonene vi studerer meningsfylt fanger ideene i konseptet som de er ment å måle (Adcock & Collier, 2001, s. 529; Heale & Twycross, 2015, s. 66). Dette blir altså de systematiserte konseptene som skal måle

interkommunalt samarbeid med flere variabler. Systemisert konsept vil si en spesifikk formulering av et konsept brukt av en gitt forsker eller gruppe forskergruppe (Adcock & Collier, 2001, s. 531).

Datainnsamlingen når det gjelder interkommunale samarbeid som benyttes til uavhengige variabler, blir i denne studien gjort av undertegnede. Variablene laget for å måle interkommunale samarbeid i barneverntjenesten og tilhørende verdier må dermed operasjonaliseres. Det systemiserte konseptet interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten med organisering hjemlet i lov blir først målt med en variabel som er dikotom (bare to verdier), hvorvidt kommunene inngår i interkommunalt samarbeid om hele barneverntjenesten med organisering hjemlet i lov eller ikke. Denne variabelen er kodet 0-nei og 1-ja. Det er med dette sett bort fra samarbeid innenfor barnevernområdet som ikke er formaliserte, eller som bare gjelder deler av tjenesten slik som akuttberedskap og bakvaktordninger. Variabelen fanger dermed ikke fullstendig opp alle samarbeid innenfor barnevern. Selv om det ble gjort egen kartlegging som også dekker et stort omfang av andre typer samarbeid på barnevernområdet, ble det gjort en vurdering på at samarbeid som dekker hele barnevernstjenesten antageligvis er den viktigste typen samarbeid for å se på effekter av interkommunalt samarbeid (se vedlegg 5 og 6).

Det er videre laget en variabel for å måle hvordan de interkommunale samarbeidene om hele barneverntjenesten er organisert, denne har verdiene 0-samarbeider ikke, 1-samarbeid etter kml §28-1 b administrativt vertskommunesamarbeid, 2-samarbeid etter kml §28-1 felles nemnd, 3- samarbeid etter kml §27, 4-interkommunalt selskap etter IKS-loven, 5-interkommunalt samarbeid organisert som forsøk etter forsøksloven og 6-mangler. Verdiene er altså på nominalnivå og skiller bare gruppene fra hverandre. Da den eneste lovlige organisasjonsformen for interkommunalt samarbeid på drift av hele barneverntjenesten siden 2007 har vært vertskommunesamarbeid, er det valgt å fokusere på denne fremfor alle organisasjonsformer. Videre ble det dermed laget en dikotom variabel for om kommunene er vertskommune eller annet, som da rommer både deltakerkommuner og kommuner som ikke samarbeider. Verdiene for denne variabelen er 0-annet, 1- vertskommune.

Det er også laget en variabel som måler hvor mange deltakere det er i de interkommunale samarbeidene om hele barneverntjenesten. Dette er en metrisk variabel som vil si at verdiene kan inndeles i gjensidig utelukkende, rangordnede grupper og at avstanden mellom dem kan

måles (Midtbø, 2007, s. 33). Her har kommuner som ikke inngår i interkommunalt samarbeid blitt kodet med verdi 1. Denne variabelen er modererende, som vil si at effektene interkommunalt samarbeid har på kvaliteten kan være betinget av antall medlemmer.

Hvert samarbeid er også gitt et unikt nummer slik at det var mulig å identifisere de ulike samarbeidene fra hverandre dersom det var nødvendig i analysene. Variabelen laget for dette ble imidlertid ikke brukt i analysene som følger i studien, men informasjonen kan sees i vedlegg 4

4.2.2 Antall årsverk i barnevernet

Som diskutert i kapittelet om kvalitet er det valgt å gå videre med antall årsverk i barnevernstjenesten som en indikator på inputkvalitet. Det er brukt statistikk samlet inn av SSB for å måle dette. I statistikkbanken tabell 09086 «Årsverk i barnevernstenesta, etter utdanning (K) 2003 – 2020» kan man få frem tall for årsverk totalt for valgt periode, i dette tilfellet 2003-2019, fordelt på kommunenummer (SSB, u.å-b). For å videre operasjonalisere denne variabelen til å passe enda bedre med å måle inputkvalitet er det valgt å også lage en metrisk variabel som viser antall årsverk pr 1000 innbygger i alderen 0-17år. Dette er gjort fordi jeg mener dette gir en bedre indikator på kapasiteten kommunen har. Det kom også frem i Barnevernpanelet sin rapport at veiledende norm for personalressurser i det kommunale barnevern blant annet kan beregnes basert på hvor mange stillinger en kommune skal ha ut fra sin innbyggerprofil (Barnevernpanelet, 2011, s. 23). Brukergruppen 0-17 er også den som gir det beste bilde på omfanget barneverntjenesten skal betjene, dette er også den målgruppen Bufdir bruker når de publiserer statistikk om antall årsverk i barneverntjenesten (Barne-, 2020). Saker for brukergruppen 18-22 år i barneverntjenesten dreier seg hovedsakelig om ettervern, og det viktigste ettervernet i barnevernet er økonomisk hjelp (Barne-, 2021). Dermed er denne målgruppen mindre relevant for denne studien som fokuserer på kvalitet, i form av inputkvalitet gjennom faglig kompetanse.

Som det kom frem i kvalitetsdiskusjonen er forsvarlig kapasitet av betydning for kvaliteten på tjenesten. Dette kunne vært målt annerledes og man kunne da kommet frem til andre resultater, for eksempel ved å se på antall årsverk fordelt på saksmengden. Problemet med denne operasjonaliseringen er at det er vanskelig å vurdere hvor mange saker en tilsatt kan arbeide med om gangen for at det skal være god kvalitet. Dette vil bli påvirket av den enkelte tilsattes kompetanse og erfaring, samt sakens art som vi ikke vil få målt og kontrollert for i

denne studien. Den valgte operasjonaliseringen gir oss imidlertid en innsikt i kapasitet direkte knyttet til målgruppen. Slik sett er det lite sannsynlig at viktige elementer er utelatt, og at upassende elementer er inkludert i indikatoren.

Data om antall årsverk totalt i barneverntjenesten rommer alle ansatte i kommunal barnevernstjeneste også tiltaksstillinger registreres, både heltids- og deltidsansatte, fagpersonell, kontorpersonell og administrativt personell (se vedlegg 1 og 2). Statistikken fra SSB er samlet inn gjennom KOSTRA hvor kommunene selv rapporterer. Når en kommune inngår i et interkommunalt samarbeid om barneverntjenesten er det i praksis ofte vertskommunen som rapporterer inn på vegne av kommunene i samarbeidet og dermed fordeler de ansatte mellom alle samarbeidskommunene. Alternativt rapporterer hver kommune inn for seg selv. I korrespondanse med SSB kommer det frem at kommunene har ulik praksis på dette. Det kommer også frem at når ansatte i et interkommunalt samarbeid fordeles, gjøres dette etter den samme fordelingsnøkkelen som gjelder for hvor mye den enkelte kommune betaler for tjenesten. Fordelingsnøkkelen kan være ulikt fra samarbeid til samarbeid. Et eksempel på en fordelingsnøkkel i et interkommunalt samarbeid om barneverntjenester er den Setesdal Barnevern har. I samarbeidsavtalen laget for det interkommunale barnevernet står det at «utgiftene vert fordelt etter tallet på barn under 18 år pr oktober i året før budsjettåret» (vedlegg 3). Ved innrapportering i KOSTRA vil det da være naturlig med en slik fordelingsnøkkel, at årsverk blir fordelt etter tallet på barn under 18 år i samarbeidskommunene. SSB kvalitets sikrer også innrapporterte data slik at samme personell registrert i flere kommuner ikke skal forekomme.

4.2.3 Utdanning på tilsatte i barnevernet.

Også ut fra kvalitetsdiskusjonen er det ønskelig å gå videre med indikatoren utdanning på tilsatte, for å måle inputkvalitet i tjenesten. Indikatoren må likevel operasjonaliseres ytterligere. For å måle utdanning på tilsatte i barnevernet blir det også brukt statistikk fra SSB hentet fra statistikkbanken tabell 09086 «Årsverk i barnevernstenesta, etter utdanning (K) 2003 – 2020». Her er det samlet inn statistikk for antall årsverk som er sosionomer, barnevernspedagoger, årsverk med annen høgskole-/universitetsutdanning, årsverk med kontor-/ merkantilutdanning og årsverk med annen utdanning/ufaglærte. Variablene SSB har laget i tabellen har ordet «tilsatte» fremfor «årsverk» i seg, det er likevel årsverk som er målt for alle variablene i denne tabellen. Fordi det kom så tydelig frem i diskusjonen om kvalitet i barnevernet at høyere utdanning var svært viktig for å sikre godt faglig skjønn og grundig

vurdering av barnas behov, vil ikke årsverk med annen utdanning/ufaglærte bli brukt. Dette fordi utdanning her også da vil kunne være så mangt som vi ikke får frem statistikk på. I vedlegg 1 kan det sees hvordan spørsmålene er stilt som svares på ved bruk av egenrapportering av barneverntjenesten gjennom KOSTRA. En annen samlekategori er årsverk med annen høyskole-/universitetsutdanning, også her er det problematisk da vi ikke vet hva kategorien omfatter av høyskole-/universitetsutdanning. Det er svært vanskelig å si at all annen høyskole-/universitetsutdanning er relevant og viktig for kvalitet på barneverntjenesten, da kategorien kan innebefatte alt fra et årlige utdanningsløp til femårig eller lenger utdanningsløp på høyskole eller universitet i hva som helst annet enn utdanningene for barnevernspedagoger, sosionom og kontor/merkantilutdanning. En så vid samlekategori er lite hensiktsmessig å benytte som en indikator. Også kontor-/merkantilutdanning ser ut til å være lite relevant for det behovet barneverntjenesten har for kompetanse for å øke kvaliteten på tjenesten, selv om det klart vil være arbeidsoppgaver hvor denne kompetansen er nyttig for tjenesten.

Det som står igjen er da antall årsverk som er sosionomer og antall årsverk som er barnevernspedagoger. Begge disse utdanningsløpene er de mest sentrale blant ansatte i barneverntjenesten. Sosionom utdanningen er mer generell og lagt opp for å dekke flere praksisfelt enn utdanningen for barnevernspedagoger, som har noe mer fokus på barn og det juridiske knyttet til barn i hovedsak. I praksis ser det likevel ut til at kompetansen ganske raskt jevner seg ut med litt erfaring, samt at grunnutdanningen for sosionomer også har arbeid rettet mot barnevern (Grimsrud, 2021). Det er også argumentert for at barnevernet trenger kompetanse med ulik erfaringsbakgrunn og utdannings bakgrunn (Barnevernpanelet, 2011, s. 36). Med disse betraktningene vil det være hensiktsmessig å inkludere både en variabel som måler andel årsverk som er sosionomer og en variabel for andel årsverk som er barnevernspedagoger, da begge anses som relevante og godt egnet til å gi kompetansen ønsket i barnevernet. Det er også laget en variabel for både antall årsverk som er barnevernspedagoger og sosionomer samlet. Disse tre variablene er metriske og de er gjort om til relative størrelser. De er kodet slik at vi kan se andelen sosionomer/barnevernspedagoger av totalt antall årsverk i barneverntjenestene i kommunene. Dette er hensiktsmessig da et stort barnevern kan ha flere sosionomer/barnevernspedagoger enn et lite barnevern, men et lite barnevern kan fremdeles ha en større prosentandelen av totalt antall årsverk med denne kompetansen.

Det er et problem at det var en god del manglende dataene på antall årsverk som er sosionomer og antall årsverk som er barnevernspedagoger. Det ble nøye gått igjennom hvert år for hver kommune. De årene det manglet data for en kommune, både når det gjaldt barnevernspedagog og sosionom, var i hovedsak tilfeller der kommunen året før eller året etter hadde mellom 0 og 2 rapportere årsverk. Avvikende fra dette var Løten, Gjøvik, Osterøy og Kvæfjord kommuner. Løten kommune hadde 7 årsverk som var barnevernspedagoger i 2017, manglende data i 2018 og 4 årsverk i 2019. Kvæfjord kommune hadde 4 årsverk som var barnevernspedagoger i 2006, manglende i 2007-2008 og 3 årsverk i 2009. Gjøvik kommune hadde 14,20 årsverk utdannet barnevernspedagoger i 2013, manglende data i 2014 og 13 årsverk i 2015. Gjøvik hadde også manglende data i 2014 for sosionomer hvor det året før var rapportert 3,8 årsverk og året etter var 8,5 årsverk. Osterøy kommune hadde manglende data i 2011 for sosionomer, hvor det var 3 årsverk rapportert året før og året etter.

At det store flertallet kommuner som manglet data enkelte år hadde to eller færre årsverk året før eller året etter det året som er registret som manglende, kan indikere at flere kommuner har valgt å rapportere blankt når de ikke har årsverk med utdanningen barnevernspedagog eller sosionom for det bestemte året. Det er heller ingen manglende data for totalt antall årsverk for noen år eller noen kommuner i datasettet, som gjør det mindre sannsynlig at det er en rapportert feil slik at dataen er fjernet eller oversett dersom det faktisk var årsverk med denne utdanningen på tidspunktet.

En håndtering av den manglende dataen er å la kommunene med manglende data for enkelte år utgå helt, det hadde blitt ganske mange kommuner totalt som enten mangler rapportering for et eller noen år på barnevernspedagog og/eller sosionom. En annen håndtering er å erstatte manglende data med gjennomsnittsnivå for alle kommunene. I denne sammenheng hvor sannsynligheten for at manglende data er null, vil dette kunne gi betydelige målefeil. Manglende data er høyst sannsynlig en ekstremhet. Siden det også studeres utvikling over tid, vil det bli feil fordi gjennomsnittet antas å øke over tid i perioden jeg studerer. En forutsetning som blir gjort er at manglende data er 0, dette er det som virker fornuftig etter nøye gjennomgang av rapportert data og det er det beste alternativet for å kunne benytte den dataen som er, samt det som gir minst sannsynlighet for skjevhet på grunn av målefeil.

En feil i dataene ble også oppdaget når det ble gjennomgått hvor mange prosent av de ansatte som enten hadde utdanning som barnevernspedagog eller sosionom. Den variabelen som

måler dette skal bare kunne gå opp til 100 %, men noen kommuner hadde over dette. Det vil si at det var lagt inn flere årsverk med enten barnevernspedagog eller sosionom utdanning enn kommunen hadde rapportert årsverk totalt. Etter en gjennomgang viser dette seg for kommunene Siljan, Lærdal, Askvoll, Fjaler, Sande og Hasvik.

Siljan kommune hadde i 2011 rapportert 2 årsverk totalt, 0,3 årsverk på barnevernspedagog og 1,8 årsverk på sosionom. Lærdal kommune rapporterte i 2007 2 årsverk totalt, 0,7 årsverk på barnevernspedagog og 1,4 årsverk på sosionom. Askvoll kommune rapporterte i 2006 1,7 årsverk totalt, 0,9 årsverk på barnevernspedagog og 0,9 årsverk på sosionom. Askvoll hadde også feil rapportert i 2007 hvor det var rapportert 1,4 årsverk totalt, 0,6 på barnevernspedagog og 0,9 på sosionom. Trolig skulle det i 2006 var rapportert 1,8 årsverk totalt, og 1,5 årsverk totalt i 2007. Fjaler kommune hadde i 2006 1,5 årsverk totalt, 0,8 årsverk på barnevernspedagog og 0,8 årsverk på sosionom. Fjaler rapporterte også i 2010 1,7 årsverk totalt, 0,7 årsverk på barnevernspedagog og 1,1, årsverk på sosionom. Sande kommune rapporterte i 2006 1,3 årsverk totalt, 0,6 årsverk på barnevernspedagog og 0,8 årsverk på sosionom. Til slutt rapporterte Hasvik kommune i 2015 0,5 årsverk totalt, 0,4 årsverk på barnevernspedagog og 0,2 årsverk på sosionomer. Det blir rapportert 0,1 årsverk for lite hos alle kommunene i forhold til rapportert antall årsverk på barnevernspedagog og sosionom. Det ser dermed ut til å være en rapporteringsfeil når forskjellene i rapporteringen er så marginal som den er i disse tilfellene, og at rapporterte årsverk for barnevernspedagoger og sosionomer utgjør det totale antallet årsverk ansatt i tjenesten. Variabelen som viser andelen av de ansatte med utdanning som barnevernspedagog eller sosionom i prosent, er dermed blitt omkodet slik at kommunene som hadde over 100% blir satt til 100%.

Med denne redegjørelsen ender det opp med å bli fire avhengige variabler. Den første er total utdanningskvalitet som vil si andelen av alle barnevernspedagoger og sosionomer av totalt antall årsverk. Det er også to variabler, en for andel årsverk som er utdannet barnevernspedagoger og en for andel årsverk som er utdannet sosionomer. Variablene er gjort om til relative størrelser og til befolkningen i kommunen (prosent). Den fjerde er antall årsverk totalt pr tusen innbygger mellom 0-17år. Selv om kvantitative analyser kan kritiseres for å ha «tynne» (reduerte og forenklete) konsepter og teorier, er likevel målet med det konseptuelle rammeverket å vise til at studien handler om ideer om kvalitet i barnevernet ved interkommunale samarbeid-snarere enn om tall (Coppedge, 1999, s. 465; Draine, 2001, s. 34).

4.3 Kontrollvariabler og operasjonalisering

Det vil benyttes to kontrollvariabler som tenkes å påvirke sammenhengen mellom interkommunalt barnevern eller kommunalt barnevern på kvalitetseffekter. Disse er befolkningsstørrelse og økonomi. Sentralitet er også en variabel laget i datasettet som er målt med ordinalnivå ved bruk av seks sentralitetsklasser, hvor de mest sentrale kommunene er i klasse 1 og de minst sentrale kommunene er i klasse 6. Det er en variabel som er konstant over hele perioden og den vil dermed ikke bli brukt som kontrollvariabel. Dette fordi det er en forutsetning for FE-modellen som brukes i denne studien at det må være tilstrekkelig med variasjon over tid i årsakvariabler og effektvariabler. Dette blir likevel kontrollert for av modellen selv da den fanger opp uobserverte egenskaper som er stabile over tid. Areal er målt med en metrisk variabel som viser km², men målingene for kommunene fra år til år er tilnærmet statistisk. Sentralitet og areal vil dermed bare bli brukt når robustheten ved funn skal testes gjennom en «pooled» regresjon uten tid som en variabel, samt RE-modellen. Operasjonalisering av disse to variablene kan dermed sees i vedlegg 9.

4.3.1 Befolkningsstørrelse

Befolkningsstørrelse blir ofte brukt som en indikator på produksjonsvolum, da dette sannsynligvis vil henge sammen med personer i målgruppen og brukere for tjenesten (Blåka et al., 2021). Arntsen, Torsjensen og Karlsen viser at små kommuner opplever større opplevd tjenestekvalitet ved å samarbeide enn større (Arntsen et al., 2021). Annen forskning viser også at det er de små kommunene som mest sannsynlig vil få størst utbytte av å inngå i interkommunale samarbeid (Bel & Warner, 2016). Når det er ulik størrelse på kommunene som inngår i studien og det først og fremst er små kommuner som ser ut til å tjene på samarbeid, må det derfor kontrolleres for at kommunene har ulik befolkningsstørrelse.

For barneverntjenesten er tanken at det er de små kommunene som har problemer med å rekruttere ønsket kompetanse og at det er de små kommunene som har for lite produksjonsvolum til å oppnå stordriftsfordeler. Store kommuner tenkes da at vil ha et stort nok produksjonsvolum slik at innsatsfaktorene for kommunen alene blir effektivt utnyttet, og at de vil ha god nok økonomi til å ansette personal i fulle årsverk. Dermed vil disse kommunene også trolig være i stand til å oppnå høy faglig kompetanse på egenhånd. Det tenkes at en tjeneste som barneverntjenesten er avhengig av et visst terskelnivå for å ta ut

stordriftsfordeler, det kan dermed også forventes en positiv effekt av hver enkelt kommunes befolkningsstørrelse på kostnader og tilgangen til å ansette større arbeidsstyrke.

Befolkningsstørrelse er også et trekk ved kommunene som gjerne blir brukt til å forklare graden av asymmetri blant eiere i et interkommunalt samarbeid (Arntsen et al., 2021; Jacobsen, 2015). Det kan forventes at stor grad av heterogenitet er knyttet til høyere kostnader på grunn av styring og kontroll. Som en videre følge kan dette påvirke kvalitetseffekter av samarbeidet negativt. Det samme gjelder for den andre kontrollvariablene inkludert i denne studien som er økonomi. Igjen er det derfor viktig å kontrollere for dette, da det kan påvirke resultatet.

Befolkning er målt med en metrisk variabel, hentet fra SSB sin tabell «06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951 – 2022». Statistikken bruker folketall målt pr 1. januar hvert år (SSB, u.å-a). Denne variabelen er transformert til en logaritme. Årsaken er at svært mange kommuner er små, og at fordelingen på denne variabelen dermed også blir skjev.

4.3.2 Økonomi

Å investere i store fagmiljøer med høy kompetanse vil være kostbart, spesielt for kommuner hvor produksjonsvolumet er lite. Kvalitet er ansett å være forbundet med høyere kostnader (Aldag et al., 2020). Det antas dermed at kommuner med mere økonomiske ressursene tilgjengelig, også mest sannsynlig har større mulighetene til investeringer i kompetanse i barnevernet. Kommunenes økonomi kan med dette bli et avgjørende forhold for mulig kvalitets effekter i både kommunalt og interkommunalt, som må kontrolleres for.

Kommunenes økonomi er også noe som vil skape variasjon mellom kommuner som inngår i et interkommunalt samarbeid, og stor grad av asymmetri vil potensielt påvirke til negative samarbeidseffekter. Store økonomiske forskjeller mellom eiere i et samarbeid kan føre til lange forhandlinger i forkant av et interkommunalt barnevern, maktforskjeller og interessekonflikter mellom kommunene. Dette er utfordringer som kan gi høye transaksjonskostnader, og flytte ressurser vekk fra innsatskvalitet.

Kommunenes økonomi blir målt med frie inntekter pr innbygger, og er samlet inn av SSB. Dette inkluderer rammetilskudd og skatteinntektene med utjevningsmekanismer for hver kommune fordelt på innbyggertall. Dette tilsvarer omtrent 70% av kommunesektorens

samlede inntekter (Kommunal- og distriktsdepartementet, u.å). Også dette er en metrisk variabel hvor frie inntekter er målt i kroner.

4.4 Datakilder

Den første datakilden i denne studien er, som det allerede har kommet frem, statistikk samlet inn av SSB. Det er sekundærdata fra tabell 09086 «Årsverk i barnevernstenesta, etter utdanning (K) 2003 – 2020». Fra tabell 09086 blir det brukt data om årsverk totalt fordelt på antall barn mellom 0-17år, årsverk som er sosionomer og årsverk som er barnevernspedagoger fordelt på kommunene. Det er også brukt statistikk på kommunenivå for befolkningstall, areal i km og frie inntekter pr capita hentet fra statistikkbanken til SSB. En gratis bestilling på sentralitetsindeks egnet for å bruke i tidsserie studier er mottatt fra SSB. Denne dataen blir brukt til å lage de avhengige variablene og kontrollvariabler.

En av de uavhengige variablene i oppgaven vil være dikotom, hvorvidt kommunene inngår i interkommunalt samarbeid eller ikke. Videre er det en rekke detaljer om samarbeidene som også er kartlagt. For å kartlegge dette ble det først benyttet dokumentanalyse. Her er det gått igjennom offentlig publiserte samarbeidsavtaler, kommunenes nettsider, saksdokumenter og rapporter. Det ble videre samlet inn informasjon via e-post og telefon fra kommunene selv, da det i mange tilfeller ikke var mulig å finne alle detaljer om samarbeidene offentlig publisert. Etter mange søk og gjentatt kontakt, er det imidlertid få detaljer og samarbeid som er manglende i datamaterialet.

Samarbeid for hele barneverntjenesten hjemlet i lov er kartlagt for alle kommunene i utvalget (kommuner med samme kommunestruktur 2003-2019), både når samarbeidet ble opprettet og avsluttet (hvis dette var før utgangen av 2019), hvem som var vertskommune og hvilke kommuner som deltok i samarbeidet har ingen manglende data. For tre samarbeid om hele barneverntjenesten mangler det likevel sikker data om hvilket lovgrunnlag samarbeidet var organisert etter. Samarbeidene det mangler lovgrunnlag for er to og to kommune samarbeidene mellom Hol og Ål, Gol og Hemsedal, Flå og Nes(Buskerud) før 2011, i 2011 gikk disse seks kommune inn i et felles samarbeid organisert etter vertskommunemodellen som det ikke mangler noe data om.

På tross av et omfattende arbeid med å samle inn og dobbeltsjekke data må det fremdeles påregnes enkelte feilkilder. En feilkilde er at enkelte kommuner har dårlig oversikt over de interkommunale samarbeidene de har vært involvert i. Samme problematikk har vært for andre studier som forsøker å kartlegge interkommunale samarbeid i norske kommuner (Jacobsen et al., 2010, s. 31). For noen kommuner var det ikke mulig å få klare svar fra kommunene, selv om de er spurt om å sjekke informasjonen både to og tre ganger. Begrunnelsene som blir gitt er at en del av samarbeidene er langt tilbake i tid, kommunene eksisterer ikke lenger, det er ingen ansatte som har vært i tjenesten fra samarbeidet ble opprettet til d.d eller ingen i kommunen som vet hvor de skal lete etter informasjonen. Dette gjaldt spesielt samarbeid som ble inngått for mange år siden, og som har blitt avsluttet. Feil vil trolig ikke ligge i manglende kartlegging av interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten hjemlet i lov for utvalgte kommuner, det er detaljer ved samarbeidene hvor det er noe større risiko for feilkilde. Antall samarbeid jeg har kartlagt stemmer overens med tidligere kartlegging av interkommunale barnevern gjort av Andrews, Lindeløv og Gustavsen, men hvor denne kartleggingen også viser samarbeid før og etter deres kartlegging (Andrews et al., 2015).

En annen mulig feilkilde er manglende klarhet i hvordan kommuner bruker vertskommunebegrepet. Det har kommet frem at flere kommuner beskriver det interkommunale samarbeidet som et vertskommunesamarbeid, uten å være sikker på samarbeidets organiseringsform. Det er likevel forsøkt å grave i om det har vært et styre eller ikke, om det har vært en felles nemnd og om vedtaksmyndighet har vært delegert til samarbeidet eller til en annen kommune, der det har vært uklarhet i om det faktisk har vært et vertskommunesamarbeid. Andre studier som kartlegger interkommunalt samarbeid har gitt uttrykk for at det er relativt få § 28-1 a (vertskommunesamarbeid) samarbeid og at det som omtales «vertskommunesamarbeid» som regel egentlig er organisert etter § 27 til tross for feil terminologi (Jacobsen et al., 2010, s. 32; Tjerbo, 2010, s. 15). I barneverntjenesten stemmer nok ikke dette, da barneverntjenesten er den tjenesten hvor § 28 samarbeid blir brukt mest. Dette fordi det er et ønske om at en vertskommune i det interkommunale samarbeidet skal ha myndighetsutøvelse på vegne av samarbeidskommunene, da er eneste lovlige organisering koml §28-1 b eller c. Vertskommunesamarbeid er som nevnt tidligere også vist å være mest vanlig for barneverntjenesten (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011; Tjerbo, 2010).

I denne studien er det også kartlagt interkommunale samarbeid om akuttberedskap i barnevernet for å ha mest mulig data. Her mangler det data om tre samarbeid når det gjelder hvilket år de ble opprettet, hvilke kommuner som var med i samarbeidet i perioden og på hvilket tidspunkt de ble med. De tre samarbeidene om akuttberedskap som dette gjelder er de Kristiansand, Bodø og Trondheim har hatt ansvar for. Det er også kartlagt andre interkommunale samarbeid som bare gjelder spesifikke områder innenfor barnevern, denne dataen er den mest usikre. Det kan være andre mindre formaliserte eller samarbeid lenger tilbake i tid som denne oversikten ikke fanger opp. Dermed vil variablene laget for disse to kategoriene av samarbeid ikke benyttes i denne studien, men kartleggingen er lagt ved som vedlegg (se vedlegg 5 og 6). Variablene laget for denne dataen kan også anses som en ytterligere detaljering av kommunenes interkommunale samarbeid på barnevernsområdet, og det vil dermed ikke anses som spesielt betydningsfullt at dette ikke blir brukt i analysene. Det vil trolig heller kunne bli en feilkilde.

4.4.1 Kartlegging av interkommunale samarbeid i barnevernstjenesten

I vedlegg 4 kan det sees kartlegging av interkommunale samarbeid på drift av barneverntjenesten som helhet fra 2003 til utgangen av 2019. Det er kun kartlagt interkommunale samarbeid i perioden 2003-2019 for samarbeid hvor minst en av kommunene ikke har hatt kommunesammenslåing i tidsrommet. Det vil si at interkommunale samarbeid som har vært for tjenesten i perioden hvor alle kommunene som deltok har vært berørt av sammenslåing, ikke er tatt med i denne oversikten. Det vil være svært få samarbeid hvor alle kommunene som deltok i et samarbeid har endret kommunestruktur. Det er kartlagt at det i perioden 2003-2019 er 227 kommuner som har deltatt i interkommunalt samarbeid om hele barneverntjenesten.

Oversikten i vedlegget gir informasjon om alle samarbeidene som har vært i perioden, hvilke kommuner som inngår i de ulike samarbeidene, når samarbeidene ble etablert og eventuelt avsluttet, dersom enkelt kommuner gikk ut av eller ble med i et bestående samarbeid, hvilket lovgrunnlag det er organisert etter og hvem som eventuelt er vertskommune for samarbeidet.

Ettersom flere av samarbeidene er etablert før vertskommunemodellen ble et alternativ i loven, betyr dette at flere samarbeid har endret organisasjonsform etter at kommunelovens § 28-1 (nå gammel kommunelov) åpnet opp for dette fra januar 2007.

4.4.2 Enheter

I denne studien er kommuner i Norge enhetene. Kommunenummer brukes til å identifisere kommunene. Dataene brukt i denne studien hentet fra SSB sin statistikkbank tabell 09086 gir manglene data over flere år for en rekke kommunenummer når perioden 2003-2019 velges. Kommunene dette gjelder er Holmestrand, Sandefjord, Larvik, Hof, Ramnes, Andebu, Stokke, Nøtterøy, Tjøme, Lardal, Færder, Vindafjord, Ølen, Kristiansund, Frei, Aure, Tustna, Trondheim, Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya, Ørland, Agdenes, Rissa, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen, Oppdal, Rennebu, Meldal, Orkdal, Røros, Rindal Holtålen, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu, Tydal, Steinkjer, Namsos, Meråker, Stjørdal, Frosta, Leksvik, Levanger, Verdal, Mosvik, Verran, Namdalseid, Inderøy, Snåsa, Lierne, Røyrvik, Namsskogan, Grong, Høylandet, Overhalla, Fosnes, Flatanger, Vikna, Nærøy, Leka, Skjerstad, Harstad og Oppegård. Full oversikt over endringer i regionale og lokale inndelinger er publisert av SSB der dette kommer tydeligere frem (SSB, u.å-c).

Årsakene til at det mangler data for disse kommunene er at de i perioden 2003-2019 har blitt slått sammen med en eller flere andre kommuner, slik at kommunenumrene har endret seg eller at kommunen ikke lenger eksisterte på et tidspunkt i perioden. I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslåinger, og frem til regjeringen Solberg i 2013 ble det gjennomført syv sammenslåinger. I 2013 kom kommunereformen som varte frem til 2021, hvor 119 kommuner ble slått sammen til 47 nye kommuner. Fra 1. januar 2020 var det 356 kommuner i Norge (Regjeringen, u.å). Noen av kommunesammenslåingene skjedde allerede i 2017. I Trøndelag har det blant annet vært ti kommunesammenslåinger som omfatter totalt 22 kommuner siden 2017 til 2020.

Tallene for kommunene som har fått endret sitt kommunenummer grunnet sammenslåing finnes likevel om man velger «alle kommuner» i tabell 09086, og deretter velger tidligere kommunenummer. Imidlertid er det valgt å ikke bruke denne dataen, da kommuner berørt av sammenslåinger likevel skulle kontrolleres ut av analysen for å unngå at dette påvirker effekten av de interkommunale samarbeidene. Disse kommunene kuttet dermed fra analysen. Totalt etter denne utvelgelsen vil det studeres 366 kommuner av totalt 435 kommuner.

4.5 Oversikt over variabler

Tabellen nedenfor gir en mer oversiktlig fremstilling over hver variabels navn brukt i analysene, beskrivelse av hva de måler, tilhørende måleverdier og målenivået variablene befinner seg på.

Tabell 1: Oversikt over variabler

Variabel navn	Tittel	Måleverdi	Målenivå
Totalkvalitet	Andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk	Årsverk	Forholdstallsnivå
KvalitetBVP	Andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk	Prosent	Forholdstallsnivå
KvalitetSOS	Andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk	Prosent	Forholdstallsnivå
Ansatteprbarn1000	Antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år av totalt antall årsverk	Prosent	Forholdstallsnivå
Interkommunalt	Om barneverntjenesten er organisert kommunalt eller interkommunalt	0= nei, 1=ja	Nominalnivå
Organiseringsform	Hvordan de interkommunale samarbeidene om hele barneverntjenesten er organisert	0=samarbeider ikke, 1=§28-1b, 2=§28-1c, 3=§27, 4=IKS,5=forsøksloven, 6=mangler	Nominalnivå
Antalldeltakere	Antall kommuner som deltar i det interkommunale samarbeidet	Antall deltakere fra 1 (kommunalt barnevern) til 8 (maksimalt antall deltakere i interkommunalt barnevern)	Forholdstallsnivå
Vertskommune	Om en kommune er deltakerkommune eller vertskommune	0=annet, 1=vertskommune	Nominalnivå
Frieinntekterprcap	Frie inntekter pr innbygger	Kroner	Forholdstallsnivå
Logpop	Befolkningsmengde (log)	Antall innbyggere	Forholdstallsnivå
Areal	Kommuneareal	km ²	Forholdstallsnivå
Sentralitet	Sentralitetsklasser	1=mest sentral – 6=minst sentral	Ordinalnivå

4.6 Analysestrategi

Først blir det gjort analyser for å se på utviklingen over tid for de fire variablene som lager den avhengige variabelen for denne studien. Univariat analyse blir også gjort for antall eiere i de interkommunale samarbeidene, og antall kommuner som er vertskommune og deltakerkommune. Det blir også gjort bivariante korrelasjonsanalyser av de uavhengige variablene som skal benyttes for å se etter kollinearitet, som kan skape (multi)kollinearitet. Deretter gjøres hoved analysen. Det er en panelanalyse, og dataen som brukes følger samme enhet (kommune) over en 17 års periode. Analysen blir gjennomført som en regresjonsanalyse med faste effekter for kommune og år (fixed effects/FE), fordi den som nevnt er prinsipielt riktig å benytte da det er betydelig endring i enhetene over tid og vi ønsker å isolere effekten av denne endringen. FE-modellen gjøres for hver av de avhengige variablene som skal studeres.

Igjen vil det å holde kommune og år fast kunne kontrollere for intern variasjon i den enkelte enhet, og dermed også uobserverte variabler som kan forstyrre effekten av å samarbeide eller ikke samarbeide om barnevern. Imidlertid for å sjekke robustheten ved disse funnene blir det også gjennomført en rekke robusthetstester. Den andre formen for regresjon som er vanlig er RE-modellen. Hausman test vil brukes for å se om FE-modellen eller RE-modellen er den beste statistisk egnede modellen for panelanalyse (Hausman, 1978; Wooldridge, 2018). Det denne testen sier oss er kun om det er så mye variasjon innad, at modellene er veldig forskjellige fra hverandre. Testen ser om det er noe forskjell i koeffisientene i de to modellene, og antar at hvis det ikke er noe systematisk forskjell (H_0) så er RE-modellen foretrukket fordi den bygger på flere observasjoner og gir estimater for effektene av variabler som ikke varierer over tid (Ringdal & Wiborg, 2022, s. 260). Testen kan med andre ord vise at RE-modellen er best egnet fordi det ikke er systematisk forskjell mellom modellene, selv om FE-modellen vil være den beste modellen for fenomen som studeres.

Også for å teste robustheten ved funn brukes RE-modellen på hver av de avhengige variablene, for å se om resultatene med denne modellen skiller seg betydelig fra resultatene ved bruk av FE-modellen. I tillegg gjøres en Breusch-pagan test for å se hva som er statistisk best egnet av paneldataanalyse (RE) eller en ordinær regresjonsmodell anvendt på paneldata (pooled OLS/POLS). Nullhypotesen for denne testen er at det ikke er signifikant variasjon, dersom resultatet av testen blir signifikant vil nullhypotesen forkastes. En p-verdi på under 0,05 indikerer altså at en panelanalyse (RE) bør benyttes fremfor ordinær regresjon (POLS),

som er en modell som ikke skiller mellom informasjon om enhetene og tid – og tar dermed ikke hensyn til heterogenitet eller enhetsspesifikke trekk som kan eksistere mellom enheter. Modellen estimerer bare gjennomsnittlige marginaleffekter av interkommunalt samarbeid på inputkvaliteten i barneverntjenesten (Ringdal & Wiborg, 2022, s. 248). RE-modellen utnytter både variasjonen innen kommunene og mellom dem. Igjen gjøres analyse med RE-modellen for å se om den gir sprikende resultater fra hoved analysen, og det samme gjøres med en ordinær regresjon – uavhengig av om vanlig regresjon er bedre eller dårligere egnet enn RE-modellen.

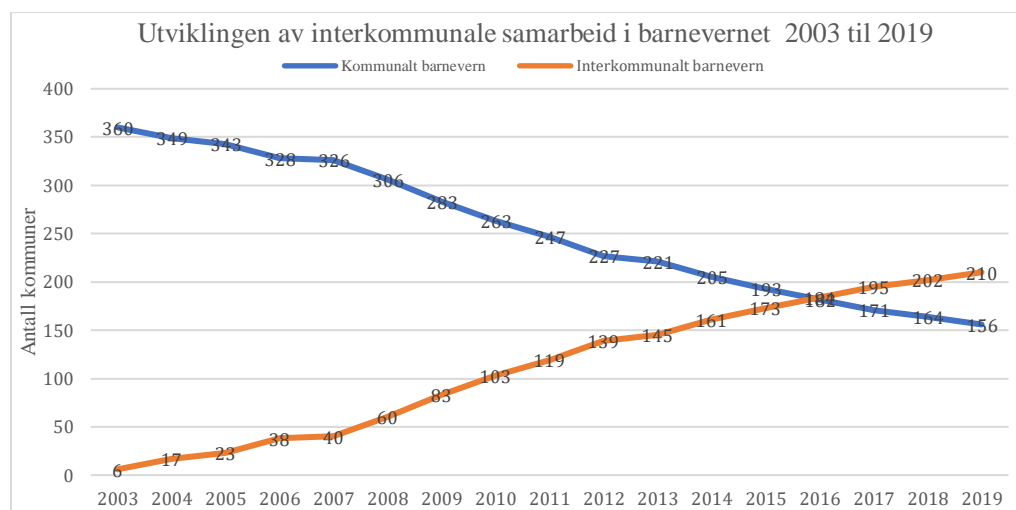
En femte robusthetstest som gjøres er at de samme regresjonsanalyse med FE-modellen (hoved analyse), gjøre på nytt uten Oslo. Oslo skiller seg betydelig fra de aller fleste norske kommuner på mange områder, mest sannsynlig vil Oslo derfor også ha ekstreme verdier på uavhengige variabler. Dermed gjentas analysene med FE-modellen, men hvor alle observasjoner for Oslo er fjernet.

Til slutt vil en siste robusthetstest være å benytte en eksperimentell modell for å sikre valide resultater. En difference in differences (DID) modell gir en eksperimentell løsning fordi den ser på trender før og etter endring, som i dette tilfellet er interkommunalt samarbeid. Slik kan forskjeller som har utviklet seg over tid studeres og uobserverte gruppe- og tidseffekter blir kontrollert for.

Som en siste del av denne studie blir det gjort nærmere analyse for å se om det er noen interaksjonseffekter mellom antall deltakere i et interkommunalt samarbeid og kvalitetsgevinster av samarbeid. Ved bruk av predikative marginer vil det undersøkes om det er slik at antall deltakere medvirker til en redusert gevinst av samarbeid, slik antatt i H2.

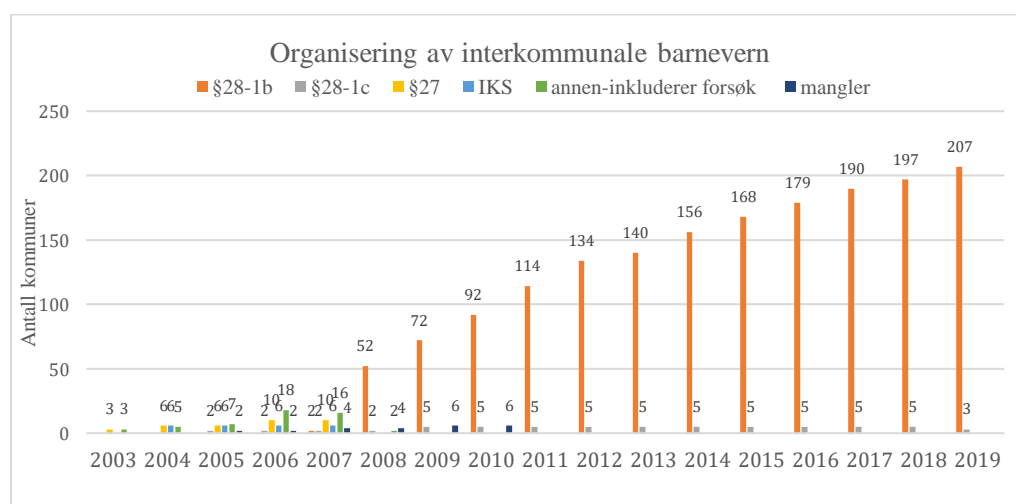
5 Analyse

5.1 Utviklingen i barnevernet



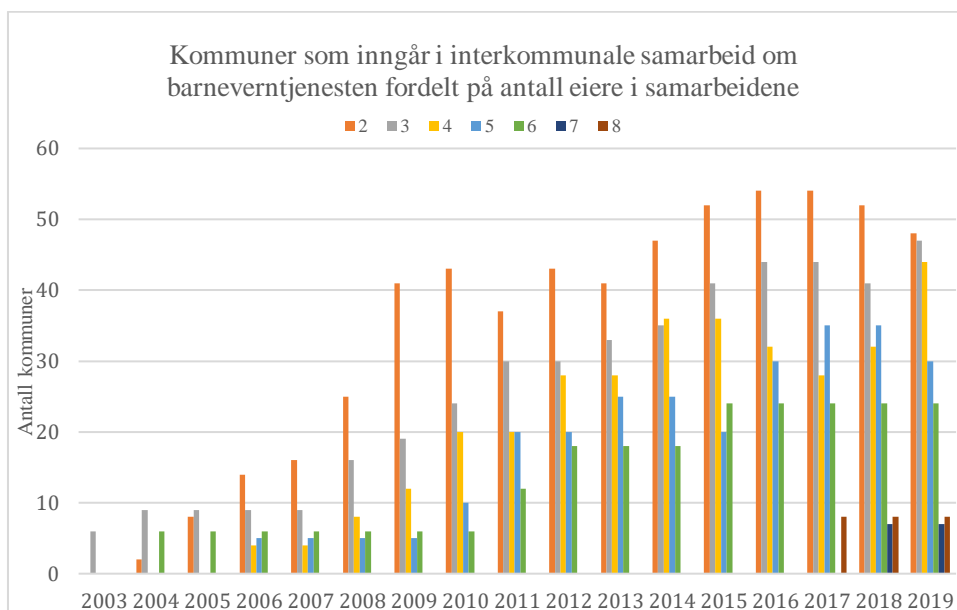
Figur 1: Antall kommuner som har kommunalt barnevern og antall kommuner som har interkommunale samarbeid om hele barneverntjenesten fra 2003 til 2019 Kilde statistikk: egen datainnsamling.

Først fra figur 1 ovenfor kan det sees at det er samsvar med resultater fra Andrews med kollegaer, da denne kartleggingen også finner at et stort antall interkommunale samarbeid om barnevern ble etablert mellom 2007 og 2009 (Andrews et al., 2015). Det vises også at tendensen om å inngå interkommunalt barnevern har fortsatt å ha en jevn økning de siste 15 årene. Det kommer videre frem at det i 2019 var 210 kommuner som hadde barnevernet organisert interkommunalt, mot 156 kommuner som hadde det organisert kommunalt.



Figur 2: Interkommunale samarbeid om barneverntjenesten fordelt etter samarbeidsform fra 2003-2019. Kilde statistikk: egen datainnsamling.

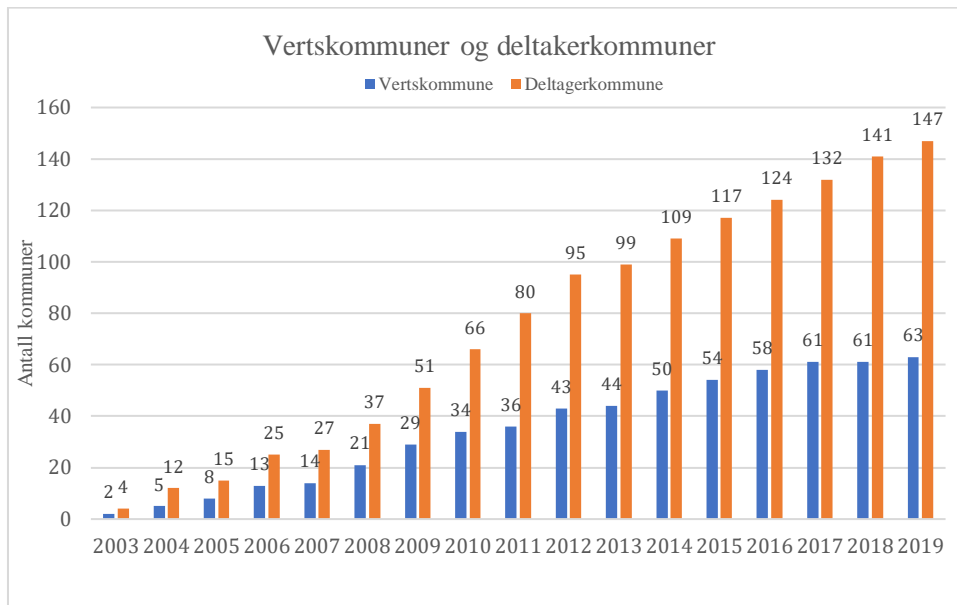
I figur 2 ovenfor vises det antall kommuner som er organisert etter de ulike formelle samarbeidsformene fra 2003-2019. Før 2008 sees det et mer blandet bilde av hvilke organisasjonsform som ble brukt for samarbeid om barneverntjenesten. I samsvar med at vertskommunemodellen kom, er det vertskommunesamarbeid som ble klart dominerende etter 2008. Da ble det klarhet i at vertskommunemodellen var den eneste organiseringsformen som kunne brukes for interkommunale samarbeid om barnevern. Denne studien har bare kartlagt formelle samarbeid om hele barneverntjenesten, samarbeid før 2008 er da i hovedsak interkommunale samarbeid etablert etter forsøksloven. Som sagt var likevel mer «uformelle» interkommunale samarbeid om barnevern før dette som brukte andre samarbeidsformer, som denne kartleggingen ikke får frem. Bildet før vertskommunemodellen kan dermed anses som mer uoversiktlig, og etter 2008 viser kartleggingen at det ble ryddet opp til å kun bestå vertskommunesamarbeid.



Figur 3 Kommuner som inngår i interkommunale samarbeid om barneverntjenesten fordelt på antall eiere i samarbeidene. Kilde statistikk: egen datainnsamling.

Univariat analyse er gjort for å få innledende informasjon om hvor store (antall deltakere) de interkommunale samarbeidene om barneverntjenesten er, og fordelingen mellom vertskommuner og deltakerkommuner. Størrelsen på de interkommunale barneverntjenestene varierer fra 2 til 8 eiere i et samarbeid. Flest kommuner inngår i interkommunale samarbeid der det er to og to kommuner som samarbeider. Kartleggingen viser også at det blir flere og flere store samarbeid med tiden. I 2019 observeres det at det omtrent er like mange kommuner som inngår i samarbeid med tre og fire eiere, som kommuner som er i samarbeid med en

annen kommune. Samarbeid med 8 eiere ble også etablert i 2017, som er det største interkommunale samarbeidet kartlagt (figur 3).

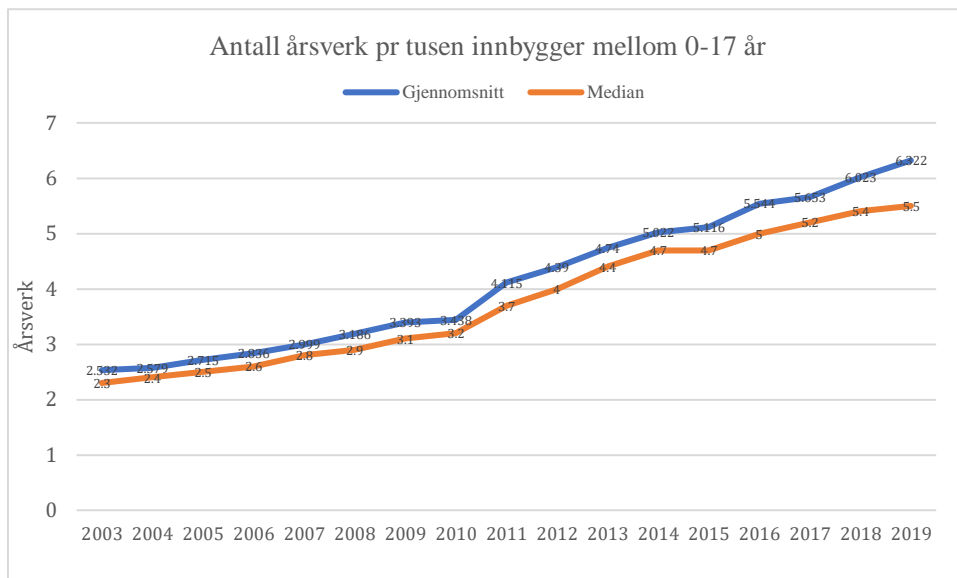


Figur 4: Kommuner som inngår i interkommunale samarbeid om barneverntjenesten fordelt som vertskommune og deltagerkommune. Kilde statistikk: egen kartlegging.

Videre viser figur 4 antall kommuner som er vertskommune og antall kommuner som er deltagerkommune i perioden. Variabelen for vertskommune som brukes de etterfølgende analysene er dikotom, men før den ble omkodet til å være dikotom skilte den mellom vertskommune, deltagerkommune og annet. Figuren ovenfor bruker variabelen som ikke er dikotom. Naturlig er det flere deltagerkommuner enn vertskommuner, dette i samsvar med det figur 3 viser, som er at også mange samarbeid har både tre, fire og opp mot åtte kommuner totalt. Utviklingen både for antall vertskommuner og antall deltagerkommuner har også hatt en jevn økning over perioden i samsvar med utviklingen for antall interkommunale samarbeid.

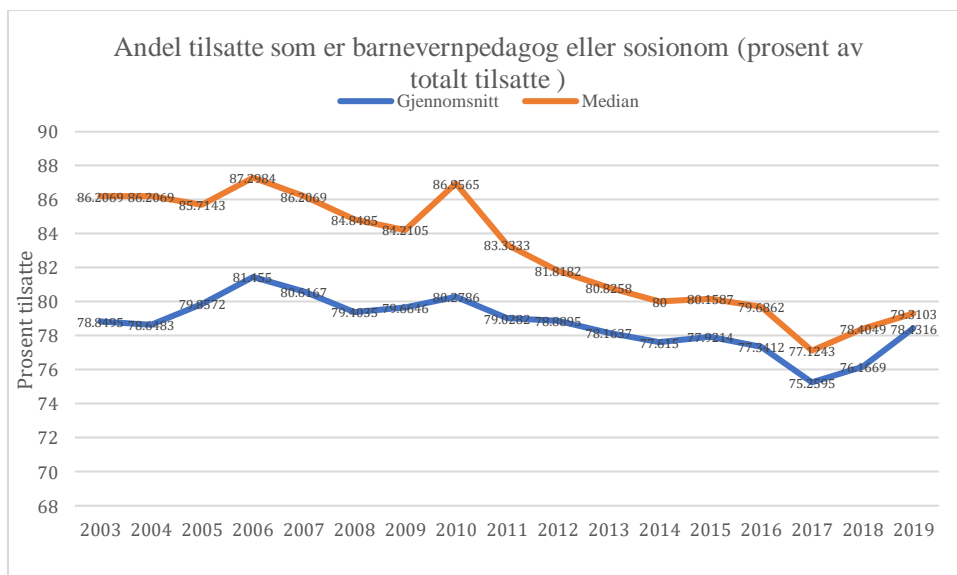
5.2 Utvikling i kvalitet innenfor barnevernet

Analysene nedenfor, fremstilt i grafer, gir informasjon om utviklingen av gjennomsnitt og median for enkeltvariablene over tid. Analysene gir ikke informasjon om de samme enhetene endrer verdi på enkeltvariablene over tid.



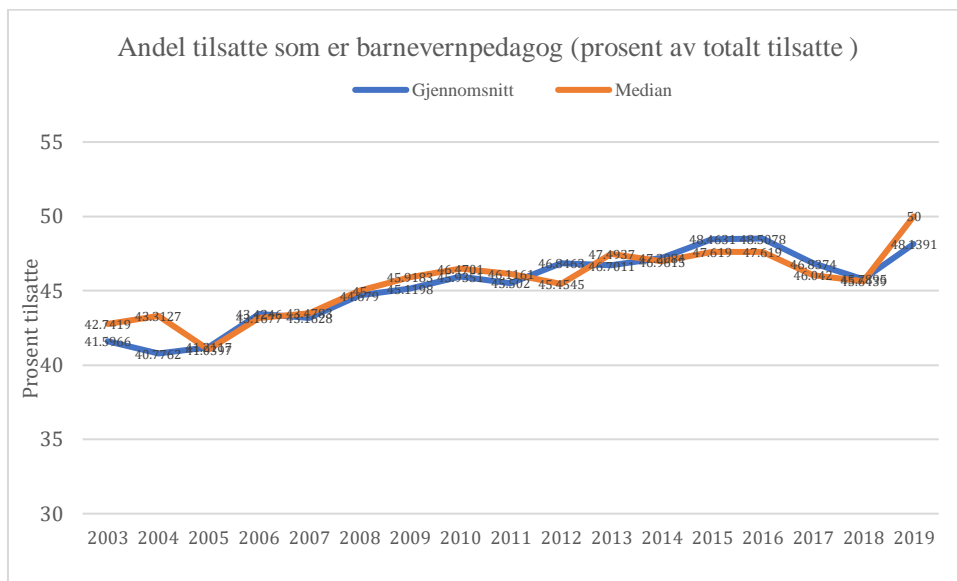
Figur 5: Utvikling av gjennomsnitt og median fra 2003 til 2019 for antall årsverk pr 1000 innbygger mellom 0-17år. Kilde statistikk: SSB.

I kommunal barneverntjeneste samlet viser figur 5 at antall årsverk pr tusen innbygger i målgruppen (0-17år) har hatt en jevn økning fra 2003 til 2019. Over perioden har det vært mer enn en dobling i antall årsverk pr 1000 barn, altså et løft i arbeidskraft for hele tjenesten samlet.



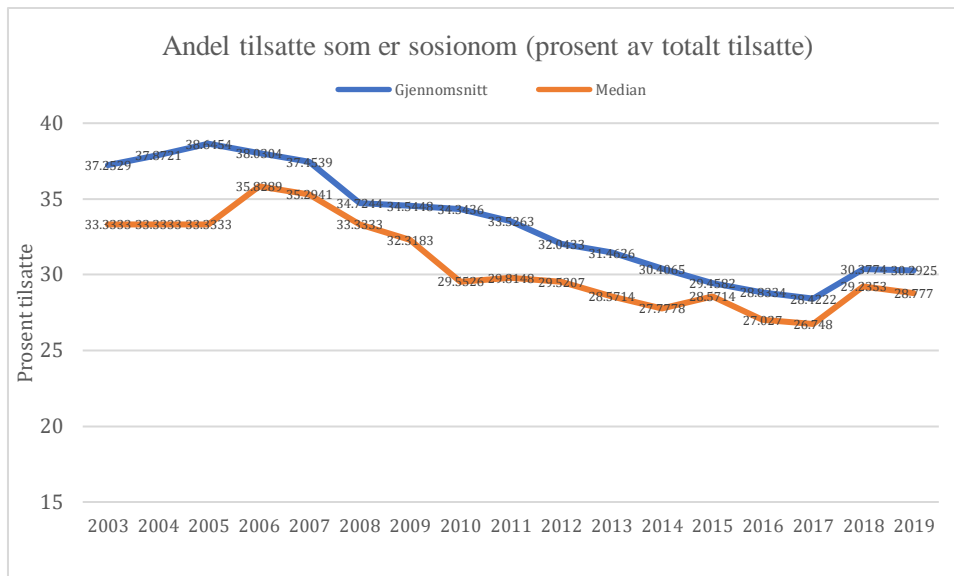
Figur 6: Utvikling av gjennomsnitt og median i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er barnevernspedagog eller sosionom. Kilde: SSB.

Når det gjelder utdanning på de tilsatte viser figur 6 at andel tilsatte som enten er utdannet barnevernspedagog eller sosionom har hatt en noe ujevn utvikling. Det synes likevel ikke å ha vært store svingninger i prosent andel som er utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk i hele tjenesten samlet. Fra 2003-2019 ligger gjennomsnittet hele perioden mellom omtrent 75 % og 79 % utdannet barnevernspedagog eller sosionom. Medianen har imidlertid gått noe ned som kan tyde på at det kan være noen enkelt kommuner som påvirker gjennomsnittet.



Figur 7: Utvikling av gjennomsnitt og median i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er utdannet barnevernspedagog. Kilde statistikk: SSB.

Ved å bare se på andelen tilsatte som er utdannet barnevernspedagog har det vært en liten gradvis økning fra 2003-2019 (figur 7). Utviklingen har gradvis vært fra at det i 2003 var omtrent 40 % utdannet barnevernspedagoger i gjennomsnitt for tjenesten, til at det i 2019 var 48 %.

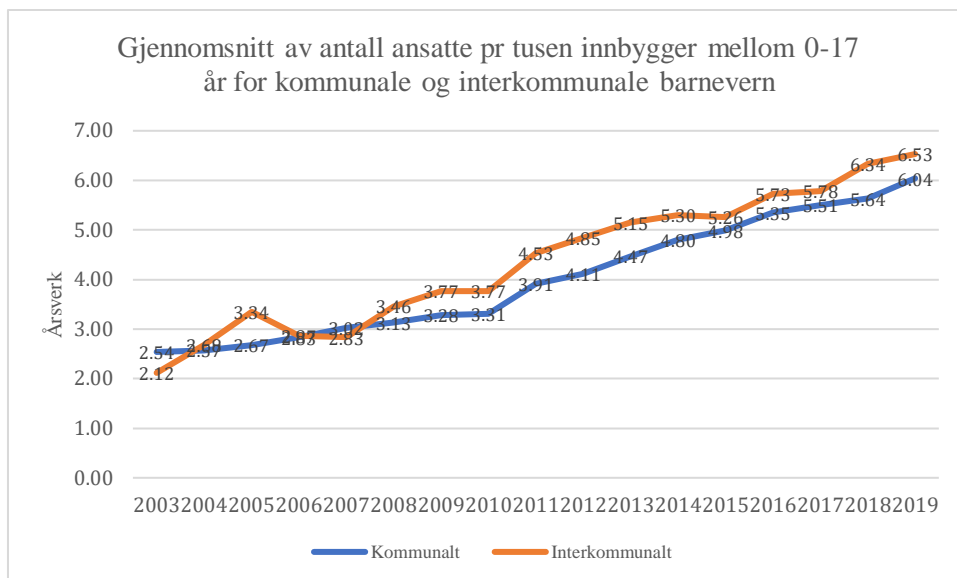


Figur 8: Utvikling av gjennomsnitt og median i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er utdannet sosionom. Kilde statistikk: SSB.

Utviklingen for andel tilsatte som er utdannet sosionom har derimot hatt en synkende tendens over perioden (figur 8). Tendensen er en svak gradvis nedgang gjennomsnittlig i andelen ansatte av totalt antall årsverk utdannet sosionom for hele tjenesten samlet fra rundt 37 % i 2003 til 30 % i 2019.

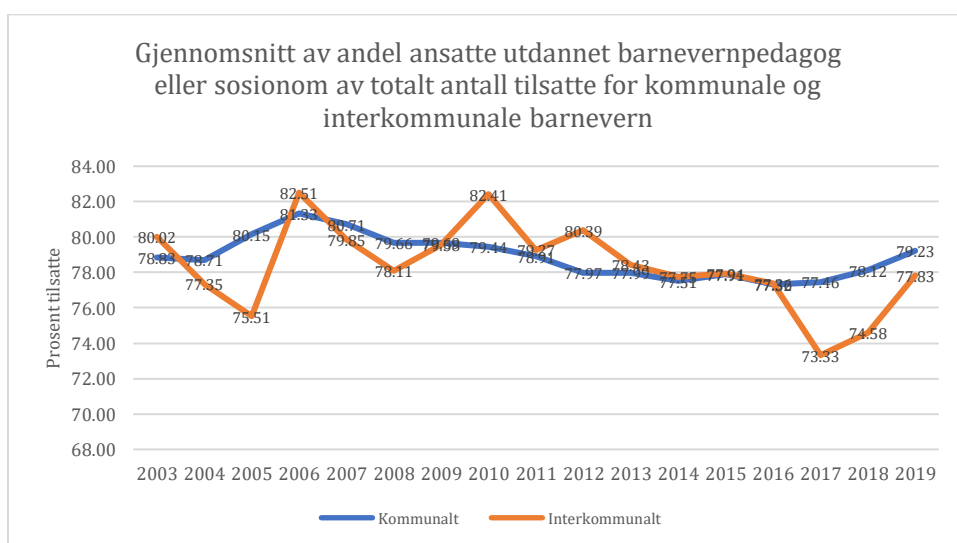
5.2.1 Utviklingen i kvalitet for interkommunale barnevern og kommunale barnevern

Det er også gjort analyser for å se om det har vært noe forskjell i utvikling over tid på kvaliteten mellom interkommunale barnevern og kommunale barnevern. Det er gjort fire analyser, en for hver av variablene som lager den avhengige variabelen. Her vises informasjon om gjennomsnittet for de to gruppene for hvert år i perioden.



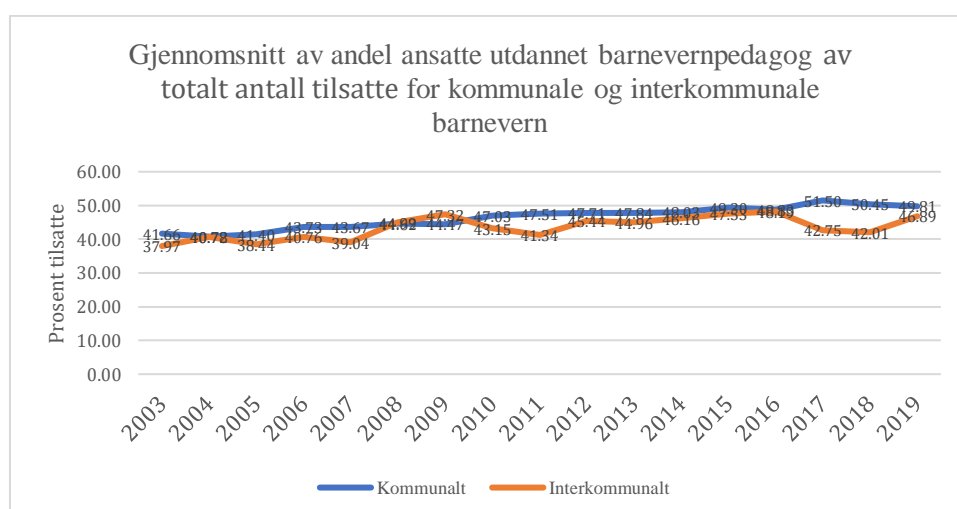
Figur 9: Variasjon i utvikling mellom kommunale og interkommunale barnevern på gjennomsnitt fra 2003 til 2019 for antall årsverk pr 1000 innbygger mellom 0-17år. Kilde statistikk: SSB og egen datainnsamling.

Først viser figur 9 at antall årsverk pr tusen innbygger i målgruppen (0-17år) har hatt en stor gradvis økning både for barneverntjenester drevet kommunalt og for barneverntjenester drevet interkommunalt. Gjennomsnittet for interkommunale barnevern ligger så vidt over gjennomsnittet for de kommunale mesteparten av perioden. Dette kom også frem når vi så på barneverntjenesten som helhet, og denne utviklingen ser ut til å gjelde uavhengig av om det er organisert kommunalt eller interkommunalt.



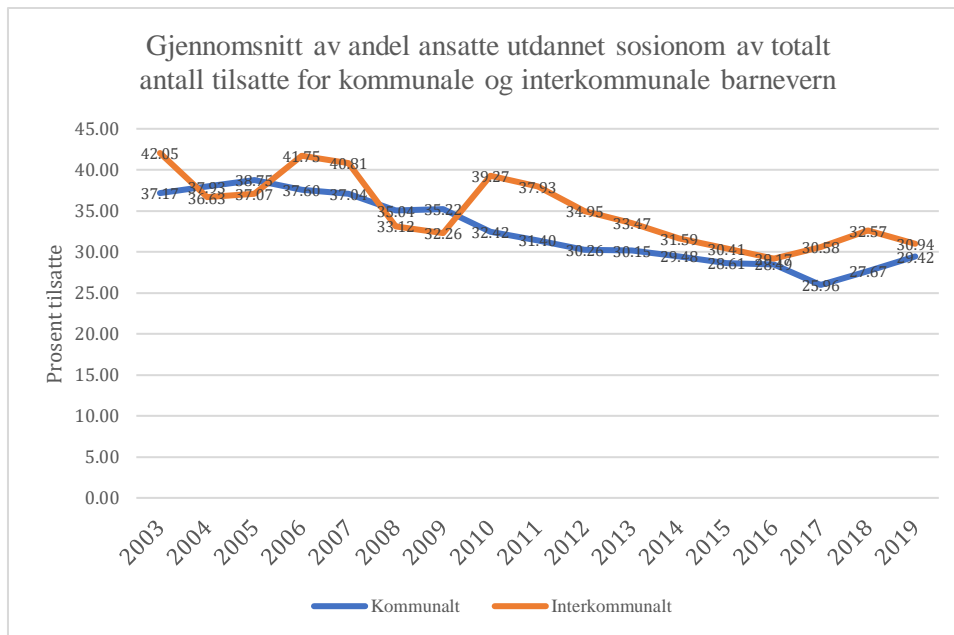
Figur 10: Variasjon i utvikling mellom kommunale og interkommunale barnevern på gjennomsnitt i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er utdannet barnevernspedagog eller sosionom. Kilde statistikk: SSB og egen datainnsamling.

For utviklingen på andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom viser figur 10 at det har vært større svingninger for interkommunale barnevern, tendensen over tid for kommunale barnevern er derimot mer stabil. Dette kan tyde på at å ha interkommunalt barnevern gjør noe med stabiliteten i kompetansen hos de tilsatte, uten at man kan si hvorfor. Det ser midlertid ikke ut til at det over perioden har vært noe tydelig varig tendens til hverken økning eller nedgang i kompetanse.



Figur 11: Variasjon i utvikling mellom kommunale og interkommunale barnevern på gjennomsnitt i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er utdannet barnevernspedagog. Kilde statistikk: SSB og egen datainnsamling

For andelen ansatte utdannet barnevernspedagog er utviklingen over tid for interkommunale og kommunale barnevern svært like. Begge gruppene har hatt en liten gradvis økning fra 2003-2019, og hvor svingningene for interkommunale barnevern er små i forhold til svingningene når man ser på barnevernspedagog og sosionom samlet (figur 11).



Figur 12: Variasjon i utvikling mellom kommunale og interkommunale barnevern på gjennomsnitt i prosent fra 2003 til 2019 for andel tilsatte som er utdannet sosionom. Kilde statistikk: SSB og egen datainnsamling .

I figur 12 vises andelen tilsatte utdannet sosionom, hvor det kommer frem at det har vært større svingninger for interkommunale barnevern. Tendensen er likevel synkende når man ser på perioden 2003-2019, det er den også for kommunale barnevern selv om utviklingen her er mer stabil. Det har altså relativt sett vært en liten økning i barnevernspedagoger, mens det har vært en nedgang i sosionomer. Ut fra det disse bivariate analysene viser på utviklingen som har vært, er det vanskelig å kunne si at interkommunalt samarbeid om barnevern har ført til kvalitetsforbedring.

5.3 Bivariate korrelasjonsanalyser

Videre er det kjørt bivariate korrelasjoner i en korrelasjonsmatrise for å se om det er noe kollinearitet mellom de uavhengige variablene. Dermed kommenteres ikke korrelasjonene tilhørende avhengige variabler og kontrollvariablene, men de kan sees i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2: Korrelasjonsmatrise av alle variabler. N=6,160

Variabler	Antallpr 1000	Total kvalitet	Kvalitet BVP	Kvalitet SOS	Interkommunalt	Antall deltakere	Verts- kommune	Frie inntekter	Befolkning	Areal	Sentralitet
Antallpr1000	1,00										
Total kvalitet	-0,09*	1,00									
Kvalitet BVP	0,03*	0,42*	1,00								
Kvalitet SOS	-0,11*	0,37*	-0,69*	1,00							
Interkommunalt	0,30*	-0,03*	-0,01	-0,01	1,00						
Antall deltakere	0,22*	-0,04*	-0,02	-0,01	0,82*	1,00					
Vertskommune	0,19*	-0,03*	-0,03*	0,01	0,49*	0,30*	1,00				
Frie inntekter	0,55*	0,07*	0,00	-0,05*	0,42*	0,35*	0,12*	1,00			
Befolkning	-0,19*	0,01	0,09	-0,08	-0,28*	-0,24*	0,05*	-0,42*	1,00		
Areal	0,11*	0,02	0,03*	-0,01	-0,00	-0,01	0,02	0,10*	-0,1*	1,00	
Sentralitet	0,21*	0,02	-0,07*	0,09*	0,27*	0,23*	0,02	0,41*	-0,82*	0,31*	1,00

*=*sig 0,05 eller lavere*

Først kan det sees at interkommunalt barnevern og antall deltakere har en positiv sammenheng som er sterk. Korrelasjonen er signifikant og på 0,82, men det er fremdeles ikke en perfekt korrelasjon som gir kolinearitetsproblemer. Den sterke korrelasjonen kan forklares med at antall deltakere er en detaljering av variabelen som måler interkommunalt samarbeid eller ikke, og er dermed delvis overlappende. En noe høy korrelasjon er det også mellom interkommunalt barnevern og det å være vertskommune, men sammenhengen er imidlertid lavere enn for antall deltakere. Samvariasjonen er igjen signifikant og på 0,49. Høyere antall deltakere i et interkommunalt samarbeid har til slutt en svak positiv korrelasjon på 0,3 med det å være vertskommune, men den er signifikant. Det vil si at høyere antall deltakere i et interkommunalt samarbeid svakt samvarierer med å være vertskommune.

5.4 Effektanalyser

I det følgende vises resultatene av regresjonsanalysene med faste effekter for kommune og år. Det er gjort fire analyser med FE-modellen, en for hver av de avhengige variablene. Uavhengige variabler som er brukt er om det er interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkningsstørrelse og om det er vertskommune eller ikke. Den mest interessante informasjonen fra analysen for denne studien er fremstilt i tabellene 3 til 6 nedenfor.

Tabell 3: Regresjon med FE-modell. Avhengig variabel= andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk

Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt	6,16 *	F=12,76*
Antall deltakere	-1,72 *	R ² :
Frie inntekter	-0,00007*	Within=0,01
Befolkning	-13,73 *	Between=0,000
Vertskommune	-2,01	Overall=0,000

*=sig 0,05 eller lavere

Tabell 3 viser at det er kommet med 6 165 observasjoner i analysen med avhengig variabel total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk). Det kan være flere grunner til at noen observasjoner mangler, men det vil være mer eller mindre umulig å finne ut av hvorfor noen forsvinner. Det er imidlertid kommet med alle de 366 kommunene som skal være med. R-squared gir innsikt i hvor god modellen vår er på å forklare variasjon i avhengig variabel. «Within» viser hvor mye variasjon i den avhengige variabelen innen hver kommune som fanges opp av modellen. Den er på 0,01 som viser at modellen bare svakt med 1 % redegjør for endring i inputkvalitet innenfor hver av kommunene over tid. At det er mye uforklart blir løst ved denne fast effekt modellen, fordi de uobserverte individuelle kjennetegn ved hver kommune over tid blir kontrollert for. Modellen har også en omtrent ikke tilstedeværende verdi på «between» med 0,000. Samlet er det vektete gjennomsnitte av de to så lavt at det ikke kommer frem med fire desimaler. Det er med andre ord mye som denne modellen, med valgte uavhengige variabler, ikke forklarer av variasjon i den avhengige variabelen som er total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk). Bare mikroskopisk forklaringskraft er det for variasjon i avhengig variabler innen hver enhet.

F- verdien er på 12,76 som forteller at modellen totalt sett er signifikant forskjellig fra 0, til tross for at den forklarer lite. Det er heller ikke den totale forklaringskraften som er målet med denne studien. Det kan være utallige forklaringen som skaper variasjon i avhengig variabel, målet er bare å isolere effekten av noen få variabler som kan skape variasjon i total kvalitet.

Koeffisienten er for interkommunalt samarbeid på 6,16 som vil si at når en kommune i det målte tidsrommet går fra å ha kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern øker andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom med 6,16 % i forhold til totalt antall årsverk. Her er p-verdien 0,00, slik at sammenhengen er signifikant. Det kommer også

frem at antall deltakere har en negativ effekt på total kvaliteten, for hver deltaker som legges til i et samarbeid om barnevern, synker total kvaliteten med -1,72. Altså vil det å legge til en deltaker til i samarbeidet gjøre at andelen barnevernspedagoger og sosionomer synker med 1,7 % av totalt antall årsverk. Også dette resultatet er signifikant med 0,00. Frie inntekter pr innbygger har en mikroskopisk negativ effekt på total kvalitet som også er signifikant, dette henger sammen med at dette er en metrisk variabel som er målt i kroner. Koeffisienten for frie inntekter er på -0,00007 som vil si at høyere inntekter, vil gjøre at total kvaliteten synker. Videre sees det at befolkning har en signifikant koeffisient på -13,73. Det vil si at en enhets økning i befolkning (log) fører til 13,73 % nedgang i andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk. Koeffisienten til vertskommune ble ikke signifikant, men viste negativ effekt på -2,01. Det vil si at å være vertskommune gjør at andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom synker med 2 % av totalt antall årsverk i utvalget.

Tabell 4: Regresjon med FE-modell. Avhengig variabel= antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år

Variabler	Koeffisient	N=6168 (366 grupper)
Interkommunalt	0,96*	F=870,49*
Antall deltakere	-0,06*	R ² :
Frie inntekter	0,00007*	Within=0,43
Befolkning	-2,66*	Between=0,11
Vertskommune	-0,18	Overall=0,12

*=sig 0,05 eller lavere

Med avhengig variabel som viser antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år kommer det med 6 168 og alle de 366 kommunene (tabell 4). R-squared within viser at modellen forklarer bedre variasjonen i antall årsverk pr 1000 barn innen hver kommune, enn det modellen gjorde når avhengig variabel var total kvalitet. Modellen forklarer 43 % i variasjonen i antall årsverk pr 1000 barn innen kommune. For variasjon i den avhengige variabelen mellom kommunene er forklaringsverdien til modellen på 11 % og samlet forklarer den 12 % av variasjonen i antall årsverk pr 1000 barn. Også denne modellen er signifikant og har en F-verdien på 870,49 som vil si at den totalt sett er svært signifikant forskjellig fra 0.

Når en kommune går fra å ha kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern stiger antallet årsverk pr 1000 barn med 0,96, dette resultatet er signifikant med 0,000. Det vil si at det å bli interkommunalt barnevern gjennomsnittlig vil øke antall årsverk pr tusen barn med

mer eller mindre et ekstra årsverk. Når det legges til en deltaker til i et interkommunalt samarbeid vil antall årsverk pr 1000 barn synke svakt med 0,06. Det er altså under et tiendedels årsverk man vil miste pr 1000 barn. Sammenhengen er imidlertid signifikant. Når frie inntekter øker med ett punkt (1kr) øker antallet årsverk pr 1000 barn med 0,00007, dette er resultatet er også signifikant. Har en kommune 10 000 kr mer i frie inntekter pr innbygger vil dette øke antall årsverk pr tusen barn med 0,7, så en moderat effekt selv ved store forskjeller mellom kommunene. En enhets økning i befolkning mengde vil videre senke antall årsverk pr tusen barn med 2,66. Til slutt ble resultatet for vertskommune heller ikke signifikant med denne kvalitetsindikatoren.

Tabell 5: Regresjon med FE-modell. Avhengig variabel= andelen ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk

Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt	-0,06	F=24,02*
Antall deltakere	-0,25	R ² :
Frie inntekter	-0,0002*	Within=0,02
Befolkning	-2,99	Between=0,02
Vertskommune	3,76*	Overall=0,02

*=sig 0,05 eller lavere

Neste analyse gjort er med avhengig variabel som viser andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk (tabell 5). Igjen er det 6 165 observasjoner med fordelt på 366 kommuner. R-squared within som er det mest interessante i en fast effekt analyse viser at modellen forklarer variasjonen i andel ansatte utdannet sosionom innen hver kommune, med 2 %. Den samme forklaringskraften er det også mellom kommunene og totalt. Også for denne variabelen er det altså mye av variasjonen i avhengig variabel som ikke blir forklart med modellen. F-verdien er på 24,02 og modellen er imidlertid signifikant forskjellig fra 0.

Å gå fra kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern gjør at andelen ansatte utdannet sosionomer av totalt antall årsverk synker svakt med 0,06 %. Det er en svært svak effekt og resultatet blir heller ikke signifikant. Heller ikke for antall deltakere blir resultatet signifikant. Høyere frie inntekter vil her gjøre at andelen ansatte utdannet sosionomer synker med 0,0002 pr krone, for hver ti tusen vil andelen dermed synke med 2 % og resultatet er signifikant. Befolkning blir ikke signifikant i analysen. Det gjør imidlertid vertskommune som viser at det å være vertskommune gjør at andelen ansatte utdannet sosionom øker med 3,76 % av totalt

antall årsverk, motsatt av det funnet for total kvalitet og antall årsverk pr 1000 barn selv om disse ikke ble signifikante.

Tabell 6: Regresjon med FE-modell. Avhengig variabel=andelen ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk

Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt	6,22*	F=12,19*
Antall deltakere	-1,47*	R ² :
Frie inntekter	0,0001*	Within=0,01
Befolkning	-10,80*	Between=0,02
Vertskommune	-5,75*	Overall=0,005

*=*sig* 0,05 eller lavere

Fast effekt modell på den siste avhengige variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk) viser samme antall observasjoner og grupper som de forutgående (tabell 6). Modellen forklarer 1 % av variasjonen i andel ansatte utdannet barnevernspedagog innen hver kommune, omtrent likt som det vist at blir forklart av variasjonen i total kvalitet. Lite av variasjonen blir også forklart i den avhengige variabelen mellom kommunene med 2% og samlet blir det vektete forklarte gjennomsnittet 0,5 %. Også denne siste modellen er signifikant med en F-verdi på 12,19. Det er altså svært lite sannsynlig at vi hadde fått dette resultatet fra modellen dersom det i populasjonen var 0, selv om forklaringskraften igjen er lav.

Det kommer frem at det å bli interkommunalt barnevern øker andel ansatte utdannet barnevernspedagog med 6,22 % av totalt antall årsverk, noe som er betydelig høyere enn det som var for andelen sosionomer og henger sammen med resultatet fått når total kvalitet ble brukt som avhengig variabel. Sammenhengen er også signifikant. Antall deltakere sees det at igjen gjør at kvaliteten synker. For hver ekstra deltaker i samarbeidet vil andelen ansatte utdannet barnevernspedagog synke med 1,47 %. Videre vil 1 kr høyere frie inntekter pr innbygger øke andelen ansatte utdannet barnevernspedagog med 0,0001, for hver ti tusen vil andelen altså øke med 1%, nok en gang en veldig svak effekt. Disse tre resultatene er signifikante. Befolkning blir signifikant i analysen og viser at en enhet høyere befolkningsmengde har en negativ effekt på andelen ansatte utdannet barnevernspedagoger, med -10,8. Det å være vertskommune viser samme tendensen som den sett av total kvalitet og antall ansatte pr 1000 barn, ulikt det sett fra andel ansatte utdannet sosionom. Når en

kommune blir vertskommune synker andelen ansatte utdannet barnevernspedagog med 5,75 %.

5.5 Robusthetstester

5.5.1 Hausman test

Som en robusthetstest er det først testet for om FE-modellen eller RE-modellen er statistisk best egnet, da benyttes Hausman test. Er p-verdien mindre enn 0,05 kan nullhypotesen om at det ikke er noe systematisk forskjell forkastes, og det er en indikasjon på at det er FE som bør foretrekkes (Wooldridge, 2018, s. 473). Testen gjøres for de fire avhengige variablene som skal studeres; total kvalitet som innebærer andel ansatte av totalt antall årsverk utdannet enten sosionom eller barnevernspedagog, kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk), kvalitet SOS (andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk) og Ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0 og 17 år).

Med avhengig variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk) blir signifikans verdien 0,16. For den avhengige variabelen kvalitet SOS (andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk) blir p-verdien 0,98. For disse to avhengige variablene taler testen for bruk av random effects modellen (RE), fordi nullhypotesen om at det ikke er noe systematisk forskjell i koeffisientene i de to modellene ikke kan forkastes. I testen gjort med avhengig variabel som årsverk pr 1000 barn blir p-verdien lavere enn 0,05 som betyr at FE er foretrukket, med en p-verdi 0,00. Det samme indikerer testen med den avhengige variabelen total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk), der p-verdien var på 0,0045.

5.5.2 Breusch-pagan test

Neste robusthetstest innebærer hvilken analyse som er statistisk best egnet av paneldataanalyse (RE) eller en vanlig regresjon (POLS). Da brukes Breusch-pagan test, som nevnt vil en p-verdi på under 0,05 indikere at en panelanalyse (RE) bør benyttes, mens dersom resultatet ikke er signifikant vil ikke nullhypotesen om at det ikke er signifikant variasjon kunne forkastes og POLS bør benyttes. Testen er gjort for alle de fire avhengige variablene.

Resultatet viser at det er signifikante forskjeller mellom de enkelte enhetene som her er kommuner, over tid, for alle de fire avhengige variablene. Dette sees av p-verdien på 0,00. Siden nullhypotesen om at det ikke er heterogenitet er avkreftet, vil paneldataanalyse (RE) være statistisk best egnet til å gi de sikreste resultatene.

Det testes også for om det er signifikante variasjoner over tid. Dette er også gjort for de samme fire avhengige variablene. Her er uavhengig variabel om en kommune er interkommunal eller kommunal også lagt inn. Nullhypotesen er også her at det ikke er noe signifikant endring over tid. For den uavhengige variabelenes effekt (interkommunal/kommunalt barnevern) på de fire avhengige variablene vises det at det er signifikante effekter av tidsvariabelen, med en p-verdi på 0,00 for alle. Dette gjør at nullhypotesen om at det ikke er noe variasjon over tid i uavhengig variabel kan forkastes. RE bekrefte dermed også her som den beste modellen statistisk sammenlignet med ordinær regresjon.

5.5.3 Regresjon med RE-modell

Regresjon med RE-modell er brukt for å teste robustheten ved de funnene fra fasteffektmodellen. Hvis resultatene ved bruk av denne modellen ikke spriker vesentlig fra fasteffektmodellen er det mer sannsynlig at resultatene funnet er valide. Analyse er gjort for hver av de fire avhengige variablene og de uavhengige variablene som viser om tjenesten er organisert kommunalt eller interkommunalt, antall deltakere, frie inntekter pr innbygger, befolkning, areal, sentralitet og om det er en vertskommune eller ikke. Utskrift av analysene er lagt ved i vedlegg 10.

Først for den avhengige variabelen total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk) er forklart varians innad 0,9%, mot 0,1% med FE-modellen. Det vises at forklart varians i avhengig variabel mellom kommunene er på 0,3% som fremdeles er veldig lite, men litt mer enn med FE-modell. Samlet blir den forklarte variansen 0,6% som er noe enn FE-modellen med tilnærmet 0, grunnet smått mer forklart varians både innad i kommunene og mellom kommunene. Tilfeldig effekt modellen indikerer de samme tendensene, men med noe svakere styrke enn funnet fra fast effekt modellen viste. Når en kommune går fra kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern øker total kvalitet med 5,96 %, og med fast effekt modellen var økningen på 6,16 %. For hver deltaker som legges til i et samarbeid om barnevern, synker total kvaliteten med 1,62 %, og

fast effekt modellen viste en synkende tendens på -1,72. Koeffisienten for frie inntekster er på -0,0001, tilnærmet som med FE-modellen. Hverken befolkning eller areal blir signifikant med denne modellen. Med RE-modellen kan vi imidlertid se sentralitet, som viser at jo mindre sentral en kommune er jo høyere andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk får den. Selv om resultatet ikke er signifikant viser det at for hver sentralitetsklasse mot det å bli mindre sentral øker gjennomsnittlig andelen i utvalget med 0,64 %. For vertskommune blir også resultatet omtrent identisk med det funnet med FE-modellen, koeffisienten -2,29 og var på -2,01 med FE-modellen. Å være vertskommune gjør at andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom synker med 2,2% av totalt antall årsverk, selv om det ikke er signifikant. Resultatet ble heller ikke signifikant med FE-modellen

For avhengig variabel antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år blir innen variansen forklart omtrent identisk som med FE-modellen på 42%. Mellom kommunene blir noe mer forklart med 14,1 %, samlet blir det dermed forklart 30,9% som er betydelig mer enn det som kom frem med fast effekt på 12 % samlet. Å gå fra kommunalt til interkommunalt viser seg også her å øke antall årsverk pr 1000 barn, med RE-modellen vises en økning på 0,95 mens det for FE-modellen var på 0,96. Dette er svært likt. Når det gjelder antall deltakere sees også den samme tendensen, når en deltaker blir lagt til i et interkommunalt samarbeid vil antall årsverk pr 1000 barn synke svakt med 0,07 – også igjen omtrent identisk med det funnet med FE-modellen på 0,06. Det er en svært lav effekt, men den er signifikant. Frie inntekter gir også et identisk resultat med FE-modellen som er signifikant. Med RE-modellen fås det ikke et signifikant resultat for befolkning. Areal blir derimot signifikant, og en km² økning vil øke antall årsverk pr 1000 barn med 0,0002. Sentralitet viser at ett trinn på skalaen for sentralitet (lavere sentralitet) vil synke antall årsverk pr 1000 barn med 0,14 årsverk, men dette ble ikke signifikant. Det å være vertskommune viser ganske likt resultat som med FE-modellen bare noe svakere effekt. Å bli vertskommune viser RE-modellen at vil gjøre at antall årsverk pr 1000 barn synker svakt 0,09, selv om dette ikke ble signifikant. Med FE-modellen var effekten på -0,18, dog ikke signifikant der heller.

Neste analyse med RE-modellen gjort for avhengig variabel som viser andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk. Også denne modellen forklarer variasjonen i andel ansatte utdannet sosionom innen hver kommune med 2 %, noe mer mellom kommunene med 2,3 % og 2,1 % samlet. Resultatet er veldig likt det fått med FE-modellen. En noe sterkere effekt

kommer fram av å gå fra kommunalt barnevern til interkommunalt, med en nedgang på 0,19 % i andelen ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk. I FE-modellen ble resultatet - 0,06 %. Dette resultatet ble ikke signifikant med FE-modellen og det ble det heller ikke med RE-modellen. Heller ikke antall deltakere blir signifikant, men effekten blir omtrent lik for begge analysene. Frie inntekter pr innbygger blir også lik med en koeffisient på 0,0002 som er signifikant. Befolkning og areal blir igjen ikke signifikant i denne analysen heller. Sentralitet blir ikke signifikant, men viser at når det øker på sentralitetsskalaen som er å bli mindre sentral i utvalget, så øker også andelen ansatte utdannet sosionom med 1,87 %. Igjen når RE-modellen sammenlignes med resultatet fra FE-modellen er effekten omtrent likt, hvor RE-modellen viser at det å bli vertskommune øker andelen sosionomer med 3,61 %. FE-modellen resulterte i en økning på 3,76 % sosionomer av totalt antall årsverk. Begge modellene ga signifikant resultat for vertskommune.

Til slutt sees det på analysen med avhengig variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagoger av totalt antall årsverk). Variansen innen enhetene blir med denne modellen forklart med 0,9%, mot 0,01 med FE-modellen. Når vi sammenligner forklaringskraften mellom kommunene forklarer RE-modellen 1,4% og FE-modellen 2 %. Samlet forklares dermed 1,1 % mens det med FE-modellen ble forklart 0,5 %. Nok en gang bekrefter RE-modellen funnene vi allerede har fått bare med noe svakere styrke. Å bli interkommunalt barnevern vises det her vil øke andelen ansatte utdannet barnevernspedagog med 6,15 % av totalt antall årsverk, mens vi allerede så med FE-modellen at effekten var på 6,22 %. Samme sees med antall deltakere hvor koeffisienten er på -1,37, mens FE-modellen hadde en koeffisient på -1,47. Høyere frie inntekter gir identisk resultat med denne modellen, også signifikant. Igjen blir ikke befolkning signifikant, det samme gjelder areal og sentralitet. For lavere sentralitet viser det seg likevel at andelen ansatte utdannet barnevernspedagog synker med 1,22 % i utvalget, altså motsatt av det som gjelder for sosionomer. Resultatet for vertskommune er signifikant og viser at å bli vertskommune vil gjøre at andelen ansatte utdannet barnevernspedagoger synker med 5,88%, dette er tilnærmet likt funn fra FE-modellen hvor effekten var 5,75 %.

Det er ingen funn med RE-modellen som spriker vesentlig fra det som kom frem ved bruk av FE-modellen. De samme tendensene vises, i hovedsak bare med marginalt svakere eller sterkere effekt. Dette gjør at funn fra regresjonsanalysen med faste effekter høyst sannsynlig er til å stole på.

5.5.4 Ordinær regresjon (POLS)

Neste robusthetstest er en ordinær regresjon (POLS). Selv om ordinær regresjon ikke ble ansett som den statistisk best egnede modellen for dataene i denne studien, gjøres den likevel for å få et inntrykk av hvordan resultatene med denne modellen er sammenlignet med resultater fra FE-modellen og robusthetstesten med RE-modellen. Modellen gjøres for hver av de avhengig variabel, og de uavhengige variablene om tjenesten er kommunal eller interkommunal, antall deltakere, vertskommune, frie inntekter pr capita, befolkning, areal og sentralitet. Utskrift av analysene kan sees i vedlegg 11.

Første POLS analyse er gjort med avhengig variabel total kvalitet (andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk). Her er forklaringskraften til modellen bare 0,9 %, likt som for RE-modellen og høyere enn med FE-modellen som hadde tilnærmet 0%. Variabelen for kommunal versus interkommunal tjenesteproduksjon blir ikke signifikant med denne modellen, det gjør heller ikke variabelen for vertskommune, befolkning eller areal. Resultatet for antall deltakere blir imidlertid signifikant og viser at det for hver deltaker som legges til, vil synke andelen med 0,7 %. Dette indikerer samme effekt som med de to andre modellene, men noe svakere. Frie inntekter har en negativ effekt hvor hver krone høyere frie inntekter gjør at andelen synker med 0,0001, identisk som resultatet med RE-modellen og tilnærmet likt resultatet med FE-modellen (0,00007). Sentralitet ble signifikant og viser her at et trinn på skalaen for sentralitet som går mot lavere sentralitet vil øke andelen med 1,46 %, koeffisienten hadde lik retning i RE-modellen med bare noe lavere styrke på 0,64 % som ikke ble signifikant.

Modellen med avhengig variabel som viser antall årsverk pr 1000 barn av totalt antall årsverk har en forklart varians 32%, tilnærmet likt det RE-modellen forklarte. Resultatet for samarbeid blir signifikant og viser at å få fra kommunal barneverntjeneste til interkommunal øker antall årsverk pr tusen barn med 0,3, som er mer enn et halvt årsverk mindre enn det FE-modellen viste. Retningen er imidlertid den samme. Motsatt fra de andre resultatene med RE-modellen og FE-modellen viser vanlig regresjon at å bli vertskommune øker antall årsverk pr tusen barn med 0,61, det ble også signifikant noe resultatet med de to andre modellene ikke ble. Frie inntekter signifikant med 0,00007, som er identisk med de to andre modellene. Befolkning blir signifikant her, slik det også ble i FE- modellen. Med RE-modellen vises det at en enhet høyere befolkningsmengde vil øke antall årsverk med 0,14, mot at RE-modellen

fant at antall årsverk ville synke med -2,66 årsverk. Areal viser også identisk resultat med RE-modellen, der areal også var med i modellen. Antall deltakere og sentralitet blir ikke signifikant.

Analysen med den tredje avhengige variabelene andelen ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk, viser at modellen forklarer 2% av variasjonen i avhengig variabel. Likt som for RE-modellen og FE-modellen. Effekten av interkommunalt samarbeid og antall deltakere blir ikke signifikant. Resultatet viser videre at å være vertskommune øker andelen ansatte utdannet sosionom med 2,94 årsverk, bare noe svakere effekt enn med RE-modellen og FE-modellen. Koeffisienten for frie inntekter pr innbygger er negativ på 0,0002, nøyaktig likt som resultatet med de andre modellene. Videre vises større befolkningensmengde i kommunen å senke andelen ansatte utdannet sosionom med 1,56. Verken FE-modellen eller RE-modellen ga signifikant resultat for variabelene, men tendensen er lik. Heller ikke for areal ble det et signifikant resultat med RE-modellen, men med vanlig regresjon vises en negativ effekt hvor 1 km² økning i areal gjør at andelen sosionomer synker med 0,001 %. Til slutt ble sentralitet signifikant, hvor lavere sentralitet gjøre at andelen sosionomer øker med 1,96 %. Med RE-modellen ble effekten 1,86 selv om den ikke var signifikant.

Videre til den fjernede og siste av de avhengige variabelene, andelen ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk viser at modellens forklaringskraft er på 1 % smalet, mot RE-modellen som forklarte 1,1% og FE-modellen som forklarte enda mindre med 0,5 %. Effekten av at tjenesten er organisert interkommunalt viser at andelen ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk øker med 3,38 årsverk, som er halvparten av styrken vist med de to andre modellene. Retningen er imidlertid den samme, og alle tre modellene ga signifikante resultater. Antall deltakere blir heller ikke signifikant for denne avhengige variabelen, men ble det i de to forutgående modellene. Å være vertskommune vises imidlertid å gi en negativ effekt på andelen ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk, med 5,37 %, bare smått svakere effekt enn med RE-modellen og FE-modellen. For hver krone mer i frie inntekter pr innbygger kommunen har, vil andelen barnevernspedagoger øke med 0,00007, også en bekreftelse på tidligere funn som bare gir mikroskopisk større effekt med de to andre modellene. For befolkningsstørrelse vises det at andelen øker med 2,36 % ved en enhets økning i befolkningensmengde for kommunen, noe som er lik tendens som med RE-modellen. RE-modellen ga likevel ikke signifikant resultat, det gjorde FE-modellen og den viste heller motsatt resultat fra det sett her. Med FE-modellen

synker andelen nok så betydelig, mens den med ordinær regresjon øker noe selv om begge viste signifikant resultat. Areal ble også her signifikant og viser at 1 km² økning i areal, gir en økning i andelen ansatte utdannet barnevernspedagog med 0,001 %, lik tendens som med RE-modellen selv om den der ikke ble signifikant. Sentralitet ble ikke signifikant men noen av de to modellene variabelen brukes i.

POLS analysene gir noe sprikende resultater fra det sett med FE-modellen og RE-modellen, noen resultater for et par sammenhenger er direkte motsatt. Enkelte variabler som ble signifikante i de to første modellene, ble det heller ikke med ordinær regresjon og motsatt. Blant annet blir sammenhenger for den viktigste variabelen som studeres, nemlig om tjenesten er kommunal eller interkommunal, ikke signifikant i POLS analysen for to av de avhengige variablene. Siden både FE-modellen og RE-modellen i stor grad indikerer de samme funnene, antas det at disse modellene er mest pålitelige. Også fordi de er bedre egnet til å trekke slutninger om årsakssammenhenger, da POLS ikke bruker informasjon om enhetene og tid – og dermed ikke får kontrollert for heterogenitet eller enhetsspesifikke trekk. Usikre resultater blir det likevel der FE-modellen og RE-modellen ga en effekt som ikke var signifikant og POLS ga det et motsatt resultatet som var signifikant. Dette gjelder den avhengige variabelen som viser antall årsverk pr 1000 barn og vertskommune. Ordinær regresjon blir signifikant og viser at å være vertskommune øker med over et halvt årsverk, mens de to andre modellene indikerer en svakere negativ effekt som ikke er signifikant.

5.5.5 Regresjon med FE-modell uten Oslo

I den neste robusthetstest er alle observasjoner for Oslo kommune fjernet. Deretter er de fire analysene med FE-modellen kjørt på nytt, for å se hva som da skjer med resultatene. Utskrift av analysen kan sees i vedlegg 12.

Når analysene kjøres på nytt blir det bekreftet at Oslo kommune er fjernet, ved at antall observasjoner har sunket til 6148 og 6151, og antall grupper til 366. Analysen med den avhengige variabelen som viser andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk viser et svært likt resultat uten Oslo, som med. Det er kun en ubetydelig sterkere effekt fra interkommunalt samarbeid på total kvalitet i analysen uten Oslo. Uten Oslo er koeffisienten på 6,17, mot 6,16 i analysen med Oslo. Heller ikke for noen av de andre variablene er et betydelig endring. Med den avhengige variabelen som viser antall årsverk pr

tusen barn i målgruppen blir alle koeffisienter helt identiske. Forutenom for befolkningsstørrelse, blir det både med den avhengig variabel som viser andelen ansatte utdannet sosionom og den avhengige variabelen som viser andelen ansatte utdannet barnevernspedagog også identiske resultater. De samme korrelasjonene blir signifikante, i alle de fire analysene, som i hoved analysen.

Det var en antagelse at effekten av interkommunalt samarbeid ville bli forsterket i analysene uten Oslo, da Oslo kommune sin barneverntjeneste er organisert kommunalt. Det kan imidlertid etter denne robusthetstesten bekräftes at det å ha Oslo med i analysen ikke har gitt skjevheter for resultatet.

5.5.6 Difference-in-differences

I denne analysen blir enhetene delt inn i om de har kommunalt barnevern eller interkommunalt barnevern. Modellen ser på om trender før og etter interaksjonen av endring (blitt interkommunalt) er signifikant forskjellig i eksperimentgruppen (interkommunalt) og kontrollgruppen (kommunalt). Denne typen analyse gjøres som en siste robusthetstest, men er også interessant i seg selv da modellen gjør at analysen kan betraktes som et naturlig eksperiment. Det er 154 kommuner som har kommunalt barnevern og 212 kommuner som har interkommunalt barnevern i analysene.

Tabell 7: Difference-in-differences. Avhengig variabel=andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk

Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt (ja vs nei)	6,2*	Eksperimentgruppe=212 Kontrollgruppe=154

**=sig 0,05 eller lavere*

Det første resultatet viser forskjell mellom gruppene i total kvalitet, kontrollert for de uavhengige variablene, og uobserverte gruppe- og tidseffekter. Først sees det av p-verdien er under 0,05 og at resultatet er signifikant. Koeffisient i en DID analyse viser hvordan forskjellene har utviklet seg over tid mellom kontroll- og behandlingsgruppen, isteden for effekter. Avstanden i total kvalitet når en barneverntjeneste blir interkommunal øker med en positiv koeffisient på 6,2. Dette støtter opp under resultatet som kom ved bruk av fast effekt modellen hvor effekten var på 6,16, og med tilfeldig effekt modellen på 5,96.

Tabell 8: Difference-in-differences. Avhengig variabel=antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år

Variabler	Koeffisient	N=6168 (366 grupper)
Interkommunalt (ja vs nei)	0,72*	Eksperimentgruppe=212 Kontrollgruppe=154

**=sig 0,05 eller lavere*

For neste avhengige variabel årsverk pr 1000 barn vises det at forskjellen mellom gruppene kommunal og interkommunal over tid har vært positiv med en koeffisient på 0,72. Det vil si at avstanden i antall årsverk er 0,7 høyere i gruppen som er interkommunal enn for den som er kommunal. Dette er også signifikant. RE-modellen hadde en koeffisient på 0,95 mens koeffisienten for FE-modellen var på 0,96. Dette må igjen antas å bekrefte robustheten på resultatet fra regresjonen med faste effekter.

Tabell 9: Difference-in-differences. Andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk

Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt (ja vs nei)	1,39	Eksperimentgruppe=212 Kontrollgruppe=154

**=sig 0,05 eller lavere*

Difference-in-differences analyse med avhengig variabel andelen ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk viser at gruppen som er interkommunal har 1,39 % høyere andel ansatte utdannet sosionomer av totalt antall årsverk, men dette ble ikke signifikant. Til sammenligning var effektene med FE-modellen, RE-modellen og POLS-modellen motsatt, hvor det å bli interkommunalt sank andelen ansatte utdannet sosionom. Heller ikke resultatet med noen av disse modellene ble signifikante. Selv om det er skjedd en endring fra før og etter etablering av interkommunalt samarbeid hvor andelen sosionomer øker, tyder det på at dette ikke nødvendigvis er en direkte effekt av samarbeidet og at samarbeidet i seg selv heller gir motsatt effekt.

Tabell 10: Difference-in-differences. Andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk

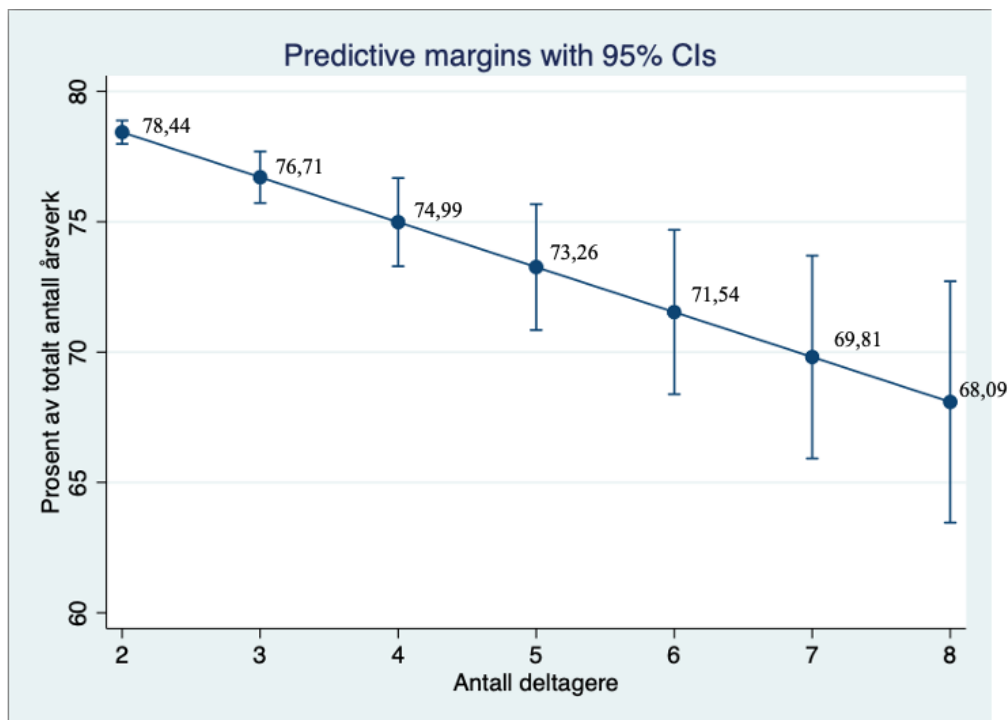
Variabler	Koeffisient	N=6165 (366 grupper)
Interkommunalt (ja vs nei)	4,8	Eksperimentgruppe=212 Kontrollgruppe=154

**=sig 0,05 eller lavere*

Avslutningsvis viser DID med avhengig variabel andelen ansatte utdannet barnevernspedagoger av totalt antall årsverk også at gruppene har en forskjell mellom seg, hvor gruppen som er interkommunal har 4,8 % høyere andel ansatte utdannet barnevernspedagoger av totalt antall årsverk. Resultatet blir imidlertid ikke signifikant for denne variabelen heller, men tendensen er lik og bare noe svakere enn det vist av FE-modellen på 6,22 % og RE-modellen på 6,15 %. Likhet i funnene fra FE-modellen, RE-modellen og DID-modellen styrker funn fra hoved analysen, og gjør det svært lite sannsynlig at tendensene sett der innebærer betydelige feil.

5.6 Samspillsanalyse

De tidligere modellene som inkluderer variabelen for antall deltakere har kun målt den direkte effekten av antall deltakere i samarbeidet på kvalitet, og ikke interaksjonseffekten mellom antall deltakere og kvalitet. For å få frem samspillet mellom effekten av samarbeid med hensyn til hvor mange deltakere som er med, er det gjort prediktive analyser. Det blir med andre ord studert hvordan antallet kommuner som samarbeider om barnevern, påvirker effekten av kvalitet fra interkommunalt samarbeid.

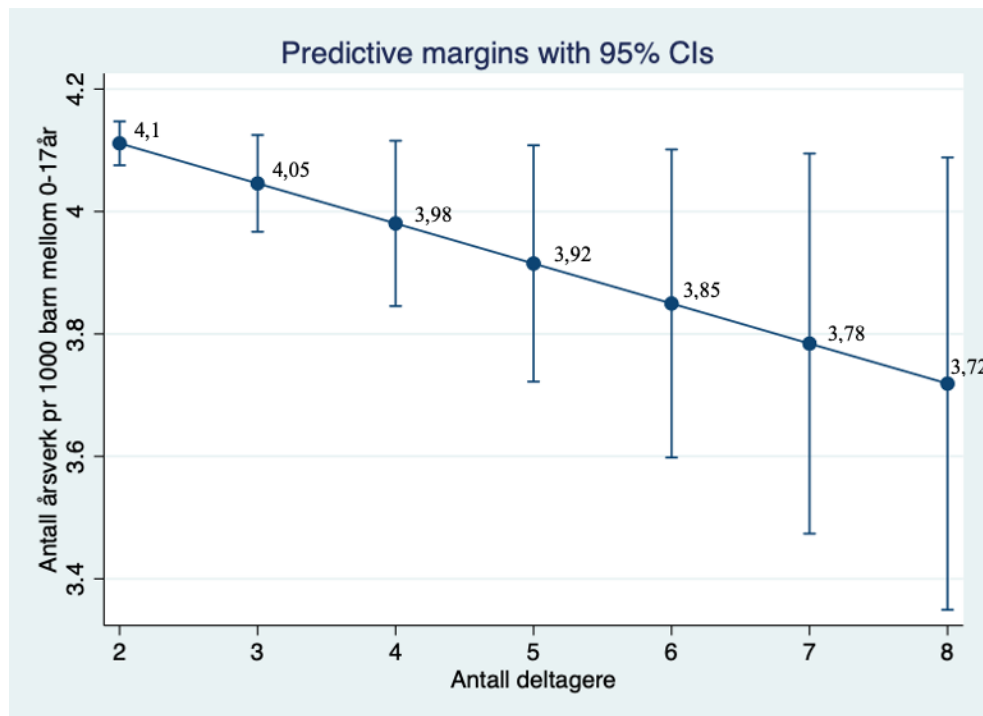


Figur 13: Grafen viser hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på skalaen for total kvalitet (andel tilsatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

Første analyse er med total kvalitet som avhengig variabel. Den viser at gjennomsnittlig har barneverntjenester med to deltakere, og da et interkommunalt barnevern, et gjennomsnitt på 78,44 % av de ansatte med utdanning som barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk. Intervallet er mellom 77,99 og 78,88 som også gjør det signifikant forskjellig fra de andre gruppene. Med tre deltakere er gjennomsnittet på 76,71 %, altså noe lavere enn for 2 deltakere. Konfidensintervallet ligger mellom 75,72 og 77,7, dette overlapper med intervallet for fire deltakere som er mellom 73,3 og 76,67 og vi kan ikke med 95% sikkerhet si at disse gruppene er forskjellig i populasjonen. Intervallet for tre deltakere overlapper ikke med intervallet for fem deltakere eller noen av de øvrige gruppene, og er signifikant forskjellig fra de resterende gruppene.

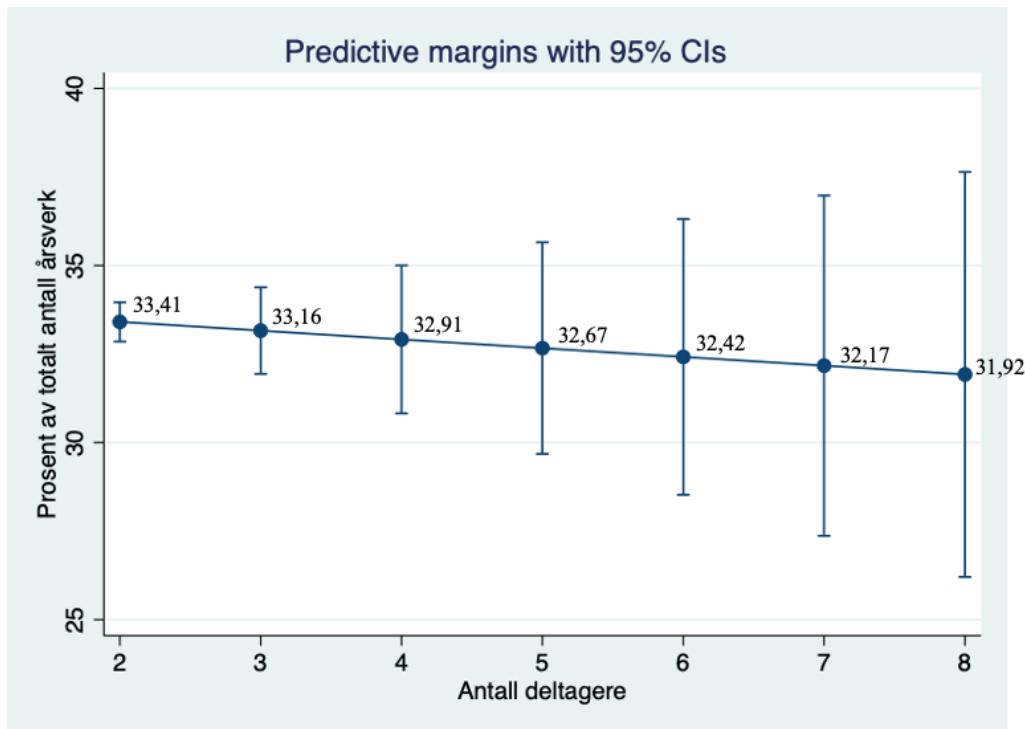
Fire deltakere overlapper med fem deltakere som har en konfidensintervall mellom 70,84 og 75,68, i tillegg overlapper konfidensintervallet for fire deltakere med intervallet for seks og syv deltakere, men ikke åtte deltakere. Alle de resterende intervallene overlapper også, fem, seks, syv og åtte deltakere har alle konfidensintervall som overlapper på tvers av hverandre. Mye av grunnen til dette er at det er få samarbeid som har med så mange deltakere, dermed blir konfidensintervallene veldig store. Denne studien har likevel med seg omtrent alle

enhetene i populasjonen (bare et fåtall kommuner som er kuttet fra analysen), og det er dermed sannsynlig at tendensene sett av gjennomsnittet stemmer. Ovenfor vises en graf som illustrerer den synkende tendensen i effekt av samarbeid på total kvalitet for hver gang det legges til en kommune i et samarbeid om barnevern (figur 13). Figurene viser fremstilling av gjennomsnitt med predikerte intervaller, og utskrift av alle de prediktive analysene kan sees i vedlegg 13.



Figur 14: Grafen viser hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på skalaen for ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

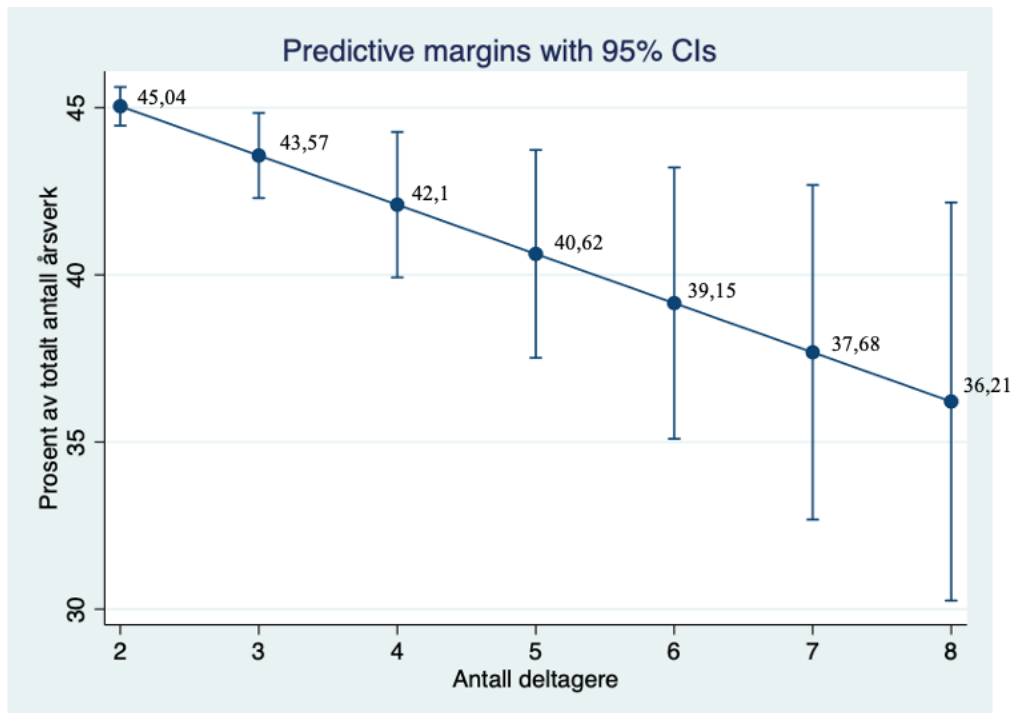
Neste analyse er gjort med avhengig variabel ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år). Den viser at gjennomsnittet ligger på 4,11 på den avhengige variabelen når det er to deltakere. Konfidensintervallet er mellom 4,08 og 4,15, som så vidt overlapper intervallet med det for alle de andre intervallene. Intervallet for åtte deltakere ligger mellom 3,35 og 4,09. Det er faktisk ingen grupper som det med sikkerhet kan sies at er signifikant forskjellige fra hverandre. Gjennomsnittene i utvalget er imidlertid det. Ovenfor i tabell 14 er en fremstilling som viser gjennomsnitt og illustrasjon av predikerte intervaller.



Figur 16: Grafen viser hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på skalaen for kvalitet SOS (andel tilsatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

For den neste avhengige variabel kvalitet SOS (andel tilsatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk), er resultatet mer sprikende fra det funnet for de andre avhengige variablene. Det er ingen av konfidensintervallene som er signifikant forskjellig fra hverandre.

Gjennomsnittet i utvalget viser også en betydelig svakere synende tendens for hver deltaker som legges til på andelen ansatte utdannet sosionomer av totalt antall årsverk, enn det har vært for de andre avhengige variablene – også svakere enn tendensen for andelen ansatte utdannet barnevernspedagog som kan sees nedenfor.



Figur 15: Grafen viser hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på skalaen for kvalitet BVP (andel tilsatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

Ovenfor vises fremstillingen av den prediktive analysen for den siste avhengige variabelen kvalitet BVP, som viser andel tilsatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk. Gjennomsnittlig har interkommunale samarbeid med to deltakere 45,04 % av de tilsatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall tilsatte. Intervallet for to deltakere overlapper imidlertid med intervallet for tre deltakere, og det kan derfor ikke sies at gruppene er signifikant forskjellig fra hverandre. To deltakere er likevel signifikant forskjellig fra fire, fem, seks, syv og åtte deltakere. Gjennomsnittlig har samarbeid med tre deltakere 43,57% av de ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk, tilhørende intervall er bare signifikant forskjellig fra åtte deltakere. Alle de øvrige intervallene overlapper også, fire, fem, seks, syv og åtte deltakere har alle konfidensintervall som overlapper på tvers av hverandre. Det kan likevel også her tydes en synkende tendens i å øke antall deltakere i et samarbeid på andelen tilsatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall tilsatte.

6 Drøfting

Ut fra problemstillingen som skal utforske om interkommunalt samarbeid har ført til kvalitetsforbedring i barnevernet ble det utledet tre hypoteser. Den første var at når en kommune går fra kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern utbedres kvaliteten i tjenesten. De empiriske funnene støtter denne hypotesen for tre kvalitetsmålene studert, men grad av kvalitetsforbedringene varierer mellom dem. Først for den avhengige variabelen som viser antall årsverk pr tusen barn mellom 0-17 år kommer det frem at å gå fra kommunalt barnevern til interkommunalt barnevern vil øke kapasiteten med omtrent ett årsverk pr tusen barn. Robusthetstestene støtter også opp under resultatet. Den neste indikatoren som ser på andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk viser at kvalifiseringen til de ansatte øker med 6,16 % når en kommune blir interkommunal, igjen indikerer robusthetstestene omtrent det samme. Det ser med dette ut til at tilgangen på personal øker ved interkommunalt samarbeid, og at kvaliteten på personalet øker ved interkommunalt samarbeid. Likevel ser det ut til at det er kapasitet interkommunale samarbeid klarer å ta ut størst gevinst fra.

Dette funnet kan både vise til at tilgangen på kvalifisert personale ikke nødvendigvis blir mer tilgjengelig på arbeidsmarkedet, selv om tjenesten får flere stillingsressurser. På den andre siden kan en annen potensiell forklaring være at barneverntjenesten allerede er en tjenestene i kommunesektoren som har markant høyere andel arbeidstakere i stillinger med krav om universitets- eller høgskoleutdannelse, enn kommunesektoren samlet. Mulighetene for gevinster kan dermed være begrenset av allerede høye prosentandeler med kvalifisert fagkompetanse. Noen stillinger i tjenesten vil trolig også være knyttet til administrasjon eller annet som faller utenfor, og hvor det heller ikke er ønskelig med den typen kompetanse som kartlagt her (KS, 2021).

Det er samtidig et interessant funn at det er betydelig forskjell i gevinster når det gjelder andelen ansatte utdannet sosionom og andelen ansatte utdannet barnevernspedagog, når disse studeres separat. Det er bare resultatet for barnevernspedagoger som blir signifikant, men i utvalget synker antallet ansatte utdannet sosionomer av totalt antall årsverk bare med 0,06% med FE-modellen, mot noe sterke negativ effekt vist med robusthetstestene som heller ikke var signifikante. Til sammenligning gir interkommunalt samarbeid mer effekt på barnevernspedagoger hvor andelen øker med 6,22% av totalt antall årsverk. Hva som kan

forklare forskjellen i gevinster for de ulike kvalitetsindikatorerne kommer ikke frem av denne studien. Det kan stilles spørsmål til om dette har en sammenheng med at sosionomer er attraktive på flere tjenesteområder, og dermed også vanskeligere å rekruttere. Samtidig kan det være barnevernspedagoger er mer attraktive kandidater, som velges fremfor sosionomer. Det kan imidlertid slås fast at det har en positiv effekt på bemanning å opprette interkommunalt barnevern. Både i form av flere stillinger og på kvalifikasjonene hos de ansatte, selv om sistnevnte ser ut til å gi mindre stordriftsfordeler og trolig kan bli begrenset av tilgang på personell.

En studie gjort av norske legevakter ser på effekten av interkommunalt samarbeid på kvalitet, og skiller mellom inputkvalitet i form av utstyr og arbeidskraft. Denne studien fant at det å gå fra kommunalt tjenesteproduksjon til interkommunal tjenesteproduksjon ga lavere kvalitet på arbeidsstyrken, samt utstyr (Blåka, 2017b). Dette er ikke noe som kommer frem i denne studien. En årsak til at samme effekt på arbeidsstyrken ikke ser ut til å gjelde for interkommunale samarbeid om barnevern kan trolig være knyttet til «asset specificity» ved innsatsfaktorene og redundans. Det kan tenkes at selv om hverken leger, sykepleiere, sosionomer eller barnevernspedagoger er like unike og vanskelige ressurser å benytte i andre tjenester som spesial utstyr og maskiner, kan disse seg i mellom ha ulik grad av eiendellsspesifisitet. Sykepleiere og leger er gjerne ettertraktet flere steder i helsesektoren både kommunalt, statlig og privat. Det samme gjelder sosionomer, som er den typen kvalifikasjon som oppnår dårligst kvalitetsgevinster av interkommunalt samarbeid i denne studien. Det kan dermed være en potensiell forklaring at barnevernspedagoger har noe høyere grad av eiendellsspesifisitet. Også fordi sentralitet ikke ser ut til å være en avgjørende faktor for tilgangen til sosionomer. Funnene fra analysene tyder heller på at sosionomer er mer tilgjengelige i områder med lav sentralitet. Redundans er også noe som kjennetegner begge tjenesteområdene, både legevakt og barnevern må ha overflødig kapasitet for å respondere til det varierende behovet. Det kan likevel tenkes at det i barneverntjenesten vil være mer overflødighet av personale sammenlignet med antall saker barneverntjenestene og legevaktene har i året. Negative effekter som transaksjonskostnader og ulemper knyttet til spredt eierskap kan også opptre ulikt for ulike tjenesteområder, som kan gjenspeile at man finner at ulempene overveier fordelene i norske legevakter mens det i barnevern er stordriftsfordeler å hente i arbeidsstyrken.

I en studie som ser på hva som forklarer varigheten på samarbeid på tvers av 29 offentlige tjenester, ble også resultatet av ulike samarbeid vurdert. Forbedret tjenestekvalitet ble rapportert omtrent halvparten av tiden på tvers av alle tjenestene det er rapport på, og det kom frem at forbedret tjenestekvalitet var mer vanlig enn kostnadsbesparelser blant annet i sosiale tjenester (Aldag & Warner, 2018). I en kvalitativ studie av 6 interkommunale barnevern vises det at alle samarbeidene evaluert har fått styrket fagmiljøene ved interkommunalt samarbeid (Brandtzæg, 2006). Funn fra evaluering av interkommunale barnevern i Sør-Trøndelag trakk frem arbeidsstyrke som noe som hadde en positiv effekt ved samarbeid (Brandtzæg, 2016). Det ble rapportert om enklere rekruttering når tjenesten ble interkommunal, selv om enkelte av de mindre samarbeidene fremdeles uttrykte noe vanskeligheter med å få erfarne søkere (Brandtzæg, 2016, s. 167). Tjenestene generelt blir likevel vurdert sterkere og mer stabile som interkommunale, noe som er i tråd med resultatene av denne studien som viser til at kapasiteten blir styrket. En annen studie av interkommunale barnevern i Listerregionen, viser at antall ansatte har økt etter opprettelsen av samarbeid. Til tross for at tjenesten har hatt utfordringer når det gjelder erfaring og kompetanse, fremstår det samlede kompetansenivået som bedre enn tidligere (Hjelseth et al., 2013).

Den neste hypotesen var at jo flere deltakere i det interkommunale barnevernet, jo mindre kvalitetsgevinster klarer samarbeidet å ta ut. Selv om det for flere av de avhengige variablene ble store konfidensintervaller, og samtlige av dem derfor ikke ble signifikante fra hverandre – må funnene sies å støtte hypotesen. Utvalget i denne studien er nesten hele populasjonen, med bare få unntak. FE-modellen gir også en negativ effekt for antall deltakere på kvalitetsindikatorerne som er signifikant, foruten om når det gjelder effekten på andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk.

For de fire ulike kvalitetsindikatorerne som går på arbeidsstyrken viste gjennomsnittet i utvalget at jo flere deltakere som inngår i samarbeidet, jo lavere ble inputkvaliteten for hver av deltakerne. Det samme ble funnet å gjelde også for outputkvalitet i interkommunale samarbeid innenfor brannvesenet. Studien viste at interkommunale samarbeid med færre medlemmer oppnår bedre outputkvalitet enn enkeltkommuner og interkommunale samarbeid med flere medlemmer (Blåka, 2017a). En annen studie av Blåka med kollegaer fant det at dette ikke gjaldt for legevakter, hvor kvalitetsgevinster ikke kom til syne før en kritisk størrelse på rundt fem til seks deltakere (Blåka, 2017a). Igjen bekrefter dette at muligheten til å trekke ut skalafordeler fra samarbeid avhenger av hvilken type tjeneste som studeres. Både

brannvesen og barnevern er tjenester som krever nærhet til brukerne. Brannvesen vil være regulert av strengere krav til maksimale avstander, men ulempene av avstand kan også bli store i interkommunale barnevern selv om dette ikke er like strengt regulert.

I en kvalitativ studie av interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge blir det uttrykt av representanter for fylkesmennene at betydelige personalressurser går bort til transport i samarbeid som dekker store geografiske områder, og at dette bare unntaksvis blir tatt med i betraktningen ved tildelingen av stillinger (Andrews et al., 2015, s. 70). Fire av ti barnevernledere oppgir også at reisetid går ut over det barnevernfaglig arbeidet. Dette kan være en forklaring på de negative samspillseffektene denne studien finner mellom antall eiere og kvalitetsforbedringer av interkommunalt samarbeid. Samme studie viser også at det er en generell bekymring dersom barneverntjenester bli for store, uten at det er klart hva som er grensen. Byråkrati, oppsplitting i enheter, flere ledernivåer, mer møtevirksomhet og ivareta helheten er problemer som løftes frem ved store tjenester i studien.

Andre studier finner også at økt antall eiere stjeler noe av gevinsten ved å samarbeide (Sørensen, 2007; Voorn et al., 2019). Dette indikerer at kommuner bør være kritiske ved inngåelse av interkommunale samarbeid når det gjelder antall eiere som skal samarbeide. Det ønskes ikke å uttrykke en klar optimal størrelse for interkommunale barnevern, da kommuner kan ha store ulikheter mellom seg og ha ulike behov. En generell anbefaling vil imidlertid være at kommuner bør ha kartlagt et klart behov dersom det skal inngås et samarbeid med mer enn to og to kommuner, da effektene mest sannsynlig reduseres ved ytterligere eiere. I flere tjenester er det store transaksjonskostnader knyttet til å inngå og gjennomføre samarbeidet. For enkelte tjenester slik som barnevern er territoriell avhengighet også noe som må vurderes, som kan gjøre at skalafordelene blir mindre fordi det geografiske området øker simultant med antall eiere.

Den tredje og siste hypotesen er at vertskommunen vil oppleve større positive effekter av samarbeid enn deltakerkommune. Denne hypotesen blir bare delvis bekreftet og studien gir uventet funn. For variabelen antall årsverk pr 1000 barn er det ikke mulig å trekke en sikker konklusjon om resultat. FE-modellen indikerer en svak negativ effekt av å være vertskommune som ikke er signifikant, mot motsatte resultater med ordinær regresjon som blir signifikant. For total kvalitet som viser til andelen ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom indikerer alle tre modellene en negativ effekt av å bli vertskommune, selv om

også bare ordinær regresjon gir signifikant resultat. Dette bekrefter ikke hypotesen om at vertskommunen opplever en større positiv effekt av samarbeid enn deltakerkommune. Det er imidlertid igjen et sprik i funnene mellom barnevernspedagoger og sosionomer. Å bli vertskommune gjør at andelen ansatte utdannet barnevernspedagoger synker med rett i underkant av 6%, mens andelen sosionomer øker med 3,76 %. Begge resultatene blir generaliserbare. Dette er overraskende ikke bare fordi hypotesen må forkastes, men også fordi det å bli interkommunalt barnevern bare hadde en økning i andelen sosionomer med 0,06 % med FE-modellen og negativ effekt med robusthetstestene. Selv om det ser ut til at inputkvaliteten øker med sosionomer når en kommune blir vertskommune og det ikke er mulig å trekke en klar konklusjon fra resultatet for antall årsverk pr tusen barn, må det likevel slås fast at vertskommuner ikke ser ut til å «spise opp» gevinstene i interkommunalt samarbeid. Heller tvert i mot ser det ut til at vertskommunene taper mest på å samarbeide. Styrken på effekten er også størst for de avhengige variablene som viser andelen ansatte utdannet barnevernspedagog og sosionom av totalt antall årsverk, og den som viser andelen bare for barnevernspedagoger. Disse to samlet gir en negativ effekt, større enn de to andre kvalitetsindikatorerne indikerer en kvalitetsgevinst.

Det har teoretisk vært diskutert tidligere at små kommuner kan være bekymret for å miste autonomi, samt bli dominert av en større kommune (Bergholz & Bischoff, 2018). Blant annet har det vært noe skepsis fra enkeltkommuner i interkommunale barnevern fordi de opplever å få svekket eget barnevern, da ressurser brukes på å løse problemer i andre kommuner (Andrews et al., 2015). Det er også uttrykt at vertskommunesamarbeid er ubalansert, fordi en kommune leder og utvikler fagmiljøene. Denne frykten som enkelte små kommuner uttrykker ser ikke ut til å stemme overens med virkeligheten. Samme studie av interkommunale barnevern finner at flertallet er «ganske uenig» eller «helt uenig» med at tjenesten er mer tilgjengelig for innbyggere i vertskommunen enn i de samarbeidende (60%), noe som støtter det samme denne studien viser. I praksis vil deltakerkommune gjerne overføre personell til vertskommunen og dermed «gir noe bort», men vertskommunen ville sannsynligvis klart seg bedre alene og «tjener» i utgangspunktet ikke på å være vertskommune.

En annen studie finner det samme og stiller videre spørsmål til hvorfor store kommuner da velger å bli med interkommunale samarbeid, og gjerne ta på seg rollen som vertskommune når tjenestekvaliteten ikke forbedres for dem selv (Arntsen et al., 2021). Forfatterne foreslår at dette kan ha sammenheng med et ønske om legitimitet, innflytelse og omdømme. Det kan

også legges til at det potensielt gjøres for å ha et godt samarbeid og naboskap i distriktet på øvrige plan. Dette ville blitt spekulasjoner, men funn indikerer at når en større kommune tar på seg rollen som vertskommune ville den gjort det bedre med kommunal tjenesteproduksjon. Enten er ikke vertskommunene klar over tap av kvalitet egen kommune vil ha ved inngåelse av interkommunalt samarbeid, eller så må det finnes andre forklaringer som gjør at større kommuner ønsker å være med på å «dra lasset» for sine nabokommuner som vil tjene på interkommunalt samarbeid.

Det er en svakhet at data for de avhengige variablene blir rapportert inn av kommunene selv via KOSTRA, og ofte i interkommunale samarbeid blir nøkkeltall som antall årsverk i de ulike kategoriene fordelt av vertskommunen. Dette er problematisk i forbindelse med funn som gjelder fordeling mellom kommuner som er vertskommune og kommuner som ikke er det. Selvrapportering og rapportering på vegne av alle kommune i samarbeidet kan skape skjevheter vi ikke vet om. Studien får ikke kontrollert for hvilken innflytelse de ulike kommunene har og hvor mye ressurser de går inn med i samarbeidet. Når vertskommunen fordeler årsverk mellom deltakerkommune i KOSTRA brukes gjerne samme fordelingsnøkkel som den samarbeidet er bygget på. Fordelingsnøkkel som blir brukt vet vi ikke for alle samarbeidene, men ofte er det befolkningsstørrelse. Det er også vanskelig å vite hvor mye av arbeidskraften som i praksis legges til arbeid for den enkelte kommune. Russersene samles gjerne i vertskommunen og brukes på å drive tjenesten for alle kommunene i samarbeidet. Hvis kommunene bare rapporterer etter en fordelingsnøkkel og ikke faktisk arbeidsmengde og arbeidsinnsats brukt, er det ikke sikkert vi får hele bildet. Slutningene som kan trekkes blir dermed noe begrenset. I utgangspunktet kan det likevel tenkes at det ikke bør være stor forskjell på årsverk pr tusen barn mellom 0-17år på en vertskommune og en deltakerkommune, eller at vertskommunene har mye høyere eller lavere prosent barnevernspedagoger og sosionomer «fordelt» til seg. Dette ville vært en indikasjon på at rapportering trolig ikke er gjort ut fra en fordelingsnøkkel, men plassert mer tilfeldig eller hos en eller få kommuner. Resultatene gir ikke noe indikasjon på at dette er tilfellet. Innrapportering i KOSTRA blir imidlertid også kontrollert av SSB, så hovedbegrensingen vil være i at slutninger ikke kan knyttes til reell fordeling av ressurser.

7 Konklusjon og videre forskning

Konkluderende kan det sies at de empiriske funnene både bekrefter og ikke bekrefter hypotesene utforsket i denne studien. Det viser seg at det å etablere interkommunalt samarbeid om barnevern samlet for de valgte indikatorene i studien, øker inputkvaliteten. Likevel blir effekten av interkommunalt samarbeid på kompetansen noe mer begrenset. Det blir også bekreftet at antall eiere i et interkommunalt samarbeid (størrelsen på samarbeidet) vil påvirke effektene av interkommunalt samarbeid, på inputkvaliteten. Funnene indikerer en interaksjonseffekt mellom flere antall eiere og lavere inputkvalitet i et interkommunalt samarbeid. Et uventet funn var imidlertid at det å være vertskommune ser ut til å være en ulempe. Vertskommunen «tjener» samlet, ut fra kvalitetsindikatorene studert, ikke på interkommunalt samarbeid.

Det kommer også frem at hvilke kvalitetsindikatorer som benyttes, vil være avgjørende for hvilke resultater en får. De fire kvalitetsindikatorene valgt for denne studien, ville dersom de ble studert hver for seg, trolig gjort at andre konklusjoner ble trukket for effekten av samarbeid. Noe sprikende funn, klargjør viktigheten av å studere flere indikatorer. Igjen må det understrekes at denne studien er begrenset til et tjenesteområdet, og fokuserer på et snevert utvalg av indikatorer rettet mot inputkvalitet. Ulike tjenester vil møte ulike begrensinger og ha ulikt potensiale for å ta ut stordriftsfordeler (Blåka, 2017b; Hulst et al., 2009). Samtidig er det fremdeles mange aspekter ved interkommunalt samarbeid som ikke er fokusert på i denne studien, som det ville vært interessant å studere i videre forskning.

Andre aspekter enn rene kvalitetseffekter kunne vært studert, slik som effekten av ulike organisatoriske overbygginger. Interkommunale samarbeid i offentlige virksomheter vil gjerne kunne forstås som en sekundærstruktur til den kommunale organisasjonen (Egeberg & Trondal, 2018; Zyzak, 2020). En interessant innfallsvinkel ville vært å sammenligne ulike typer interkommunale samarbeid, opp mot hvordan de fungerer i forhold til primærstrukturene, makt og styring mellom kommuner som samarbeider. Ikke minst er dette interessant for å belyse demokrati i interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid med organisatorisk overbygging faller gjerne innenfor to hovedtyper. Den ene er en felles organisasjon slik som et IKS er eller et oppgavefellesskap, den andre typen er en selvstendig enhet eller en delegasjon. En rekke studier er gjort av styring og demokrati i offentlig eide selskaper, forskninger er imidlertid noe mer knapp direkte rettet mot interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2022, s. 142). Samarbeid er iboende komplekst, og faktorer som

påvirker samarbeid er mangfoldige (Holen-Rabbersvik, 2019, s. 7). Mer forskning på ulike samarbeidsformer, og mer kunnskap om interkommunale samarbeid innenfor flere tjenestefelt ville dermed vært av stor interesse for å få mer kunnskap om fenomenet og ulike mekanismer som driver dem.

8 Litteraturliste

- Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard For Qualitative and Quantitative Research. *American political science review*, 95.
<https://doi.org/10.1017/S0003055401003100>
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Aldag, A. M. & Warner, M. (2018). Cooperation, not cost savings: explaining duration of shared service agreements. *Local Government Studies*, 44(3), 350-370.
- Aldag, A. M., Warner, M. E. & Bel, G. (2020). It depends on what you share: the elusive cost savings from service sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 275-289.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Routledge.
<https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315075822>
- Allison, P. D. (2006). Fixed effects regression methods in SAS. *SUGI 31 Proceedings*, 1, 20.
- Andrews, T., Lindeløv, B. & Gustavsen, A. (2015). Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. *En kartlegging av erfaringer*, 1, 2015.
- Arntsen, B., Torjesen, D. O. & Karlsen, T.-I. (2020). Associations between structures, processes and outcomes in inter-municipal cooperation in out-of-hours services in Norway: A survey study. *Social Science & Medicine*, 258, 113067.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113067>
- Arntsen, B., Torjesen, D. O. & Karlsen, T.-I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 273, 113744.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113744>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap– bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e31905299774f5681d57311e284d519/bedre-barnevern.pdf>
- Barne-, u.-o. f. (2017, 13. desember 2019). *Om kompetansesatsingen*. Hentet 9. mars fra https://www.bufdir.no/en/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Om_kompetansesatsingen1/
- Barne-, u.-o. f. (2019). *Årsrapport 2018*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/arsrapport-2018-bufdir.pdf>
- Barne-, u.-o. f. (2020, 24. mars 2022). *Om barnevernstjenestene*. Hentet 27. mars fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/
- Barne-, u.-o. f. (2021, 31. august 2021). *Unge med ettervernstiltak*. Hentet 18. mars fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/unge_med_ettervernstiltak/
- Barneombudet. (2020). *Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. "De tror vi er shitkids"*.
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>
- Barnevernpanelet. (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Departementenes servicesenter. Oslo: Publikasjonskode Q - 1189 B.

- Bel, G. & Belerdas-Castro, A. (2021). Provision and production reform of urban fire services: privatization, cooperation and costs. *Public Management Review*, 1-24.
- Bel, G. & Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, 9(1), 1-24.
- Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85-107.
- Bel, G. & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Bel, G. & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Bergholz, C. & Bischoff, I. (2018). Local council members' view on intermunicipal cooperation: does office-related self-interest matter? *Regional Studies*, 52(12), 1624-1635. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1428293>
- Blåka, S. (2017a). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092-1106. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12356>
- Blåka, S. (2017b). Service quality, inter-municipal cooperation and the optimum scale of operation: the case of local fire departments in Norway. I *The Rise of Common Political Order*. Edward Elgar Publishing.
- Blåka, S., Jacobsen, D. I. & Morken, T. (2021). Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*.
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern* (229). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag*. Telemarksforskning.
- Brown, T. L. & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.
- Callan, S. J. & Thomas, J. M. (2001). Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services. *Land economics*, 77(4), 548-560.
- Coppedge, M. (1999). Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics. *Comparative Politics*, 31(4), 465-476. <https://doi.org/10.2307/422240>
- Deloitte. (2012). *Barnevernet i små kommuner–status og utfordringer*. Deloitte/Ks Fou. <https://www.ks.no/contentassets/fd8ba5db991d4c5cb21528da9cfacd0d/rapport.pdf>
- Donaldson, S. (2002). Donaldson, S. I., & Grant-Vallone, E. J. (2002). Understanding self-report bias in organizational behavior research. *Journal of Business and Psychology*, 17(2), 245-262.
- Draine, J. (2001). Overview of quantitative research methods. I B. A. Thyer (Red.), *The handbook of social work research methods*. Sage Publications.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: Understanding and design*. Oxford University Press.
- Einarsson, J. H. (2015). Privatisering av barnevernet – til hvilken pris? - Syv private aktører har tjent 550 millioner på barnevern. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 92(1), 2-3. <https://doi.org/doi:10.18261/ISSN1891-1838-2015-01-01>
- Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. . Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy studies journal*, 41(3), 397-425.
- Ferris, J. & Graddy, E. (1986). Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, 332-344.
- Fox, J. T. & Smeets, V. (2011). DOES INPUT QUALITY DRIVE MEASURED DIFFERENCES IN FIRM PRODUCTIVITY?*. *International Economic Review*, 52(4), 961-989. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2011.00656.x>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American political science review*, 98(2), 341-354.
- Gjertsen, H. & Lichtwarck, W. (2013). *Evaluering av det interkommunale barnevernet Ytre Helgeland: kommunene Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Træna*. Nordlandsforskning.
- Graver, H. P. (2014). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Grefsrud, R. & Hagen, S. E. (2003). *Kriterier for kommuneinndeling* (21). Østlandsforskning.
- Grimsmo, A., Kirchhoff, R. & Aarseth, T. (2015). Samhandlingsreformen i Norge. *Nordiske organisasjonsstudier 2015*, 17(3), 3-12. https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2486251/Grimsmo_Kirchhoff.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Grimsrud, S. A. (2021). *Er det vanskeligere å få jobb i barnevernet som sosionom? Vi har sjekket*. Fontene. Hentet 2. Mars fra <https://fontene.no/nyheter/er-det-vanskeligere-a-fa-jobb-i-barnevernet-som-sosionom-vi-har-sjekket-6.47.792060.899e7f7e88>
- Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34. <https://doi.org/10.1080/0260293930180102>
- Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 1251-1271.
- Heale, R. & Twycross, A. (2015). Validity and reliability in quantitative studies. *Evidence-based nursing*, 18(3), 66-67.
- Hefetz, A. & Warner, M. E. (2012). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.
- Hefetz, A., Warner, M. E. & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and intermunicipal contracting: the US local government experience 1992–2007. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 675-692.
- Heijde, C. M. V. D. & Van Der Heijden, B. I. J. M. (2006). A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability. *Human Resource Management*, 45(3), 449-476. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/hrm.20119>
- Hertzog, R. (2010). Intermunicipal cooperation: a viable alternative to territorial amalgamation? *Territorial consolidation reforms in Europe*, 289-312.
- Himmelman, A. T. (1996). On the theory and practice of transformational collaboration: From social service to social justice. I C. Huxham (Red.), *Creating collaborative advantage* (1. utg.). SAGE Publications.
- Hjelseth, A., Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T. E. & Groven, T. R. (2013). *Evaluering av Lister barnevern*.

- Holen-Rabbersvik, E. (2019). Inter-municipal cooperation in health care services: coping with the wickedness?: Doctoral Dissertation for the degree of Philosophiae Doctor (PhD). *Doctoral dissertations at University of Agder*.
- Holzer, M. & Fry, J. C. (2011). *Shared services and municipal consolidation: A critical analysis*. Public Technology Institute.
- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery. *Public Organization Review*, 9(3), 263-285.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C. & Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358. <https://doi.org/10.1080/14719030000000021>
- Innst 660S (2020-2021). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2022*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-660s.pdf>
- Iversen, A. C. & Heggen, K. (2016). Child welfare workers use of knowledge in their daily work. *European Journal of Social Work*, 19(2), 187-203. <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1030365>
- Jacobsen, D. I. (2015). Regional governance networks: filling in or hollowing Out? *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 115-136.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. (2. utg.). Under utgivelse
- Jacobsen, D. I. & Kiland, C. (2017). Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), 53-76.
- Jacobsen, D. I., Kvelland, E., Kiland, C. & Gundersen, F. (2010). Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27—omfang, organisering og virkemåte. *Universitetet i Agder*. <http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>.
- KDD. (2021). *Klarsignal til å utrede og søke om deling av tvangssammenslåtte kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 21. januar fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klarsignal-til-a-utrede-og-soke-om-deling-av-tvangssammenslatte-kommuner-og-fylkeskommuner/id2884597/>
- Kelly, J. M. & Swindell, D. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5), 610-621. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1540-6210.00241>
- KMD (nå KDD). (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. K.-o. moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Mandat til utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem* K.-o. distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ec0e0d67c9df4ea694161b8ae406d468/mandat-og-medlemmer.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (u.å). *Om inntektssystemet* Hentet 29. mars fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Forsøk med ulike modeller for interkommunalt barnevernssamarbeid*. Hentet 5. oktober fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre->

- [dokumenter/brev/utvalgte_brev/2002/forsok-med-ulike-modeller-for-interkommu/id90887/](#)
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.* Kommunal- og regionaldepartementet.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/vertskommunemodellen.pdf>
- KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 21. Februar fra
<https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>
- Ladd, H. F. (1992). Population growth, density and the costs of providing public services. *Urban Studies*, 29(2), 273-295.
- Legendijk, A., Velde, M. v. d. & Kuijpers, M. (2020). Looking for causes of effects in cases: Evaluating intermunicipal collaboration in The Netherlands applying QCA. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 64(3), 149-164. <https://doi.org/doi:10.1515/zfw-2019-0020>
- Leknes, E., Gjertsen, E., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer.
- Levin, J. & Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from US cities. *The journal of industrial economics*, 58(3), 507-541.
- Lovvedtak 173 (2020–2021) (vedtak etter første gangs behandling). *Vedtak til lov om barnevern (barnevernsloven)*. Stortinget.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/lovvedtak/2020-2021/vedtak-202021-173.pdf>
- Löfström, M. (2010). Inter-organizational collaboration projects in the public sector: a balance between integration and demarcation. *The International journal of health planning and management*, 25(2), 136-155.
- Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Universitetsforlaget.
- Muraoka, T. & Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 47(4), 616-636.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>
- Myhr, A. & Lysø, R. (2018). *Når barnets beste er samfunnsoppdraget - Evaluering av Fosen barneverntjeneste*. (TFoU-rapport 2018:18). Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- NOU 1992: 15. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Noreg i forandring*. PDC Printing Data Center as. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007102500009
- Oslo Economics, Kaupang, A. & Høverstad, F. o. (2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024*.
https://www.buudir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/folgeevaluering_av_kompetansestrategien_for_det_kommunale_barnevernet_2018_2024_andre_statusmaling_for_tiltakene_veiledningsteam_dialogmoter_og_laringsnettverk.pdf
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American political science review*, 55(4), 831-842.
- Ot.prp. nr. 105 (2002-2003). *Om lov om endringer i kommuneloven m.m. (interkommunalt samarbeid)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/544254ee18f541239fbda8d56cd02a34/nn-no/pdfs/otp200220030105000dddpdfs.pdf>
- Overå, O. & Bernt, J. F. (2006). *Kommuneloven med kommentarer* (4. utg.). Kommuneforlaget.

- Post, S. S. (2004). Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. I R. C. Feiock (Red.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation* (s. 67-93). Georgetown University Press.
- Powell, W. W. (1998). Learning from Collaboration: Knowledge and Networks in the Biotechnology and Pharmaceutical Industries. *California Management Review*, 40(3), 228-240. <https://doi.org/10.2307/41165952>
- Prop. 49 L (2011–2012). *Endringer i kommunelova m.m. (samkommune mv.)*. K.-o. regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/67f9fc6ef38a4a39a58589579430b894/nn-no/pdfs/prp201120120049000dddpdfs.pdf>
- Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. B.-o. likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/67954c9d29dd4c0ca3134e0931f32fdc/no/pdfs/prp201620170073000dddpdfs.pdf>
- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. B.-o. familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/?ch=21>
- Prop. 192 S (2020-2021). *Kommuneproposisjonen 2022*. K.-o. distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/65673f5d1c3f4e849a17eed28cc3f972/no/pdfs/prp202020210192000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (u.å, 12. oktober 2021). *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. Hentet 4. januar fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Ringdal, K. & Wiborg, Ø. (2022). *Lær deg Stata: innføring i statistisk dataanalyse* (Bd. 2). Fagbokforl.
- Roehrich, J. K., Selviaridis, K., Kalra, J., Van der Valk, W. & Fang, F. (2020). Inter-organizational governance: a review, conceptualisation and extension. *Production Planning & Control*, 31(6), 453-469. <https://doi.org/10.1080/09537287.2019.1647364>
- Rowley, J. (1998). Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature. *Total Quality Management*, 9(2-3), 321-333. <https://doi.org/10.1080/0954412989171>
- Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen, E. & Tellmann, S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten: Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger* (NIFU-rapport 2017:28). https://www.bufdir.no/globalassets/global/Kompetanse_i_den_kommunale_barnevernstjenesten_Kompetansekartlegging_og_gjennomgang_av_relevante_utdanninger.pdf
- Silberston, A. (1972). Economies of Scale in Theory and Practice. *The Economic Journal*, 82(325), 369-391. <https://doi.org/10.2307/2229943>
- SSB. (2020). *Sentralitetsindeksen-Oppdatering med 2020-kommuner*. SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/413602?ts=17085d29f50>
- SSB. (u.å-a). *06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951 - 2022*. <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>
- SSB. (u.å-b, 2021). *09086: Årsverk i barnevernstenesta, etter utdanning (K) 2003 - 2020*. Statistisk sentralbyrå Hentet 25. september fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09086/>

- SSB. (u.å-c, 2021). *Alle endringer i de regionale inndelingene*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 17. mars fra <https://www.ssb.no/metadatas/alle-endringer-i-de-regionale-inndelingene>
- Sundell, A., Gilljam, M. & Lapuente, V. (2009). Patterns of Local Public Administration Reform: Perceived Effects and Determinants of Contracting and Intermunicipal Cooperation among Local Governments in Sweden. APSA 2009 Toronto Meeting Paper,
- Sørensen, R. (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. *Public Administration*, 85, 1045-1058.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>
- Thomasson, A. (2017). » Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader–en kunskapsöversikt «. *Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi*, 2.
- Tjerbo, T. (2010). *Vertskommunesamarbeid i norske kommune: Resultater fra en kartlegging høsten 2009* (NIBR-notat 2010:105). Norsk institutt for by- og regionforskning.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/2310/2010-105.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Voorn, B., Van Genugten, M. & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685.
- Warner, M. & Hefetz, A. (2002). The uneven distribution of market solutions for public goods. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), 445-459.
- Warner, M. E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the US: A regional governance solution? *Urban public economics review*, (6), 221-239.
- Warner, M. E. (2011). Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 421-435.
- Webb, E. J., Campbell, D. T., Schwartz, R. D. & Sechrest, L. (1999). *Unobtrusive measures* (Bd. 2). Sage Publications.
- Whetten, D. A. & Rogers, D. L. (1982). *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*. Iowa State University Press.
- Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology*, 87(3), 548-577.
- Wooldridge, J. M. (2018). *Introductory econometrics: A modern approach* (7. utg.). Cengage learning.
- Zyzak, B. (2020). Managing Collaborative Arrangements: Challenges associated with managing secondary structures.

Vedlegg 1: KOSTRA-skjema

Skjema SSB benytter er lagt ved som vedlegg, det skjemaet jeg har lagt ved er for 2019. Det var ikke før i 2015 at dette skjemaet tok med at kommunene skulle rapportere for om de var med i interkommunalt barnevern eller ikke. Stillinger i barneverntjenesten etter fagutdanning og funksjon kom heller ikke med før i 2015. Besatte stillinger i barnevernet etter utdanning har likevel vært med siden de begynte å samle inn denne statistikken i 2003 (se vedlegg 1 og 2 for hvordan SSB har samlet inn denne statistikken).

KOSTRA 2019 - KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING						
Skjemanummer	Skjemaavn					
8	Personell og organisering av barnevernstjenesten 2019 Funksjon 244, 251, 252 Opplysningene hentes inn av Statistisk sentralbyrå for Barne- og likestillingsdepartementet med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 2-3. Statistisk sentralbyrå vil i medhold av lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 benytte oppgavene til utarbeidelse av offisiell statistikk.					
1. Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen						
Kommunenr	Kommunenavn	Bydelsnr	Bydelsnavn	Distriktsnr		
Navn skjemaansvarlig		E-post skjemaansvarlig		Telefonnummer		
2. Personell i barnevernstjenesten funksjon 244, 251 og 252 per 31.12.2019						
Alle ansatte i kommunal barnevernstjeneste, funksjon 244, 251 og 252, skal registreres. Både heltids- og deltidsansatte, fagpersonell, kontorpersoneell og administrativt personeell. Deltidsansatte skal omregnes til heltidsansatte. En desimal kan benyttes.						
A. Besatte stillinger i barnevernstjenesten etter utdanning						
	Barneverns- pedagoger	Sosionomer	Høyskole- / universitets- utdanning	Kontor / merkantil utdanning	Annen utdanning, ufaglært	Sum besatte stillinger
Hjemler besatt, etter utdanning						
B. Besatte stillinger i barnevernstjenesten, etter type stilling						
	Fagstillinger (funksjon 244)	Støttefunksjoner (funksjon 244)	Tiltaksstillinger (funksjon 251)	Tiltaksstillinger (funksjon 252)	Sum besatte stillinger	
Hjemler besatt per 31.12.						
C. Ubesatte stillinger i barnevernstjenesten, etter type stilling						
	Fagstillinger (funksjon 244)	Støttefunksjoner (funksjon 244)	Tiltaksstillinger (funksjon 251)	Tiltaksstillinger (funksjon 252)	Sum ubesatte stillinger	
Hjemler <u>ikke</u> besatt per 31.12.						
3. Organisering av barnevernstjenesten per 31.12.2019						
1. Er barnevernstjenesten organisert i et interkommunalt samarbeid jf. § 27 i kommuneloven, eller vertskommunesamarbeid jf. §§ 28b eller 28c i kommuneloven, eller i samkommune?				O Ja	O Nei	
2. Er barnevernstjenesten organisert i NAV?				O Ja	O Nei	
4. Kvalitetsindikatorer for barnevernstjenesten						
1. Har barnevernstjenesten et system for brukerundersøkelser?				O Ja	O Nei	
2. Har barnevernstjenesten benyttet brukerundersøkelse siste år?				O Ja	O Nei	
3. Har barnevernstjenesten innført internkontroll?				O Ja	O Nei	

Det er dette skjemaet som er grunnlaget for følgende statistikkbanktabellene for årsverk som SSB publiserer:

<https://www.ssb.no/statbank/table/09086/>

<https://www.ssb.no/statbank/table/12305/>

<https://www.ssb.no/statbank/table/12115/>

Vedlegg 2: Veiledning for KOSTRA-skjema

Veiledning for skjema 8 Personell og organisering av barnevernstjenesten 2019

Det skal fylles ut ett skjema for hver kommune, dette gjelder også for interkommunale samarbeid. For Oslo skal det fylles ut et skjema for hver bydel, samt et for de bydelsovergrepene stillingene. Det er de stillingene kommunene regnskapsmessig fører på funksjonene 244, 251 og 252 som skal rapporteres i dette skjemaet.

Ved spørsmål, kontakt: tone.dyrhaug@ssb.no

Punkt 1. Opplysninger om kommunen og ansvarlig for rapporteringen

Opplysningene om kommunen er preutfylt gjennom innloggingen.

Ansvarlig for rapporteringen

Det er viktig at korrekt navn, e-postadresse og telefonnummer til den som fyller ut skjemaet blir registrert. SSB vil benytte denne kontaktinformasjonen i kvalitetssikringen av rapporteringen.

Punkt 2. Personell i barnevernstjenesten funksjon 244, 251 og 252 per 31.12.2019

Generelt

Alle ansatte i kommunal barnevernstjeneste også i tiltaksstillinger skal registreres, både heltids- og deltidsansatte, fagpersonell, kontorpersonell og administrativt personell.

Deltidsansatte skal omregnes til heltidsansatte.

I forbindelse med vikariater er det vikarens utdanning som registreres, ikke utdanningen til den som er i permisjon.

Personell, herunder administrativt personell som er felles for barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester, skal registreres etter ressursinnsats innenfor barnevernstjenesten.

Personell i *barnevernsvakt* skal inkluderes, uansett hvordan tjenesten er organisert.

Innleiet jurist, psykolog el. skal ikke medregnes.

Personell i en interkommunal barnevernstjeneste fordeles mellom kommunene jamfør inngått avtale. Alle kommunene i en interkommunal barnevernstjeneste skal rapportere inn på eget skjema fra sin kommune.

A. Besatte stillinger i barnevernstjenesten, etter utdanning

Besatte stillinger er stillingshjemler som på rapporteringstidspunktet har stillingsinnehaver og denne eller vikar i dennes sted er i arbeid på rapporteringstidspunktet. I punkt A skal disse fordeles etter utdanningen til stillingsinnehaver.

B. Besatte stillinger i barnevernstjenesten, etter type stilling

Sum besatte stillinger skal her være lik sum besatte stillinger i punkt A. Her skal stillingene fordeles etter hvilken type stilling de har. I tilfeller der ansatte i barnevernstjenesten både har oppgaver knyttet til saksbehandling og tiltaksutøvelse, kan stillingshjemmel fordeles mellom funksjon 244 og 251.

Fagstillinger, funksjon 244

Ansatte i barnevernstjenesten med ansvar for forvaltning av barnevernssaker (forvaltningslov/barnevernlov), deres ansvarlige ledere, eventuelt øvrige ansatte som arbeider med å opplyse sakene (eks. psykolog, jurist, veileder etc). Inkluderer ikke innleid personell.

Støttefunksjoner, funksjon 244

Kontorfaglige/merkantile stillinger, stabsfunksjoner (eks. knyttet til økonomi/controllerfunksjon), og lignende.

Tiltaksstillinger, funksjon 251

Ansatte i barnevernstjenesten med ansvar for tiltak til barn og familier som mottar hjelp fra barnevernstjenesten uten at barnet er plassert av barnevernet (jf. definisjon av funksjon 251 i [Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2019](#)). Tiltakene er besluttet av barnevernstjenesten gjennom vedtak og tiltaksplaner. Inkluderer ikke oppdragstakere. Eksempel på aktuelle stillingstyper er miljøarbeidere, terapeuter (miljø/familie) og hjemmekonsulenter.

Tiltaksstillinger, funksjon 252

Ansatte i barnevernstjenesten med ansvar for tiltak til barn og familier som mottar hjelp fra barnevernstjenesten når barnet er plassert av barnevernet (jf. definisjon av funksjon 252 i [Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2018](#)). Tiltakene er besluttet av barnevernstjenesten gjennom vedtak og tiltaksplaner. Inkluderer ikke oppdragstakere. Eksempel på aktuelle stillingstyper er miljøarbeidere, terapeuter (miljø/familie) og hjemmekonsulenter.

C. Ubesatte stillinger i barnevernstjenesten, etter type stilling

Ubesatte stillinger er stillingshjemler som på rapporteringstidspunktet enten står uten stillingsinnehaver, eller har stillingsinnehaver, men personen har på rapporteringstidspunktet vært fraværende sin stilling i 3 mnd eller mer pga sykdom, permisjon eller lignende og det er ikke satt vikar inn i dennes sted.

For mer om fordeling etter type stilling, se under punkt B.

Punkt 3. Organisering av barnevernstjenesten per 31.12.2019

Registrer ja eller nei på hvert av spørsmålene om hvordan barnevernstjenesten er organisert.

Punkt 4. Kvalitetsindikatorer for barnevernstjenesten

Registrer ja eller nei på spørsmålene om brukerundersøkelser og internkontroll i barnevernstjenesten.

Vedlegg 3: Avtale om interkommunalt samarbeid om barnevern mellom kommunene Bykle, Valle og Bygland.

s. 1/3

Avtale om interkommunalt samarbeid om barnevern mellom kommunane Bykle, Valle og Bygland.



1. Namn

Namnet på samarbeidet er Setesdal Barnevern

2. Heimel og virkekrins

Samarbeidet mellom Bykle, Valle, og Bygland kommunar er heimla i kommunelovas § 28 b og er eit administrativt vertskommunesamarbeid. Samarbeidet er og heimla i lova om barnevernstenester av 17 juli 1992 nr 100 § 2-1, 3. lekken.

Vertskommune er: Valle
Samarbeidskommunar er: Bygland
Bykle

3. Føremål

Samarbeidet skal sikre innbyggjarane i deltakarkommunane ein likeverdig, god og robust barnevernsteneste. Dette skal ein oppnå med eit større, meir robust og godt koordinert fagmiljø under ei felles leiing.

4. Organisering og oppgåver

Samarbeidet vert organisert med ein leiar som er underlagt rådmannen i vertskommunen. Leiaren ha det mynde som er heimla i barnevernlova sjå §§ 4-6 og 4-9. Leiaren skal ha kontor i vertskommunen. Det skal vere ei førstelineteneste i kvar kommune, likevel slik at alle tilsette i Setesdal Barnevern er tilsette i vertskommunen. Samarbeidet skal utføre dei oppgåvene kommunane er tillagt i medhald av Lov om barnevernstenester av 17 juli 1992 nr 100.

5. Delegering av mynde

Rådmannen i samarbeidskommunane får fullmakt til å delegere mynde til rådmannen i vertskommunen i einskildsaker og saker utan prinsipiell verknad.

6. Økonomi

Det vert utarbeidd felles budsjett for driftsutgifter innafor det som i dag er dekt av funksjon 244 i rekneskapsføresegnene. Utgifter til barnevernstiltak i og utafor heimen knytta til det einskilde barnet(funksjon 251 og 252) skal framleis dekkast av den kommunen barnet bur i og skal soleis ikkje fordelast. Utgiftene vert fordelt etter talet på barn under 18 år pr oktober i året før budsjettåret. Det er ved inngåinga av samarbeidsavtalen lagt til grunn ei stillingsramme på inntil 4 årsverk inklusive leiarstillinga. Samarbeidskommunane overfører bidraget sitt til Valle kommune med ein halvdel kvar 15. februar og kvar 15 august. Bidraget den 15 august skal og vere irekna rekneskapsavrekning for året som har gått.

15/2/10
5
176

Vedlegg 4: Oversikt over interkommunale samarbeid på drift av barneverntjenesten som helhet 2003-2019

Kommuner som deltar i samarbeidet ¹	Oppstartsår- evt avslutningsår	Vertskommune	Lovgrunnlag for organisering ²	Identifisering ³
Marker Rømskog	2012-2017	Marker	koml § 28-1 b	1
Hobøl Spydeberg Skiptvet Askim Trøgstad Marker Rømskog Eidsberg	2017	Askim	koml § 28-1 b	2
Nord-Odal Sør-Odal	2014	Sør-Odal	koml § 28-1 b	3
Våler(Hedmark) Grue Åsnes	2009	Åsnes	koml § 28-1 c	4
Tynset Tolga Alvdal Folldal(2012) Rendalen(2013)	2003	Tynset	Forsøksperiod e med forskrift 2003-2007, koml § 28-1 b(2008)	5
Os(Hedmark) Røros Holtålen	2008	Røros	koml § 28-1 b	6
Lesja Dovre	2018	Lesja	koml § 28-1 b	7
Lom Skjåk	2009-2019	Skjåk	koml § 28-1 b	8
Sel Vågå	2006-2019	Sel	Forsøksperiod e med forskrift 2006-2007, koml § 28-1 b (2008)	9
Skjåk	2019	Sel	koml § 28-1 b	10

¹ Når det står årstall ved siden av en deltakerkommune så viser dette til at kommunene ble med i samarbeidet på et senere tidspunkt, eller meldte seg ut av samarbeidet uten at samarbeidet opphørte.

² § 27: interkommunalt styre

§ 28-1 b: Administrativt vertskommunesamarbeid

§ 28-1 c: Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, vertskommune brukes da om der barnevernet har hovedkontor eller utfører sine oppgaver.

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. (IKS- loven): Interkommunale selskaper, regulert i egen.

³ Hvert samarbeid er gitt et nummer for å lage variabelen som kunne brukes til å identifisere de ulike samarbeidene. Kommuner som ikke inngår i interkommunalt samarbeid om hele barneverntjenesten er gitt sitt eget kommunenummer i verdi.

Lom Sel Vågå				
Sør-Fron Ringebu	2005-2019	Ringebu	koml § 28-1 c	11
Ringebu Sør-Fron Nord-Fron	2019	Ringebu	koml § 28-1 b	12
Nordre Land Søndre Land	2015-2018	Nordre Land	koml § 28-1 b	13
Nordre Land Søndre Land Gjøvik	2018	Gjøvik	koml § 28-1 b	14
Etnedal Sør-Aurdal	2006-2010	Sør-Aurdal	Forsøksperiod e med forskrift 2006-2007, koml § 28-1 b (2008)	15
Nord-Aurdal Sør-Aurdal Etnedal Øystre Slidre	2010	Nord-Aurdal	koml § 28-1 b	16
Vestre Slidre Vang	2010	Vestre Slidre	koml § 28-1 b	17
Hol Ål	2006-2011	Ål	Forsøksperiod e med forskrift 2006-2007, Mangler	18
Gol Hemsedal	2009-2011	Gol	Mangler	19
Flå Nes(Buskerud)	2005-2011	Nes	Mangler	20
Hol Ål Gol Hemsedal Nes(Buskerud) Flå	2011	Ål	koml § 28-1 b	21
Modum Krødsherad Sigdal (2013)	2005	Modum	Forsøksperiod e med forskrift 2005-2008, § koml 28-1 b(2009)	22
Nore og Uvdal Rollag Flesberg	2012	Nore og Uvdal	koml § 28-1 b	23
Sande(Vestfold) Holmestrand	2018	Holmestrand	koml § 28-1 b	24
Re Hof	2014-2018	Re	koml § 28-1 b	25

Hjartdal Notodden	2004	Notodden	Forsøksperiode med forskrift 2004-2007, koml § 28-1 b (2008)	26
Drangedal Kragerø	2017	Kragerø	koml § 28-1 b	27
Bø(Telemark) Nome Sauherad	2004	Sauherad (2008)	Forsøksperiode med forskrift 2004-2008 koml § 27, koml § 28-1 b (2008)	28
Seljord Nissedal Fyresdal Tokke Vinje Kvitseid	2004	Kvitseid	Forsøksperiode med forskrift 2004-2008 interkommunalt selskap, koml § 28-1.b (2008)	29
Gjerstad Tvedestrand Åmli Vegårshei Risør	2016	Gjerstad	koml § 28-1 b	30
Lillesand Birkenes	2015-2016	Lillesand	koml § 28-1 b	31
Søgne Songdalen	2010-2016	Songdalen	koml § 28-1 b	32
Kristiansand Lillesand Birkenes Søgne Songdalen	2016	Kristiansand	koml § 28-1 b	33
Vennesla Iveland	2009-2015	Vennesla	koml § 28-1 b	34
Evje og Hornnes Iveland Vennesla	2015	Vennesla	koml § 28-1 b	35
Bykle Valle Bygland	2010	Valle	koml § 28-1 b	36
Åseral Marnardal Mandal Lindesnes	2008	Mandal	koml § 28-1 b	37
Hægebostad Audnedal	2008-2018	Hægebostad	koml § 28-1 b	38
Farsund Flekkefjord	2010	Farsund	koml § 28-1 b	39

Kvinesdal Sirdal Lyngdal Hægebostad(2018) Audnedal(2018)				
Lund Sokndal Eigersund Bjerkreim(2019)	2011	Eigersund	koml § 28-1 b	40
Kvitsøy Stavanger	2008-2018	Stavanger	koml § 28-1 b	41
Haugesund Utsira	2013	Haugesund	koml § 28-1 b	42
Bergen Samnanger	2016	Bergen	koml § 28-1 b	43
Sauda Suldal	2017	Sauda	koml § 28-1 b	44
Randaberg Rennesøy Finnøy Kvitsøy(2018)	2015	Randaberg	koml § 28-1 b	45
Karmøy Bokn	2014	Karmøy	koml § 28-1 b	46
Vindafjord Etne	2015	Vindafjord	koml § 28-1 b	47
Stord Fitjar Bømlo	2003	Stord	Forsøksperiode med forskrift 2003-2007 koml §27, koml § 28-1 b (2008)	48
Eidfjord Jondal Odda Ullensvang Ulvik Granvin(2015)	2006	Odda	Forsøksperiode med forskrift 2006-2007, Koml § 28-1 b (2008)	49
Lindås Modalen	2007-2009	Lindås	Koml § 28-1 b	50
Vaksdal Modalen	2012	Vaksdal	Koml § 28-1 b	51
Lindås Meland Radøy	2019	Radøy	Koml § 28-1 b	52
Masfjorden Gulen	2015	Gulen	Koml § 28-1 b	54
Hyllestad Askvoll Fjaler Solund	2006	Fjaler	Forsøksperiode med forskrift 2006-2007 Koml § 27,	55

			koml § 28-1 b (2008)	
Leikanger Sogndal Luster Balestrand(2011)	2008	Sogndal	koml § 28-1 b	56
Aurland Lærdal	2009	Aurland	koml § 28-1 b	57
Førde Gaular	2014	Førde	koml § 28-1 b	58
Ulstein Hareid Ørsta Volda Hornindal(2017)	2014	Volda	koml § 28-1 b	59
Molde Midsund Aukra(2011) Eide(2013) Vestnes(2018)	2009	Molde	koml § 28-1 b	60
Herøy(Møre og Romsdal) Vanylven	2019	Herøy	koml § 28-1 b	61
Skodje Stordal Nørddal Ørskog	2009	Skodje	koml § 28-1 b	62
Sunnadal Neset Tingvoll	2011	Sunnadal	koml § 28-1 b	63
Kristiansund Averøy Gjemnes(2014)	2008	Kristiansund	koml § 28-1 b	64
Halsa Rindal Surnadal	2010	Surnadal	koml § 28-1 b	65
Moskenes Flakstad Værøy(2012) Røst(2012)	2009 -2016	Flakstad	koml § 28-1 b	66
Moskenes Flakstad	2016-2019	Flakstad	koml § 28-1 b	67
Moskenes Flakstad Vestvågøy	2019	Vestvågøy	koml § 28-1 b	68
Bodø Værøy Røst Steigen(2018)	2016	Bodø	koml § 28-1 b	69
Narvik	2018	Narvik	koml §28-1 b	70

Ballangen				
Brønnøy Bindal Sømna Vega Vevelstad	2011	Brønnøy	koml § 28-1 b	71
Leirfjord Herøy (Nordland) Alstahaug Dønna Træna(2011-2019)	2010	Leirfjord	koml § 28-1 b	72
Træna Nesna	2019	Nesna	koml § 28-1 b	73
Beiarn Saltdal	2012	Saltdal	koml § 28-1 b	74
Divtasvuodna/ Tysfjord Hamarøy	2012	Tysfjord	koml § 28-1 b	75
Øksnes Bø(Norland) Andøy Lødingen Hadsel Sortland	2012	Sortland	koml § 28-1 b	76
Evenes Skånland Tjeldsund(2013)	2009	Evenes	Koml §28-1 b	77
Loabák/Lavangen Gratangen Salangen	2008	Salangen	Koml §28-1 b	78
Dyrøy Sørreisa	2008	Sørreisa	Koml §28-1 b	79
Berg Lenvik Torsken Tranøy	2014	Lenvik	koml § 28-1 b	80
Ráisa/Nordreisa Kvænangen	2008	Nordreisa	koml § 28-1 b	81
Hammerfest Kvalsund	2011	Hammerfest	koml § 28-1 b	82
Gamvik Lebesby	2009	Gamvik	koml § 28-1 b	83
Berlevåg Båtsfjord	2010	Berlevåg	koml § 28-1 b	84
Unjargga/Nesseby Deatnu/Tana	2016	Nesseby	koml § 28-1 b	85

Vedlegg 5: Oversikt over egne samarbeid om interkommunal akuttberedskap for barneverntjenesten 2003-2019

Flere kommuner som samarbeider om barneverntjenester samarbeider også om akuttberedskap, og flere kommuner har organisert egen vaktordning. Kommuner som både samarbeider om barneverntjeneste og akuttberedskap er ikke tatt med i denne oversikten med mindre samarbeidet for akuttberedskap består av ulike medlemmer enn samarbeidet for barneverntjenesten. Heller ikke her er det kartlagt samarbeid hvor alle kommunene som deltar er blitt berørt av kommunesammenslåinger i perioden 2003-2019.

Det kom frem i brev fra Bufdir av 11.06.16 til kommunene at for å følge sine plikter etter barnevernloven § 1-4, skal alle kommuner ha en formell organisering av barnevernet, som sikrer en forsvarlig tjeneste, også utenom kontortid. Kravet om hvordan barnevernet skal være organisert utenom kontortid kommer frem på denne måten:

«En bakvaksordning må være formalisert slik at noen har ansvar for å bidra til barneverntjenestens kompetanse, og samarbeide med andre hjelpeinstanser dersom det oppstår en alvorlig situasjon utenfor kontortid. En ordning som baserer seg på at barnevernleder eller ansatte i varierende grad kan kontaktes på private telefonnummer i krisesituasjoner er ikke en forsvarlig organisering av barneverntjenestens akuttberedskap» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2016⁴)

Til tross for presiseringen av kravet knyttet til akuttberedskap var mange kommuner som ikke hadde dette på plass i 2018. I oktober 2018 hadde Høyre, Venstre og Frp et møte med barne- og likestillingsminister Linda Hofstad Helleland, hvor det ble satt som et krav at alle kommuner skulle ha akuttberedskap for barneverntjenester på plass innen utgangen av 2018. Dersom dette kravet ikke ble oppfylt ville kommunene risikere å miste retten til å drive barneverntjenesten og dermed måtte ha interkommunalt barnevern (NRK, 2018⁵).

I forbindelse med kravet om at alle kommuner skulle ha på plass akuttberedskap for barneverntjenesten så landsnettverket for barnevernvakter det som nødvendig å lage en

⁴ <https://bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2016z2E06z2E11>

⁵ <https://www.nrk.no/nordland/regjeringspartiene-vil-frata-kommuner-uten-akuttberedskap-retten-til-a-drive-barnevern-1.14243172>

definisjon som gjør at det er mulig å skille mellom ulike typer akuttberedskap.

Ledernettverket nå bestående av ledere for 22 barnevernvakter (nye barnevernsvakter som fyller definisjon på en barnevernvakt, kan søke opptak i ledernettverket) definerte mai 2019 barnevernvakt på følgende måte:

«Barnevernvakt er en døgntilgjengelig akutt-tjeneste for barn og unge og deres pårørende. Barnevernvakt skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i akutte situasjoner. Barnevernvakt skal ha ansatte som til enhver tid kan rykke ut innenfor en forsvarlig responstid. Barnevernvakten skal betjene Alarmtelefonen 116111 for barn og unge, og skal ha egne ansatte med spisskompetanse på akutt barnevern. Spisskompetanse innebærer relevant formalkompetanse på minimum bachelor nivå, erfaring fra akuttarbeid og et fagmiljø som er opptatt av problemstillinger og fagutvikling innenfor akuttarbeid i barnevernet. En barnevernvakt skal organiseres som en definert enhet i egnede lokaler med egen åpningstid, leder og eget personale som kan ivareta døgndriften gjennom turnus. Beredskap som ikke oppfyller definisjonen kalles beredskapstjenester.»(Vedlegg 8)

Denne definisjonen har ledernettverket laget til eget bruk. Jeg har valgt å kategorisere akuttberedskapene så det samsvarer med denne definisjonen, men det er viktig å få frem at mange av de ulike akuttberedskapene på barnevernområdet som var opprettet for mange år siden har endret organisering og tilgjengelighet med tiden. Slik barnevernvakt ble desinfisert i 2019 er ikke nødvendigvis slik akuttberedskapene som blir regnet som barnevernvakt var organisert i alle år. Jeg har likevel kodet barnevernvakt og beredskapsordning som to ulike verdier i datasettet jeg bruker, da det kan være det vil være en forskjell mellom akuttberedskap som har vært tilknyttet ledernettverket og de som ikke har vært det.

Kommuner som deltar i samarbeidet	Oppstartsår- evt avslutningsår	Vertskommune⁶	Barnevernvakt eller beredskapsordning
Eidsberg Aremark(2004) Askim Hobøl Marker Rakkestad Rømskog(2011) Skiptvet Spydeberg Trøgstad	1993	Eidsberg	Beredskapsordning
Moss Rygge Råde Våler(Østfold)	Før 2003, uvisst dato	Moss	Beredskapsordning
Enebakk (2007) Frogn Nesodden Oppegård Ski Vestby Ås	1998	Eget styre	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Bærum Asker	1994	Bærum (2009)	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Lørenskog Fet Nittedal Rælingen Skedsmo(-2004) Sørum Gjerdrum Aurskog-Høland Ullensaker(2004) Hurdal (2004) Nes(2004) Nannestad (2004) Eidsvoll (2009) Skedsmo (med igjen fra 2014)	1991	Lørenskog	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Kongsvinger Nord Odal Sør Odal Eidskog Grue Åsnes	2018	Kommunestyrevedta tt avtale mellom alle kommunene	Beredskapsordning

⁶ Dette kan også innebære hvem som administrerer samarbeidet, men at hver enkelt barnevern leder i sine respektive kommuner fattet vedtak etter Lov om barneverntjenester.

Våler(Hedmark)			
Elverum Engerdal Gausdal Hamar Lillehammer Løten Nord-Fron Ringebu Ringsaker Stange Stor-Elvdal Sør-Fron Trysil Øyer Åmot	2019	Ringsaker	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Trondheim med fler. Mangler fullstendig data	Mangler	Trondheim	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Dovre Lesja Lom Sel Skjåk Vågå	2019	Dovre	Beredskapsordning
Gjøvik Gran Lunner Østre Toten Vestre Toten Nordre Land Søndre Land	2018	Gjøvik	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Hole Jevnaker Ringerike Modum(2017-2019) Krødsherad Sigdal	2017	Ringerike	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Drammen Lier Nedre Eiker Røyken Hurum Sande Svelvik	1997	Drammen	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Modum Øvre Eiker	2019	Modum	Beredskapsordning
Tønsberg Nøtterøy	1991	Tønsberg	Barnevernvakt Med i landsnettverket

Tjøme(-2018) Horten Re Holmestrand Andebu(-2017) Larvik Hof Stokke(-2017) Lardal(-2018) Sandefjord Sande(Vestfold) (2019)			
Skien Porsgrunn Bamble Siljan Nome(2004) Sauherad(2004) Bø(Telemark)(2004) Kragerø(2005) Drangedal(2006) Notodden(2009) Hjartdal(2009) Kviteseid(2010) Tokke(2010) Vinje(2010) Nissedal(2010) Fyresdal(2010) Tinn(2011)	2000	Skien	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Arendal Grimstad Froland (2016) Tvedestrand(2018) Risør(2018) Gjerstad(2018) Åmli(2018) Vegårshei(2018)	2015	Arendal	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Kristiansand med fler. Mangler fullstendig data	Mangler	Kristiansand	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Sandnes Time Klepp Gjesdal Hå(2004) Forsand(2019)	1991	Sandnes	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Stavanger Randaberg	1995	Stavanger	Barnevernvakt Med i landsnettverket

Sola Rennesøy Finnøy(2009) Strand(2015) Hjelmeland(2015)			
Sveio Vindafjord Etne Tysvær	2018	Tysvær	Beredskapsordning
Bergen Askøy(-2016) Fjell(-2016) Sund(-2016) Øygarden(-2016) Os(Hordaland)(2016) Osterøy(2016) Fusa(2016) Samnanger(2016) Austerheim(2017) Tysnes(2018) Kvam(2019)	2004	Bergen	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Førde Gaular Naustdal Jølster Flora Bremanger Vågsøy Hyllestad Askvoll Fjaler Solund	2018	Flora	Beredskapsordning
Selje Eid Stryn Gloppen	2017	Stad	Beredskapsordning
Aukra Aure Averøy Eide Gjemnes Kristiansund Midsund Molde Neset Rauma Smøla Sunndal Tingvoll	2018	Molde	Barnevernvakt Med i landsnettverket

Vestnes			
Stranda Giske Sykkylven Sula	2018-2019	Kommunestyrevedtatt avtale mellom alle kommunene	Beredskapsordning
Ålesund Volda Vanylven Sande(Møre og Romsdal) Ulstein Hareid Ørsta Stranda Sykkylven Sula Giske Norddal Stordal	2019	Ålesund	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Bodø med fler. Mangler fullstendig data	Mangler	Bodø	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Narvik Evenes Tjeldsund Skånland Tysfjord(nordøst)	2019	Narvik	Beredskapsordning
Lurøy Herøy(Nordland) Alstahaug Leirfjord Dønna	2018	Leirfjord	Beredskapsordning
Vefsn Grane Hattfjelldal Hemnes	2019	Vefsn	Beredskapsordning
Fauske Tysfjords(vestside) Sørfold Hamarøy	2019	Fauske	Beredskapsordning
Tromsø Balsfjord Longyearbyen Storfjord	2019	Tromsø	Barnevernvakt Med i landsnettverket
Bardu Målselv Salangen Lavangen Gratangen Ibestad	2019	Salangen	Beredskapsordning

Sørreisa Dyrøy			
Kvænangen Nordreisa Kåfjord Skjervøy	2019	Nordreisa	Beredskapsordning
Loppa Alta Hasvik	2019	Alta	Beredskapsordning
Måsøy Hammerfest Kvalsund	2019	Hammerfest	Beredskapsordning
Guovdageaidnu /Kautokeino Kárásjohka /Karasjok	2019	Karasjok	Beredskapsordning
Høyanger Vik Balestrand Leikanger Luster Sogndal	2018	Sogndal	Beredskapsordning

Vedlegg 6: Andre interkommunale samarbeid som gjelder spesifikt på barnevernsområdet 2003-2019

Kommuner som deltar i samarbeidet	Oppstartsår-evt avslutningsår	Samarbeidets innhold
Aurskog-Høland Fet Sørum	2012	Ressursteam
Hjartdal Notodden	2002-2004	Felles hjelpetjeneste, vedtaksmyndighet i hver kommune
Tvedestrand Gjerstad Åmli Vegårshei Risør(1998-2001, ble med igjen 2011)	1998-2016	Undersøkelsessaker i barnevernet
Lørenskog Fet Sørum Nittedal	2015	Vertskommunesamarbeid om tilsyn i ordinære fosterhjem og beredskapshjem.
Gjesdal Sandnes	2015	Hjelpetiltak hjemlet i barnevernlovens § 4-4, to stillinger overført fra Gjesdal til barneverntjenesten i Sandnes, mot at barneverntjenesten i Gjesdal fritt kan benytte inntil to stillinger fra Sandnes.
Førde Gaular	2013-2014	Tiltaksteam, Hjelpetiltak hjemlet i barnevernlovens § 4-4
Flå Nes(Buskerud) Gol Ål Hol Hemsedal	2008-2011	Bakvakt
Stryn Eid Gloppen	2013	Tiltaksteam for hjelpetiltak hjemlet i barnevernlovens § 4-4
Måsøy Hammerfest	2019	Prosessveiledning, hospitering, fagprogram og arkiv barnevern

Vedlegg 8: Funksjonsbeskrivelse av ledernetverket for barnevernvakter og Arbeidsutvalget (AU)

Side 2/3

***Definisjon på barnevernvakt**

Barnevernvakt er en døgntilgjengelig akutt-tjeneste for barn og unge og deres pårørende. Barnevernvakt skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i akutte situasjoner. Barnevernvakt skal ha ansatte som til enhver tid kan rykke ut innenfor en forsvarlig responstid.

Barnevernvakten skal betjene Alarmtelefonen 116111 for barn og unge, og skal ha egne ansatte med spisskompetanse på akutt barnevern. Spisskompetanse innebærer relevant formalkompetanse på minimum bachelor nivå, erfaring fra akuttarbeid og et fagmiljø som er opptatt av problemstillinger og fagutvikling innenfor akuttarbeid i barnevernet.

En barnevernvakt skal organiseres som en definert enhet i egnede lokaler med egen åpningstid, leder og eget personale som kan ivareta døgndriften gjennom turnus.

Beredskap som ikke oppfyller definisjonen kalles beredskapstjenester.

Arbeidsutvalget for ledernetverket

Deltakere

Minst tre deltakere og en leder. Det er ønskelig at både store og mindre barnevernvakter er representert i arbeidsutvalget.

Alle deltakere i arbeidsutvalget er likestilte, dette gjelder også leder.

Det avholdes et valg hvert 2.år hvor ledernetverkets deltakere velger medlemmer av arbeidsutvalget.

Formål

Arbeidsutvalget har ansvar for å koordinere arbeidet som ledernetverket eller arbeidsutvalget selv beslutter å gjennomføre. Selve gjennomføringen kan fordeles til deltakere av ledernetverket.

Vedlegg 9: Operasjonalisering av areal og sentralitet

Areal er målt i km², og data er hentet fra SSB sin tabell «11342: Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet (K) 2007 - 2020». SSB har ikke publisert data lenger tilbake enn 2007 på kommuners areal. Flertallet kommuner i utvalget for denne studien har et areal som er stabilt fra 2007 til 2019. For noen kommuner er det endringer i areal mellom 1-5 km². Større avvik fra dette finnes for Evje og Hornnes, Kvinnherad og Jondal kommuner som hadde endring på 37 km² i løpet av perioden 2007-2019. Tromsø hadde et areal som endret seg med 46 km² i løpet av perioden og Karlsøy hadde en endring på 48 km². Det antas at areal har vært mer eller mindre stabilt tilbake til 2003 også, da areal ikke er noe som endrer seg til stadighet. Kommuner i utvalget har ikke hatt kommunesammenslåinger, og dermed forventes det ikke at kommuner har hatt store endringer i kommuneareal ut over enkelte unntak. Det arealet kommunene hadde i 2007 festes dermed hvert år tilbake til 2003. Endringer for noen kommuner, slik det har vært i et fåtall kommuner fra 2007-2019, vil ikke kunne fanges opp når areal festes fast tilbake til 2003. Det må dermed tas i betraktning at det kan være noen tilfeldige målefeil som følge av problemet med manglende data.

Sentralitet er målt med en sentralitetsindeks mottatt fra SSB på bestilling til bruk for tidsserieanalyser. Indeksen er bygget opp av grunnkretser, dette har gjort det mulig å beregne sentralitet slik den var i 2019, før kommunesammenslåinger (SSB, 2020). Standarden fås ved gratis spesial bestilling av SSB, da de har sett at mange har et stort behov for å se sentralitet før og etter 2020.

Fordi sentralitet skal benyttes i tidsserieanalyse er det hensiktsmessig å feste den sentraliteten kommunene hadde i 2019 fast tilbake til 2003. Sentralitet er ikke noe som endrer seg raskt og det vil også kunne bli feil dersom en kommune endrer sentralitet «over natten». Fra år til år er det ikke store forandringer i sentralitet, og SSB lager dermed heller ikke sentralitetsindeks for hvert år. Sentralitet er dermed konstant over perioden som studeres og bare viktig for sammenligning på tvers av kommuner på samme tidspunkt.

Sentralitetsindeksen bygger på to delindekser; først hvor mange arbeidsplasser de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter, og hvor mange servicefunksjoner de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter (SSB, 2020). Kommuner får da en sentralitetsindeks fra 0 til 1000 ut fra dette, og videre er det

laget sentralitetsklasser basert på intervaller. I denne studien er det valgt å benytte sentralitetsklassene som variabel og ikke faktisk sentralitet. Valget er gjort da det ikke er en og en kommune som skal studeres i denne studien, og heller ikke ett og ett interkommunalt samarbeid - dermed er ikke små forskjeller i sentralitet av interesse. Variabelen laget for sentralitet får da seks verdier, kodet fra 1 som er mest sentral til 6 som er minst sentral. Det er altså ordinalnivå. Sentralitetsklassene vises av tabellen under.

Gruppe	Intervall	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggere
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	925-1000	6	1 009 699	19,0
Nivå 2: Nest-mest sentrale kommuner	870-924	19	1 348 012	25,3
Nivå 3: Mellomsentrale kommuner 1	775-869	51	1 353 488	25,4
Nivå 4: Mellomsentrale kommuner 2	670-774	71	877 755	16,5
Nivå 5: Nest -minst sentrale kommuner	565-669	96	501 064	9,4
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	295-564	113	238 194	4,5

Kilde: SSB

Sentralitetsklasser med verdier, antall kommuner, antall innbyggere, og andel av landets innbyggere (prosent). Kilde: SSB

Vedlegg 10: Regresjon med RE-modell

```
. xtreg Totalkvalitetrc Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet Vertskommune, re
```

```
Random-effects GLS regression           Number of obs   =    6,165
Group variable: Kommunennr             Number of groups =    366

R-squared:                               Obs per group:
  Within = 0.0089                        min =          8
  Between = 0.0034                       avg =         16.8
  Overall = 0.0063                       max =          17

Wald chi2(7) =    53.14
corr(u_i, X) = 0 (assumed)              Prob > chi2    =    0.0000
```

Totalkvalitetrc	Coefficient	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
Interkomm	5.958448	1.316696	4.53	0.000	3.377771	8.539126
antalldeltakere	-1.618564	.3629911	-4.46	0.000	-2.330014	-.9071149
Frieinntekterpercap	-.0000961	.0000183	-5.24	0.000	-.000132	-.0000602
logpop	-.0120751	1.082734	-0.01	0.991	-2.134194	2.110044
areal	.0003435	.0008318	0.41	0.680	-.0012868	.0019738
sentralitet	.6412553	.9933497	0.65	0.519	-1.305674	2.588185
Vertskommune	-2.288069	1.307982	-1.75	0.080	-4.851667	.2755291
_cons	81.64323	12.98766	6.29	0.000	56.18788	107.0986
sigma_u	12.956263					
sigma_e	16.941671					
rho	.36902681	(fraction of variance due to u_i)				

Tilfeldig effekt analyse med avhengig variabel total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```
. xtreg ansattperbarn1000 Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet Vertskommune, re
```

```
Random-effects GLS regression           Number of obs   =    6,168
Group variable: Kommunennr             Number of groups =    366

R-squared:                               Obs per group:
  Within = 0.4223                        min =          8
  Between = 0.1408                       avg =         16.9
  Overall = 0.3086                       max =          17

Wald chi2(7) =   4271.79
corr(u_i, X) = 0 (assumed)              Prob > chi2    =    0.0000
```

ansattperbarn1000	Coefficient	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
Interkomm	.9513979	.1066513	8.92	0.000	.7423653	1.160431
antalldeltakere	-.0700768	.0294233	-2.41	0.016	-.1285453	-.0132082
Frieinntekterpercap	.0000724	1.48e-06	48.85	0.000	.0000695	.0000753
logpop	-.0222674	.0967654	-0.23	0.818	-.2119241	.1673893
areal	.0001706	.000075	2.28	0.023	.0000237	.0003176
sentralitet	-.1425728	.0891137	-1.60	0.110	-.3172325	.0320869
Vertskommune	-.0909346	.1063878	-0.85	0.393	-.2994508	.1175816
_cons	1.243985	1.16079	1.07	0.284	-1.031121	3.51909
sigma_u	1.1738317					
sigma_e	1.3526164					
rho	.42958736	(fraction of variance due to u_i)				

Tilfeldig effekt analyse med avhengig variabel ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```

. xtreg KvalitetSOS Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet Vertskommune, re

Random-effects GLS regression              Number of obs   =    6,165
Group variable: Kommunentr                 Number of groups =    366

R-squared:                                 Obs per group:
  Within = 0.0203                           min =           8
  Between = 0.0232                          avg =          16.8
  Overall = 0.0211                           max =           17

Wald chi2(7) =    128.45
corr(u_i, X) = 0 (assumed)                 Prob > chi2     =    0.0000

```

KvalitetSOS	Coefficient	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
Interkomm	-.1883348	1.628419	-0.12	0.908	-3.379977	3.003307
antalldeltakere	-.242745	.4489715	-0.54	0.589	-1.122713	.6372229
Frieinntekterpercap	-.0002106	.0000226	-9.30	0.000	-.000255	-.0001662
logpop	-1.739645	1.381812	-1.26	0.208	-4.447947	.9686577
areal	-.0010062	.0010644	-0.95	0.344	-.0030923	.0010799
sentralitet	1.868939	1.269208	1.47	0.141	-.6186627	4.35654
Vertskommune	3.613069	1.619768	2.23	0.026	.4383826	6.787756
_cons	50.68215	16.57506	3.06	0.002	18.19564	83.16867
sigma_u	16.673209					
sigma_e	20.92649					
rho	.3883114	(fraction of variance due to u_i)				

Tilfeldig effekt analyse med avhengig variabel kvalitet SOS (andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```

. xtreg KvalitetBVP Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet Vertskommune, re

Random-effects GLS regression              Number of obs   =    6,165
Group variable: Kommunentr                 Number of groups =    366

R-squared:                                 Obs per group:
  Within = 0.0094                           min =           8
  Between = 0.0143                          avg =          16.8
  Overall = 0.0110                           max =           17

Wald chi2(7) =    59.93
corr(u_i, X) = 0 (assumed)                 Prob > chi2     =    0.0000

```

KvalitetBVP	Coefficient	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
Interkomm	6.151533	1.692569	3.63	0.000	2.83416	9.468906
antalldeltakere	-1.371845	.466611	-2.94	0.003	-2.286385	-.457304
Frieinntekterpercap	.0001137	.0000236	4.82	0.000	.0000675	.0001598
logpop	1.719844	1.390115	1.24	0.216	-1.004733	4.44442
areal	.0013419	.0010678	1.26	0.209	-.000751	.0034348
sentralitet	-1.220113	1.275299	-0.96	0.339	-3.719654	1.279427
Vertskommune	-5.875191	1.681278	-3.49	0.000	-9.170436	-2.579947
_cons	31.03813	16.67479	1.86	0.063	-1.643863	63.72012
sigma_u	16.64295					
sigma_e	21.797325					
rho	.36828036	(fraction of variance due to u_i)				

Tilfeldig effekt analyse med avhengig variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagoger av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

Vedlegg 11: Ordinær regresjon (POLs)

```
. reg Totalkvalitetrc Interkomm antalldeltakere Vertskommune Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	6,165
Model	26634.1715	7	3804.88164	F(7, 6157)	=	8.37
Residual	2799991.09	6,157	454.765484	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0094
				Adj R-squared	=	0.0083
Total	2826625.26	6,164	458.569964	Root MSE	=	21.325

Totalkvalitetrc	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]
Interkomm	2.274953	1.240367	1.83	0.067	-.1566008 4.706506
antalldeltakere	-.7302788	.3395634	-2.15	0.032	-1.395942 -.0646158
Vertskommune	-2.450771	1.122841	-2.18	0.029	-4.65193 -.249611
Frieinntekterpercap	-.0001142	.0000199	-5.75	0.000	-.0001532 -.0000753
logpop	.7981685	.4407258	1.81	0.070	-.0658081 1.662145
areal	.0000291	.0003238	0.09	0.928	-.0006056 .0006639
sentralitet	1.464514	.3897693	3.76	0.000	.7004297 2.228598
_cons	71.58916	5.35718	13.36	0.000	61.08721 82.0911

Vanlig regresjon analyse med avhengig variabel total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```
. reg ansattperbarn1000 Interkomm antalldeltakere Vertskommune Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	6,168
Model	9524.70487	7	1360.67212	F(7, 6160)	=	415.29
Residual	20182.9997	6,160	3.27646099	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.3206
				Adj R-squared	=	0.3198
Total	29707.7046	6,167	4.81720522	Root MSE	=	1.8101

ansattperbarn1000	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]
Interkomm	.3044188	.1053493	2.89	0.004	.0978974 .5109402
antalldeltakere	-.0320254	.0288526	-1.11	0.267	-.0885865 .0245356
Vertskommune	.6127841	.0953306	6.43	0.000	.4259028 .7996654
Frieinntekterpercap	.000073	1.68e-06	43.31	0.000	.0000697 .0000763
logpop	.1386308	.0373748	3.71	0.000	.0653631 .2118986
areal	.0001055	.0000275	3.84	0.000	.0000516 .0001593
sentralitet	.0297211	.0330644	0.90	0.369	-.0350967 .0945389
_cons	-.8286117	.4544696	-1.82	0.068	-1.719531 .0623075

Vanlig regresjon analyse med avhengig variabel ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

. reg KvalitetSOS Interkomm antalldeltakere Vertskommune Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	6,165
Model	95279.6214	7	13611.3745	F(7, 6157)	=	19.25
Residual	4353946.15	6,157	707.153833	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0214
				Adj R-squared	=	0.0203
Total	4449225.77	6,164	721.808204	Root MSE	=	26.592

KvalitetSOS	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	-1.325565	1.546726	-0.86	0.391	-4.357689	1.706559
antalldeltakere	-.0546283	.4234325	-0.13	0.897	-.8847038	.7754473
Vertskommune	2.940306	1.400172	2.10	0.036	.1954808	5.685132
Frieinntekterpercap	-.0001866	.0000248	-7.54	0.000	-.0002352	-.0001381
logpop	-1.559757	.549581	-2.84	0.005	-2.637128	-.4823863
areal	-.0010573	.0004037	-2.62	0.009	-.0018487	-.0002658
sentralitet	1.962411	.4860387	4.04	0.000	1.009605	2.915216
_cons	47.71865	6.680353	7.14	0.000	34.62283	60.81448

Vanlig regresjon analyse med avhengig variabel kvalitet SOS (andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

. reg KvalitetBVP Interkomm antalldeltakere Vertskommune Frieinntekterpercap logpop areal sentralitet

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	6,165
Model	57104.6609	7	8157.8087	F(7, 6157)	=	10.94
Residual	4591202.29	6,157	745.688207	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0123
				Adj R-squared	=	0.0112
Total	4648306.95	6,164	754.105606	Root MSE	=	27.307

KvalitetBVP	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	3.581901	1.58831	2.26	0.024	.4682589	6.695543
antalldeltakere	-.6723158	.4348163	-1.55	0.122	-1.524708	.1800761
Vertskommune	-5.369916	1.437815	-3.73	0.000	-8.188535	-2.551297
Frieinntekterpercap	.0000721	.0000254	2.84	0.005	.0000223	.000122
logpop	2.359444	.5643563	4.18	0.000	1.253108	3.465779
areal	.001076	.0004146	2.60	0.009	.0002632	.0018887
sentralitet	-.4836128	.4991057	-0.97	0.333	-1.462034	.4948087
_cons	23.82356	6.859952	3.47	0.001	10.37565	37.27146

Vanlig regresjon analyse med avhengig variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagoger av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

Vedlegg 12: Regresjon FE-modell uten Oslo

```
. xtreg Totalkvalitetrc Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop Vertskommune, fe
```

```
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    6,148
Group variable: Kommunentr            Number of groups =    365
```

```
R-squared:                             Obs per group:
  Within = 0.0110                        min =          8
  Between = 0.0000                       avg =         16.8
  Overall = 0.0000                       max =          17
```

```
corr(u_i, Xb) = -0.7466                  F(5,5778)      =    12.87
                                          Prob > F       =    0.0000
```

Totalkvalitetrc	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	6.170296	1.380401	4.47	0.000	3.464192	8.8764
antalldeltakere	-1.719417	.3796025	-4.53	0.000	-2.463581	-.9752543
Frieinntekterpercap	-.000075	.0000198	-3.79	0.000	-.0001138	-.0000362
logpop	-14.01891	4.153448	-3.38	0.001	-22.16122	-5.876595
Vertskommune	-2.000727	1.393165	-1.44	0.151	-4.731852	.7303987
_cons	203.0339	35.07101	5.79	0.000	134.2816	271.7862
sigma_u	20.714584					
sigma_e	16.962439					
rho	.59860911	(fraction of variance due to u_i)				

```
F test that all u_i=0: F(364, 5778) = 10.93      Prob > F = 0.0000
```

Fast effekt analyse uten Oslo med avhengig variabel total kvalitet (andel ansatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```
. xtreg ansattperbarn1000 Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop Vertskommune, fe
```

```
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    6,151
Group variable: Kommunentr            Number of groups =    365
```

```
R-squared:                             Obs per group:
  Within = 0.4286                        min =          8
  Between = 0.1170                       avg =         16.9
  Overall = 0.1222                       max =          17
```

```
corr(u_i, Xb) = -0.8897                  F(5,5781)      =    867.25
                                          Prob > F       =    0.0000
```

ansattperbarn1000	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	.9619232	.1101237	8.73	0.000	.7460396	1.177807
antalldeltakere	-.0645013	.0302976	-2.13	0.033	-.1238959	-.0051067
Frieinntekterpercap	.0000761	1.58e-06	48.17	0.000	.000073	.0000792
logpop	-2.661304	.3316146	-8.03	0.000	-3.311393	-2.011215
Vertskommune	-.1819082	.1111945	-1.64	0.102	-.399891	.0360746
_cons	22.99534	2.799747	8.21	0.000	17.50679	28.4839
sigma_u	3.479913					
sigma_e	1.3546321					
rho	.86840793	(fraction of variance due to u_i)				

```
F test that all u_i=0: F(364, 5781) = 14.44      Prob > F = 0.0000
```

Fast effekt analyse uten Oslo med avhengig variabel ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```
. xtreg KvalitetSOS Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop Vertskommune, fe
```

```
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    6,148
Group variable: Kommunennr           Number of groups =    365

R-squared:                            Obs per group:
  Within = 0.0203                      min =          8
  Between = 0.0172                     avg =         16.8
  Overall = 0.0186                     max =         17

corr(u_i, Xb) = -0.0014                F(5,5778)      =    23.97
                                          Prob > F       =    0.0000
```

KvalitetSOS	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	-0.0599305	1.705201	-0.04	0.972	-3.402762	3.282901
antalldeltakere	-0.2503337	.4689204	-0.53	0.593	-1.169593	.668926
Frieinntekterpercap	-0.0002124	.0000244	-8.69	0.000	-0.0002603	-0.0001645
logpop	-3.119678	5.130726	-0.61	0.543	-13.17782	6.938467
Vertskommune	3.762547	1.720967	2.19	0.029	.388806	7.136287
_cons	70.20701	43.32298	1.62	0.105	-14.72225	155.1363
sigma_u	17.358609					
sigma_e	20.953586					
rho	.40698521	(fraction of variance due to u_i)				

```
F test that all u_i=0: F(364, 5778) = 11.43      Prob > F = 0.0000
```

Fast effekt analyse uten Oslo med avhengig variabel kvalitet SOS (andel ansatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

```
. xtreg KvalitetBVP Interkomm antalldeltakere Frieinntekterpercap logpop Vertskommune, fe
```

```
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    6,148
Group variable: Kommunennr           Number of groups =    365

R-squared:                            Obs per group:
  Within = 0.0104                      min =          8
  Between = 0.0162                     avg =         16.8
  Overall = 0.0051                     max =         17

corr(u_i, Xb) = -0.6745                F(5,5778)      =    12.13
                                          Prob > F       =    0.0000
```

KvalitetBVP	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Interkomm	6.224966	1.776201	3.50	0.000	2.742947	9.706985
antalldeltakere	-1.463592	.488445	-3.00	0.003	-2.421127	-.5060569
Frieinntekterpercap	.0001369	.0000255	5.38	0.000	.000087	.0001868
logpop	-10.95919	5.344356	-2.05	0.040	-21.43613	-.4822484
Vertskommune	-5.74644	1.792624	-3.21	0.001	-9.260655	-2.232226
_cons	133.3648	45.12683	2.96	0.003	44.89926	221.8302
sigma_u	23.738745					
sigma_e	21.826038					
rho	.54190389	(fraction of variance due to u_i)				

```
F test that all u_i=0: F(364, 5778) = 10.63      Prob > F = 0.0000
```

Fast effekt analyse uten Oslo med avhengig variabel kvalitet BVP (andel ansatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk) og uavhengige variabler interkommunalt samarbeid eller ikke, antall deltakere, frie inntekter pr capita, befolkning, areal, sentralitet og vertskommune.

Vedlegg 13: Samspillsanalyse

F test that all $u_i=0$: $F(365, 5793) = 10.92$

Prob > F = **0.0000**

```
. margins, at(antalldeltakere=(2(1)8)) plot
```

Predictive margins
Model VCE: **Conventional**

Number of obs = **6,165**

Expression: **Linear prediction, predict()**

```
1._at: antalldeltakere = 2
2._at: antalldeltakere = 3
3._at: antalldeltakere = 4
4._at: antalldeltakere = 5
5._at: antalldeltakere = 6
6._at: antalldeltakere = 7
7._at: antalldeltakere = 8
```

_at	Delta-method				[95% conf. interval]	
	Margin	std. err.	z	P> z		
1	78.43543	.2290789	342.39	0.000	77.98644	78.88442
2	76.71078	.5046006	152.02	0.000	75.72178	77.69978
3	74.98613	.8627542	86.91	0.000	73.29517	76.6771
4	73.26148	1.23355	59.39	0.000	70.84377	75.6792
5	71.53684	1.608268	44.48	0.000	68.38469	74.68898
6	69.81219	1.984688	35.18	0.000	65.92227	73.7021
7	68.08754	2.361995	28.83	0.000	63.45811	72.71697

Variables that uniquely identify margins: **antalldeltakere**

Prediktiv analyse for hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på avhengig variabel total kvalitet (andel tilsatte utdannet barnevernspedagog eller sosionom av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

```
. margins, at(antalldeltakere=(2(1)8)) plot
```

Predictive margins
Model VCE: **Conventional**

Number of obs = **6,168**

Expression: **Linear prediction, predict()**

```
1._at: antalldeltakere = 2
2._at: antalldeltakere = 3
3._at: antalldeltakere = 4
4._at: antalldeltakere = 5
5._at: antalldeltakere = 6
6._at: antalldeltakere = 7
7._at: antalldeltakere = 8
```

_at	Delta-method				[95% conf. interval]	
	Margin	std. err.	z	P> z		
1	4.111344	.0183033	224.62	0.000	4.07547	4.147218
2	4.045921	.0403166	100.35	0.000	3.966902	4.12494
3	3.980498	.0688974	57.77	0.000	3.845462	4.115535
4	3.915075	.0984848	39.75	0.000	3.722049	4.108102
5	3.849652	.1283848	29.99	0.000	3.598023	4.101282
6	3.784229	.1584205	23.89	0.000	3.473731	4.094728
7	3.718806	.188527	19.73	0.000	3.3493	4.088312

Variables that uniquely identify margins: **antalldeltakere**

Prediktiv analyse for hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på avhengig variabel ansatte pr barn 1000 (antall årsverk pr 1000 barn mellom 0-17 år), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

```
. margins, at(antalldeltakere=(2(1)8)) plot(ytitle(Prosent av totalt antall årsverk) xtitle(Antall deltagere))
```

```
Predictive margins                                Number of obs = 6,165
Model VCE: Conventional
```

```
Expression: Linear prediction, predict()
1._at: 2
2._at: 3
3._at: 4
4._at: 5
5._at: 6
6._at: 7
7._at: 8
```

	Delta-method				[95% conf. interval]	
	Margin	std. err.	z	P> z		
_at						
1	33.40829	.2829601	118.07	0.000	32.8537	33.96288
2	33.16103	.6232867	53.20	0.000	31.93941	34.38265
3	32.91376	1.065681	30.89	0.000	30.82506	35.00246
4	32.6665	1.523691	21.44	0.000	29.68011	35.65288
5	32.41923	1.986546	16.32	0.000	28.52567	36.31279
6	32.17196	2.451502	13.12	0.000	27.36711	36.97682
7	31.9247	2.917556	10.94	0.000	26.20639	37.643

Variables that uniquely identify margins: **antalldeltakere**

Prediktiv analyse for hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på avhengig variabel kvalitet SOS (andel tilsatte utdannet sosionom av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.

```
. margins, at(antalldeltakere=(2(1)8)) plot(ytitle(Prosent av totalt antall årsverk) xtitle(Antall deltagere))
```

```
Predictive margins                                Number of obs = 6,165
Model VCE: Conventional
```

```
Expression: Linear prediction, predict()
1._at: 2
2._at: 3
3._at: 4
4._at: 5
5._at: 6
6._at: 7
7._at: 8
```

	Delta-method				[95% conf. interval]	
	Margin	std. err.	z	P> z		
_at						
1	45.03999	.2947352	152.82	0.000	44.46232	45.61766
2	43.56808	.6492242	67.11	0.000	42.29562	44.84054
3	42.09617	1.110828	37.92	0.000	39.92056	44.27179
4	40.62427	1.587098	25.60	0.000	37.51361	43.73492
5	39.15236	2.069214	18.92	0.000	35.09678	43.20795
6	37.68046	2.553519	14.76	0.000	32.67565	42.68526
7	36.20855	3.038967	11.91	0.000	30.25228	42.16482

Variables that uniquely identify margins: **antalldeltakere**

Prediktiv analyse for hvor antall deltakere plasserer seg i snitt og tilhørende konfidensintervaller på avhengig variabel kvalitet BVP (andel tilsatte utdannet barnevernspedagog av totalt antall årsverk), kontrollert for frie inntekter, befolkning, sentralitet, areal og vertskommune.