



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

POLITIKK & SAMFUNNSENDRING

MULIGHETER OG BEGRENSNINGER VED
INTERKOMMUNALE SAMARBEID-

En case- studie fra Vesterålen

VÅR 2011

Robert Isaksen



Forord

Masteroppgaven inngår som en obligatorisk og avsluttende del av mastergraden i politikk & samfunnsendring ved Universitetet i Nordland, som er et toårig studium på i alt hundre og tyve studiepoeng.

Arbeidet med denne oppgaven har gitt meg en unik innsikt i koblingen mellom teorien vi har pugget og lært i studietiden, og den virkeligheten jeg skal utsette min teoretiske forståelse for. Tiden som ble brukt på feltarbeid/ utredningsarbeid i Vesterålen ga meg en ny forståelse både for teoriens anvendelse og virkelighetens nyanser.

Men selv om det er jeg som har skrevet oppgaven og har det hele og fulle ansvaret for innholdet i den, er det selvsagt ikke bare min fortjeneste at den har materialisert seg. Først og fremst vil jeg takke min samboer og min datter, som har vært tålmodige støttespillere gjennom hele studietiden, og en inspirasjon til å fortsette når det har vært tungt. Takk til Ole Johan Andersen som har vært en suveren veileder, både ift oppgaven og når jeg strevde som prosjektleder i Vesterålen. Din dør har virkelig stått åpen under studietiden. Takk til Terje Halvorsen som ordnet med prosjektlederjobben i Vesterålen, og takk til Sture Jacobsen og resten av arbeidsgruppa som jeg jobbet sammen med i utredningsprosessen.

Sist men ikke minst vil jeg takke mine medstudenter og alle ansatte på det samfunnsvitenskapelige fakultetet ved UIN. Det har vært noen fine år!

Robert Isaksen

Innhold

INNLEDNING	4
Utfordringsbildet	5
TEORETISK FORANKRING.....	9
Transaksjonsomkostninger.....	10
Iverksetting og konfliktløsning	13
VESTERÅLEN SOM SAMARBEIDSREGION	16
Konflikter og spenninger i samarbeidet	18
INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG BARNEVERN	22
Økonomi	23
Eksterne krav	23
Dimensjonering/ sårbarhet	24
Kompetansekrav.....	25
Fagmiljø	26
Ubehagelig nærhet.....	27
INTERKOMMUNALE MODELLVALG	29
Kompetansemodellen:	29
Vertskommunemodellen:.....	30
Samkommunemodellen:	34
Oppsummering.....	37
METODE.....	38
Innledning.....	38
Kritikk og forsvar av case- studiet	38
Kritisk case	42
Datainnsamling.....	45
VESTERÅLEN BARNEVERN- PROSESSEN	48
Interkommunalt barnevern i Vesterålen.....	48
Fase 1.....	49
Fase 2.....	54
MOTSTAND OG BEGRENŚINGER	66
Konfliktdempende virkemidler.....	70
AVSLUTNING.....	77
REFERANSER	80

INNLEDNING

Paradoksalt nok utvides oppgaveporteføljen og behovet for tjenestene som leveres i kommunal sektor, mens den store majoriteten av kommunene i Norge krymper ned til en størrelse som defineres som småkommuner (under 5000 innbyggere). Mindre kommuner betyr stadig mindre muligheter for utvikling og vedlikehold av de fagmiljøene som skal forvalte den voksende oppgaveporteføljen, blant annet gjennom desentralisering av flere og tyngrer helseoppgaver i kjølvannet av samhandlingsreformen. Dette har ført mange kommuner inn i en uholdbar situasjon hvor de på enkelte områder har store problemer med å løse lovpålagte oppgaver og må erkjenne at dagens drift fører med seg systematiske lovbrudd. Debatten går derfor høylytt i kommune- Norge om hvilken rolle framtidens kommuner skal ha, samt hvilke forutsetninger som nødvendigvis må være tilstede for at de skal ha mulighet til å møte kravene fra innbyggerne, næringslivet og sentrale myndigheter i årene som kommer. (Econ: 2006)

Utgangspunktet for denne studien er samsvaret mellom kommunenes oppgavestruktur og organisatorisk/ institusjonell kapasitet til å ta hånd om oppgavene, eller stadig større forventninger i så måte. Dette forholdet er i dag på flere tjenesteområder kritisk, spesielt i distrikts Norge, med små og lite faglige- og økonomisk robuste kommuner. En mulighet disse kommunene har for å forbedre disse forutsetningene, er å søke sammen i og løse oppgaver i fellesskap. Derfor vil fokuset ligge på å se nærmere på forholdet mellom de mulighetene interkommunale samarbeid bærer med seg og de stengslene/ begrensningene som trer fram på veien fra plan til iverksetting. Erfaringer har vist at det ikke alltid er tilstrekkelig at alle involverte kommuner i en region innser nødvendigheten av en koordinert opptreden og at synergier et samarbeid vil føre med seg nærmest er åpenbare. For å belyse denne spenningen vil jeg se nærmere på et tilfelle i en region hvor de overnevnte utfordringene gjør seg gjeldende og hvor en prosess er initiert for å møte utfordringene på et tjenesteområde, nemlig prosessen frem mot et interkommunalt barnevern i Vesterålsregionen. Valget av case fremstår som passende ettersom dette er et tilfelle hvor:

- behovet for en felles strategi er stort,
- synergier et samarbeid har potensiale for å utløse ligger oppe i dagen,

- det er politisk vilje (retorisk og verbalt) til å samarbeide,
- den aktuelle regionen har en lang samarbeidshistorie,
- det er bredt empirisk belegg for de positive effektene ved et samarbeid på forvaltningsområdet.

Med andre ord er det her snakk om et tilfelle som skulle ha alle rasjonelle forutsetninger for å få til et samarbeid, men som på tross av dette støter på en rekke problemer når det begynner å stange mot virkeligheten. Gjennom å se nærmere på denne prosessen er siktemålet å få belyst hvilke utfordringer man har å gjøre med i akkurat dette tilfellet, noe som kan være med på å gi et bredere forståelsesgrunnlag for interkommunale fartsdumper som sådan. Hindringene jeg her ønsker å se nærmere på vil først og fremst være av det rasjonelle slaget, selv om veien fram mot et formalisert samarbeid kan (som en informant så treffende uttalte det) være en reise i fornuftens grenseland.

Utfordringsbildet

Om kommunene har problemer med å oppfylle sin funksjon i dag, er det ingenting som tyder på at de kommer til å få en enklere oppgave i årene som kommer. Tunge samfunnstrender som eldrebølgen samt utfordringer knyttet til arbeidskraft, kompetanse og økonomi, gjør sitt til at det etter hvert vil bli tvingende nødvendig å tenke nytt i forhold til samarbeid kommuner imellom. Dagens generalistkommune og kommunestruktur er under press ettersom tyngre oppgaver stiller store krav både når det gjelder befolkningsgrunnlag og tilgang til kompetanse. NIVI tok i et notat til sin landsomfattende kartlegging av regionråd (Vinsand, Nilsen & Langset: 2010) for seg syv hovedutfordringer som Kommune- Norge står overfor i årene som kommer, og disse var kort oppsummert som følger:

- 1- Velferdsutfordringen: Eldrebølgen, samhandlingsreformen samt store utfordringer knyttet til det sosialpolitiske felt vil kreve en kraftig ekspansjon, kompetansebygging og kvalitetsutvikling i det kommunale tjenestetilbudet. Uten bedre kompetanse og bedre samhandling mellom kommunene vil målet om et likeverdig velferdstilbud trolig ikke nås.

- 2- Arbeidskraftutfordringen: Prognoser viser at det er et stigende rekrutteringsproblem og voksende konkurranse om arbeidskraften. For å kunne være konkurransedyktig på dette området, vil det være av avgjørende betydning å tilby attraktive fagmiljøer som støttes og utvikles gjennom en god arbeidsgiverpolitikk og personalforvaltning. Gjennom samarbeid kan man her unngå unødig lokal konkurranse mellom kommunene.
- 3- Kompetanseutfordringen: For å kunne løse voksende og stadig mer komplekse oppgaver, må man også ha fagpersonell som er en del av et fagmiljø. Dagens situasjon tilsier at det vil være faglig uforsvarlig å desentralisere flere tunge velferdsoppgaver til små- og mellomstore kommuner. Både kompetanse- og kapasitetsmessig må det først rustes opp.
- 4- Økonomiutfordringen: Det er fra Regjeringen varslet en periode med strammere kommuneøkonomi, noe som vil stille økte krav til at potensialet for en mer effektiv ressursbruk utnyttes. Mange kommuner har i de siste årene drevet omfattende intern reorganisering for å tilpasse seg de økonomiske rammer, men blikket vil nok i økende grad rettes mot strukturelle forhold hvis den økonomiske situasjonen forverrer seg ytterligere.
- 5- Utviklingsutfordringene: Dette handler om kommunenes mulighet for å påvirke befolknings- og næringsutvikling. Denne utfordringen krever samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen.
- 6- Generalistutfordringen: Det har i Norge vært tradisjon for å foretrekke en generalistkommuneløsning framfor en differensiert oppgavefordeling som baserer seg på at kommunene har forskjellige oppgaver. Men en rekke av de allerede nevnte utfordringene peker i retning av at mange kommuner i fremtiden vil få problemer med å fylle denne rollen, blant annet ettersom både sentrumskommuner og privat sektor taper småkommunene for nødvendig kompetanse. I dag løser noen regioner dette ved å fordele sektorer seg imellom ved bruk av vertskommunemodellen.
- 7- Demokratiutfordringen: Lokalpolitikernes handlingsrom er i stor grad bestemt av rammebetingelser, lokal kompetanse og evne til å mobilisere lokale ressurser. Deres påvirkningskraft må derfor antas å være avhengig av evne til å mobilisere kompetanse og samhandle med andre kommuner, stat og fylkeskommune. Mobilisering på tvers av kommunegrenser blir derfor en viktig strategi, siden ujevn og svak kompetanse i mange kommuner nok vil føre til strengere statlig styring.

Hverken Regjeringen, Stortinget eller kommunene selv ser ut til å ønske større endringer i kommunestrukturen i form av henholdsvis tvangs- eller frivillige kommunesammenslåinger, og lanserer heller interkommunale samarbeid som et mer aktuelt alternativ for tjenesteytelser i lys av utfordringsbildet de står overfor. Gjennom det interkommunale har man mulighet til å møte kravene om kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen, samtidig som man får dekket behov for oppgaveløsning der kommunegrensene går på tvers av bolig-, arbeids- og serviceregioner.(Econ: 2006)

Moderne velferdstjenester må oppfylle krav til effektivitet og kvalitet som ofte bare kan møtes av store, veldrevne institusjoner med et høyt kompetansenivå og en sofistikert organisering, og hvis man legger til grunn disse massive utfordringene man står overfor i Kommune- Norge samt det faktum at man etter hvert har fått tre lovregulerte samarbeidsmodeller å velge mellom, vil det være rimelig å anta at interkommunale løsninger er en strategi som skulle tilta i antall ettersom den tilbyr gode løsninger på de fleste av utfordringene. Men faktum er at man i siste stortingsperiode har registrert en fallende nyetableringstakt på landsbasis, stikk i strid med behov hos kommunene og tilrettelegging fra sentrale styresmakter (Vinsand, Nilsen & Langset: 2010).

Grunnen til denne fallende nyetableringstakten har vært gjenstand for omfattende forskning (Andersen: 2010, Vinsand, Nilsen & Langset: 2010, m. fl.) og en diagnose av dagens situasjon peker blant annet på at samarbeid omkring lovpålagte tjenester som berører kommunale kjerneoppgaver fremstår som svakt utviklet innenfor samtlige sektorområder. Dette på tross av at erfaringene med allerede etablerte ordninger i hovedsak er svært gode, samtidig som utredninger og analyser i forhold til nye aktuelle samarbeidsområder i stor grad konkluderer med kvalitativt bedre tjenester for innbyggerne og en mer effektiv ressursutnyttelse for kommunene. Årsaker som pekes på er blant annet manglende holdninger og kunnskaper hos kommunene, manglende utbygging av infrastruktur for samarbeid og motstridende informasjon fra regionale og statlige myndigheter om interkommunalt samarbeid. Også risikoen for et “null- sum spill” om arbeidsplasser og skatteinntekter er blitt lansert som forklaringer, ved siden av en berettiget frykt for store transaksjonskostnader som krever at det investeres tid, oppmerksomhet og ressurser for å få tiltakene på plass (Andersen: 2010). Dette kan i verste tilfelle føre til at omfattende og ressurskrevende utredningsarbeider som må gjennomføres forut for et vedtak i kommunestyret, ikke blir igangsatt før man er

sikker på positivt vedtak ettersom man har dårlig erfaring med at et uenig mindretall velter gjennomføringen av prosjektet uansett hvilken konklusjon man kommer til i forarbeidet (Andersen: 2010). Kartlegginger tyder likevel på at samarbeid kommuner imellom vil være en viktig strategi, uansett kommunestørrelse, og uansett hvilke andre fremtidige mer langsiktige løsningsstrategier som måtte komme (Vinsand, Nilsen & Langset: 2010).

TEORETISK FORANKRING

”Like so many words that are bandied about, the word theory threatens to become meaningless. Because its referents are so diverse- including everything from minor working hypotheses, through comprehensive but vague and unordered speculation, to axiomatic systems of thought- use of the word often obscure rather than create understanding.”

(Merton; 1967:39 i Blaikie: 2010)

Dette sitatet fra Merton illustrerer problemet med at selve begrepet teori etter hvert er blitt et nokså utvannet begrep som refererer til et spekter av aktiviteter og produkter, noe som igjen er med og bidrar til forvirring blant ferske forskere om hvor og når teorier skal komme inn i forskningsprosessen. (Blaikie: 2010) God forskning skal som kjent involvere teoribruk på en eller annen måte, i hvert fall hvis du skal ha det minste håp om å få publisert artikkelen i et vitenskapelig tidsskrift eller hvis studiene skal kronas med gode karakterer. Ateoretisk forskning er en kardinalsynd.

Ifølge Karl Popper, er det ikke mulig å observere uten å først legge en eller annen teori til grunn for hva det er som skal observeres og hvordan dette virker. Han argumenterte for at teorier ikke drives fram av observasjoner, men må komme forut for observasjon ettersom det ikke er mulig å observere ateoretisk (Seale: 2004). Vitenskapsteorien mente han var en sofistikert form for teoretisering, men som alle andre former for teoretisering var denne også drevet av spekulative løsninger på problemer heller enn av innsamling av fakta (Seale: 2004). Som et eksempel argumenterer han for at hvis man definerer teorier som abstrakte generaliseringer og at målet med å sette fram en teori er å generalisere, må man da foreta vurderinger av likhet mellom funnene. Hvis man da ønsker å generalisere omkring en forbindelse mellom hendelser av type A og hendelser av type B, hvordan vet man da at en type hendelser alle er eksempler av type A eller B? (Seale: 2004) Dette er bare mulig å gjennomføre ved at man gjennom en eller annen teori, som man har valgt å benytte seg av forut for observasjonene, har fastslått hvilke karakteristikkene som er avgjørende for at den

aktuelle hendelsen skal havne i den ene eller andre kategorien. Denne vurderingen av likhet er i følge Popper umulig å foreta ene og alene på bakgrunn av observasjon. (Seale: 2004) I lys av denne argumentasjonen blir også de observasjoner som gjøres og konklusjoner som trekkes i denne oppgaven verdiløs uten et teoretisk grunnlag. Utfordringen er å finne teorier som er hjelpsomme i forhold til problemstillingen.

Når det kommer til interkommunale samarbeidsløsninger, som er fokus for denne oppgaven, vil det være nærliggende å se nærmere på forutsetninger i forhold til aktørkonstellasjoner som danner nettverk og partnerskap. Teorier omkring temaet offentlig/ offentlig partnerskap vil derfor være et naturlig utgangspunkt for å “rydde i persepsjonsfeltet” når man ønsker å se nærmere på mekanismer som virker i forhold til regional samstyring. I tillegg vil det, ettersom casen som her er under lupen er i prosess, være naturlig å se nærmere på iverksettingsteoretiske forutsetninger. Dette først og fremst som en følge av at begrensningene ved samstyringsformen i stor grad kommer til syne gjennom konflikter som oppstår i iverksettingsfasen, og derfor vil en forståelse av måten disse er løst på få betydninger for hvilke konklusjoner man kan trekke på et mer generelt nivå.

Transaksjonsomkostninger

En endring av oppgavemengde samt et stadig mer begrenset økonomisk grunnlag for å ta hånd om disse, er ikke alene nok til at kommuner søker sammen for å løse oppgavene i felleskap. Mistanken er stor kommuner imellom både når det dreier seg om å sørge for kollektive goder og når det dreier seg om å vise måtehold i utnyttelsen av et felles ressursgrunnlag. Fristelsen til å skyve omkostningene over på andre er stor (Andersen: 2010). Dermed er mange kommuner tilbakeholdne når alternativet er å skyve beslutningsmyndigheten bort fra egne hender, både på grunn av de transaksjonsomkostningene det fører med seg og på grunn av omkostningene benyttelsen av en retrettmulighet vil føre med seg.

Likevel er det enkelte områder som peker seg ut som spesielt fordelaktige og samarbeide om. Når det kommer til oppgaveløsning i forhold til for eksempel vann, avløp, renovasjon og

brannvesen er det et betydelig antall regionale samarbeidsløsninger i Norge. Her vil det ikke være særlig kontroversielt å hevde at det i første rekke er rene økonomiske nyttebetraktninger som er hovedmotivasjonskilden. Men i de senere år er det ikke bare forhåpninger om en kostnadseffektiv drift som motiverer kommuner til å inngå i samarbeidsløsninger. Spesielt innenfor barnevern fremstår det å høyne kompetansenivået på tjenesten som en viktigere drivkraft, etter hvert som det som blir omtalt som klassisk småkommuneproblematikk gjør seg gjeldende i stadig flere regioner i landet (Vinsand, Nilsen & Langset: 2010 m.fl).

Det at alle parter har en gjensidig nytte av samarbeidet er selvsagt en forutsetning, men det er ifølge Feiock (2007) ikke den eneste forutsetningen som må være på plass for at et samarbeid skal manifestere seg. Det må også vies betydelig oppmerksomhet omkring hvordan man skal klare å håndtere de transaksjonskostnadene som hefter ved et samarbeid i denne størrelsesordenen. For det er ikke lenger bare oppgavene som inngår i samarbeidet som skal løses- også samarbeidet i seg selv må håndteres, både gjennom at tjenesten/ oppgaveløsningen må på plass og gjennom at det skal utformes et avtaleverk som skal håndtere eventuelle konflikter. Transaksjonskostnadene har i følge Feiock to dimensjoner. På den ene siden er de knyttet opp mot hvilke typer oppgaver det dreier seg. Store investeringer i skreddersydd kompetanse eller utstyr minsker sannsynligheten for at et samarbeid skal komme på plass, ettersom dette øker avhengigheten partene imellom. Denne avhengigheten gjør at man stiller seg sårbar overfor opportunistisk adferd fra samarbeidsaktørene, noe som fører til at man er mer tilbakeholden. Skulle den andre parten se seg tjent med å satse på et annet tiltak i fremtiden, ville investeringen være ubrukelig ettersom den er låst til dette tiltaket (Feiock: 2007). På samme måte er det mindre sannsynlig at man får til et samarbeid på områder hvor det viser seg å være vanskelig å måle eller dokumentere kvalitet/ volum på en tjeneste (Feiock: 2007). Dette på grunn av at det hersker betydelig usikkerhet både i forkant av samarbeidet omkring spesifiseringen av innholdet i tjenesten, og i etterkant i forhold til grad av måloppnåelse (Feiock: 2007). Ethvert samarbeid vil være avhengig av at man får mer igjen av det man ville fått ved å stå alene, og fraværet av muligheter for “benchmarking” vil derfor vanskeliggjøre en gjennomføring.

Men transaksjonskostningene er ifølge Feiock ikke bare et spørsmål om oppgavetype og risiko for opportunistisme. Minst like viktig er hvordan trekk ved den institusjonelle settingen

påvirker de samarbeidenes evne til å møte disse transaksjonsomkostningene som hefter ved samarbeidet (Andersen: 2010). Der er med andre visse trekk ved de samarbeidene som øker muligheten for at et frivillig samarbeid skal komme på plass. For det første vil homogene konstellasjoner føre til at det ikke er noen politisk eller økonomisk asymmetri som favoriserer en av partene, og dermed skaper problemer når fordeler skal fremforhandles (Feiock: 2007). På samme måte vil slike homogene konstellasjoner gjøre sitt til at det vil være betydelig enklere å avdekke sammenfallende interesser. En annen faktor som spiller en helt sentral rolle, er geografisk nærhet eller naboeffekten (Feiock: 2007). Felles kommunegrenser gir intensiver om å samarbeide både utfra et kostnadsreducerende hensyn, og utfra hensynet til den dempende effekten det vil ha på transaksjonsomkostningene ettersom utsiktene for “gjentatt spill” på andre tjenesteområder er gode (Feiock: 2007). Utsiktene for samarbeid på andre tjenesteområder med samme aktør holder opportunismen i sjakk, slik at det vil være i enhver aktørs interesse å samarbeide mer med naboer man samarbeider med (Feiock: 2007). Dette gir alle partene gjensidige forsikringer om at den andre aktøren vil handle til deres felles beste.

Men det å være gode naboer med tilsynelatende sammenfallende interesser hjelper lite om hvis kommunikasjon, møter og transaksjoner holder seg på et minimum (Andersen: 2010). Derfor blir det av enda større betydning enn den rent geografiske dimensjonen, om det eksisterer observerbare nettverk på tvers av kommunegrensene både i form av faglige og politiske nettverk. Jo mer man har hatt med hverandre å gjøre, jo bredere erfaring med vellykkede samarbeidsprosjekter har man hatt over tid, og dette resulterer i større tillit til samarbeidsrelasjonene partene imellom (Andersen: 2010). I en forlengelse av resonnementet vil dermed risikoen for opportuniste og problemene med kontroll og styring, avta med økt kontakt partene imellom.

Dermed skulle det ut fra et teoretisk perspektiv være gode grunner til å tro at forholdene ligger godt til rette for å få til et samarbeid innenfor barnevern i Vesterålen, ettersom tillit skulle være bygd etter omfattende “gjentatt spill” og en lang samarbeidshistorie. Men hva gjør man når man “treffer kvist”, og finner man teoretiske forklaringer på de grepene som er tatt i forhold til konfliktløsning så langt i prosessen i Vesterålen?

Iverksetting og konfliktløsning

Kommunestyrene i Vesterålen har allerede vedtatt fase 1 av prosjektet, og fått forelagt en utredning som omhandler oppstartsforutsetninger. Dermed er siste hinder på veien mot et interkommunalt barnevern å få vedtatt at virkemidlene i disse forutsetningene (samt samarbeidsavtalen) er i tråd med målsetningene som ble skissert i det første vedtaket. Derfor kan det være nyttig å se nærmere på hva som defineres som vellykket implementering fra et teoretisk perspektiv før en drister seg til å si noe nærmere om hvor prosessen går videre.

Matland (1995) definerer policy som de programfestede aktiviteter som er formulert i respons til en autoritativ beslutning. Disse aktivitetene er policy designerens planer for å gjennomføre målsetningene som er formulert av den autoritative instansen (Matland: 1995). Når disse aktivitetenes suksess skal bedømmes, vil spørsmålet være om man skal fokusere på lojaliteten mot designerens plan eller generelle konsekvensene av aktiviteter som sådan. Top- down teoretikere ønsker å måle suksessen utfra om “outcomet” er direkte knytte mot målsetningen som var planenes utgangspunkt, mens bottom- up teoretikere foretrekker en bredere evaluering som vektlegger programmets positive effekter som et suksesskriterie (Matland: 1995).

Matlands modell legger gjennom en analyse av hvor høyt en gitt policy` s nivå av tvetydighet og konflikt er, føringer for hvilket analytisk redskap man skal ta i bruk når man skal beskrive implementeringsprosessen. Et interessant moment i denne sammenhengen, er hvordan man griper an eventuell motstand man skulle møte på i prosessen mot iverksetting.

Konflikter spiller en sentral rolle når man skal skille mellom beslutningsmodeller, og spiller også en sentral rolle når man skal skille mellom beskrivelser av implementeringsprosessen (Matland: 1995). Mens rasjonelle modeller i stor grad definerer beslutningstaking på en slik måte at konflikter er ikke eksisterende, gjør byråkratisk politiske modeller konflikter til det sentrale temaet. Når konflikter oppstår begynner de involverte aktørene å forhandle, og handlinger blir en konsekvens av forhandlingsprosessene (Matland: 1995). Disse

forhandlingene omhandler ene og alene midlene som skal tas i bruk for å nå målene som er satt. Faren er at ingen midler tas i bruk ettersom man kan risikere og ikke komme til enighet (Matland: 1995).

Forutsetningene for konflikters eksistens er at det må være en gjensidig avhengighet mellom aktørene, at det eksisterer inkompatible mål og at det er en oppfattelse av et null- sum element i transaksjonene som skal foregå (Matland: 1995). Men enkelte konflikter er også mulig å manipulere. En mulighet er å gjøre en policy mer spiselig for flere ved å minimere endringene de fører med seg (Matland: 1995). Riktignok er det grenser for hvor langt man kan gå her, ettersom man fort kan miste målet med policyen av syne hvis det ikke implementeres tilstrekkelige endringer.

Tvetydighet i forhold til implementasjon kan også være konfliktdempende, og blir beskrevet i to kategorier; tvetydige mål og tvetydige midler (Matland: 1995). En tvetydighet i forhold til midler og mål kan sees på som om at det har vært en feilslått prosess, men det kan også være svært nyttig i gjennomførelsen av et prosjekt. For det å ha klare konsise mål har også sine dysfunksjonelle sider, ettersom klare mål også mobiliserer motstand (Matland: 1995).

Problemstillingen som søkes løst kan være allment anerkjent, men etter hvert som konsekvensene ved mot trekket blir mer eksplisitt blir også aktørene som virker innenfor området oppmerksomme på trusselen mot deres domene (Matland: 1995). Dermed mobiliseres motstand for å begrense effekten endringen vil ha på det de eksisterende mønster av makt og struktur. Eksempelvis har mange kompromisser i forhold til lovforslag vært avhengig av at ordlyden er tilstrekkelig tvetydig til at forskjellige aktører kan tolke den samme loven på forskjellige måter (Matland: 1995).

Matlands modell er en firefeltstabell som fordeler seg mellom to akser der x angir hvor høyt konfliktnivået er, mens y angir graden av tvetydighet. Ytterst i høyre hjørne, hvor både konfliktnivået og tvetydigheten er høy, befinner den symbolske implementeringen seg. Kampen vil her stå om hvordan man skal klare å operasjonalisere abstrakte mål til instrumentell handling, og tvetydigheten vil her føre til en kamp om å definere den korrekte visjonen (Matland: 1995). Profesjonene vil ikke overaskende her spille en viktig rolle,

ettersom deres kompetanse i stor grad legitimerer deres syn på hva som er effektiv problemløsning (Matland: 1995). Med en gang ordlyden i et forslag blir for vag, vil fagfolk fort komme med forslag til problemløsning forankret i deres profesjon. Konkurrerende profesjoner vil høyst sannsynlig utgjøre hovedmotstanderne i en slik prosess, og disse kampene kan ofte være både lange og bitre (Matland: 1995). Faren er hvis disse konfliktene får utviklet seg til å bli sterke nok, ettersom de da har en tendens til å smitte over på det politiske nivået (Matland: 1995).

I tilfelle Vesterålen er det som kjent bred enighet om utfordringsbildet og behovet for en felles strategi. Utfordringen ligger i om de klarer å bli enige om virkemidler som alle kan leve med. Til nå har det vært bred politisk enighet om dette..

VESTERÅLEN SOM SAMARBEIDSREGION

Når det gjelder utviklingen av det interkommunale samarbeidet har Vesterålen vært oppfattet som en pioner, og spesielt på 1980- og tidlig 1990- tallet gikk samarbeidet fra suksess til suksess (Andersen: 2010). En tidligere regionrådsleder rapporterte da også at han og sekretariatslederen reiste land og strand rundt og fortalte om suksessen med det regionale samarbeidet i Vesterålen. Spesielt samarbeidets lange tradisjon har blitt sett på som oppsiktsvekkende, og også innad i Vesterålen sees de dype samarbeidsrøttene på som et viktig verktøy i utviklingen av regionen. Riktignok må det nevnes at det også i flere andre regioner finnes eksempler på bilaterale og multilaterale tiltak på tvers av kommunegrensene, men det som fremheves som unikt med Vesterålen er at regionen såpass tidlig konstitueres som samarbeidsarena (Andersen: 2010). Under følger et kort historisk tilbakeblikk på det formaliserte samarbeidet.

Samarbeidet i forhold til arrangementer/ prosjekter kan visstnok tilbake spores helt til 1800-tallet (Andreassen & Olsen: 2006), men det ble først formalisert i 1937 da Vesterålen interkommunale kommunikasjonskomite ble opprettet. Komiteen virket i knappe 60 år og ble nedlagt i 1992, og det hevdes at den velutbygde infrastrukturen i regionen nettopp skyldes at et slikt samarbeid kom så tidlig i gang. Allerede på 1930- tallet eksisterte det et samarbeid mellom jordbruksorganisasjonene i regionen, noe som resulterte i at det første slakteriet i regionen ble etablert på samarbeidsbasis. Også et samarbeid innen kraftutbygging fant sted og førte i 1939 til etableringen av Vesterålen Kraftlag, med Sortland, Bø og Øksnes som medlemmer. Videre ble i 1955 Vesterålen interkommunale tiltaksråd opprettet, med det formål å drive tiltaksrettet planlegging i regionen (VIT ble senere nedlagt i 1981). I 1966 ble regionplanrådet for Vesterålsregionen konstituert, året etter at bygningsloven trådte i kraft i 1965. dette samarbeidet var statlig initiert, med mål om å lage en regionplan som skulle godkjennes av fylket. En regionplanprosess ble satt i gang, og i løpet av det som var regionplanperiodens siste fase (1973- 1976), ble de interkommunale organene VIK og VIT, samt reiselivslaget knyttet til regionplanrådet, som på denne måten blir kjernen i et ganske bredt og omfattende utviklingsarbeid. Etter hvert ble planlegging og etablering av interkommunal renovasjon og oljevernberedskap også tillagt regionplanrådet. Tiden gikk, regionplanlegging ble avløst av fylkesplanlegging, og regionplanrådet ble erstattet av

Vesterålen regionråd i 1981. Regionrådet er blant annet blitt en arena for kontakt og debatt mellom kommunene og næringsgruppene i regionen. Rådet formidler også informasjon mellom kommunene og næringsgruppene i Vesterålen og eksterne instanser.

Regionrådssekretariatet har hatt en tverrfaglig sammensetning, med kompetanse innen samfunnsfag, fiskeri, markedsføring, havbruk, reiselivsfag og kulturfag.

Det har også blitt dannet samarbeidsorgan på mer spesifikke områder, som for eksempel ved samarbeidsnemnda for fiskeriene i Vesterålen, som ble opprettet i 1971; Vesterålsbruene AS, etablert i 1970 (avviklet i 1987); Vesterålen reiselivslag, etablert i 1974; Interkommunalt kursstyre etablert i 1976; Vesterålen Vaksentral, etablert i 1978; Vesterålen interkommunale Oljevernvalg (VIO), etablert i 1980; Vesterålen kulturutvalg, etablert i 1986; og en felles kommunal revisjonsordning fra 1994/1995.

En ser dermed at kommunene i regionen relativt lenge og på mange områder har forholdt seg til regionen som en slags enhet. Videre tyder satsningen på at kommunene har betraktet regionale løsninger på en del områder som gode løsninger. (Vestreg.no)

I Vinsand og Nilsens landsomfattende kartlegging av regionråd (2007) omtales Vesterålen som det desidert eldste regionrådet, og det er også verdt å nevne at det er et fåtall av landets regionråd som har en forhistorie som strekker seg særlig lengre tilbake enn 1990-tallet (Andersen: 2010). I tillegg til de dype historiske røttene og kontinuiteten i samarbeidet, kjennetegnes samarbeidet av at det har nedfelt seg i en bred, multilateral overbygning. Regionrådet drifter den overordnede samordningsfunksjonen for "andre interkommunale organer i regionen, og kan gjennom delegasjon til sitt arbeidsutvalg ivareta styrefunksjonen for andre interkommunale samarbeidsorganer (Andersen: 2010). Rådet er sammensatt av atten medlemmer, hvorav tre fra hver av eierkommunene, og naturlig nok inngår ordførere, varaordførere og en opposisjonspolitiker som faste representanter. Møter i rådet arrangeres 1-2 ganger i året, mens arbeidsutvalget som er organet som styrer virksomheten møtes ca 10 ganger årlig. Arbeidsutvalget er sammensatt av samarbeidskommunenes seks ordførere, og i tillegg til å ivareta koordineringsfunksjoner for regionrådets organisasjon engasjerer de seg også i konkrete oppgaver innen samferdsel, helsepolitikk, distriktspolitikk, næringspolitikk og

felles utviklingstiltak for de seks kommunene (Vestreg.no) Et eget sekretariat og rådmannsutvalget har en saksforberedende funksjon, og kanalisere et betydelig antall saker inn til arbeidsutvalget (Andersen: 2010). Antall saker som har vært oppe til behandling i arbeidsutvalget har etter tusenårsskifte ifølge årsmeldingene variert mellom ca 70- 110 saker.

Hovedpilarene i den regionale overbygningen er i skrivende stund kultur, friluftsliv, reiseliv og kompetanseutvikling, og disse har igjen stillinger, fagutvalg og ulike aktiviteter knyttet til seg. De ulike aktivitetene varierer både i størrelse og varighet, fra de permanente ordningene med bokbuss og turistinformasjon til enkeltstående prosjekter som diverse kurs i omkring kompetanseutvikling er eksempel på. Aktivitetsnivået i regionen vitner også om at regionrådet ligger i fremste rekke i forhold til resten av landet, og med 10- 12 stillinger knyttet til den regionale overbygningen samt en årlig omsetning på i overkant av elleve millioner ligger de langt foran gjennomsnittet (Andersen: 2010). Til sammenligning viser relativt ferske tall (Vinsand & Nilsen: 2007) at 61 % av landets regionråd har en omsetning på under 2 millioner. Det høye aktivitetsnivået er på mange måter et paradoks til den utalte målsetningen om at regionrådet ikke først og fremst skal være en tjenesteprodusent, men heller inneha en rolle som tilrettelegger og utreder i forhold til modellvalg for produksjon av tjenester (Andersen: 2010). Tommelfingerregelen er uansett at vertskommunemodell velges såfremt den aksepteres av de involverte.

Konflikter og spenninger i samarbeidet

Alle overnevnte punkter tegner et bilde av en region med et relativt godt utbygd nettverk av aktiviteter, samtidig som disse som nevnt er støttet opp av en solid multilateral overbygning. Men til tross for dette er det også eksempler på konflikter og spenninger, og disse materialiserer seg først og fremst i forhold til lokalisering (Kassah: 1991). Det er ikke alltid den Vesterålske identiteten helt makter å sette lokale avveininger om hva man vinner og taper i skyggen, og i løpet av høsten 2010 ble dette eksemplifisert gjennom en konflikt omkring lokaliseringen av en stilling knyttet til RKK samt det nye prosjektet Vesterålen Kompetanse.

Vesterålen Kompetanse skulle være et nytt prosjekt under den interkommunale paraplyen og var ment som en videreføring av Regionalt Kompetansekontor som i mange år har lagt til rette for og formidlet utdanningstilbud. Rent praktisk var det ikke tale om at det skulle drive utdanning, men tilrettelegge og megle i forhold til utdanningsinstitusjonene som driver virksomhet, eller som ønsker det, i tilknytning til eksempelvis Vesterålen høyskolesenter og Narom på Andøya. Sekretariatet i regionrådet ønsket å lokalisere dette på Sortland, blant annet ut fra en argumentasjon om det kunne ta del i et fagmiljø og at det vill være en mer effektiv ressursutnyttelse, ettersom man da kunne dra nytte av lokaler og merkantile ressurser ved hovedkontoret. Dette ville ifølge sekretariatet utgjøre en besparelse på i overkant av 400 000 kr, i forhold til det andre alternativet som var en videreføring av RKK` s lokaler på Øksnes (Bladet Vesterålen: 21.09.2010). I tillegg til dette foreslo sekretariatet å flytte den nåværende lokaliseringen av RKK fra Øksnes til Sortland, etter at Arbeidstilsynet hadde konkludert med at nåværende lokaler ikke var egnet. Dette satte sennene i kok hos representanten fra Øksnes i AU, og temperaturen toppet seg da nevnte representant gikk ut i lokalpressen (Øksnesavisa) og rettet skarp kritikk mot sekretariatslederen for å sette samarbeidets fremtid i fare ved å komme med utspill om lokalisering. Debatten gikk så langt at sekretariatslederen så seg nødt til å spørre om han fortsatt hadde arbeidsutvalgets tillit, noe som ble bekreftet av samtlige representanter (Vol.no: 22.10.2010) Også rådmennene fikk gjennomgå i debatten som fulgte i kjølvannet av konflikten, og ble blant annet beskyldt for å spille en for stor rolle i forhold til AU ettersom det som tidligere nevnt er de som forbereder det mest av saker som går gjennom utvalget. Gjennom sin utredning til saken hadde også RU foreslått to prioriterte lokaliseringer, hvor Sortland var alternativ A, og dermed ble det hevdet at de hadde overspilt sin rolle. Den politiske diskusjonen i AU tilhører ifølge vedtektene ordførerne. I tillegg var ifølge debattantene konsensusprinsippet, som er grunnmuren for avgjørelsene som blir tatt i dette fora, utfordret.

Selv om det til stadighet ble uttalt fra begge sider i den ca 6 måneders lange konflikten, at Vesterålen Kompetanse var et prosjekt som var nødvendig og ønsket blant annet ut fra en erkjennelse om at Vesterålen har det laveste utdanningsnivået i Nordland, klarte ikke partene å komme til enighet. Lokaliseringsdebatten knuste til slutt prosjektet og i januar 2011 måtte AU erkjenne at de ikke kom videre i prosessen, og la prosjektet dødt. Foreløpig siste ord i saken kom fra regionrådslederen, som mente saken kommer opp igjen etter at en viss politisk modning har funnet sted. På den ene siden synliggjør denne konflikten hvor skjørt

samarbeidet er når det kommer til slike saker, og at det hersker stor mistenkelighet mot senteret på tross av en lang samarbeidstradisjon. På den annen side viser kanskje utfallet av konflikten at nødvendigheten av et samarbeid kanskje mange ganger er større enn lysten.

Et annet prosjekt som tydeliggjør problemene ved samstyring er KIKS- prosjektet, som dreide seg om en omfattende samordning av teknisk/ administrative funksjoner og enkelte tjenester, men som endte i ingenting etter en lengre prosess. Også her skulle man kunne anta at forholdene for en suksess lå godt til rette, og prosessen ble igangsatt etter beslutninger i samtlige kommunestyre i regionen om å slutte seg til (Andersen: 2010). I prosjektets tidlige fase var meningen at det skulle utredes fordeler og ulemper ved en ny kommunestruktur i regionen, men etter motstand fra deltakerkommuner ble målsettingen endret til å dreie seg om interkommunale samarbeidsløsninger. Denne justeringen av målsetning gjorde prosjektet spiselig for alle kommunestyrene, og la grunnlaget for det videre arbeidet (Andersen: 2010). Fokuset dreide også bort fra kommunale kjerneoppgaver og rettet seg mot områder som ikke skulle true den lokale autonomien, som IKT, fakturering, lønn, brannvern, innkjøp, kart og oppmåling. Dette er områder som teoretisk skulle være lite betent i forhold til samarbeid samtidig som synergiene ved en samordning nærmest er åpenbare, og dermed skulle forholdene ligge til rette for å få til et samarbeid.

Likevel var det ikke i saksdokumentet lagt skjul på at det var større ambisjoner ved prosjektet etter hvert som denne første fasen falt på plass. Målet var å bevege seg inn på kommunale kjerneområder som pleie/ omsorg og skole, men som en del av en "totrinns- rakett" var man først avhengig av å; "... lykkes med samordning innenfor de administrative funksjonene" (Felles saksutredning av KIKS- prosjektet). I sluttrapporten blir det også gjort et poeng av prosjektets faseinndeling og at det fortsatt gjensto arbeid i forhold til å "forankre problemstillinger og løsninger i kommunene. Det gjelder så vel politisk ledelse, administrativ ledelse, resultatenheter, institusjoner, sentrale personer i de prosesser som er skissert, ansattes organisasjoner, etc." (KIKS sluttrapport: 2003) Et felles saksfremlegg ble også utformet og fremlagt til behandling i de respektive kommunestyrene, men vedtakene som der ble gjort var så forskjellige (spesielt i forhold til tidshorison) at man fant det vanskelig å gå videre med prosjektet (Andersen: 2010). I likhet med konflikten omkring Vesterålen Kompetanse, ga kommunestyrene også her inntrykk av at man ønsket et samarbeid, men at man trengte mer

tid. At samarbeidet tok mål av seg å differensiere driften gjennom flere vertskommuner viste seg heller ikke å være tilstrekkelig, og dermed krasjlandet også dette prosjektet.

I “etterpåkløkskap” (den eneste sikre vitenskapen) er det spesielt to forhold som er viet oppmerksomhet. For det første hadde nok organisasjonsutviklingsprosessen vært tjent med at man ikke forgrep begivenhetene og koblet en rekke prosesser sammen, men heller latt den første fasen stå på egne ben og bli gitt muligheten til å utvikle seg selv (Andersen: 2010). For det andre synliggjør også prosessen hvor vanskelig det er å enes når man kommer innpå de kommunale kjerneområdene, og skal begynne å fordele funksjoner og arbeidsplasser seg imellom. Dette er en krevende øvelse hvor ansvarligheten overfor innbyggerne til å levere en fullverdig tjeneste fort kommer i konflikt med ønsket om å opprettholde lokale arbeidsplasser.

KIKS- prosjektet utspilte seg i perioden 1999- 2003, men selv om dette nå begynner å bli noen år siden er fortsatt et ømtålig tema blant nøkkelpersoner jeg har hatt kontakt med i forbindelse med dette prosjektet. Det første havarerte prosjektet som her er redegjort for, Vesterålen Kompetanse, ble avsluttet i januar 2011 og er dermed en del av konteksten Vesterålen Barnevern utspiller seg i. Det er de samme politikerne og partisammensetningene i kommunestyrene som avviste Vesterålen Kompetanse som eventuelt skal vedta Vesterålen Barnevern, og de har alle denne erfaringen med seg i bagasjen. Likevel er det store forskjeller både når det gjelder prosess og samarbeidsområde.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG BARNEVERN

I 2006 ble det rapportert at hver kommune i gjennomsnitt var medlem av 14 interkommunale samarbeid (Econ: 2006). Dette skulle bety at det for kommunene ikke er en ukjent form for oppgaveløsning. Siden den tid har man også fått to nye lovfestede organisasjonsmodeller, vertskommunemodellen og samkommunemodellen, selv om den siste riktignok må hjemles i forsøksloven. Det at man stadig har fått nye styringsstrukturer og velge mellom, må tas som et signal fra sentrale myndigheter om at man ønsker samarbeid samtidig som man ønsker å gi kommunene frihet til å velge i hvor stor grad og på hvilke områder man skal samarbeide. Likevel er det noen områder som peker seg ut som mer hensiktsmessige en andre og man ser blant annet at når det gjelder renovasjon representerer det en betydelig del av det totale samarbeidet på landsbasis. Dette er et område hvor man kan trekke åpenbare synergier ut av bli større, samtidig som det ikke truer den lokale autonomien.

Et annet område, som spesielt har fått vind i seilene etter at vertskommunemodellen kom på banen, er barnevern. I 2010 var det på landsbasis registrert 37 interkommunale barnevern som omfattet 109 kommuner. Det hersker noe usikkerhet rundt de nøyaktige tallene ettersom det er flere kommuner som er i prosess for- eller som nettopp har etablert nye samarbeidsmodeller, men veksten i antall kommuner som har inngått slike samarbeid er uansett betydelig. Mens et fåtall hadde organisert seg som interkommunale selskap benytter de aller fleste av disse seg av en administrativ vertskommunemodell. Men bakgrunnen for at barnevernet plutselig har blitt et så hett samarbeidsområde er mangefasettert og skyldes på ingen måte ene og alene at man nå har fått flere valgmuligheter når det kommer til lovregulerte styringsstrukturer og at det av den grunn er blitt mer hensiktsmessig å søke sammen i større enheter. Det kommunale barnevernet har siden sendt på 90- tallet og frem til i dag hatt en eksplosiv økning både når det gjelder antall saker og kostnadsutviklingen, noe som har ført til at mange kommuner har store problemer med å løse de lovpålagte oppgavene. Forklaringen på denne utviklingen er gjenstand for omfattende forskning (Norlandsforskning: "Det nye barnevernet", Telemarksforskning: "Kostnadsutvikling i det kommunale barnevernet", m. fl.) og har blant annet på makronivå blitt forklart med at vi står overfor store samfunnsmessige endringer både når det gjelder familiestruktur, jobb- og bosetningsmønster (Telemarksforskning: 2010). Disse relativt plutselige endringene på makronivå har naturlig nok også fått konsekvenser for

problemopphopningen i det kommunale barnevernet, og materialiserer seg gjennom utfordringer som er velkjent på mange sektorområder men som også finner sin kontekst i- og som må forklares utfra dette området. Nedenfor følger en kort oppsummering av hovedutfordringene:

Økonomi

For det første har man som nevnt spesielt i løpet av de ti siste årene hatt en eksplosiv økning i antall saker i det kommunale barnevernet. Mens det i 2000 var 31900 barn som var underlagt ulike typer tiltak hos barnevernet, var dette tallet økt til 46500 i 2009 (Nordlandsforskning: 2010). Bare siden 2005 ser man en økning på 8000 barn som får barnevernstiltak i eller utenfor opprinnelig hjem, noe som igjen har ført til at de totale kostnadene ved det kommunale barnevernet i samme periode økte fra 4,5 milliarder kroner til 6,1 milliarder kroner (Telemarksforskning: 2010). I prosent utgjør denne økningen utrolige 35,6 %. Dette har selvfølgelig ført til at kommunene bruker en stadig større del av kommunebudsjettet til barnevern, selv om dette er en liten tjeneste sammenlignet med sektorer som skole og pleie- og omsorg. Den generelle prisveksten i samme periode var på 19,6 % og forklarer dermed bare noe av økningen (Telemarksforskning: 2010). Hovedforklaringen er rett og slett at antall barn som omfattes av ulike tiltak har økt kraftig, og det er ingen tegn som gir varsel om at denne utviklingen er i ferd med å bremse opp (Nordlandsforskning: 2009).

Eksterne krav

For det andre har man hatt en eksplosiv økning i antall undersøkelsessaker som barnevernet må foreta. Når en sak meldes inn for barnevernet skal saken først vurderes av barnevernsleder før det så skal fattes et vedtak om man skal åpne undersøkelsessak. Et vedtak om undersøkelse binder opp økonomi, ettersom undersøkelse er et juridisk begrep som medfører at man er bundet av loven til å gjennomføre den enten de budsjettmessige rammene tillater det eller ikke. Det kan heller ikke være noe mål i seg selv å få ned antall undersøkelser. Er behovet der må det også møtes. I perioden 2000- 2009 var økningen i antall undersøkelsessaker på ca 46 %, og av disse er det hele 42 % som blir henlagt. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder etter at meldingen kom inn, og dette er en

av kontrollpunktene kommunene blir målt på under tilsyn fra fylkesmannen. Denne fristen har man store problemer med å etterleve, både nasjonalt og regionalt, og i Vesterålen har man i skrivende stund et gjennomsnittlig snittbrudd på ca 25 %, og enkelte kommuner rapporterer om fristbrudd på opp mot 50 % (Tjenesteanalyse Sortland: 2010). Etter at det eventuelt blir fattet vedtak om tiltak har man så en frist på 6 uker til å få utarbeidet en tiltaksplan som skal si noe om planlagt fremdrift og tiltaksprosess. Dette er også et område man blir kontrollert på under tilsyn fra fylkesmannen og hvor de fleste småkommuner har store problemer med å overholde de fastsatte frister. Et problem i forhold til bestrebelsene ved å overholde undersøkelsesfristene er, spesielt i en generalisttjeneste, at store ressurser kanaliseres inn i denne fasen og tapes lengre ut, noe som ofte medfører at kommuner som får problemer med å overholde frister på undersøkelse også får problemer i forhold til tiltaksplanfrister. Dermed forplanter dette problemet seg videre ut i systemet, og fører blant annet til at man ikke får gjennomført tilstrekkelig lovpålagt forebyggende arbeid som igjen skal være med å demme opp for behovet for barnevernstjenester. I et interkommunalt samarbeid vil man, forutsatt at det innbefatter et tilstrekkelig antall årsverk, kunne organisere seg på en slik måte at man har bedre forutsetninger for å møte det økende behovet for undersøkelser, gjennom for eksempel å organisere i team som jobber målrettet mot oppdelte fag- eller prosessområder. På denne måten har man mulighet til å bygge kompetanse og erfaring som medfører at slike saker potensielt kan gå raskere gjennom systemet og dermed bidra til en god saksgjennomstrømning og en mer effektiv forvaltning. Selv om kvaliteten på tjenestene barnevernet leverer har vist seg vanskelig å måle (Telemarksforskning: 2010), er det ingenting som tyder på at den forringes gjennom slike tiltak. Heller tvert i mot. Men det at man får mulighet til å dele opp tjenesten i spesialistområder er også som nevnt betinget av at man rår over et minimum av årsverk, noe som leder over i et annet problemområde:

Dimensjonering/ sårbarhet

Antall ansatte i det kommunale barnevernet har økt hvert år, men langt mindre enn antall barn som er omfattet av barnevernstiltak. Dette er en faktor som kan gjøre tjenesten sårbar. Små kommuner med lavt antall årsverk i utgangspunktet er spesielt utsatt i forhold til denne problematikken. Generelle forhold som kan gjøre tjenesten sårbar er:

- Barnevernstjenester med færre enn 3 årsverk blir sårbare og lite robuste i forhold til sykemeldinger, ferieavvikling, vakanser og annet fravær.
- Barnevernstjenester med færre enn 1.5 ansatte pr 1000 barn i alderen 0-22 år vil ha stor belastning på hver ansatt.
- Barnevernstjenesten kan være sårbar og mangle nødvendig robusthet hvis antall undersøkelser overstiger 8 barn pr ansatte til enhver tid og samtidig oppfølging av over 13 barn pr ansatte. (Fylkesmannen i sør- trøndelag)

Sammenligner man disse tallene med de faktiske forhold i Vesteråsregionen, kan det stilles spørsmålsteget ved dimensjoneringen av de fleste tjenestene i regionen. Her som i resten av landet viser utviklingen et økende gap i forholdet mellom vekst i oppgaver og antall ansatte. En sammenslåing av tjenesten vil tilsi at man får en tjeneste på minimum 30 ansatte, noe som vil bety helt andre forutsetninger for å kunne drive en helhetlig tjeneste med grunnlag for faglig spesialisering internt i tjenesten. Denne kan for eksempel være knyttet opp mot bruk av en bestemt fagmetodikk eller knyttet opp mot bestemte brukergrupper. Et annet poeng i forhold til sammenslåing er at kommunene som inngår vil ha tilgang til alle ansatte ved en eventuell krisesituasjon, selv om man ikke oppgraderer tjenesten ved oppstart. Dette medfører at man i tilfellet Vesterålen, formelt sett vil ha 30 ansatte i hver kommune ved en eventuell sammenslåing.

Kompetansekrav

Samtidig som man ser en økning i antall saker, er det også en tendens i retning av stadig mer kompliserte saker. Kompliserte saker fører også med seg økte kompetansekrav til de ansatte, og juridisk samt psykologisk kompetanse blir en stadig større del av kompetanserepertoaret en barnevernskonsulent må være i besittelse av. I tillegg må man ha gode kunnskaper om fagområder som sosialt arbeid, organisasjonsteori samt moral og etikk for å kunne ivareta oppgaver man er pålagt gjennom barnevernloven og for å kunne arbeide med barn og familier med sammensatte behov. Sentrale myndigheter legger opp til at forskning og utvikling skal legge grunnlaget for et barnevern som gjennom å være kunnskapsbasert skal sikre likeverdige tjenester og god faglig styring. I NOU 2009: 08 fremhever et offentlig utvalg at;

“Å sikre at ansatte i barnevernet har nødvendig kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å realisere barnevernets mandat. Dette understreker behovet for relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.”

Utvalget foreslår videre at det legges til rette for en sertifiserings- og autorisasjonsordning for barnevernsansatte for en kvalifikasjonsnormering og betryggende kompetansekontroll. En slik ordning vil innebære en skjerping av hvem som kan utføre barnevernsarbeid, og vil stille kommuner overfor ytterligere store utfordringer i forhold til rekruttering av ansatte. Det å kunne tilby ansatte et fagmiljø som legger til rette for faglig utvikling vil da også nærmest bli et formelt eksternt krav som man må søke løsninger på.

Fagmiljø

Små tjenester vil ikke bare ha problemer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft men også med å klare å bygge et fagmiljø som kan være med å utvikle den kompetansen som trengs i et nytt utfordringsbilde. Dette betyr i neste omgang at tjenester må kjøpes eksternt, spesielt i forhold til saker som skal videre til domstol, noe som fører med seg store utgifter. I eksempelet Vesterålen er den samlede årlige utgiften til kjøp av sakkyndig- og juridisk kompetanse på ca 2 000 000.- årlig (Forutredning VBV: 2009). Det kostnadsbesparende potensialet ved å bli større og ha muligheten til å ha denne spesialist kompetansen internt i organisasjonen er stort, samtidig som det fører med seg en sikring av det rettssikkerhetsmessige aspektet. Det å kunne ha en jurist tilgjengelig for rådgiving allerede så tidlig som i meldingsfasen, kan være med på å stake ut kursen i riktig retning slik at unødig inn gripen i den private sfæren og unødig bruk av et allerede presset ressursgrunnlag unngås. Erfaringer fra etableringer av interkommunale barnevern (bla HALD- samarbeidet) viser også at man kan dempe ressursbruken i forhold til kjøp av sakkyndig kompetanse (f. eks. psykologer) ved å få tilgang til et fagmiljø. Dette begrunnes i første rekke med at kjøp av slike tjenester ofte bunner ut i lav tillit til egen utredning før saker skal opp til domstol, og at denne tilliten heves gjennom drøftinger og støtte man har tilgang til i et større fagmiljø. En side av saken er at man gjennom et tilstrekkelig dimensjonert fagmiljø kan drive målrettet kompetanseutvikling og dermed legge til rette for at ansatte kan spesialisere innenfor bestemte fagfelt. På den annen side kan man hevde at det å være en del av et fagmiljø er kompetansehevende i seg selv (Telemarksforskning: 2006).

Ubehagelig nærhet

Det å ha nærhet til brukergruppene man skal forvalte en tjeneste i forhold til er et mål i seg selv ettersom man da både har mulighet til å få tilbakemeldinger om tiltakene man iverksetter treffer, samtidig som man i større grad kan identifisere nye behov og justere arbeidet i forhold til dette. Men nærhet til brukerne er ikke nødvendigvis bare et gode i barnevernet. Flere forskningsbidrag hevder at barnevernsarbeidere i små kommuner unngår eller ikke tør å gripe inn i alvorlige saker, ettersom nærheten til lokalsamfunnet fører til at de føler seg presset av lokalsamfunnets verdier (Lichtwarck & Clifford: 2010). Det upersonlige saksorienterte weberianske byråkrati virker fjernt når man møter personen bak en saksmappe ansikt til ansikt nærmest daglig på den lokale butikken, eller når dette er en person man deler andre roller med i hverdagen. Det er få andre offentlige tjenesteområder hvor man så til de grader griper inn i den private sfære, og dette oppfattes som en spesielt stor belastning i små kommuner. På den ene siden kan høyt sykefravær blant de ansatte være et resultat av denne belastningen. På den andre siden kan dette som nevnt komme til uttrykk gjennom at man i størst mulig grad unngår inngripen både på grunn av at man disiplineres av lokalsamfunnets normer, men også på grunn av at man står nokså alene i stormen og ikke har noe fagmiljø å hente både faglig og personlig støtte fra. Et eksempel som belyser denne problemstillingen godt ser man i en kommune som forut for etableringen av et interkommunalt samarbeid ikke hadde hatt omsorgsovertakelser. Et halvt år inn i samarbeidet hadde man fire. I dette tilfellet var det ikke snakk om saker som var et resultat av plutselige endringer, noe som blir bekreftet ved at også andre samarbeider rapporterer om samme mønster. Forklaringen på denne økningen kan man både finne i muligheten til å fordele saker til ansatte i forhold til bosted/ bekjentskap, men også i kompetanseøkningen og tilliten til egen vurdering som er et resultat av å tilhøre et større fagmiljø. Også et mer målrettet arbeid som ikke bare bærer preg av brannslukning fører med seg økning i antall saker, ettersom forskning viser at man da har en tendens til å fange opp underliggende saker som man tidligere ikke hadde kapasitet til å ta tak i (Telemarksforskning: 2010). Likevel er det grunn til å anta at den bakenforliggende variabelen, som et fagmiljø i dette tilfellet er, ikke forklarer hele bildet.

Det må også bemerkes at problemstillingen med å unngå for nære saker er et av punktene som oftest blir nevnt når kommuner initierer slike samarbeider.

INTERKOMMUNALE MODELLVALG

Fra sentralt hold oppfordres det som nevnt til å møte disse utfordringene gjennom ulike former for interkommunale samarbeid, og i praksis innebærer det at man står overfor tre ulike hovedmodeller; kompetansemodellen, vertskommunemodellen (med eller uten folkevalgt nemnd) eller samkommunemodellen. Som tidligere nevnt finnes det også eksempler på at enkelte samarbeid har valgt å organisere seg som interkommunalt selskap (blant annet barnevernssamarbeidet i vest- telemark), men etter at vertskommunemodellen ble en del av det legale rammeverket, har barnevern som samarbeidsområde økt kraftig i antall og de aller fleste velger å benytte seg av denne (§ 28 i kommuneloven). Forsøk med samkommunemodellen i Innherred hvor barnevern er blitt innlemmet i porteføljen er også gjort, og erfaringene derfra er meget gode og det rapporteres om en måloppnåelse som ikke kunne vært oppnådd med andre organisasjonsmodeller (Vinsand, Nilsen & Langset: 2010). Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på hva de ulike organisasjonsformene innebærer og hvilke fordeler og ulemper som hefter ved de ulike modellvalgene.

Kompetansemodellen:

Innebærer at det opprettes et samarbeid om spesielt kompetansekrevende oppgaver som kommuner ikke klarer å opprettholde et fullverdig tilbud på selv. Innenfor denne modellen beholder den enkelte kommune ansvaret for utøvelse av barnevernsarbeid i henhold til barnevernsloven, og opprettholder den lokale administrasjonen og barnevernsleder med vedtaksmyndighet. Utgangspunktet er med andre ord at majoriteten av arbeidet fortsatt skal utføres innenfor rammen av de involverte kommunene. Et slikt begrenset samarbeid vil for eksempel kunne arte seg på en slik måte at man vil kunne få assistanse ved sykefravær, eller i perioder hvor arbeidsmengden topper seg, samtidig som det kan omfatte felles fagutvikling gjennom felles fagdager og andre kompetanseutviklingstiltak. Reguleringen av slike tiltak vil kunne foregå gjennom samarbeidsavtaler, og krever ingen organisatorisk overbygging. Det vil ha små konsekvenser for de ansatte og for den politiske styringen av tjenesten. Dette fører til at det er relativt små risikoer som tas ved å inngå et slikt samarbeid ettersom retrettmulighetene er gode og investering i infrastruktur er beskjeden, men faren er at også effekten av slike samarbeider kan vise seg og bli beskjeden ettersom det er liten reell endring og spore.

Oppgjøret med den utløsende årsaken til problemet kan i slike tilfeller vise seg å være ofret på enighetens alter, og løsningen kan i mange tilfeller bære preg av en pragmatisk tankegang hvor dette var så langt som de involverte var villige til å strekke seg.

Men en av hovedutfordringene vil høyst sannsynlig være at det kan hefte relativt store transaksjonskostnader ved ordningen. For det første hjemler den ikke myndighetsoverførelse til en leder, noe som innebærer at det må holdes løpende kontakt mellom den sentrale enheten og kommunen hvor klienten er hjemmehørende under prosessen med å få ferdigstilt en sak som er overført. Variasjon i de involverte kommunenes kultur, praksis og rutiner kan vanskeliggjøre arbeidet med å skape en helhetlig tjeneste både i forhold til prioriterte områder og arbeidsinnsats samtidig som det hemmer effektivitet og fleksibilitet i det daglige arbeidet (NIVI: 2010). Likevel er det all grunn til å tro at en kompetansemodell vil skape resultatforbedringer spesielt på grunn av tilgangen til en større faglig infrastruktur. Erfaringer har også vist at dette kan være med på å bygge tillit og erfaringer på veien mot et mer helhetlig samarbeid (NIVI: 2010).

Vertskommunemodellen:

Vertskommunemodellen er et mer helhetlig alternativ som etter kommunelovens § 28 a og b åpner for et samarbeid om myndighetsutøvelse og myndighetsoverføring til en leder. Denne modellen må reguleres gjennom en avtale som vedtas i hvert enkelt kommunestyre og som delegerer myndighet til en vertskommune. Vertskommunen overtar deretter arbeidsgiveransvaret for de ansatte og står ansvarlig for å tilrettelegge og dimensjonere administrasjonen slik at den er i stand til å overta arbeidsoppgavene.

Det er to alternativer innenfor denne modellen. Vertskommune med felles folkevalgt nemd er et alternativ som velges der kommunene mener at samarbeidet er av prinsipiell betydning. Nemda har i denne modellen ansvaret for at oppgavene blir løst innenfor rammene av den gjeldende avtalen, og innehar kompetansen til å fatte bindende vedtak på vegne av deltakerkommunene. I nemda skal det sitte minst to representanter fra hver av

deltakerkommunene, men ettersom den inngår i organisasjonen betraktes de ikke som eget rettssubjekt.

På områder som ikke anses å være av prinsipiell betydning benyttes en administrativ vertskommunemodell. Her delegeres myndigheten sidelengs, fra de involverte kommunestyrene til vertskommunen og videre ned til administrasjonssjefen. Men hvilke oppgaver som kan anses å være av prinsipiell er ikke et uproblematisk spørsmål og må avklares gjennom grundig diskusjon før et eventuelt samarbeid inngås. Eksempler på dette ser man spesielt innenfor barnevern som samarbeidsområde hvor man ser at ulike kommuner vurderer dette ulikt, og ender opp med å benytte både en administrativ vertskommunemodell og vertskommune med nemd på samme oppgave avhengig av hvilken konklusjon de trekker. I O.t.p nr. 95 (2005- 2006) blir ikke- prinsipielle oppgaver vurdert til å være kurante saker uten stor grad av skjønnsutøvelse, for eksempel sterkt regelstyrte ansvarsområder med krav om stor fagkompetanse og hvor det i mindre grad er rom for lokalpolitisk skjønn. Slike oppgaver som i dag i stor grad er delegert fra lokalpolitikerne til administrasjonen, vil være relativt uproblematisk å delegere til en annen kommunes administrasjon (NIVI: 2010).

På den ene siden kan det hevdes at barnevern er et område som egner seg godt til å benytte en administrativ vertskommune modell, ettersom de statlige krav og regelverk er så godt definert at det i prinsippet ikke skal være rom for store lokale variasjoner. På den annen side kan nettopp barnevern være et viktig satsingsområde i en kommune, og dermed vil en delegasjon til en vertskommune av et av kjerneområdene kunne oppfattes som en avpolitisering og som et tap av legmanns skjønn og kompetanse. Kommunens behov for å samordne tjenesten med andre tjenesteområder kan også svekkes ved at det er en organisasjon utenfor kommunestyre som skal være driftsansvarlig. I en modell med nemnd vil nemndrepresentanter tross alt ha kontakt både med kommunestyre, partigruppe og innbyggerne, og på denne måten åpner modellen for en viss politisk styring fra samarbeidskommunene. Denne problemstillingen er i noen samarbeid søkt løst gjennom at det opprettes en referansegruppe som møtes 1- 2 ganger i året.

Likevel viser erfaringer at man i de fleste interkommunale barnevernssamarbeider velger å benytte seg av den administrative vertskommunemodellen (§ 28b). Behovet for en nemd veies trolig opp mot ønsket om en enkel samarbeidsløsning som er mest mulig kostnadseffektiv, ettersom en hyppig brukt beveggrunn for å initiere et samarbeid er at man først og fremst ønsker å få mer tjeneste igjen for hver krone og ikke nødvendigvis spare noe (Kommunestyrevedtak Vesterålen region: 2009, Kommunestyrevedtak HALD- samarbeidet: 2008).

Ifølge barnevernsloven skal det også være en leder som står ansvarlig for oppgavene som blir utført i henhold til loven. I et administrativt vertskommunesamarbeid foregår dette ved at kommunestyret instruerer administrasjonssjefen om en delegasjon av ansvaret videre til administrasjonssjefen i vertskommunen, og denne delegasjonen inkluderer også myndighet til å utpeke en barnevernsleder i vertskommunen. I vertskommunesamarbeid med politisk nemnd er det nemda som delegerer myndigheten videre til administrasjonssjefen, og også her er det barnevernslederen som er øverste myndighet i barnevernsfaglige spørsmål. I begge tilfellene er det ikke anledning til å instruere eller overprøve lederens vedtak i barnevernsfaglige spørsmål.

Fylkesmannen har tilsynsansvar med kommunenes ansvar som følger av barnevernsloven, og skal ved en etablering orienteres om samarbeidet (NIVI: 2010). Ifølge kommunelovens § 28k nr. 1 skal statlige tilsyn rette pålegg eller sanksjoner til vertskommunen der samarbeidskommuner har overlatt utførelsen. Det er med andre ord vertskommunen som står ansvarlig for at eventuelle pålegg eller sanksjoner etterkommes. Samtidig er det verdt å merke seg at det fremdeles er den enkelte kommune som har det formelle ansvaret for de lovpålagte oppgavene, også der beslutningsmyndighet er overdratt til en vertskommune:

”Overføring av myndighet etter § 28 a inneber ikkje at ansvaret blir flytt frå kvar enkelt kommune til vertskommunen. Det ansvaret som i lov er lagt på kommunar og fylkeskommunar, ligg framleis hos kommunen og fylkeskommunen, sjølv om oppgåver og avgjerdsrett er delegert til ein vertskommune.” (Ot. Prp. nr. 95: 2005- 2006)

Dette innebærer at det er samarbeidskommunene som står ansvarlig overfor innbyggerne, selv om produksjonen foregår i en annen kommune. Denne dualiteten i ansvarsforholdet kan noe forvirrende, ettersom hjemkommunen har det overordnede politiske ansvaret gjennom avtalestyring mens det er uklart hvem som har det juridiske ansvaret for at innbyggernes rettigheter og lovens bestemmelser følges opp (NIVI: 2010). Den faktiske innflytelsen de har over selve tjenesteproduksjonen reguleres gjennom samarbeidsavtalen hvor finansiering, kvalitet og omfang spesifiseres, og det er derfor avgjørende at det gjøres et grundig arbeid i den fasen av samarbeidet. Også håndtering av eventuelle tvister og interessemotsetninger må komme klart frem her.

En stor fordel som vertskommunemodellen åpner for er muligheten for oppbygging av en større og mer kompetent organisasjon gjennom en styrking av fagmiljøet i vertskommunen. Dette er en faktor som både kan føre til bedre kvalitet på tjenesten gjennom et stabilt fagmiljø, samtidig som det vil gjøre det lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft. Avveiningen for samarbeidskommunene er at dette i stor grad er et null- sum spill, som fører til at oppbyggingen av miljøet i vertskommunen går på bekostning av miljøet hos de som kjøper tjenesten, siden dette miljøet i prinsippet legges ned. Problemet kan søkes løst ved at organiseringen av tjenesten foregår med utstasjonerte medarbeidere ved lokalkontorer, som sikrer lokal tilstedeværelse.

På den annen side kan det argumenteres for at siden samarbeidet ikke krever oppbygging av en ny organisasjon, vil det i prinsippet være relativt uproblematisk å trekke seg ut fra det for samarbeidskommunene hvis ikke organiseringen skulle svare til forventningene (NIVI: 2010). I praksis vil det nok likevel ikke være like enkelt å bygge opp igjen hverken organisasjon eller kompetanse hvis samarbeidet har vært av en viss størrelse og foregått over lengre tid. På samme måte vil vertskommunen støte på utfordringer i slike tilfeller, ettersom man der har bygd opp både kapasitet og kompetanse utover det man selv har behov for. På denne måten kan man hevde at retrettmulighetene er tilstede for alle involverte, men at disse ikke vil være kostnadsfrie å sette ut i livet for noen av dem..

Vertskommuneløsningen innebærer at man flytter den aktuelle tjenesten ut av kommunen og dette gjør som tidligere nevnt at man skaper en større distanse til brukerne av tjenesten. Når det gjelder tilfellet barnevern som samarbeidsområde er ikke dette nødvendigvis bare et onde, ettersom det er et personsensitivt felt hvor man kan argumentere for at større avstand er en

faktor som er med på å gjøre tjenesten mer tilgjengelig. I evalueringer av interkommunale barnevern (Brantzæg: 2006) er det mange samarbeider som melder om at brukere foretrekker å møte barnevernet ved hovedkontoret istedenfor ved det lokale kontoret i sin hjemkommune, fordi de følte seg mer anonyme når de unngikk å gi seg til kjenne i eget kommunehus.

Når det gjelder distanse i forhold til det å drive forbyggende arbeid er dette et område som også kan ivaretas gjennom en utstrakt og mer planmessig kontakt med samarbeidsaktører (politi, skole, barnehager etc.). Det er heller ikke til å komme bort fra at det med dagens press på ressursene i mange småkommuner er blitt et nedprioritert område (Tjenesteanalyser Vesterålen: 2010), hvor en slik planmessig kontakt uansett vil innebære et løft. En kan også hevde at distansen mellom innbyggerne og de folkevalgte blir større, men dette et velkjent problem innenfor alle former for interkommunalt samarbeid og er en avveining man må gjøre opp mot gevinsten av en mer effektiv og kvalitativt bedre tjeneste.

Distansen mellom politikerne i samarbeidskommunene og tjenesten som flyttes utenfor kommunegrensene kan også føre til at de mister nærkontakten med tjenesten, noe som igjen kan føre til at informasjonen og kunnskapen omkring utfordringene som hefter ved tjenesten gradvis svekkes over tid (NIVI: 2010). Dette kan gjøre det utfordrende å ivareta ombudsrollen som lokalpolitikere skal ha. Innenfor barnevernet ser man en parallell erfaring til dette i den nye nemndordningen. Tidligere var det kommunepolitikere i kommunale barnevernsnemnder som behandlet de alvorligste barnevernssakene, men denne rollen ble etter hvert overtatt av fylkesnemnda. Denne ordningen ivaretar det juridiske aspektet på en bedre måte og har nok dermed utvilsomt ført med seg en større grad av likhet for loven uavhengig av bosted, men samtidig forsvant noe av de bevilgende politikernes forståelse for hvilke- og omfanget av utfordringene som gjør seg gjeldende i barnevernet (AN: 09. 03. 11, s. 6).

Samkommunemodellen:

Denne modellen er i skrivende stund ikke regulert i kommuneloven og krever forankring i forsøksloven. Den kan gjennomføres som forvaltningsforsøk over fire år med mulighet for to års forlengelse (Econ: 2004). Det er imidlertid en kjent sak at arbeidet med å få lovfestet denne modellen er kommet langt, noe som henger tett sammen med nye behov som følge av implementeringen samhandlingsreformen (NIVI: 2010). samkommunemodellen er i likhet

med vertskommunemodellen utviklet for å skape forsvarlige rammer for interkommunale samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse, og vil derfor være meget relevant i forhold til barnevern. Av denne grunn vil det her være naturlig å se nærmere på hva den innebærer og hvilke muligheter den bærer med seg, selv om den enda ligger i startgropen og foreløpig strengt talt ikke kan betraktes som noe varig alternativ.

Organisering etter denne modellen innebærer at alle interkommunale oppgaver for to eller flere kommuner samles under ett felles politisk sammensatt styringsorgan (NIVI: 2010). Representantene som skal sitte i samkommunestyret samt oppgavene og myndigheten utpekes og overføres fra kommunestyrene, og kommunene har også ansvaret for å finansiere driften. Styret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg som kan ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne forholder seg igjen til en permanent administrasjon som igjen leder interkommunale fagenheter som igjen er en del av kommunenes organisasjon men er underlagt administrasjonssjefen og samkommunestyret (NIVI: 2010). Videre gjelder forvaltningsloven for samkommunen mens tilsyn og klagesaker går under særlovgivningen. Med andre ord er organiseringen her underlagt de samme prinsippene som for en vanlig kommune.

Samkommunemodellen er blitt markedsført som et godt alternativ til kommunesammenslåinger, og åpner for at kommunale kjerneoppgaver kan flyttes over til en interkommunal arena uten at hjemkommunen mister politisk styring over dem. Det kan også tenkes en rekke varianter av samstyring med utgangspunkt i denne modellen avhengig av omfang, myndighetsfordeling, antall deltakere, politisk og administrativ organisering og lokalisering av personell (NIVI: 2010). Grunnprinsippene i løsningen tar imidlertid utgangspunkt i et felles politisk organ og en enhetlig administrasjon. Modellen innebærer også at samkommunen er juridisk subjekt, noe som åpner for at den kan opptre som vertskommune og inngå avtaler med andre kommuner eller andre aktører. Til forskjell fra vertskommunemodellen delegeres ikke myndighet her fra samarbeidskommunene men overføres, noe som medfører at det er samkommunen som har det overordnede ansvaret for de lovpålagte oppgavene i modellen. Dette betyr videre at det ikke er knyttet noen usikkerhet til hvor det juridiske ansvaret ligger.

ECON- Analyse pekte i en utredning om hva samkommunen innebærer på følgende punkter som det var grunn til å tro at samkommunemodellen enn andre samarbeidsformer eller sammenslutninger:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommune-styrer unødvendig.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver.
- Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunen gir handlefrihet i forhold til andre løsninger, både andre former for samarbeid og kommunesammenslutning.
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommune-overskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Det knytter seg også noen ulemper til modellen og først og fremst vil det åpenbart være problematisk med den midlertidigheten som i dag hefter ved den, som følge av at den må hjemles i forsøksloven (NIVI: 2010). Man kan heller ikke undervurdere kommunestyrenes reduserte betydning som oppgaveløser og ansvarlig organ i forhold til innbyggerne, samtidig som samkommunenestyret lett kan oppfattes som et ekstra forvaltningsnivå. Dette er for øvrig en beskyldning som også tidligere har blitt rettet mot interkommunale samarbeid som sådan. Men med en stadig mer aktuell debatt omkring fylkeskommunens berettigelse (Andersen: 2010) kan det tenkes at det interkommunale ville vært en naturlig arvtaker til dette forvaltningsnivået heller enn at man får et ekstra. Et eksempel på at dette er en gangbar vei kan man se i Finland, som har om lag like mange kommuner som Norge, hvor viktige deler av oppgaveløsningen blir basert på interkommunale samarbeid etter samkommuneprinsippet.

Oppsummering

Utfordringene i det kommunale barnevernet er som redegjort for massive, og det er lite som tyder på at spesielt småkommuner har mulighet til å møte disse innenfor rammene av egen organisasjon. En mulighet ligger i å søke sammen under en interkommunal paraply, og da står valget mellom de tre modellene som er beskrevet overfor. Etter at samkommunen etter all sannsynlighet blir lovfestet vil det ikke komme flere modeller, og det eneste alternativet som står igjen da vil være kommunesammenslåinger. Dette er det mest fryktede alternativet for de fleste kommuner. Når så både utfordringene og de strukturelle mulighetene er belyst, blir et naturlig oppfølgingsspørsmål:

“Hvilke begrensninger gjør seg gjeldende?”

Disse vil jeg forsøke å belyse gjennom å følge prosessen fram mot et interkommunalt barnevern i Vesterålen.

METODE

“More discoveries have arisen from intense observation than from statistics applied to large groups,”

-W. I. B. Beveridge

Innledning

Som tidligere redegjort for baserer denne oppgaven seg på studiet av en case, det vil si Vesterålen interkommunale barnevern som kritisk case. Case- studier kjennetegnes ved at fokuset er rettet mot å gå i dybden og studere mye informasjon om en eller få enheter (Thagaard: 2003). Men det har historisk sett vært liten enighet om hva begrepet egentlig inneholder. En definisjon er at case studier omhandler en empirisk avgrenset enhet, som en gruppe eller en organisasjon (Thagaard: 2003). Et annet perspektiv som er utbredt i litteraturen omkring case studier er at det er undersøkelser hvor fenomenet studeres i sin naturlige sammenheng og hvor undersøkelsen baserer seg på flere kilder av data (Yin: 1989). I Ringdahl (2001) definerer han case studier som intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter, og bemerker at hovedpoenget er å oppnå rikholdig informasjon om de enhetene som undersøkelsen fokuserer på. Men alle disse definisjonene har klare likhetstrekk med vanlige definisjoner av feltundersøkelser, noe som signaliserer at det i praksis ikke finnes noen allment akseptert definisjon av begrepet. I tillegg til uenigheten som har hersket omkring definisjonen av studiet, har det også vært diskusjoner rundt case studiets berettigelse som vitenskapelig metode.

Kritikk og forsvar av case- studiet

Diskusjonen omkring den statistiske generaliserbare retningen med et høyt antall casers fortrefelighet, og casestudiens notoriske upålitelighet, har i forskningsmiljøer gått høyt og i mange år ble case studien avvist som ikke- vitenskapelig. I beste tilfelle ble den betraktet som et godt redskap for å utvikle hypoteser og heller som et innledende supplement til den

etterkommende statistiske undersøkelsen, i hvert fall hvis arbeidet skulle ha noen som helst ambisjon om å foreta generaliseringer og si noe utover tilfellet som var studert.

I boken "*Rationalitet og makt; det konkrete videnskap*" (1991) tar Flyvbjerg et oppgjør med kritikerne som mener at case studiet er unyansert, misvisende og ikke kan produsere informasjon med gyldighet utover enkelttilfellet. Han mener at de problemene som er forbundet med denne oppfattelsen kan sammenfattes i fem misforståelser om case studiet:

- Generell kontekstuavhengig viten er mer verdifull enn konkret praktisk kontekstavhengig viten
- Man kan ikke generalisere på grunnlag av en enkelt case og derfor kan studiet ikke bidra til vitenskapelig utvikling.
- Case studiet er mest nyttig til hypotesegenerering, det vil si i første trinn av en samlet forskningsprosess, mens andre metoder er mer velegnet til hypotesetesting og teoriutvikling.
- Case studiet inneholder en tendens til verifikasjon, forstått som en tilbøyelighet til å bekrefte forskerens forutinntatte holdninger.
- Det er ofte vanskelig å oppsummere konkrete case studier i generelle utsagn og teorier.

Disse misforståelsene tilbakeviser han over flere trinn. For det første vil en ekspert på et område først og fremst være en ekspert i kraft av at han har inngående kjennskap til flere tusen konkrete caser. Hvis en forsker ene og alene har kjennskap til kontekstuavhengig viten og teori, vil dette fjerne han fra den virkelighet han ønsker å si noe om. Resultatet av denne avstanden til virkeligheten og mangelen på feedback vil lede til en uutviklet læringsprosess, som i verste tilfellet gjør forskningen til en rituell akademisk øvelse hvor form blir viktigere

enn innhold. Det ironiske ved den analytiske rasjonalitet er jo at den er utilstrekkelig for gode resultater, også hvis man opererer som forsker.

Et annet poeng som blir påpekt i forbindelse med den første misforståelsen er at det ikke eksisterer forutsigende teori i studier av mennesker og samfunn, og han lanserer derfor en rettelse som lyder:

“Forutsigende teori eksisterer ikke i studiet av mennesker og samfunn. Konkret kontekstavhengig viten er derfor mer verdifull enn forgjeves søken etter forutsigende teori.”

Når det gjelder kritikken som hevder at man ikke kan generalisere med utgangspunkt i en case blir denne tilbakevist blant annet på grunnlag av at det finnes en rekke eksempler på viktige vitenskapelige generaliseringer som har blitt gjort ved hjelp av cases. Blant annet ble Galileis forkastelse av Aristoteles oppfattelse av den fysiske lov for fritt fall gjort etter et tankeeksperiment som ble etterfulgt av ett praktisk eksperiment (Flyvbjerg: 1991, s. 145). På den annen side er case studiet en meget velegnet metode for å falsifisere generalisert viten, jmf. Poppers “alle svaner er hvite” eksempel; funnet av en enslig sort svane vil være tilstrekkelig til å velte dette utsagnet. Et annet poeng som blir gjort, er at generaliseringens betydning er sterkt overdrevet for den vitenskapelige utviklingen, ettersom dette bare er en av mange måter man kan fremskaffe og akkumulere viten. At kunnskap ikke kan generaliseres er ikke ensbetydende med at den er ubetydelig for et fagområde eller for et samfunn. Derfor:

“Man kan ofte med fordel generalisere på grunnlag av en enkelt case, og case studiet kan utmerket bidra til vitenskapelig utvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Men formell generalisering er overvurdert som kilde til vitenskapelig utvikling, mens det gode eksempelets makt er undervurdert.”

Videre argumenterer han for at generaliserbarheten av case studier også ytterligere økes ved at man velger ut en kritisk case. Hvis formålet med en undersøkelse er å oppnå et bredest mulig

informasjonsgrunnlag, er det ikke gitt at tilfeldige stikkprøver eller gjennomsnittlige størrelser er det mest hensiktsmessige å observere. Hvis hensikten er å forstå problemet kan det være mer interessant å få kartlagt de bakenforliggende variablene som er kimen til et gitt problem og hvilke konsekvenser problemet kan forårsake, enn å beskrive problemenes symptomer og hvor ofte de forekommer. En kritisk case defineres som en case som; “... *har strategisk betydning i forhold til en overordnet problemstilling.*” Dermed kan man spare både tid og ressurser ved å undersøke en kritisk case, ettersom man kan identifisere et “mest/ minst-sannsynlig tilfelle” i forhold til en teori, for så å teste teorien opp mot dette. Utfra denne argumentasjonen kan man altså trekke:

“Case studiet er nyttig både til generering og testing av hypoteser, men er ikke begrenset til disse forskningsaktivitetene.”

Når det gjelder tendensen til verifikasjon i case studiet, pekes det på at hangen mot dette er et grunnleggende trekk hos mennesket uansett virksomhet. Men at dette er et problem som hefter spesielt ved case studiet avvises, på grunnlag av at det her er større rom for forskerens subjektivitet og skjønn ettersom en case studie er mindre skjematisk oppbygd enn mer kvantitative, hypotetisk- deduktive metoder. Gjennom at man kommer så tett på virkeligheten, og tester oppfattelsene direkte i forhold til et fenomen som utspiller seg i praksis, er man tvunget inn på virkelighetens premisser istedenfor undersøkelsens. Erfaringer viser at denne nærheten til det man studerer innebærer en læringsprosess for forskeren som er en forutsetning for avansert forståelse. Denne læringsprosessen fører ofte til at man endrer eller nyanserer sin opprinnelige oppfattelse av fenomenet. Dermed er neste konklusjon:

“Det er ingenting som tyder på at case studiet i større grad enn andre metoder inneholder en tendens til verifikasjon av forutinntatte oppfatninger hos den eller de forskerne som utfører studiet. Tvert i mot tyder erfaringer på at case studiet inneholder en tendens til falsifikasjon av forutinntatte oppfatninger”.

Kritikerne av case studiet hevder også at det er vanskelig å oppsummere konkrete caser i enkle formularer, generelle utsagn og teorier. Dette gis kritikerne langt på vei medhold i, men spørsmålet blir like mye om den slags oppsummeringer er ønskelig eller i det hele tatt mulig? Den regelformulering som finner sted når forskere oppsummerer sine arbeider i teorier er først og fremst karakteristisk for forskning, forskere og teorier, og ikke for den studerte virkeligheten. Under en oppsummering må visse valg foretas i forhold til hva som er det sentrale i et hendelsesforløp, og man står da i fare for å utelate noe. Det er denne forsiktigheten i forhold til å utelate noe som gjør case forskere forbeholden med hensyn til å oppsummere. På bakgrunn av dette følger den siste rettelsen som lyder:

“Det er korrekt at oppsummeringer av case studier ofte er vanskelige spesielt hva angår prosess. Det er mindre korrekt hva angår resultat. Problemet med oppsummering er imidlertid i høyere grad en egenskap ved virkeligheten enn ved case studiet som metode”

Denne diskusjonen mellom kritikere og forsvarere av case studien er på ingen måte gjengitt i den hensikt å opphøye case studiet til overlegen metode i forhold til mer kvantitativt orienterte metoder. Store undersøkelser som fokuserer på stikkprøver eller hele populasjoner er uunnværlig i arbeider som søker forståelse av utbredelse av bestemte fenomener og hvordan de varierer på tvers av caser. Valget av metode bør aldri komme som en konsekvens av hvilken metode som for øyeblikket råder grunn, men utgå som en konsekvens av hvordan man best mulig kan belyse det problemet man har valgt å studere. Fordelen med store stikkprøver er at det produserer breddekunnskap, mens det har klare begrensninger i forhold til dybde (Flyvbjerg: 1991). For case studiet forholder det seg motsatt.

Kritisk case

En av de store fordelene med case studiet er som nevnt at man i tilfeller som dette får anledning til å gå i dybden og studere objektet i sin naturlige kontekst, og dermed la det uforstyrret utspille seg, isteden for å utelukke observasjoner gjennom å ha kategorisert hva man vil observere på forhånd. Dette er ofte tilfelle når man skal undersøke større datamengder og har “ryddet i sitt persepsjonsfelt” ved hjelp av teorier for å oppnå en overkommelig

datamengde å analysere. Resultatet av analysen vil da i større grad tilfredsstillende mål for statistisk generalisering, men man løper samtidig risikoen for å overse sentrale hendelser og variabler som forgår men som man ikke har definert inn som avgjørende. Dette betyr selvfølgelig ikke at man som case forsker kommer inn helt forutsetningsløs, uten noen som helst form for forforståelse for forskningsobjektet som styrer ens observasjoner. Poenget her er at man i mindre grad er bundet opp mot disse, ettersom det vil være enklere å følge opp interessante observasjoner man gjør underveis i prosessen ved en enkelte case enn ved to tusen.

Proessen fram mot valget av case kan baseres på en tilfeldig utvelgelse, eller den kan basere seg på en informasjonsorientert utvelgelse. Den siste typen kan videre deles inn i flere underkategorier. Ved hjelp av ekstreme eller avvikende caser kan man oppnå informasjon om usedvanlige tilfeller som er meget vellykket/ mislykket i forhold til det man ønsker å belyse (Flyvbjerg: 1991). Man kan også se nærmere på flere caser med maksimal variasjon, paradigmatisk caser som fungerer som en skole for området som casen vedrører, eller man kan velge å benytte seg av en kritisk case. I mitt tilfelle har jeg valgt det siste ettersom jeg da har muligheten til å maksimere nytten av informasjon fra et enkeltstående tilfelle samtidig som casen er valgt som et resultat av forventninger om informasjon (Flyvbjerg: 1991). Disse forventningene baserer seg på allerede eksisterende data omkring Vesterålen regionråds samarbeidshistorie, samt rådslåing med informerte nøkkelpersoner.

En kritisk case defineres som nevnt som en case som har strategisk betydning i forhold til en overordnet problemstilling (Flyvbjerg: 1991). Kjennetegnende for kritiske case metoden er også muligheten for formulering av generaliseringshypoteser av typen;

“Hvis det gjelder for denne casen, gjelder det også for alle (eller mange) caser.”

Eller den kan formuleres i negativ form og lyder da:

“Hvis det ikke gjelder for denne casen, gjelder det ikke for noen (eller kun få) caser.”

Det finnes ingen universelle metodologiske prinsipper for identifiseringen av en kritisk case, men en generell pekepinn er at det vil være en god ide å forsøke å finne “mest sannsynlige” eller “minst sannsynlige” caser, med andre ord caser man med stor sannsynlighet kan forvente

å bekrefte eller avkrefte utsagn eller hypoteser (Flyvbjerg: 1991). Mest sannsynlige caser er følgelig velegnet til falsifikasjon, og minst sannsynlig caser til verifikasjon, samtidig som mest sannsynlige case for et utsagn er minst sannsynlig for det motsatte utsagn.

Casen her er valgt på grunnlag av at det er et tilfelle hvor alle forutsetningene for å få gjennomført et samarbeid skulle ligge til rette, både når det gjelder institusjonelle forhold, tillit er bygd opp gjennom gjentatt spill, behov for en felles strategi, politisk vilje og erfaringer fra andre samarbeid på tilsvarende tjenesteområde. Med andre ord skulle alt ligge *teoretisk* til rette for at samarbeidet i dette tilfellet skulle la seg gjennomføre. Testing av denne teorien opp mot casen møter forutsetningene for bekreftelse, utfordring eller utvidelse av teorien (Yin: 2009). En slik singular case kan her brukes for å bestemme om de teoretiske antakelsene er korrekte, eller om alternative forklaringsvariabler kan være mer relevante og må tas i bruk for å gi tilfredsstillende konklusjoner.

Men motivasjonen for å ta i bruk en case studie, er i første rekke å prøve å forstå og forklare ved å vise hvordan ting har skjedd (Andersen: 1997). Teorien som ligger til grunn er forsøkt brukt slik at den aktivt organiserer største delen av den empiriske variasjonen som caset oppviser (Andersen: 1997). Dette betyr med andre ord at de begreper og teorier som er tatt i bruk må være så spesifikke som mulig, slik at koplingen mellom teori og data ikke oppfattes som løs og uklar. Denne løse koplingen kan fort oppstå hvis de teoretiske hovedbegrepene og sammenhengene ikke griper hovedhistorien i caset, og når utgangspunktet er eksisterende teori vil spørsmålet dermed være hvilke begreper som enklest og på en mest mulig samlende måte kan organisere mesteparten av dataen i en enkel historie (Andersen: 1997).

Under utdanningen befatter man seg i hovedsak som jeg tidligere har vært inne på med teoretiske betraktninger, og det kan etter hvert som man har brukt år på å grave seg lengre og lengre inn i et teoretisk univers virke fjernt fra den virkeligheten man skal være i kontakt med når man skal ut i arbeidslivet. Men case studier kan sees som anvendt vitenskap, og koplingen skjerpes ytterligere ved at problemer og muligheter gjenkjennes som typiske innenfor en referanseramme hvor det også foreligger forslag til løsninger (Andersen: 1997). I dette tilfellet er problemene og utfordringene som redegjort for relativt like og typiske for hele kommune

Norge. Løsningsmulighetene er også i prinsippet like ettersom alle kommuner forholder seg til det samme legale rammeverket, men valgene som blir tatt varierer noe avhengig av for eksempel samarbeidshistorie og geografiske stengsler (Feiock: 2007).

Ett eksempel på en løs kopling fallgruve i forhold til valg av teoretisk fundament, er at man tar utgangspunkt i teorier om formell struktur og rasjonalitet, mens det empiriske hovedtemaet heller mot de uformelle sidene ved organisasjonen eller prosessen (Andersen: 1997). Dermed blir det man finner eksempler på det uformelle, og teoriene man har brukt mister sin forklaringskraft ettersom man tok utgangspunkt i en antagelse om at organisasjoner er rent rasjonelle systemer. Frykten for dette må likevel ikke bli så sterk at analysen fremstår som rigid, og dermed kan true den teoretiske oppfinnsomheten man har mulighet til å bruke og som i stor grad er et mål ved case studiet. Selve hovedgrunnen til valget av en singular case studie som metode var nettopp at man har muligheten til å fange opp variabler som kun er tilgjengelig gjennom en intens, nær og grundig observasjon av et tilfelle. Dette må man derfor være tro mot gjennom hele prosessen ved at man har et oppmerksomt øye til de teoretiske verdene uten at man lar seg terrorisere av dem.

Datainnsamling

Jeg har i datainnsamlingsstadiet av undersøkelsen valgt og både benytte meg av primær- og sekundærdata. Primærdataen er samlet inn som deltakerobservatør. I det innledende arbeidet med oppgaven ble jeg kontaktet av forskningsobjektet og tilbudt rollen som prosjektleder for utredningen av oppstarts forutsetninger for samarbeidet. Dette ble for undertegnede en unik mulighet til å observere noe av prosessen fra innsiden, og få innblikk i dynamikker og parallelle prosesser som ikke er tilgjengelig gjennom dokumentanalyse. Som deltakende observatør får man også fulgt de aktuelle hendelsene mens de spiller seg ut, samtidig som man får et klart bilde av konteksten de nødvendigvis er knyttet til. Men denne metoden har også sine svakheter. For det første kan det være veldig tidskonsumerende (Yin: 2009). Prosjektperioden varte i fire måneder og parallelt med observasjoner skulle også denne perioden naturlig nok kulminere med at en prosjektrapport skulle føres i pennen. Dette førte til at tidsfristen for det opprinnelige prosjektet (masteravhandlingen) ble noe forskjøvet. Man løper også risikoen for at viktige observasjoner ikke blir gjort, ettersom man har flere roller å

fylle i settingen. En annen fare kan være at man i for stor grad påvirker hendelsene man skal observere, både siden deltakerne er blitt gjort oppmerksom på at de blir observert (Yin: 2009) til senere bruk og siden man har faktisk innflytelse over utfallet av avgjørelser. Spesielt det siste punktet krevde at en sterk bevissthet om rollen som tilrettelegger, og gjorde at jeg i størst mulig grad la til rette for at deltakerne i gruppen fikk informasjon om mulige konsekvenser av eventuelle valg og unngikk rollen som beslutningstaker.

Ikke alle case studier egner seg for en deltakende observatør metode, og i enkelte tilfeller kan den stå i fare for å diskreditere konklusjoner eller hele prosjektet. Men ettersom både situasjoner og konteksten de foregår i kan være vanskelig tilgjengelig når man i ettertid skal belyse spesielt stengslene ved en prosess, ble dette vurdert til å være en gylden mulighet. Dette bidro til at jeg fikk tilgang til møter og hendelser i blant annet prosjektgruppa, rådmannsutvalget og med de ansatte i tjenesten og løftet dermed forståelsen for prosessen over den passivt undersøkende rollen man innehar ved analyse av sekundærdata. Gjennom å ha opplevd prosessen og ført kronologiske notater, har man også en unik innsikt i hva som var sentrale hendelser, veiskiller og hvilken informasjon som lå på bordet i de ulike avgjørelser ble tatt. Dermed har man også muligheten til å gjøre rede for hendelser fra et "innside perspektiv" i casen man skal undersøke, motsetning til ene og alene være en observatør som ser hendelsene fra utsiden. Data er som kjent ikke noe som kan betraktes som gitt ute i virkeligheten, utenfor forskerens forståelse av virkeligheten som studeres. Forståelsen og måter å betrakte omgivelsene på har stor betydning for hvordan observasjoner som studeres, og det som betegnes som data er preget av måten man forstår de observasjoner man har tilgang til (Thagaard: 2003). Nærheten til objektet som ble muliggjort gjennom den deltagende observatørrollen har derfor vært uvurderlig i mitt arbeid. Her kan det selvsagt argumenteres for at validiteten ved dette perspektivet er besudlet ettersom man på en måte er part i saken, men som nevnt er ikke siktemålet med denne studien å nødvendigvis skape generaliserbare konklusjoner. Siktemålet er å bidra til kunnskapsgrunnlaget. Samtidig må det nevnes at arbeidet med case studiet var i gang før tiltredelse i prosjektlederstillingen.

Når det gjelder sekundærdata består dette av offentlig tilgjengelig datamateriale i form av møtereferater fra kommunestyret, arbeidsutvalg i regionrådet, rådmannsutvalg, utredningen om dagens situasjon samt modellvalg og relevant forskning for saksområdet.

Sekundærdataene ble i første rekke benyttet i forkant av observasjonene, ettersom de la grunnlaget for planleggingen av både problemstillingen og fokuset for hele prosjektet som sådan. Dette blant annet i arbeidet med metodevalget gjennom at regionen ble identifisert som en ideell kritisk case på grunn av sin lange samarbeidstradisjon, tette formelle/ uformelle nettverk samt sin problemopphopning på området som var tema for oppgaven. Også i etterkant av observasjonene har spesielt møtereferater vist seg å være en viktig kilde til informasjon, da vedtak som ble gjort i diverse organer har stor betydning for de konklusjoner jeg trekker i oppgaven.

VESTERÅLEN BARNEVERN- PROSESSEN

I det følgende vil jeg gå gjennom prosessen frem mot et interkommunalt barnevern, det vil si; hva som har skjedd og “ståa” på nåværende tidspunkt. I skrivende stund er ikke prosessen landet, men vedtak gjort i forberedende organer gir likevel en pekepinn på hvor det hele ender og vil være tilstrekkelig til å trekke visse konklusjoner.

Interkommunalt barnevern i Vesterålen

Samarbeid på barnevernsområdet er ikke noe nytt i Vesterålen. Det har i mange år eksistert et faglig nettverk som har jevnlige møter hvor det både uformelt drøftes vanskelige saker, diskuteres kommunegrensede barnevernssaker, og utveksles arbeidskraft som avlastning ved sykdom eller når enkelte kommuner når toppen i saksmengde. Ifølge Feiock (2007) skulle dette være enda en forutsetning som legger til rette for et interkommunalt barnevern siden det også på dette området finnes et nettverk som inngår som et av mange i Vesterålen, og ettersom han hevder at;

“The likelihood of the emergence of cooperative intergovernmental agreements and their durability are positively related to tightly clustered “strong tie” relationships among local governments.” (Feiock: 2007)

Dette vil med andre ord si at det i tillegg til de nettverkene som er formalisert under den interkommunale paraplyen, allerede finnes tette faglige forbindelser på det tjenesteområdet som her forsøkes samorganisert. Som tidligere redegjort for, er også Vesterålen berørt av de tunge samfunnsmessige trendene både i forhold til småkommuneproblematikken og utviklingen i det kommunale barnevernet, noe som etter hvert førte til at man søkte løsninger på den interkommunale arenaen. Dette førte til at arbeidsutvalget i regionrådet i møte 20.06.08 fattet slik konklusjon i sak 56/08, drøftingssaker pkt. 3; mulig regionalt samarbeid om barnevernstjenester:

“Arbeidsutvalget ber Rådmannsutvalget og sekretariatet om å få seg forelagt en sak som belyser mulige samarbeidsmodeller for barneverntjenesten i regionen.”

Fase 1

På bakgrunn av denne anmodningen satte rådmannsutvalget ned en arbeidsgruppe bestående av lederne av de involverte kommunenes barnevernstjenester, i tillegg til to enhetsledere som fikk i oppdrag å utrede aktuelle samarbeidsmodeller for tjenesten. Målsetningene for samarbeidet ble ifølge utredningen satt til å være:

- Heving av rettsikkerheten og kvaliteten av saksbehandling og tjenester.
- Tidlig og riktig hjelp til grupper av utsatte barn og deres familie.
- God faglig og økonomisk styring av barnevernet.

I tillegg ble det pekt på en rekke forventede fordeler ved en samorganisering i forhold til dagens organisering som den videre prosessen måtte prøve å legge til rette for:

- redusert sårbarhet/ mer robust organisasjon
- høyere faglig kvalitet
- høyere kompetansenivå
- større mulighet for spesialisering
- økt mulighet for å arbeide forebyggende inn i den enkelte familie
- styrking av administrative oppgaver og økonomistyring
- redusere turnover og bedre rekrutteringsmuligheter
- styrking av samarbeidet med øvrige fagmiljø som BUF- etat, BUP og Familievern
- mer effektiv drift ved større erfaring i sjeldne oppgaver
- redusere behovet for å gå inn i oppgaver/ saker som gjelder venner, naboer og andre som vedkommende saksbehandler kan treffe i sitt nærmiljø

Ulempene som ble fremhevet som et resultat av en samorganisering var:

- større avstand fra oppdragsgiver (kommunen) til tjenesteområdet
- med fare for redusert styring
- økning i transportbehov for ansatte og brukere
- interne og administrative prosesser kan fungere dårlig utenfor vertskommunen, vertskommunen blir for sterk
- barnevernet blir lite synlig ute i kommunene
- faren for mer tidsbruk på interne prosesser og møter (opptatt av sitt indre liv)

Ut fra en helhetsvurdering ble hensikten med et interkommunalt barnevern vurdert til å være å; ” ... utnytte de de totale ressursene [i Vesterålen] best mulig i forhold til kompetanse og kapasitet. Samtidig som kommunene kan redusere sårbarheten i små tjenester, som de er hver for seg.” (Forutredningen interkommunalt barnevern Vesterålen)

I alle kommunene er barnevernet i dag organisert på en slik måte at det vil være problemfritt å skille den ut som egen enhet i den kommunale organisasjonen. Dermed vil ikke en samorganisering kreve en etterfølgende organisasjonsendring eller andre administrative eller politiske omlegginger i de involverte kommunene. Dagens organisering er som følger:

Andøy	Barnevernet er organisert som egen administrativ enhet underlagt helse- og omsorgssjef med egen barnevernleder
Bø	Barnevernet er direkte underlagt helse- og sosialsjef, både administrativt og faglig
Hadsel	Barneverntjenesten er underlagt helse- og omsorgssjef med egen barnevernleder
Lødingen	Barnevernet er samlokalisert med NAV. NAV-leder er administrativ leder for barnevernet. Barnevernet har felles mottak med NAV. 1 av stillingene i barnevernet (barnevernspedagog) er fagansvarlig

Sortland	Barnevernet inngår som egen avdeling i enheten Helse og familie med egen avdelingsleder underlagt enhetsleder
Øksnes	Barnevernet er organisert med enhetsleder direkte underlagt rådmann

Dagens bemanningssituasjon er som følger:

	Antall årsverk
Andøy	3,00 (inkl. barnevernleder)
Bø	2,40 (+ 0,2 årsverk som utgjør den tid helse- og sosialsjefen vurderer å bruke på barnevernet)
Hadsel	7,00 (inkl. barnevernleder)
Lødingen	2,00 (+ barnevernleder tilsatt i NAV)
Sortland	11 ,50 (inkl. barnevernleder)
Øksnes	3,50 (inkl. barnevernleder)
SUM	29,40

Et poeng som er verdt å merke seg i forhold til bemanning er at Vesterålen Barnevern vil bli et av landes største interkommunale barnevern, og det desidert største i Nordland. Vesterålen har et befolkningsgrunnlag på i overkant av 30 000, og et stort og sammensatt geografisk nedslagsfelt. Et umiddelbart problem som må løses i forhold til bemanning, er at to av kommunene har en administrativ lederressurs som ikke vil inngå i samarbeidet. Et annet problem er at man med et befolkningsgrunnlag på ca 30 000 burde ha en bemanning på ca 45 for å unngå for stor belastning på de ansatte (1,5 pr. 1000 innbygger ifølge Vinsand & Langset: 2010), mens man i nåværende situasjon har 30. Anbefalt saksmengde for hver saksbehandler er på mellom 15- 20 saker, men ifølge de nylig utarbeidede tjenesteanalysene for regionen ligger dette tallet på mellom 20- 28 (Tjenesteanalyse Sortland: 2010). Det må derfor påregnes en oppgradering av bemanningssituasjonen i nær fremtid, noe som vil føre til ytterligere utgifter.

Et annet poeng som ble påpekt i denne fasen av arbeidet og som det i ettertid har vært bred oppslutning om fra alle involverte, er at det ikke vil være realistisk og formålstjenlig å ha

forventninger på forhånd om at dette vil bli en billigere løsning for deltakerkommunene. Erfaringer fra andre samarbeid viser tvert imot at utgiftene kan stige vel så mye i perioden etter oppstart (Brantzæg: 2006). Dette i første rekke på grunn av at kompetansehevingen som finner sted medfører at man fanger opp underliggende saker man tidligere ikke hadde kapasitet til å følge opp. Men det verdt å nevne at det i ettertid av denne utredningen har vist seg at selv om interkommunale barnevern også ser en økning i utgifter, er denne i overkant av 50 % mindre enn den man ser i småkommuner som står alene (Brantzæg: 2010). På grunnlag av evalueringer av andre samarbeid ble det også i denne fasen lagt vekt på betydningen av et grundig forarbeid med hensyn til at alle praktiske og rutinemessige forhold burde være på plass før en eventuell oppstart (Forutredning VBV: 2009).

Videre ble det foreslått at samarbeidet skulle organiseres etter en administrativ vertskommunemodell (kommuneloven § 28b). Dette blant annet på grunn av at modellen er lagt til grunn for driften av mange andre interkommunale samarbeidsordninger (blant annet legevakta og SMIL- midlene i landbruket), og at det er ønskelig å holde fast ved et felles prinsipp så langt det er praktisk og formelt mulig for samtlige interkommunale samarbeidstiltak (Forutredning VBV: 2009). For å demme opp for det som ble sett på som ulempene ved vertskommunemodellen (tidligere redegjort for), ble det videre tilrådd at man kombinerte denne modellen med en såkalt satelittmodell. Denne modellen går ifølge arbeidsgruppa i korte trekk ut på at det skal opprettholdes lokale barnevernkontor, mens det faglige og økonomiske ansvaret legges til en sentral enhet. I praksis tilrås det at den sentrale enheten består av en administrativ leder som delegerer beslutningsmyndighet til en faglig leder, i tillegg til at enheten skal bestå av en merkantil ressurs. I tillegg skal det etableres en samlet økonomisk ramme for hele regionen hvor; "... bør de samlede driftsutgiftene fordeles kommunevis etter barnetall i regionen, men tiltak rettet mot enkeltklienter belastes den kommunen hvor vedkommende klient er hjemmehørende." (Forutredning VBV: 2009). Videre heter det at;

"Et bærende prinsipp i satelittmodellen er at saker skal løses på lavest mulig nivå. Det bør derfor fortsatt være lokale kontor i den enkelte kommune. Ved en eventuell etablering av et interkommunalt barnevern bør det med en slik modell være et utgangspunkt at nødvendig

flytting av personell fra dagens struktur til ny regional struktur kan dempes noe ved at det fortsatt er personell som skal betjene de enkelte lokalkontor og den enkelte primærkommune.”

Oppstartsmålet for Vesterålen Barnevern ble satt til å være 01. 01. 2011.

På bakgrunn av anbefalingene og konklusjonene som ble dratt i forutredningen, vedtok samtlige kommunestyre å gå videre med prosessen. Følgende forutsetninger ble lagt til grunn:

1. Barnevernsamarbeidet blir organisert etter modell med administrativt vertskommunesamarbeid (Kommuneloven § 28 b).
2. Sortland kommune er vertskommune og samarbeidet får betegnelsen Vesterålen Barnevern.
3. Den totale ressursrammen for Vesterålen barnevern tilsvarer summen av de ressurser deltakerkommunene har avsatt til formålet ved iverksettingstidspunktet.
4. Vesterålen barnevern organiseres slik at nærhet til den enkelte kommune opprettholdes.
5. Gjennom styrking av fagmiljø, kompetanse og rekruttering ved etablering av Vesterålen barnevern, er det en målsetting å sikre en robust barneverntjeneste i regionen. Etableringen skal i tillegg legge til rette for effektivisering av tjenesten.

Dermed var første sten lagt i prosessen, og de sentrale aktørene hadde i tillegg til å vise retorisk og verbal velvilje, nå og også vist politisk. Rådmannsutvalget fikk i oppdrag å føre saken videre og opprettet en prosjektgruppe som fikk i oppdrag å detalj utrede oppstarts forutsetningene. Prosjektgruppa skulle bestå av relevant kompetanse for å løse oppgaven samtidig som utvelgelsen skulle foregå på en slik måte at alle de involverte kommunene var representert. Utredningen skulle ta utgangspunkt i forutsetningene fra kommunestyrevedtakene samt målsetningene som var skissert i forprosjektet. Den skulle også inneholde avklaringer av følgende forhold:

- 1) Avklaring av forholdet mellom tilstedeværelse i den enkelte kommune og sentralt arbeidssted på Sortland.
- 2) Nærmere spesifisering av ledelsesfunksjoner og merkantile/økonomiske funksjoner.
- 3) Tydelig avklaring av den enkeltes arbeidsforhold i forhold til oppmøtested/arbeidstid og kjøring i/utenfor arbeidstid.
- 4) Organisasjonsplan i forhold til eventuell oppsplitting av funksjoner, eksempelvis undersøkelse/oppfølging
- 5) Praktisk plan for fordeling av utgifter mellom deltakerkommunene.
- 6) Faktureringsrutiner
- 7) Lokaler – kommunens lokaler er for små til å romme regionale funksjoner.
Utredning av og økonomi knyttet til leie av lokaler
- 8) Hva slags spesialistfunksjoner skal tjenesten inneholde.
- 9) Nødvendig IKT-løsninger

Fase 2

Denne fasen av arbeidet ble innledet med formuleringen av noen overordnede spørsmål som det var viktig for fokuset i den videre prosessen at man fant gode svar på. Hva er et interkommunalt barnevern et svar på? Svarer de løsningsstrategiene som forespeiles på spørsmålene? Prosjektgruppa kom fort til den konklusjonen at mandatet gruppa hadde fått var å utforme et forslag til et bedre barnevern for de barna og familiene som berøres av det. Dermed måtte fokuset rettes mot å arbeide med organisasjonsstrukturer som på best mulig måte kunne møte de nye utfordringene og kravene som stilles til tjenesten, mens de økonomiske og personalpolitiske konsekvensene var noe kommunestyrene i ettertid måtte avgjøre om de kunne leve med. Ettersom det videre var lagt såpass klare føringer både i forhold til modellvalg og økonomisk fordelingsnøkkel, ble hovedspørsmålet brutt ned i en rekke delspørsmål hvor problemområdet ble identifisert og forelagt en løsning. Det sentrale momentet var selvsagt hvordan man kan trekke veksler på at man blir større.

Når det kommer til organiseringen av arbeidet, ble det skissert tre ulike modeller. Kort oppsummert var disse:

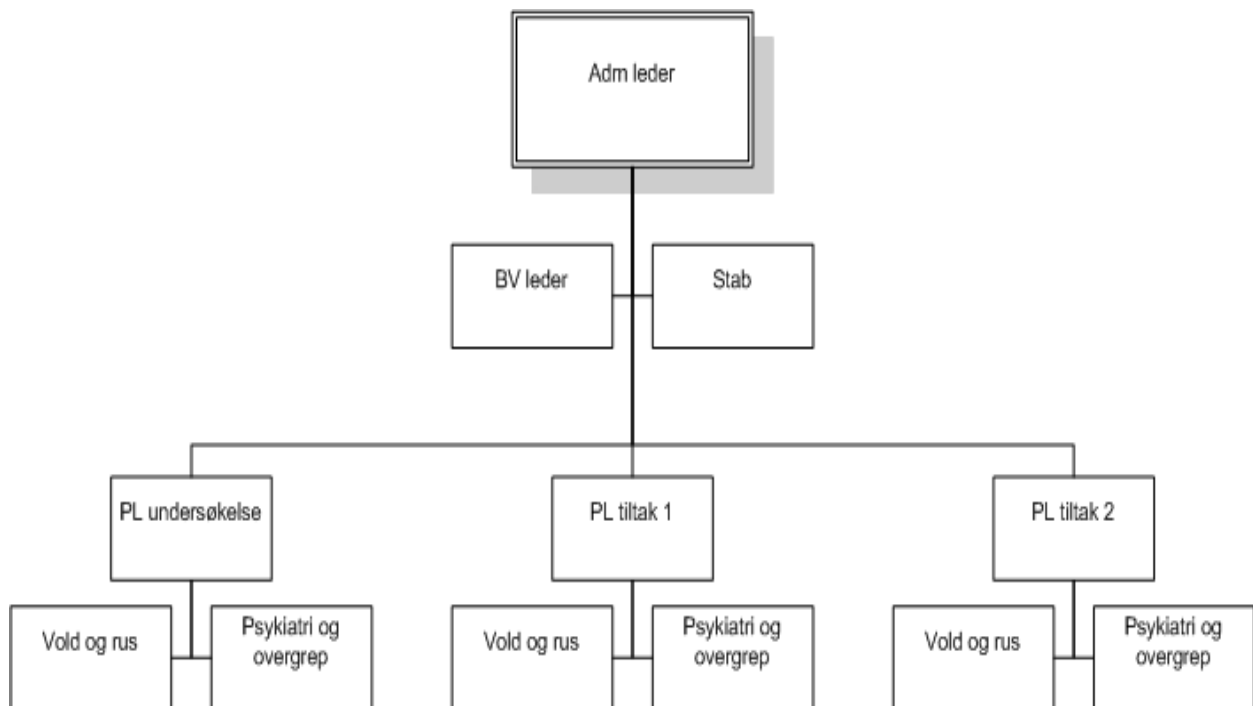
- Generalistmodellen: Hvor alle arbeider med undersøkelser, tiltak i og utenfor hjemmet, samt barn i alle aldersgrupper. Dette er samme modell som det jobbes etter i dag i de respektive kommunene.
- Fagmodellen: Hvor det er lagt opp til at det skal deles inn i team og de ansatte skal spesialisere seg innenfor definerte fagfelt (eks: rus, psykiatri, vold, osv).
- Prosessmodellen: Hvor prosessene undersøkelse og tiltak rendyrkes som egne fagområder. Her fokuseres det målrettet på de områdene hvor de fleste lovbruddene (fristoverskridelser) i forhold til hva barnevernet blir kontrollert på av fylkesmannen skjer. Både Vesterålsregionen og Nordland fylke samlet har en betydelig problemopphopning når det kommer til brudd på undersøkelsesfrister og tiltaksplanfrister.

Den første modellen ble relativt fort forkastet, ettersom dette i stor grad er modellen det jobbes etter i dag og som har ført til den situasjonen de fleste barnevernstjenestene står i, i forhold til problemopphopningen. Den nye modellen måtte markere en avstand til den gamle og tydeliggjøre hva som var tenkt gjort annerledes. Disse målsetningene kunne ikke forsvares ut fra en gjenbruk av gammel organisasjons modell. I praksis ville det å fortsette med en generalistmodell også tappe saksbehandlergruppa for ressurser, ettersom ressursene som skal fylle den sentrale enheten også må hentes fra et sted. Dermed ville saksmengden vært den samme, og forsøkt løst med et mindre ressursgrunnlag og samme metode. Dette ville betydd at måtte tilføres betydelige mengder friske ressurser inn i samarbeidet, noe det ikke var tatt høyde for i kommunestyrevedtakene.

Fagmodellen innebar en matriseorganisering hvor man har to team (undersøkelse- tiltak) og hvor tiltaksteamet skulle spesialisere seg innen ulike relevante fagfelt som for eksempel rus eller vold. Problemet (barnet) skulle så matches inn i det fagfeltet som var hensiktsmessig av undersøkelsesteam etter endt undersøkelse. Denne modellen ble på grunn av store transaksjonskostnader avvist av gruppa. Erfaringer viser at blant annet at denne formen for organisering stiller store krav til problemfinneren som skal definere hvilken kompetanse som er relevant for å løse det. Han vil også kunne definere problemet, og faren er da at faggruppen som får ansvaret for det vil vedlikeholde denne oppfattelsen ettersom det allerede er “bestemt” hvilke kjennetegn ved problemet som definerer det. Det vil også være en fare at

problemene lett blir definert etter allerede etablerte løsningsstrukturer, noe som i bunn og grunn snur hele prosessen på hodet. Målet må være at man søker gode løsninger på problemer som oppstår, og ikke at man har ett sett gode løsninger og begir seg ut på leting etter problemer som passer inn. Faglitteraturen omtaler matriseorganisering som lite fleksibel og vanskelig å få til å fungere i praksis, og anbefaler derfor å unngå den hvis mulig (Jacobsen & Thorsvik: 2007). Modellen ble på grunnlag av dette forkastet.

FAGMODELLEN:



Den siste modellen som ble skissert var prosessmodellen, hvor man som nevnt målrettet fokuserer på de områdene hvor de fleste lovbruddene i forhold til fristoverskridelser forekommer. Utgangspunktet for modellen var en erkjennelse av at samarbeid i seg selv ikke løste noe problem og at man var nødt til å tenke nytt i forhold til hvordan man er organisert. Man kan ikke fortsette med en modell som erfaringsmessig har ført med seg systematiske lovbrudd. Problemopphopningen er relativt lik i hele regionen (Tjenesteanalyser: 2010), og

frykten er derfor at det eneste resultatet av et samarbeid er at man blir seks ganger større og får et seks ganger så stort problem. Målsettingen om at det skal oppstå synergier ut fra et større fagmiljø kan også synes fjern ettersom man søker tilgang til en ny faglig infrastruktur i et speilbilde av seg selv (Lichtwark & Clifford: 2010). Erfaringene man har i Bø vil i stor grad være de samme som erfaringene man har i Øksnes. Det å fokusere på prosesser vil være en strategisk anerkjennelse av problemene man står overfor, samtidig som det signaliserer en overordnet og felles prioritering i samarbeidet. Modellen som ble anbefalt er som følger:

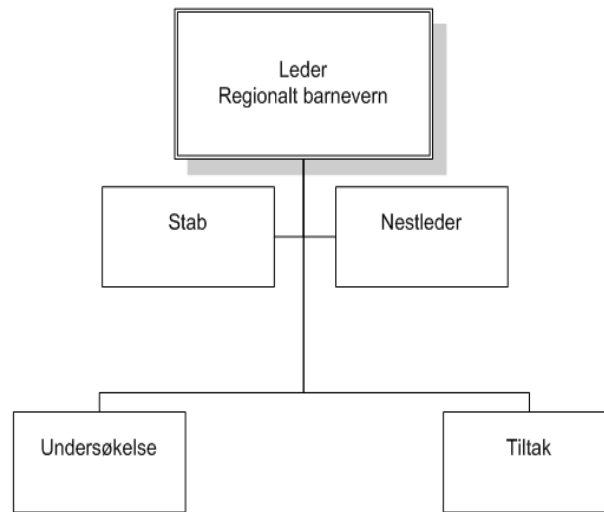
Stab:

- Leder
- Nestleder m/ vedtaksmyndighet
- Advokat
- Merkantil funksjon
- Økonomisk funksjon
- 2 stk fagkoordinatorer (1 stk undersøkelse og 1 stk tiltak)

Saksbehandlere:

- Undersøkelsesgruppe 9 stk.
- Tiltaksgruppe 14 stk.

Dette gir følgende organisasjonskart:



Prosjektgruppe regionalt barnevern

29.12.2010

Utdyping av funksjoner:

Lederen vil i tillegg til å være organisasjonens ansikt utad med de arbeidsoppgaver det medfører, sitte med personal- og økonomi- ansvaret. I og med at man nå får en betydelig større enhet, kreves det nå mer ressurser til ledelse og administrasjon enn det man tidligere hadde behov for som barnevernsleder i den enkelte kommune. Likevel kan man regne med at man får effektivisert driften på dette område ettersom man kutter antall ledere fra 6 til 1. Et annet poeng som heller ikke må undervurderes, er at prosjektet Vesterålen barnevern ikke er et ferdig konsept, men må formes og utvikles i første driftsfase. Tiltakene som skal iverksettes for å skape en velfungerende organisasjon utvikles underveis, og forankres blant deltakerne ved at de selv kommer med innspill, ideer og forslag, og er medspillere under utformingen. Erfaringer fra andre vellykkede utviklingsprosjekter (Monsen & Nygård: 2000) peker på at en stor suksessfaktor er den direkte sammenhengen aktørene ser mellom sin egen problemforståelse og de målene det arbeides etter, og viktigheten av at de ulike aktørene

umiddelbart ser hva de selv kan bidra med. Lederen må her ha evne (og tid) til å stimulere andre til selv å definere sine bidrag gjennom å være tilgjengelig, samtalepartner, rådgiver samt skape inspirasjon og entusiasme. Ettersom dette er en krevende øvelse, vil det spesielt i første driftsfase være behov for at lederen i størst mulig grad vernes fra løpende oppgaver.

Vedtaksmyndigheten vil ligge hos nestlederen, som vil fungere som en ren faglig leder. Denne personen vil kun inneha det samme faglige ansvaret som dagens barnevernsledere i de respektive kommunene, og gruppa vurderer arbeidsmengden som såpass stor i et IKS at en deling av ansvaret mellom leder og nestleder er nødvendig selv om dette skillet har potensiale til å skape store spenninger. Et godt samarbeidsklima mellom disse to blir helt essensielt for et velfungerende barnevern, ettersom nestlederen treffer vedtak som lederen sitter med det økonomiske ansvaret for. Lederen og nestlederen vil i tillegg til fagkoordinatorerne utgjøre et lederteam, som skal ivareta helheten i tjenesten samt ha ansvaret for det tverrfaglige arbeidet ute i kommunene (forebygging). Dette teamet skal i hovedsak sikre styring, koordinering og oppfølging av arbeid. Her skal også ansvaret for kompetanseutviklingen i tjenesten ligge. Selv om prosjektgruppa i første omgang ikke anbefaler en fagmodell, sees det som svært viktig å ha stort fokus på kompetanseutvikling for å trekke veksler på at man er store ved å spesialisere seg. Fagmiljøet som det legges til rette for, skal sikre stabilitet i bemanningen, som i neste omgang gjør det lettere for ledelsen å drive målrettet kompetanseutvikling. Dette gir en robust organisasjon også faglig.

Advokaten vil i hovedsak ha forberedelser av/ arbeid med saker (til domstol) som ansvarsområde, og vil ha kapasitet til å betjene hele Vesterålen. I tillegg vil advokaten være tilgjengelig for rådgiving i alle faser av en sak, samt kunne benyttes til kursing av de ansatte og samarbeidsaktører.

Den merkantile og økonomiske funksjonen vil ha ansvaret for scanning av dokumenter, arkiv, sentralbord, postmottak og løpende oppgaver knyttet til kontordriften av den sentrale enheten. Merkantile oppgaver utføres i dag i enkelte kommuner av saksbehandlerne, noe som tar tid bort fra direkte arbeid mot barn og deres familier. Dette påvirker kvaliteten på tjenesten ettersom det binder opp ressurser som kunne vært brukt på primærforebygging, jevnlig og

tilstrekkelig oppfølging av tiltak samt gjennomføring av undersøkelser. Ved å ha to stillinger direkte knyttet opp mot merkantile oppgaver vil man etter prosjektgruppas mening kunne utnytte arbeidstokken mer effektivt.

Fagkoordinatorene skal ha fagansvaret for hver sin gruppe og i tillegg fordele saker ut til konsulentene. Det sees også som essensielt, for at en effektivisering skal være mulig, at vedtaksmyndighet delegeres delvis fra nestleder til fagkoordinatorene. Delegeringen omfatter ikke vedtak som berører § 4.6, § 4.9 og § 4.25 i barnevernloven. På grunn av saksmengden anbefales det at tiltaksgruppa også har en assisterende fagkoordinator.

Saksbehandlerne vil bli fordelt på undersøkelse- og tiltaksgruppe noe som er en oppsplitting av arbeidsmetoden i forhold til dagens generalistmodell. . Det å få ned fristbruddene her vil være grunnlaget for å frigjøre ressurser til andre områder som for eksempel mer forebyggende arbeid. Med mellom 400- 500 undersøkelser i året totalt i Vesterålen, sees 9 saksbehandlere + fagkoordinator som en tilstrekkelig dimensjonering av undersøkelsesgruppa. Tiltaksgruppa (350- 400 saker) vil da bli bestående av 14 saksbehandlere + fagkoordinator. Det bemerkes at dette er et anbefalt utgangspunkt, og at dimensjoneringen må være under konstant vurdering av ledelsen. Erfaringer fra andre barnevern som har benyttet seg av lignende modeller forteller om viktigheten av en rask reaksjonsevne hos ledelsen. Det hjelper lite å få fristbruddene på undersøkelse under kontroll hvis kapasiteten er sprengt i tiltaksgruppa og ingen kan overta saken. Tiltaksgruppa er i første fase ment å jobbe med alle typer tiltak.

Videre ser prosjektgruppa det som formålstjenlig at en representant fra hver av prosessgruppene er representert i hver kommune i første driftsfase. De resterende saksbehandlerne vil være en vurderingssak som ledelsesteamet må ta stilling til, utfra en vurdering av blant annet tiltaksmengde.

Prosjektgruppa anbefaler også at det legges opp til 1- 2 fagdager i uken, hvor gruppene møtes på sentralt arbeidssted Sortland. Disse dagene kan brukes som rene drøftingsdager innad i gruppa i forhold til saker det jobbes med, eller det kan arrangeres seminarer med fokus på

kompetanseutvikling. Et poeng i forhold til at Vesterålen barnevern blir av en betydelig størrelse rent årsverksmessig, er at dette kan gjøre det mer lønnsomt å leie inn fagfolk til å lede seminarer for hele grupper isteden for å sende enkeltmennesker på kurs. Disse fagdage vil spesielt i første fase være viktige, ettersom dette vil være møteplassen for fagmiljøet som har blitt løftet fram som en av de viktigste beveggrunnene for å initiere hele sammenslåingen. Men det bemerkes at fagdagen først og fremst er tenkt som en felles arbeidsdag hvor man blant annet skal ha anledning til å drøfte saker med andre.

Begrunnelse for modellvalg:

Man kan ikke gjøre noe direkte med tiltaksmengden ettersom dette er et behov som ligger der og som må møtes. Det man derimot kan gjøre noe med, er blant annet hvordan man velger å møte det økende behovet for undersøkelser. Som tidligere redegjort for har man sett en økning i antall undersøkelser på 42 % i løpet av de siste 10 årene og av disse henlegges ca 50 %, noe som fører at store ressurser kanaliseres inn i denne fasen (Brandtzæg: 2010). Undersøkelse er en type kompetanse som skiller seg fra annen. Det å bygge erfaring og spisskompetanse innenfor dette feltet gjennom etablering av et undersøkelsesteam, kan dempe ressursbruken i førstelinjen slik at disse kan benyttes på andre områder. Vesterålen barnevern vil ved etableringspunktet ha 30 årsverk til rådighet og kan gjennom å spesialisere seg på slike problemområder ha bedre forutsetninger for å nå sine mål om en effektivisering av driften. Det at saksbehandleren i en generalistmodell får så mange undersøkelser og saker å forholde seg til, må nødvendigvis lede til svakere undersøkelser som i verste tilfelle kan lede til feil vedtak. Dette er en fare både for kostnadseffektiviteten og rettsikkerheten. Prosjektgruppa mener at etableringen av et undersøkelses- og tiltaksteam vil være et godt svar på denne problemstillingen.

Ved å organisere i en undersøkelses- og en tiltaksgruppe har man lagt til rette for at de ansatte kan være en del av et fagmiljø som i neste omgang er ment å heve kvaliteten på tjenesten. Dette fagmiljøet kan blant annet generere synergier som får direkte konsekvens for den økonomiske effektiviteten. De samlede årlige utgiftene til kjøp av sakkyndig kompetanse i regionen er ca 700 000 kr (Forutredning VBV: 2009). Erfaringer viser at store deler av disse utgiftene er unødvendige, ettersom de bunner ut i lav tillit til egen utredning og frykt for at

den ikke vil holde vann når saken kommer opp i fylkesnemnda. Med et større fagmiljø hvor man kan hente råd og selvtillit hos hverandre til å stole på og styrke egen saksutredelse, kan disse utgiftene reduseres betydelig og settes inn på andre områder. Man vil gjennom en slik organisering også få mulighet til å spesialisere seg, samtidig som sjeldne saker kan fordeles ut til de i gruppa som har erfaring med det av fagkoordinatoren. Terskelen for å ringe medarbeidere i den hensikt å rådslå vil også være betydelig lavere hvis man er en del av samme gruppe, og problemstillingen med for nære saker kan også unngås under fordelingen av saker fra fagkoordinator. Et siste poeng her er at man også unngår at man ved sykdom hos en person reduserer bemanningen med 50 %, slik situasjonen er hos enkelte kommuner ved nåværende tidspunkt.

Gjennom en sterk stabsfunksjon vil man også få en betydelig styrking av administrative oppgaver samt utvidede muligheter for økonomisk styring. Fokuset på ledelse vil legge forholdene til rette både for en større satsing på forebyggende arbeid og kompetanseutvikling, samtidig som man får et blikk for en mer helhetlig tjeneste. Det må også bemerkes at de samlede årlige utgiftene i regionen til kjøp av juridisk bistand er i overkant av 800 000 kr (Forutredning VBV: 2009). Ved å ha denne kompetansen i staben får man ikke bare dekket dette behovet, men får også et verdifullt bidrag til fagmiljøet. Juridisk kompetanse er i dag en stor del av den nødvendige kompetansen en barnevernskonsulent må være i besittelse av, og denne personen kan utnyttes i forhold til kursing av de ansatte i tillegg til at hun/ han er tilgjengelig for rådgiving. Det å ha en jurist behjelpelig med råd allerede så tidlig som i meldingsfasen kan i enkelte tilfeller gjøre at man unngår unødige fylkesnemdsaker ved at juristen er med på å stake ut kursen i riktig retning, og på denne måten får ivaretatt brukerens rettssikkerhet ved at man unngår feilaktige avgjørelser og vedtak. Det å tidlig stake ut riktig kurs fører også til et mer effektivt barnevern, som igjen er kostnadsreducerende. For barnevernstjenesten har dette en økonomisk gevinst, for klienten er den åpenbar. Det kan selvsagt ikke være en målsetning å unngå fylkesnemdsaker der det er nødvendig. Men ved å ha denne muligheten til å kvalitetssikre det juridiske aspektet ved en sak, legger man til rette for en god saksgjennomstrømming i barnevernstjenesten samtidig som det rettssikkerhetsmessige aspektet er ivaretatt.

I forslaget til organisering ble det også gjort et poeng av at dette var et minimumsforslag, og at det ble sett på som svært viktig at detaljene rundt driften blir utformet av de som har den daglige kontakten med tjenesten. Det ble tilrådt at ledelsen kommer på plass i god tid før første driftsfase slik at de tidlig kunne begynne arbeidet med å ta de nødvendige valg og vurderinger i forhold til hvordan man organiserer arbeidet. Forskning peker på at sentrale suksesskriterier i utviklingsprosesser (Monsen & Nygård: 2000) blant annet er at tiltakene ikke er ferdig utviklet fra starten av men utvikles underveis, og forankres blant deltakerne ved at de selv deltar aktivt med innspill, ideer og som medspillere under utformingen. Prosessen og den lokale forankringen er like avgjørende som selve tiltakene. Dette må man prøve å legge til rette for ved å blant annet ikke ha for mange formelle eksternt fastsatte mål.

Mens de økonomiske forutsetningene langt på vei var avklart før denne fasen, ble det viet relativt mye oppmerksomhet til å skissere opp personalmessige føringer. Dette gikk blant annet på lønns- og arbeidsvilkår, reisetid og oppmøtested, kartlegging av individuelle forhold, osv. Også når det gjaldt IKT ble det gjort kartlegging av behov og løsninger, og konklusjonen her ble at drift legges til Hadsel ettersom de allerede har oppbygd infrastruktur til å ivareta denne funksjonen gjennom sin rolle som vertskommune- IKT i regionen. I tillegg til disse punktene i rapporten ble det også utarbeidet et forslag til samarbeidsavtale.

Denne rapporten ble så overlevert arbeidsutvalget i regionrådet som godkjente den og ba rådmannsutvalget om å få forelagt et felles saksfremlegg og en felles innstilling til vedtak som skulle behandles i deltakerkommunenes kommunestyre. Endringene som ble gjort i den fasen var i hovedsak at oppstart av samarbeidet ble flyttet fra 01. 04. 2011 til 01. 01. 2012 i tillegg til at det ble gjort to endringer i samarbeidsavtalen:

- *Kap 2 d der det er lagt inn en endring i grunnfinansieringen av funksjon 244 gjennom at utgiftene fordeles med 20 flatt uavhengig av kommunens barnefolketall. Opprinnelig var det foreslått å fordele utgiftene i sin helhet etter barnefolketall.*
- *Kap 4 nytt punkt a) der det er en endret ordlyd i forhold til tilstedeværelse i deltakerkommunen. Den nye formuleringen ivaretar brukerperspektivet og da særlig forebyggingsperspektivet som begrunnelse for tilstedeværelse i deltakerkommunene.*

Arbeidsutvalget fattet så et enstemmig vedtak som foreslo at kommunestyrene i Vesterålen gikk inn for etableringen av Vesterålen Barnevern. I den videre behandling i regionen forutsettes det at samtlige kommunestyre tilslutter seg samarbeidsavtalen slik den foreligger

(Saksfremlegg Sortland formannskap: 14. 04. 2011). Innstillingen som ble oversendt kommunestyrene var som følger:

1. Vesterålen barnevern etableres med hovedenhet på Sortland og med førstelinjetjeneste i alle kommunene.
2. Alle kommunene går inn med de ressurser som er satt av i 2011 på post 244 samt evt. skjønnsmidler som blir tildelt barnevern i 2011.
3. Det gjennomføres en utjevning av kostnader til administrativ drift av barnevernet mellom kommunene, der antall barn i aldersgruppen 0 – 17 år blir det objektive kriteriet samt en fastandel på 20% av dagens driftsnivå på funksjon 244.
4. Alle deltakende kommuner skal tilstrebe å være à jour på saker, ved overgangen til Vesterålen barnevern.
5. Leder av Vesterålen interkommunale barnevern får overført nødvendige fullmakter fra kommunene som er med i samarbeidet. Leder står fritt til å delegere dette videre.
6. Lønns- og arbeidsvilkår følger Sortland kommune sine regelverk uten særavtaler.
7. IKT til Vesterålen barnevern skal driftes fra Hadsel kommune.
8. Tverrfaglig forum for Vesterålen barnevern etableres med relevante fagpersoner som blir oppnevnt av rådmann fra de kommunene som er med i samarbeidet.
9. Realisering av Vesterålen barnevern er mulig uten tilslutning fra samtlige kommuner.
10. Samarbeidsavtalen godkjennes slik den foreligger.
11. Vesterålen barnevern er i gang fra 1.1.2012

Saken venter nå på å bli behandlet i samtlige involverte kommunestyrer hvor det skal gjøres vedtak innen utgangen av juni 2011.

MOTSTAND OG BEGRENŚINGER

Lederen i regionrådet valgte i en uttalelse til “Vesterålen online” å kalle avgjørelsen i arbeidsutvalget om å gå videre med prosessen for: “... *et historisk enstemmig vedtak*”. Blant ordførere og rådmenn i regionen synes det dermed fortsatt å herske stor konsensus omkring prosjektets gjennomførbarhet og potensiale. På den ene siden kan det argumenteres for at dette er en sjanse for regionrådet til å gjenreise det regionale samarbeidet som en arena for problemløsning og tjenesteyting. Fylkesmannen i Nordland har blant annet trukket frem viktigheten av å velge gode samarbeidsprosjekter, der sjansene for gevinst virker opplagte (Fylkesmannen i Nordland: 30. 05. 2007). Barnevern burde, som redegjort for, absolutt bære med seg et slikt potensiale. På den andre siden trekker fylkesmannen fram viktigheten av at prosessen forankres dypt nede i organisasjonene. I den anledning er det også kritikere som hevder at barnevern er et tjenesteområde det hefter så store problemer ved, at samarbeidskommunene knapt nok kan vente med å bli kvitt ansvaret for det. Videre hevdes det at dette i Vesterålen har ført til en fremstilling av konsensus utad fra politisk og administrativ ledelse, som ikke finner gjenklang blant alle. Dette gjelder ikke minst de ansatte i tjenesten.

Fokuset i fase 1 av prosjektet var rettet mot å kartlegge- dagens situasjon, konsekvenser av en sammenslåing og aktuelle modellvalg. Dette skapte lite støy innad i tjenesten, kanskje som et resultat av at prosjektgruppa som gjennomførte arbeidet i stor grad bestod av de involverte barnevernslederne samt at en eventuell realisering av prosjektet lå langt fram i tid. Dette førte til at de som har den daglige kontakten med tjenesten også fikk være med å forme forslagene som kom frem i denne fasen, med andre ord i henhold til anbefalt prosedyre (Fylkesmannen i Nordland: 2007, Monsen & Nygård: 2003, osv.). Dette var nok en faktor som var med på å dempe både frykt og støy.

Fokuset i fase 2 skulle være rettet mot en mer detaljert planlegging av oppstartsforutsetninger (som tidligere redegjort for), men scenen var i stor grad også preget av sinne og opprør blant de ansatte i tjenesten. Gjennom hele denne fasen ble det gitt tydelige signaler om at de

foreslåtte endringene ikke var ønsket, og i store deler av møtevirksomheten i prosjektgruppa var fokuset rettet mot å håndtere dette sinnet. Motstanden kom frem gjennom oversendelser av henvendelser til prosjektgruppa, og også etter hvert gjennom brev og henvendelser til media samt administrativt og politisk nivå i kommunene. Motstanden har artet seg forskjellig alt etter hvilken kommune den ansatte hadde sitt opphav, men ble også samlet i en felles protest fra saksbehandlere i hele regionen. Denne saksbehandlergruppa møttes i forkant av arbeidsmøtene i prosjektgruppa og rettet gjennom sine representanter kritikk og en rekke krav, både i forhold til saker som måtte tas stilling til og konklusjoner som var nådd.

På et generelt nivå var frykten stor for at økt reiseaktivitet, som følge av at arbeidsområdet for hver enkelt ansatt nå ville være hele Vesterålen, ville føre til sløsing med det allerede pressede ressursgrunnlaget. I tillegg ville dette føre til en uholdbar situasjon for de som hadde etablert seg med hjem og familie ved yttergrensene av arbeidsområdet, og da spesielt de ansatte fra Andøy kommune som har desidert lengst reisevei. For det andre var det et krav at det fortsatt skulle jobbes utfra en generalistmodell, med fortsatt operative lokalkontor og med en sentral enhet som skulle inneholde ledelse samt et ambulerende team som skulle avlaste lokalkontorene ved sykdom eller når saksmengden toppet seg ved et lokalkontor. Den sentrale enheten måtte bemannes med friske ressurser slik at den ikke gikk ut over mengden saksbehandlere som allerede fantes i tjenestene. Med andre ord var den foreslåtte organiseringen fra de ansatte nærmest identisk med “kompetansemodellen” som barnevernslederne i forutredningen hadde forkastet.

I Sortland, som er vertskommune for samarbeidet, hadde kritikken et noe annerledes innhold. Det er en kjensgjerning at barnevernet i Sortland gjennom flere år har vært et satsningsområde, noe som kommer til uttrykk både gjennom samorganiseringen med Helse & Familieetaten og gjennom at tjenesten ressursmessig er styrket til det nivået det ligger på i dag (9825 innbyggere- 11,5 ansatte). Argumentet om et større og mer robust fagmiljø er dermed ikke like avgjørende her som hos mange av samarbeidskommunene, ettersom det her faktisk eksisterer et fagmiljø i motsetning til hos de mindre tjenestene. Bekymringen blant de ansatte i vertskommunen er derfor at den svakere personellinnsatsen i de andre deltakerkommunene skal føre til forventninger om en ressurstapping fra Sortland, ettersom det brenner større branner i andre kommuner. Gjennom samorganiseringen med Helse & Familie har også

barnevernet blant annet vært en viktig samarbeidspartner og premissleverandør i arbeidet med oppvekstplaner i kommunen. Frykten er dermed også stor for å miste disse samarbeidsrelasjonene ved en sammenslåing, som har vært en viktig del av det forebyggende arbeidet i tjenesten. Et annet moment er at man i Sortland kommune har framforhandlet de desidert mest gunstige særavtalene i regionen, noe som blant annet har fått æren for en meget stabil bemanningssituasjon (8 års ansiennitet i gjennomsnitt). Denne særavtalen er foreslått sagt opp ved en eventuell sammenslåing ettersom avstemming av lønn er et sentralt moment i strategien for å hindre intern uro i organisasjonen (Prosjektrapport VBV: 2010).

Det må også bemerkes at uroen blant de ansatte ikke er noe som har foregått på utsiden av prosessen, men har blitt imøtekommet ved hjelp av flere virkemidler. For det første har det fra dag en vært medvirkning fra de ansatte gjennom hele prosessen. Som tidligere nevnt bestod prosjektgruppa i fase 1 av prosjektet, hvor det blant annet ble lagt føringer for modellvalg, av to prosjektledere + alle barnevernsleiderne i regionen. I fase 2 var de ansatte representert i prosjektgruppa med to fagforeningsrepresentanter i tillegg til en barnevernsleder og en barnevernsjurist, noe som medfører at fire av ni gruppemedlemmer talte deres sak. I tillegg er det verdt å nevne at konklusjonene som trukket i denne fasen, ble trukket på bakgrunn av konsensus- ikke flertallsavstemminger. Det ble heller ikke underveis i prosessen lagt lokk på temperaturen av ledelsen, og enhver stod fritt til å uttale seg både til media samt til politiske- og administrative organer. Det er også blitt gjennomført drøftinger med fagforeninger og interesseorganisasjoner i henhold til hovedavtalens bestemmelser. Derfor må det sies at det er overraskende at motstanden fortsatt er såpass stor, spesielt i samarbeidskommunene som rent faglig, i teorien, skulle ha det største utbytte av en sammenslåing.

Men denne motstanden trenger ikke nødvendigvis ha sitt utspring i en oppfattelse av at endringen ikke fører til en bedre situasjon for både brukerne og de ansatte. Det er heller ikke dermed sagt at den er urasjonell. En kan på et generelt plan også argumentere utfra at motstand mot endring er relativt rasjonelt, ettersom den enkelte forsvarer noe som er kjent og som en mener er godt og riktig (Jacobsen & Thorsvik: 2007) Den kan ha for eksempel ha sitt utspring i:

- Frykt for det ukjente.

- Tap av identitet
- Den symbolske orden endres
- Maktforhold endres
- Dobbeltarbeid i en periode
- Sosiale bånd brytes
- Utsikter til personlig tap, økonomisk, hierarkisk plassering, osv (Jacobsen & Thorsvik: 2007: 361- 364)

Siden det nærmest ligger i menneskets natur å motsette seg endringer, er det nærliggende å anta at de aller fleste former for endringer vil bli møtt med en eller annen form for motstand. Jo mer omfattende den er, jo flere grupper vil bli omfattet av den, desto sterkere må man være forberedt på at motstanden blir (Jacobsen & Thorsvik: 2007). Dermed kan man si at hovedutfordringen i valg av endringsstrategi blir å enten forsøke å finne en strategi som i størst mulig grad minimerer motstanden som for eksempel gjennom å gjennomføre prosessen i mindre steg, eller en hvor endringen lar seg gjennomføre tross motstand (Jacobsen & Thorsvik: 2007). Frykten er at motstanden som har kommet til uttrykk hos de ansatte i denne fasen av prosessen også skal vinne gehør hos politikerne, som i neste fase skal vedta iverksettelse eller ikke. Dette spesielt ettersom konfliktens kjerne dreier rundt et velkjent tema som også nylig har veltet regionale samarbeid i Vesterålen, nemlig lokalisering.

Konflikten som utspiller seg her er på ingen måte rettet mot prosjektets mål, et mer effektivt og kvalitativt bedre barnevern, men som i så mange andre tilfeller rettet mot midlene som tas i bruk for å nå dette målet. Konflikter spiller som kjent en sentral rolle i enhver iverksettingsteoretisk tilnærming, det være seg top- down eller bottom- up, og den individuelle aktøren antas også å være rasjonell og drevet av egeninteresse (Matland: 1995). For at konflikter skal oppstå må det være en gjensidig avhengighet mellom aktørene, inkompatible alternativer, og en oppfattelse av et null- sum element ved transaksjonen (Matland: 1995). Den gjensidige avhengigheten mellom aktørene er tidligere belyst, men vil også som Feiock er inne på, i stor grad dreie seg om den fysiske nærheten (naboeffekten). Ingen av kommunene kan komme bort fra det faktum at de grenser opp mot hverandre, noe som medfører at de innenfor barnevern vil ha grenseoverskridende problemer som må takles i fellesskap for eksempel når familier som havner i deres søkelys velger å bytte kommune i et

forsøk på å unngå dem. Når det gjelder de inkompatible alternativene, vil disse i stor grad være spenningen mellom lokal tilstedeværelse og behovet for å dyrke et fagmiljø. I argumentasjonen fra de ansatte blir det lagt vekt på at nærheten til brukeren er et kritisk aspekt som må ivaretas gjennom at man fortsatt har lokal tilstedeværelse gjennom fast bemannede lokalkontor. I bestillingen fra politikerne var det opprinnelig lagt stor vekt på å effektivisere tjenesten og høyne kvaliteten, noe som i bunn og grunn ikke kan oppnås på en annen måte enn at man legger til rette for de synergiene et fagmiljø kan føre med seg. For å legge til rette for at disse synergiene får rom til å spille seg ut i, er samlokalisering et sentralt virkemiddel. Gjennom samlokalisering får de ansatte i tjenesten en mulighet til å jobbe frem gode løsninger i hverdagen uten at man er nødt til å arrangere fagdager, seminarer og lignende, men som en konsekvens av at man sitter i samme bygning og deler problemene og mulighetene som oppstår. Som tidligere nevnt finnes det flere eksempler på andre barnevernssamarbeid (blant annet HALD- samarbeidet) som har startet samarbeidet på de premissene som er vedtatt i Vesterålen, men som etter kort tids drift har begynt prosessen med en samlokalisering ettersom synergiene man ønsket å legge til rette for med et større fagmiljø uteble på grunn av lange avstander. Dermed kan man hevde at det ene alternativet i stor grad utelukker det andre. Likevel valgte arbeidsutvalget i sin innstilling å legge til et punkt fra rådmannsutvalgets innstilling, nemlig at det fortsatt skulle opprettholdes lokalkontor. Det er dermed nærliggende å anta null- sum elementet også for politikerne i stor grad er tapet av arbeidsplasser, og at den opprinnelige målsettingen har måttet vike for et lokaliseringskompromiss for å i første omgang være sikker på at saken blir vedtatt i alle kommunestyre.

Konfliktdempende virkemidler

Men som Matland argumenterer for er det mulig å manipulere enkelte typer konflikter (Matland: 1995: 157). For å gjøre konfliktfylte saker mer spiselig kan man for eksempel begrense omfanget av endringer de fører med seg. I tilfelle Vesterålen, vil fortsatt opprettholdelse av bemannede lokalkontor ha denne effekten ettersom overgangen til en regional tjeneste da vil føre med seg minimale endringer i det daglige bevegelsesmønsteret og arbeidsmetodene til de ansatte. På denne måten håper man å dempe motstanden fra de ansatte ved at det meste blir som før, samtidig som at oddsen for positivt vedtak i kommunestyrene er

gode i og med at man ikke mister noen arbeidsplasser ute i deltakerkommunene. Problemet vil imidlertid være hvordan en samorganisering skal makte å bedre på situasjonen når den reelle endringen den fører med seg tilsynelatende er såpass marginal. Som vi husker fra kommunestyrevedtakene, skulle de økonomiske rammene for organisasjonen være summen av kostnadene de enkelte kommunene brukte på barnevern i dag. Riktignok har kommunene fått øremerkede midler til tre nye stillinger fra Fylkesmannen i ettertid av kommunestyrevedtakene, men at det vil komme tunge investeringer i ytterligere årsverk i nærmeste fremtid er lite sannsynlig uten at samarbeidet vil bli betraktet som en fiasko. Dermed kan man i verste tilfelle ende opp med å opprette en ledelsesgruppe på 5 personer som tappes fra saksbehandlergruppa, som igjen hevdes å være underdimensjonert for å takle dagens saksmengde. Tanken bak dette var i utgangspunktet at situasjonen skulle bedres med basis i en ny og mer effektiv organisering. Men ettersom man i stor grad sitter på de samme kontorene som før, har de samme brukerne som før og sitter med en like stor saksmengde som før, vil ikke veien være lang til å benytte seg av de samme arbeidsmetodene som før ettersom det er dette man er kjent med og som føles mest effektivt. I tillegg vil det med den nye organiseringen hefte ved en rekke transaksjonskostnader man er nødt til å søke løsninger på. Tiden, oppmerksomheten og ressursene som må investeres for å få tiltakene på plass er i stor grad allerede unnagjort i forarbeidet til prosjektet. Likevel er det et godt stykke arbeid gjenstående før tjenesten er i drift, og en eventuell leder skal tilsettes og jobbe fulltid med forberedelser fra juni måned fram til planlagt oppstart 01. 01. 2012. Avtalen som regulerer partenes rettigheter og plikter er også på plass, men hvilke uoverensstemmelser som kan oppstå underveis i forhold til hvordan denne avtalen skal tolkes er vanskelig å forutse. Potensialet for transaksjonskostninger her er stort, spesielt med tanke på konfliktnivået som har preget regionen i løpet av de siste ti årene (KIKS- prosjektet, Vesterålen kompetanse, osv).

Et annet element som kanskje spesielt er problematisk i forhold til barnevern, er vanskelighetene med å måle volum og spesielt kvalitet på tjenesteområdet. Eksempelvis vil det åpenbart være lønnsomt å drive godt og systematisk forebyggende arbeid, men også like åpenbart problematisk å dokumentere effekten av et barnevernstiltak (Brantzæg: 2010). Ifølge Feiock (2007) reduseres sannsynligheten for at man skal få til et samarbeid som følge av dette. Dette på bakgrunn av usikkerheten som i forkant er knyttet til spesifiseringen av tjenestens innhold, samtidig som man i etterkant har problemer med å bedømme hvorvidt

innsatsen man har lagt ned står i forhold til resultatene (Andersen: 2010). I rommet denne usikkerheten skaper vil det sannsynligvis være like stor plass til kritikere av samarbeidet som det vil være for tilhengere, ettersom begge parter kan hevde å ha fått bekreftet sine antakelser. Men uavhengig av problemene ved en såpass tilsynelatende liten endring fra dagens situasjon til situasjonen etter oppstart, kan det vise seg at den konfliktdempende effekten den minimale endringen har er det som må til for få saken vedtatt.

Hvor veien går i ettertid er det imidlertid ikke sagt annet om enn at organiseringen må være under konstant vurdering, klok av skade etter KIKS- prosessen. Som tidligere redegjort for var det i saksdokumentene fra denne prosessen ikke lagt skjul på at ambisjonene var å utvide oppgaveporteføljen etter hvert som den første fasen falt på plass. Dette var en av faktorene som bidro til at prosjektet strandet, selv om det i utgangspunktet var velvilje blant de involverte kommunene. Derfor har det virket som om de endelige målene med Vesterålen barnevern gjennom hele prosessen har blitt tonet ned, ikke fordi man ikke har klart å definere de på grunn av et “uoversiktlig landskap”, men kanskje fordi det vil være formålstjenlig ikke å definere dem. En tvetydighet i forhold til målet eller midlene som skal realisere målet ved et prosjekt kan også sees som en strategi som tas i bruk for dempe eventuelle konflikter som kan ligge latent og være til hinder for en iverksetting. Jo klarere et mål er, jo større sjanse er det for at konflikter oppstår (Matland: 1995). I de fleste top- down teoriene blir nettopp det å definere klare mål som man skal jobbe mot videre i prosessen sett på som en av de mest avgjørende suksessfaktorene (Matland: 1995; 158). Men det kan også argumenteres for at denne anbefalingen ikke i tilstrekkelig grad tar opp i seg de dysfunksjonelle elementene ved klare mål, ettersom dette har en tendens til å mobilisere motstand. I kjølvannet av at involverte aktører får klargjort hva de vinner får de også klargjort hva de taper. Når de så blir oppmerksom på truslene mot deres domener begynner arbeidet med å begrense omfanget av endringer prosessen fører med seg, og målet blir ofte å opprettholde eksisterende mønster og dermed makten de har opparbeidet seg i kraft av sin posisjon i hierarkiet (Matland: 1995). Denne motstanden trenger ikke å utgå fra et maktbegjær. Denne kan like gjerne være tuftet på frykt, ettersom ansatte kan være redd for at kompetansen de innehar er knyttet opp mot den stillingen og de arbeidsmetodene som benyttes i dag. Nye mønster kan føles truende mot relevansen av deres kompetanse og dermed oppstår motstanden.

Derfor kan en tvetydighet/ uklarhet i forhold til slutt mål og midler for å nå dit i stor grad brukes aktivt for å eliminere motstand. Ved å bevisst være uklar i formuleringene, åpner man for at forskjellige involverte aktører tolker det samme vedtaket på forskjellige måter, og dermed får kjørt prosessen i gang. På denne måten får man også involvert de som jobber med tjenesten i det daglige i utformingen av innholdet i organisasjonen ettersom den egentlige formingen av dette i stor grad da blir en prosess som legges til første driftsfase og som nevnt evalueres og justeres fortløpende. På den ene siden kan man hevde at denne tvetydigheten/ uklarheten er et resultat av at organiseringen skal gjennom behandling i et stort antall kommunestyre med forskjellige behov, mål og forventninger for samarbeidet. Eksempelvis har Lødingen med sine to ansatte langt større utfordringer knyttet til småkommuneproblematikken enn Sortland, som med sine 11,5 ansatte og samlokalisering med helse og familie allerede har en relativt robust organisasjon sammenlignet med de andre deltakerkommunene. For Sortland som vertskommune vil fleksibiliteten i organiseringen være helt avgjørende, mens viktigheten av et sikret nærvær til sine innbyggere vil være et langt mer sentralt punkt for Lødingen.

På den andre siden kan man også hevde at tvetydigheten/ uklarheten vil være en naturlig konsekvens av at det vil være vanskelig, ja nærmest umulig, å forutse hvilke behov og muligheter som kan oppstå etter hvert som organisasjonen får anledning til å sette seg. Det å sette klare mål for deretter sette inn adekvate virkemidler for å realisere disse målene, forutsetter nærmest en absolutt rasjonalitet. Dette vil være et vanskelig ideal og etterleve på de fleste områder hva angår organisering og da ikke minst på et område som barnevern som så til de grader har fått endrede betingelser de siste årene, både når det gjelder saks- mengde og – kompleksitet. Matland argumenterer derfor for at av denne begrensede rasjonaliteten følger en rekke ubesvarte spørsmål det vil være meningsløst å ha et forutbestemt sett av løsninger til:

“Far better an approximate answer to the right question, which is often very vague, than an exact answer to the wrong question, which can always be made precise.”

(Matland: 1995;158)

På denne måten kan man også hevde at uklarhetene har organisatoriske fordeler, ettersom det legges opp til at de riktige svarene på hvordan tjenesten skal organiseres blir et resultat av en læringsprosess som pågår gjennom den første driftsperioden. Som vi tidligere var inne på (i forhold til matriseorganisering) lider enkelte organisasjoner under det faktum at etablerte strukturer i organisasjonen bestemmer hvordan saker og omverdenen oppfattes. Nye saker blir da lett definert i forhold til eksisterende strukturer ut fra kjennetegn ved saken som man velger å legge vekt på. Dermed kan man ende opp med å foreskrive feilaktige løsninger. I en analogi til denne problemstillingen ble en svaksynt mistenkt for å ha hallusinasjoner og ble underlagt en periode med psykiatrisk behandling før en optiker til slutt stilte riktig diagnose og løste problemet. Dermed kan uklarheten i forhold til mål/ midler også være et virkemiddel for å nå det langt mer diffuse målet om å skape et kvalitativt bedre barnevern for innbyggerne i Vesterålen.

Uansett om man velger å tro at denne uklarheten når det gjelder mål og midler var en bevisst strategi på veien mot et regionalt barnevern i Vesterålen eller ikke, har den preget prosessen fra begynnelse til slutt. I forprosjektet som utredet aktuelle samarbeidsmodeller, ble det pekt på fordeler og ulemper ved et samarbeid, men hensynet til behovet for en enhetlig og strategisk kapabel enhet gjorde at man valgte å anbefale en vertskommunemodell. Men ved å samtidig anbefale at denne skulle kombineres med en såkalt satelittmodell, sørget man for at ingen egentlig så forskjellen fra dagens organisering annet enn at man skulle forholde seg til en ny ledelse. I denne fasen av prosjektet var det heller ingen tydelig motstand verken fra de ansatte i organisasjonen eller beslutningstakerne, for hva skulle man egentlig være uenige om? Problemene man stod overfor på tjenesteområdet var allment anerkjent, andre regioner hadde gjennomført sammenslåing med hell og i tillegg var det så langt ikke definert mål eller virkemidler som truet verken de ansattes arbeidssituasjon eller lokale arbeidsplasser. I neste fase av prosjektet var prosjektgruppas mandat å detalj utrede oppstartsforutsetningene. Ved å komme inn på hvordan tjenesten mest mulig effektivt kunne organiseres la man også føringer på hvordan og til dels hvor de ansatte ideelt sett måtte lokaliseres. Dermed var virkemidlene for å oppnå målsetningene såpass klart definert at motstanden kom til syne. Arbeidsnotater fra prosjektgruppa hvor forslag til organisasjonsmodeller var skissert kom ansatte i tjenesten i hende, og med ett var en motbevegelse mot sammenslåingen mobilisert. Dette førte igjen til lange drøftinger både omkring hvordan man skulle takle motstanden blant de ansatte og hvordan man skulle klare å gjøre det spiselig for alle involverte kommunestyreter. Et forsøk på

å gjennomføre en kompetansekartlegging blant saksbehandlerne i tjenesten lot seg ikke gjennomføre, ettersom ingen ville svare på henvendelsen i frykt for at den skulle brukes til å utplassere folk på andre steder enn de jobbet på i dag. Det endelige forslaget som ble lagt fram av denne prosjektgruppa ble derfor moderert til en langt vagere form, og mye av den praktiske biten ble lagt over på den fremtidige lederen ettersom man i første instans først og fremst var avhengig av likelydene kommunestyrevedtak for å få organisasjonen opp og gå. Som nevnt hadde man erfaringen med fiaskoen ved KIKS- prosjektet friskt i minne og besluttet at prosessen ville være tjent med at man tar et skritt av gangen, og heller løfter gradvis på “usikkerhetens slør” (Andersen: 2010).

I slutfasen av denne prosjektperioden ble det også gjennomført et informasjonsmøte for de ansatte, hvor prosjektgruppas konklusjoner og anbefalinger ble presentert og anledningen ble gitt for å gi tilbakemeldinger. Kritikken gikk da først og fremst ut på at modellen var for dårlig skissert, men de tidligere truslene om masseoppsigelser var moderert ettersom: “... *vi føler at vi ikke kan svare på det [om vi vil si opp] under disse forutsetningene. Modellen er så vag at vi ikke helt vet hva vi sier nei til. Er villige til å prøve, men ønsker retrettmuligheter.*”

Dermed var mye av støyen fra personalgruppa eliminert på bakgrunn av at det er vanskelig å gi et ubetinget nei når forslaget du skal ta stilling til er så tvetydig at det er åpent for den tolkningen man selv velger å legge i det. Når forslaget så skulle videre fra rådmannsutvalget til arbeidsutvalget, ble det ytterligere moderert. Prosjektrapporten hadde viet relativt stor plass til å skissere opp personalmessige føringer både i forhold til reising i arbeidstiden og avstemming av lønn. Disse føringene ble avvist av rådmannsutvalget som mente at: “... *det vil være en utfordring i en slik opplisting at noe blir utelatt. Det er derfor mer hensiktsmessig å vise til at man skal følge det avtaleverk som gjelder for Sortland kommune...*” (Innstilling RU 18. 03. 2011) I tillegg ble det i denne innstillingen en gang for alle fastslått at man fortsatt skulle opprettholde fast bemannede lokalkontor. Med dette var alle stridspunktene fjernet, og erstatningene såpass uklare at man fikk et enstemmig positivt vedtak i arbeidsutvalget.

Disse tilpasningene som er blitt gjort etterhvert som prosessen støtte på skjær i sjøen, er helt i tråd med Matlands analyse av konfliktdempende virkemidler i en iverksettingsfase. Men det å

gjennomføre tiltakene for så å gå videre med prosessen fordrer en relativt stor overbevisning om at en samorganisering er riktig vei å gå for barnevernet i regionen. For selv om en minimalisering av endringene omorganiseringen fører med seg og en tvetydighet i forhold til mål og virkemidler i første omgang kan virke konfliktdempende, utsetter man på mange måter kampen til et senere tidspunkt. Håpet må være at man innen den tid har klart å realisere noen av stordriftsfordelene slik at man er villige til å strekke seg lengre for å beholde samarbeidet. Frykten vil i stor grad være at de begrensningene som er pålagt organiseringen, vil fungere som hindringer for å nå de samme fordelene.

AVSLUTNING

De framforhandlede kompromissene i forhold til lokaliseringen av arbeidsplasser kan vise seg å ha avgjørende betydning for å få organisasjonen opp og gå, men kan også i senere tid vise seg skape unødvendig høye transaksjonskostnader innad i tjenesten. For det første må det finnes gode løsninger på hvordan man velger å delegere vedtaksmyndighet. Det å nå sitte på samme arbeidssted som før, i stor grad med de samme arbeidsoppgavene, men nå uten vedtaksmyndighet kan neppe karakteriseres som en effektivisering av tjenesten. I tillegg må man håndtere problematikken rundt hvordan man skal klare å skape et fagmiljø utover det som eksisterte forut for samorganiseringen når de fleste fortsatt skal sitte på hvert sin kant av regionen. Et berettiget spørsmål vil være om man i bunn og grunn har forandret noe i forhold til å skape et fagmiljø, ettersom det i det daglige i stor grad vil være de samme kontaktpunktene mellom de ansatte som før, siden de fortsatt skal jobbe i hjemkommunen.

Men det prosessen så langt har vist, er at den institusjonelle settingen i Vesterålen har påvirket aktørenes evne til å håndtere transaksjonskostnadene på politisk- og administrativt ledelses nivå. Som kjent øker visse aktørkonstellasjoner sjansen for at frivillig initierer samarbeidsløsninger som for eksempel fysisk nærhet eller homogene demografiske faktorer (Feiock: 2007, Andersen: 2010). Den fysiske nærheten legger bånd på eventuelle opportunistiske fristelser, ettersom man til en viss grad er fanget i en "gjentatt spill" situasjon på grunn av de felles kommunegrensene. De homogene demografiske faktorene gjør det enklere å kunne se hvilke problemer som kunne være i alles interesse å finne felles løsninger på, og når det gjelder barnevern kommer dette spesielt godt frem i Vesterålen hvor alle kommunene som nevnt har relativt lik problemoppbygning. Men en viktig forutsetning for å kunne utnytte disse to faktorene som en katalysator for samarbeid er at man møtes, kommuniserer med hverandre og at transaksjonene kommunene imellom ikke er så sjeldne at tillit ikke blir bygd opp partene imellom (Feiock: 2007). Som redegjort for er den interkommunale oppgaveporteføljen i regionen nokså omfattende og de har en lang samarbeidshistorie. Men det viktigste i forhold til å få denne prosessen i havn er nok likevel kontaktpunktene som er bygd opp rådmenn og ordførere imellom i regionen. Gjennom hyppige møter gjennom hele prosessen, og med erfaringer fra både suksesser og ferske

fiaskoer i bagasjen, har de hele tiden kunnet komme med de nødvendige justeringene som har holdt prosjektet på stø kurs mot gjennomføring.

Men stengslene som trer fram på veien mot iverksettelse er på ingen måte nye. Man har noen grunnleggende målsetninger, som det er bred oppslutning om, men konsekvensen av disse oppleves ubehagelige. Avveiningen blir om disse målsetningene er innen rekkevidde ved å ta i bruk de løsningene som er forespeilet. Utgangspunktet var et ønske om synergier fra et fagmiljø. Løsningen ble, etter en klassisk lokaliseringsdebatt, å fortsette med bemannede lokalkontor. Spenningen knytter seg dermed kanskje spesielt opp mot om dette vil være en god nok løsning for Sortland som vertskommune. De har som nevnt den i dag den desidert mest robuste tjenesten av samarbeidskommunene, og har også klart gitt uttrykk for at toleransegrensen i forhold til økonomisk satsning fra de andre kommunene ligger lavt men at de er villige til å forsøke å gå inn i samarbeidet (Saksfremlegg Sortland formannskap: 14. 04. 2011).

For når det gjelder barnevern ligger behovet for en felles løsning der. Alle kommunene i regionen (bortsett fra Sortland) er typiske småkommuner som strever med typisk småkommuneproblematikk. Et sentralt felles problemområde er det økonomiske ettersom alle kommunene i regionen på et eller annet tidspunkt har stått i Robek- registeret. Når kostnadsøkningen i det kommunale barnevernet i løpet av de siste ti årene har vært såpass eksplosiv som den har vært, vil det være naturlig å søke sammen. Hvis en i tillegg tar med i betraktning de relativt sterke føringene fra statlige myndigheter til å satse på interkommunale løsninger, samt en retorisk vilje i regionen til gjennomføring, skulle det meste ligge til rette. Når prosessen nå også har kommet så langt at det eneste som gjenstår er en siste velsignelse fra kommunestyrene, vil det være vanskelig å se for seg hvilke områder som egner seg for samstyring hvis ikke dette. Da vil det kanskje heller være berettiget å spørre om det har noen hensikt å vie denne formen for løsning noen større oppmerksomhet.

For det vil være nærliggende å tro at hvis alle forsøk på interkommunale løsninger ender opp i en lokaliseringsdebatt, vil det ikke hjelpe om man får lovfestet nok en samarbeidsmodell. Da vil den eneste "modellen" som hjelper være en tvungen kommunesammenslåing. De sterke

føringene fra statlige myndigheter kommer blant annet til uttrykk gjennom at det i perioder har blitt bevilget store summer i skjønnsmidler for å utrede slike samarbeider. Hensikten med å bruke disse summene på å utrede akkurat det samme tjenesteområde i forhold til samme samarbeidsmodell i hver eneste region i Norge kan stilles spørsmål ved, ettersom man skulle kunne anta at disse hadde en viss overføringsverdi:

- Man vet hvilke problemer man står overfor
- Man vet hvilke løsningsalternativer man kan benytte seg av
- Synergiene et samarbeid har potensiale til å utløse ligger oppe i dagen
- Det er bredt empirisk belegg for de positive effektene ved et samarbeid på tjenesteområdet

Så hva nå, Vesterålen?

REFERANSER

Econ (2006) *Interkommunalt samarbeid i Norge- omfang og politisk styring*. Rapport 057.

Econ Analyse

Andersen, Ole Johan (2010) “*Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke*”- *Regional samstyring som mulighet og problem*, i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Universitetsforlaget

Vinsand, Geir, Nilsen, Jørund K og Langset, Magne (2010) *Status for interkommunale samarbeid og aktuelle veivalg*- Rapport 2010: 2

NIVI Analyse

Blaikie, Norman (2010) *Designing social research*

Polity Press

Seale, Clive (2004) *Researching society and culture*

SAGE Publications Ltd

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer*

Fagbokforlaget

Yin, Robert K (2009) *Case study research- design and methods*

SAGE Publications Ltd

Andersen, Svein S (1997) *Case- studier og generalisering*

Fagbokforlaget

Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse*

Fagbokforlaget

Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold*

Fagbokforlaget

Feiock, Richard C (2007) " *Rational choice and regional governance* " i *journal of urban affairs, volume 29, number 1 page 47- 63*

Urban Affairs Association

Matland, Richard E (1995) " *Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation* " i *Journal of public administration research and theory*

Oxford University Press

Webside: <http://www.vestreg.no>

Avisartikler:

Vesterålen Online: 21.09.2010

Vesterålen Online: 22.11.2010

Bladet Vesterålen; 21.10.2010

Bladet Vesterålen: 31.01. 2011

Avisa Nordland: 09. 03. 2011

Fauske, Halvor, Lichtwarck, Willy, Marthinsen, Edgar, Willumsen, Elisabeth, Clifford Graham, Kojan, Bente Heggem (2009) *Barnevernet på ny kurs? Det nye barnevernet- et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet.*

NF- rapport nr. 8- 2009

KS- effektiviseringsnettverk (2010) *Tjenesteanalyse for barnevernstjenesten i Sortland-*

NOU 2009: 08 *Kompetanseutvikling i barnevernet- kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*

Barne, likestillings og inkluderingsdepartementet

Interkommunalt barnevern i Vesterålen- Utredning avgitt av arbeidsgruppe nedsatt av Vesterålen regionråd (2009)

Lichtwarck, Willy og Graham, Clifford (2010) *Modernisering i barnevernet- ideologi, kontekst og kompetanse*

Universitetsforlaget

Ot.prp. nr. 95 (2005- 2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*

Det kongelige kommunal og regionaldepartementet

Brantzæg, Bent Aslak (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i vest- telemark- arbeidsrapport nr. 29*

Telemarksforskning Bø

Brantzæg, Bent A, Håkonsen, Lars, Lunder, Trond E (2010) *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet- hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?*

TF- rapport nr. 270/ 2010

ECON (2004) *Hva er- og hvordan utvikle en samkommune?*

Rapport 2004- 121

Flyvbjerg, Bent (1991) *Rationalitet og magt- et case- baseret studie af planlægning, politik og modernitet*

Akademisk Forlag

Monsen, Leif- Kristian, Nygård, Lars (2000) *Vellykkede utviklingsprosesser- beskrivelser fra fem organisasjoner*

NF- rapport nr. 31/2000

Saksfremlegg Sortland formannskap: 14. 04. 2011

Lysark fra foredrag holdt av Fylkesmannen i Nordland: 30. 05. 2007 om
vertskommunemodellen

Langset, Magne og Vinsand, Geir (2010) *Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i sør- trøndelag*

NIVI- Analyse, rapport 2010- 1

Vinsand, Geir, Nilsen, Jørund K og Langset, Magne (2010) *Status for interkommunale samarbeid og aktuelle veivalg- notat 2010: 3*

NIVI- Analyse