

Masteroppgave

Hvilke argumenter og forventinger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernleder i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern?

Hvilke utfordringer stiller dette barnevernet ovenfor?

[2010]

BE323E
Masteroppgave MBA 2 semester

Av

Wanja Brattli


Handelshøgskolen
i Bodø

Abstract

Summary, it is a systematic political brought into focus on organizing of childcare in small municipalities and other counties of Norway recommends that small municipalities go together in inter-communal schemes, this has to cooperation, while NAV reform has stimulate and “samhandlingsreformen” “forces” local authority to cooperation. The numbers of municipalities which establish inter-communal schemes are in development. This is listings by two models, co-organisation or co-location. This wish is to look at through the problem: what are the arguments and expectations have respectively chief officer, politicians and leader of child care in the municipality to the organisation of a co-working with child-care? What are the challenges of providing this childcare above? It is a broad agreement on that it is the most important å strengthen the municipal child-cares, it appears in today's, it must be given more backing from government, the State and municipalities. Strength will act on capacity up and competence and better cooperation. For illuminate and treat the problem, I have done 6 interviews which one was chief officer, one was leader of council worker, and two leaders of child care in each do their inter-communal childcare. The interviews is done with two different organized inter-communal child-care in another county than Nordland. The difference goes on co-organized versus co-located. The co-organized service has a head office in host-municipalities where leader, mercenary and executive officers associated host-local-authority, has its Office. The co-working municipalities have its employees and Office in own local. The co-located service has a head office where all the staff is seated and available to the Office in co-working -municipality listings by needs. These co-works is organized listings by the principle of host-municipality in the law of local authority chapter 5. The analysis shows that it must be a great continue of focus on child-care, organizing, recruiting and competence. The cases have increased, and a reason can be the inter-communal co-work and greater physical distance can facilitate to contact childcare. The results are analysed for AA using theoretical models from strategy-case and theory from organisation, and management. Far, NAV-reform and “samhandlingsreformen”, as well as theory around co-working childcares, formed a basis for further analysis and discussion.

Forord

Masteroppgaven ” Hvilke argumenter og forventinger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernleder i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern?

Hvilke utfordringer stiller dette barnevernet ovenfor?”, er skrevet som en avslutning på MBA studiet ved Handelshøgskolen i Bodø. Masteroppgaven utgjør 30 poeng.

Studiet er tatt som et deltidsstudium. Med flere års arbeids- og ledererfaring fra arbeid med barnevern i ulike kommuner på Helgeland, med interesse for barnevern, ga dette meg stor inspirasjon til fordypning i temaet barnevern og omorganisering. Temaet er samtidig viktige strategiske satsingsområder hos regjering og kommuner.

Jeg vil rette en spesiell takk til min dyktige og inspirerende veileder Asgeir Solstad, for motivasjon, gode innspill og rettleiding under arbeidet med oppgaven. Jeg vil også takke Handelshøgskolen i Bodø for faglig godt opplegg og interessante forelesninger gjennom hele studiet. Jeg vil også takke mine 6 informanter som ga meg gode intervjuer, slik at masteroppgaven min kunne realiseres. En stor takk til dere alle!

Avslutningsvis vil jeg også takke familie og venner som har holdt ut med yrkesaktiv og deltidsstuderende kone, mor og venninne i nærmere tre år, med de følger det har hatt for felles aktiviteter, familiehygge og innsats på hjemmefronten.

Sandnessjøen desember 2010

Wanja Brattli

Sammendrag

Det er satt et politisk søkelys på organisering av barnevern i små kommuner og fylkesmannen i Nordland og andre fylker anbefaler at små kommuner går sammen i interkommunale ordninger. Dette har stimulert til samarbeid, samtidig som NAV reformen og samhandlingsreformen "tvinger" kommunene til samarbeid. Tallet på kommuner som etablerer interkommunale ordninger, er i vekst. Dette skjer etter to modeller, samorganisering eller samlokalisering.

Dette har jeg å se nærmere på gjennom problemstillingen:

Hvilke argumenter og forventinger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernleder i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern?

Hvilke utfordringer stiller dette barnevernet ovenfor?

Det er bred enighet om at det er viktig å styrke de kommunale barneverntjenestene, det vises i dagens satsing fra regjering, stat og kommuner. En styrking vil handle om kapasitet og kompetanse og et bedre samarbeid.

For å belyse og bearbeide problemstillingen har jeg utført 6 intervjuer hvorav en var rådmann, en var kommunalleder, to barnevernsledere i hvert sitt interkommunale barnevern og 2 ordførere.

Intervjuene er gjort med to ulikt organiserte interkommunale barnevern i et annet fylke enn Nordland. Ulikhetene går på samorganisert kontra samlokalisert. Den samorganiserte tjenesten har et hovedkontor i vertskommunen, hvor leder, merkantil og saksbehandlere tilhørende vertskommunen, har sine kontor. De samarbeidende kommunene har sine ansatte og kontor i egne kommunehus. Den samlokaliserte tjenesten har et hovedkontor hvor alle ansatte sitter samlet og disponerer kontor i samarbeidskommunene etter behov. Disse samarbeidene er organisert etter vertskommuneprinsippet i kommunelovens kapittel 5.

Analysen viser at det må fortsatt være et stort fokus på barnevern, organisering, økt rekruttering og kompetanse for å lykkes med omorganiseringer og interkommunale barnevern. Saksmengden har økt etter at samarbeidene kom i gang, og det kan være flere årsaker til dette. En grunn kan være det interkommunale samarbeidet og større fysisk avstand kan gjøre det lettere å ta kontakt med barnevern..

Slik jeg ser det har begge samarbeidene fått en langt bedre tjeneste og et større fagmiljø, selv om det spesielt for det ene interkommunale samarbeidet har tatt noe tid. I tillegg har jeg lagt vekt på å få frem styrker og svakheter ved de ulike løsningene. Styrker ved interkommunalt barnevern både samlokalisert og samorganisert vil gi større grad av spesialisering, gi en mer robust tjeneste og imøtekomme stadig økende krav til barnevernet. Større fagmiljøer gir høyere kompetanse, det blir lettere å unngå habilitetsutfordringer. Videre vil det bidra til større likebehandling av brukerne av tjenestene. Det kan også være lettere å rekruttere ansatte til større fagmiljø. Et større miljø bidrar også til at man har mulighet til å styrke sitt eget tiltaksapparat, fremfor å kjøpe tjenestene eksternt. Dette kan både gi økonomisk gevinst, og bidra til et bedre og mer attraktivt fagmiljø. Svakheter i forhold til interkommunalt barnevern som er samlokalisert er knyttet til reising og tilstedeværelse i samarbeidskommunene, dette vil i mindre grad gjøre seg gjeldende ved etablering av ett samlokalisert barnevern. En ulempe med en samorganisert løsning er at dette ikke i samme grad gir muligheter for utnyttelse og videreutvikling av den samlede barnevernkompetansen og tiltaksressursene man har til rådighet samlet sett..

Resultatene er analysert ved å benytte teoretiske modeller fra strategifaget og teori fra organisasjon og ledelse. Videre har NAV-reformen og samhandlingsreformen, samt teori omkring interkommunalt barnevern, dannet et grunnlag for videre analyse og drøfting

| | |
|--|----|
| 1. INNLEDNING..... | 7 |
| 1.2 Problemstilling | 8 |
| 1.3 Oppgavens oppbygging | 11 |
| 2. TEORI..... | 12 |
| 2.1. Hva tenker vi om barnevernets utfordringer? | 12 |
| 2.2. Interkommunalt samarbeid. | 13 |
| 2.3. Utvikling av interkommunalt samarbeid - en prosess over tid..... | 16 |
| 2.4 Samhandlingsreformen | 17 |
| 2.5 Strategi | 18 |
| 2.6. Hva er strategi? | 18 |
| 2.6.1. Strategi som plan..... | 19 |
| 2.6.2. Samspillet i strategiprosessen | 20 |
| 2.7 Offentlige organisasjoner | 20 |
| 2.9. Samarbeid i flere kommuner | 20 |
| 2.10 Perspektiv på organisasjon og ledelse..... | 21 |
| 2.10.2. Organisasjonslæring | 21 |
| 2.10.3. Ledelse..... | 22 |
| 2.11. Omstrukturering..... | 23 |
| 2.11.1. Oppsummering av teori- kapittel | 23 |
| 3. Metode..... | 24 |
| 3.1.1 Gjennomføring | 24 |
| 3.2 Hva er samfunnsvitenskapelig metode?..... | 24 |
| 3.2 Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder | 25 |
| 3.3 Valg av forskningsdesign..... | 25 |
| 3.3.1 Fenomenologi..... | 26 |
| 3.4 Datainnsamling | 26 |
| 3.4.1 Utvelgelse av informanter | 28 |
| 3.5 Dataanalyse..... | 29 |
| 3.5.1 Å organisere og dele inn kvalitative data..... | 30 |
| 3.5.2 Oppgavens validitet og reliabilitet..... | 31 |
| 3.5.3 Pålitelighet (reliabilitet)..... | 31 |
| 3.5.4 Troverdighet (begrepsvaliditet)..... | 32 |
| 3.5.6 Overførbarhet (ekstern validitet) | 32 |
| 3.5.7. Forskningsetiske refleksjoner | 33 |
| 4. Hovedfunn i empirisk undersøkelse..... | 33 |
| 4.1 Organisering..... | 34 |
| 4.1.1. Informasjon om interkommunalt samarbeid Barkdal – samorganisert tjeneste .. | 34 |
| 4.1.2. Samorganisert barneverntjeneste..... | 34 |
| 4.1.3. Samlokalisert barneverntjeneste | 38 |
| 4.1 Barnevernleder i Barkdal - en samorganisert tjeneste..... | 41 |
| 4.1.2 Barnevernleder i Knausvær - en samlokalisert tjeneste | 42 |
| 4.1.4. Oppsummering organisering ordførere, rådmenn og barnevernleder..... | 42 |
| 4.2. Tilgjengelighet og forhold til publikum i de to tjenestene..... | 43 |
| 4.3. Ledelse i samlokalisert tjeneste..... | 45 |
| 4.3.1. Ledelse i samorganisert barneverntjenesten Barkdal..... | 46 |
| 4.4. Bemanning og rekruttering i samorganisert tjeneste Barkdal | 47 |
| 4.4.1. Bemanning og rekruttering i samlokalisert tjeneste Knausvær..... | 48 |
| 4.5. Kompetansesituasjon samlokalisert barneverntjeneste | 49 |
| 4.5.1. Kompetanse i samorganisert barneverntjeneste..... | 49 |
| 4.6. Arbeidsmengde/sakstilgang/ habilitet | 51 |

| | |
|--|-----------|
| 4.7 Hovedfunn i empirisk undersøkelse | 51 |
| 5. Analyse og drøfting | 52 |
| 5.1 Er interkommunalt samarbeid generelt egnet som strategi for å styrke de kommunale barneverntjenestene?..... | 52 |
| 5.2. Organisering..... | 52 |
| 5.2.1 Vurderinger fra barnevernledere om organisering..... | 55 |
| 5.2.3. Oppsummering organisering | 56 |
| 5.3. Den interkommunale Barneverntjensten, som politisk arena og aktør? | 56 |
| 5.4 Rekruttering og det å beholde fagpersoner | 57 |
| 5.5. Kompetanseutvikling..... | 59 |
| 5.6 Strategiske utfordringer i en felles enhet..... | 60 |
| 5.7 Politiske oppfatninger..... | 60 |
| 5.8. Hovedfunn i drøfting / analyse..... | 62 |
| 5.9. Sammendrag..... | 63 |
| 6.konklusjon | 64 |

1. INNLEDNING

I de senere år er det i Norge innledet en omfattende modernisering og oppdatering av barnevernet. Innsats for å hjelpe utsatte barn, og ikke minst de som er utsatt for omsorgssvikt, måtte oppdateres for å møte nye krav (Clifford og Lichtwarck 1996). En bred oppfatning i feltet er at små kommuner sliter tungt (Clifford og Lichtwarck 1996). De minste kommunene har ofte en stilling eller færre som skal vurdere situasjonen for utsatte barn og finne frem til tiltak. Barnevernsarbeidere i småkommuner har ikke tilgang til et fagmiljø, som kan tre støtte til i vanskelige saker. Clifford og Tiller viser til at erfarne barnevernsarbeidere fra landkommunene opplever flere påkjenninger i arbeidet sitt enn kolleger fra byene (Clifford og Tiller 1987).

Det er nærliggende å tenke at en kunne finne frem til nye arbeidsformer, ikke minst fordi kommunene nå har større frihet til å søke løsninger som er gangbare ut fra lokale forhold (Clifford og Lichtwarck 1996).

Norge står i flere store reformer i forhold til samhandlingsreformen i helsevesenet, NAV, samt endringer i barnevernet. Disse faktorene peker på sammenfallende kunnskaps- og kompetanseutfordringer som har mange felles trekk. Reformene som samhandlingsreformen og NAV-reformen innebærer løsninger som favoriserer større enheter. Videre handler det om at kompetansebehovet i barnevern er blitt så stort, og at samhandlingskravene er så utfordrende at små kommuner ikke kan gi det barnevernfaglige tilbudet folk må ha. Derfor mener mange at sammenslåing og interkommunale løsninger nødvendige for små kommuner.

Samhandlingsreformen skal tre i kraft 1.januar 2012. Kommunene skal være trygge på at gode samhandlingsmekanismer blir solid fundamentert. Samhandlingsreformen skal gi bedre lokalt samarbeid og reformen vil stille større krav til kommunenes evne til prioritering og organisering. Alt dette kan bidra til at flere blir boende i distriktskommunene (Helgelands Arbeiderblad 30.11.2010).

Barnevernets plassering i organisasjonskartet er endret en del de siste årene, spesielt i forbindelse med NAV-reformen. Særlig mindre kommuner hadde tidligere ofte felles sosialtjeneste og barnevernstjeneste (Telemarksforskning 2010). NAV-reformen er den største velferdsreformen i nyere tid, hvor kommune og stat samarbeider om å levere tjenester til innbyggerne. Den omfatter både en ny organisering og et nytt innhold i tjenestetilbudet. Tjenester fra tidligere tre etater er samlet i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Stat og

kommune har i partnerskap etablert NAV-kontor i hele landet. I tillegg er det innført ny metodikk, nye tiltak og nytt regelverk som gjør det enklere å tilby tjenester som er tilpasset den enkeltes behov. Alle landets kommuner skal ha et NAV-kontor hvor stat og kommune samarbeider om å yte tjenester til innbyggerne (Arbeidsdepartementet 8.12.10)

Interkommunalt samarbeid innen barnevern ble ytterligere aktualisert gjennom NAV-reformen, da mange barneverntjenester ble skilt ut av sosialkontorene og kommunene måtte se seg rundt etter alternative måter og organisere barneverntjenesten på. Dette ved at stillinger ble tatt ut av sosialtjenestene, blant annet merkantil funksjon, og lagt til NAV, mens barneverntjenestene ble sittende alene igjen, og hadde tapt de ressursene som lå i stillingene som gikk til NAV.

Som MBA - student har jeg i tråd med veiledningen for masteroppgave i business administration ved Handelshøgskolen i Bodø valgt å fokusere på et tema for oppgaven som var relevant til min yrkesbakgrunn og min arbeidsplass. Med bakgrunn som sosionom med videreutdanning innen barnevern kjenner jeg godt til arbeidet i barneverntjenesten. Videre har jeg vært prosjektleder for interkommunalt barnevern i HALD kommunene. Emnet i denne masteroppgaven handler om flere av fagene i MBA utdanningen og spesielt vil jeg trekke frem fagene organisasjon og ledelse, og strategi. Jeg har fått stor interesse og teoretisk forståelse for betydningen av organisering, strategiske valg og ledelsesutfordringer som er innenfor kunnskapsøkonomien. Dette er fag som har stått svært sentralt innen MBA- studiet og disse fagene ville være relevant for et masteroppgavearbeid ved MBA utdanningen ved handelshøgskolen i Bodø. Jeg mener derfor at denne oppgaven er godt knyttet til de faglige anbefalingene for valg av tema og bruk av relevant teori fra MBA utdanningen.

1.2 Problemstilling

Jeg har valgt å ha fokus på interkommunalt samarbeid innen feltet barnevern, bakgrunnen for samarbeidende og begrunnelsene til ledelse, politikere og barnevernledere ved samarbeid mellom kommuner. Ut fra dette og betraktningene overfor utarbeidet jeg følgende problemstilling:

Hvilke argumenter og forventinger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernleder i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern? Og hvilke utfordringer stiller dette barnevernet overfor?

Som man ser i problemstillingen er begrepet interkommunalt barnevern sentralt for oppgaven. Det er flere forhold som gjør problemstillingen aktuell. Interkommunale samarbeid er et alternativ til kommunesammenslåing. Hensikten har vært å kunne gi innbyggerne bedre kommunale tjenester. Men man har også ønsket å effektivisere driften og dermed spare penger. Hensikten har også vært å oppnå bedre politisk samordning (KS 8.12.10)

Det som er interessant å se på i forhold til problemstillingen er at etter NAV-reformen har det vært mange kommuner, som har en stilling eller mindre i barnevernet. 14 kommuner i Nordland har en stilling eller mindre, mens 28 kommuner har to stillinger eller mindre (fylkesmannen i Nordland 2007). Barneombud Reidar Hjermann viser til i Kommunal rapport 18.3.2010 at hele 62 kommuner i Norge, har bare en ansatt i barneverntjenesten.

Samtidig er det store utfordringer på rekrutteringssiden. Statistikken viser at ressursituasjonen i for eksempel Nordland ikke er spesielt dårlig knyttet til antall saker og ansatte i den enkelte kommune i forhold til resten av landet, men at det i fylket vårt er spesielle utfordringer tilknyttet geografi og store reiseavstander (fylkesmannen 8.12.10).

Hvorvidt interkommunale samarbeid er løsning på disse utfordringene, håper jeg å kunne gi noen svar på gjennom denne oppgaven.

Norge har en kommunestruktur som kjennetegnes av noen få store kommuner og mange små kommuner med innbyggertall under 2000 innbyggere. Det diskuteres fra det politiske hold i Norge å ”tegne” opp norgeskartet på nytt. Det man ser for seg er å bli kvitt småkommuner og ser helst at en kommune bør ha 20 000 innbyggere. Kommunene har stor frihet til å organisere sin virksomhet som de ønsker. Denne friheten gir mulighet til å finne løsninger som passer med lokale ressurser og behov. Kommunenes bruk av selskaper økte betraktelig de siste årene. Det er flere aktuelle organisasjonsformer å velge mellom. Den praktiske problemstillingen for politikerne vil gjerne være: Hvilken organisasjonsform bør kommunen velge, og hva bør vektlegges ved beslutningen (Telemarkforskning 2008)?

Samtidig er det ikke alle som deler troen på at store kommuner gir bedre tjenester og styrker demokratiet. Innbyggerne liker seg godt i småkommuner. Professor Bjarne Jensen ved Høgskolen i Hedmark slo dessuten fast at «det er ikke dokumentert at sammenslutning av kommuner eller færre kommuner gir kostnadsbesparelse eller mer effektive offentlige tjenester.» ”Småkommuneprojektet” viser at tjenester i små kommuner har viktige kvaliteter og tjenester, som større kommuner ikke har. De viktigste konklusjonene fra prosjektet var at interkommunalt samarbeid kan gi mange muligheter utover organisatoriske

samarbeidsmodeller- og tiltak. Interkommunale lærende nettverk kan fungere som fagfelleskap/ praksisfelleskap som sikrer den enkelte tilgang på kompetanse og fungerer som arena for fag- og tjenesteutvikling. Det handler om å utvikle sinn og systemer for læring. Små kommuner har styrker som kan utnyttes dersom man er de bevisst og en sårbarhet som kan kompenseres gjennom ulike kvalitetssystemer. Et overordnet mål småkommuneprosjektet har hatt, er å bidra til å sikre kvalitet og stabilitet på tjenestene og en god rettsikkerhet for brukerne av sosial- og barnevernstjenestene i småkommunene. Dette basert på god faglig kunnskap, interkommunalt samarbeid og dokumentasjon av kunnskapsgrunlaget (Småkommuneprosjektet 2005).

Like fullt er det etter lang nøling nå et politisk momentum for kommunereform. Den rødgrønne regjeringen har forpliktet seg mot tvangssammenslutninger, men seniorpartner Ap er på glid. Reform i neste stortingsperiode er blitt mer sannsynlig. Forskere ved Statistisk sentralbyrå (SSB) beregnet i 2005 at man kunne spare 2,7 milliarder kroner i året hvis antallet kommuner blir halvert - og over fire milliarder kroner med 90 kommuner. Sammenslåing vil dessuten gi en jevnere fordeling av inntekter, mente forskerne i SSB. Når politikere som arbeiderpartiets nestleder Helga Pedersen åpner for tvangssammenslutninger, legger hun imidlertid vekt på at større kommuner er nødvendig for «et sterkere barnevern og et fagmiljø som kan styrke skolen og barnehagen». Andre Ap-politikere har pekt på manglende kontroll og demokratisk underskudd i det raskt voksende antallet interkommunale selskaper. Disse blir ofte presentert som et alternativ til kommunesammenslåing.

Fra statlig politisk hold er forventningene til interkommunale løsninger at de skal gi bedre tilgang til og utnyttelse av kompetanse, og en mer kostnadseffektiv drift. Min problemstilling er også knyttet til om dette er reflektert i forventningene til politisk, administrativ og faglig ledelse i kommunene. Samtidig innebærer de fleste løsninger ulike grader av regional sentralisering og tilhørende frykt for tap av lokaldemokratisk kontroll med tjenestene i de små kommunene.

I Norge finnes det to modeller for interkommunal organisering av tjenesten. Den ene er samlokalisert interkommunalt barnevern. Det andre er samorganisering, hvor bemanningen fortsatt er knyttet til og betjener sin kommune, men samtidig inngår i et regionalt team. Med hensyn til organiseringen er både den samorganiserte og den samlokaliserte tjenesten, i denne oppgaven, organisert etter vertskommunemodellen i kommunelovens § 28. Det vil si at den ene kommunen i samarbeidet har ansvar for å gjennomføre oppgaver som de andre

kommunene har i henhold til barnevernloven. I begge samarbeidene er barnevernleder i den interkommunale barneverntjenesten delegert myndighet til å fatte vedtak i henhold til barnevernloven.

En hypotese omkring barnevern i dette feltet kan være at det umiddelbart synes lettest å skape bedre og mer slagkraftig barnevern ved en samlokalisering enn med samorganisering av tjenesten i et regionsenter. Samorganisering, hvor bemanningen opprettholdes i alle kommunene kan tenkes å gi risiko for liten faglig gevinst, og mindre kostnadseffektivitet. Men det kan gi noe mer lokaldemokratisk kontroll, og en viss faglig effekt. Erfaringer fra samorganisering er at det skapes et helhetlig team som samordner sine tjenester til de kommunene som inngår i det interkommunale samarbeidet. Et samlet kontorfellesskap vil gi et miljø for barnevernsarbeiderne med mer ressurser og et langt større spillerom i vanskelige saker. Et samorganisert barnevern vil gi en mindre enhetlig tjeneste, med saksbehandlere som reiser mye mellom kommunene og som da vil betjene sin tjeneste alene, selv om det står en samlet tjeneste bak.

Problemstillingen min er ikke bare aktuell for små og mellomstore kommuners barnevern, men også for lokale utredninger om sammenslåinger av kommuner. Slikt sett har temaet betydning for hvordan fremtidens barnevern vil se ut, og ikke minst for de som skal arbeide med barnevern. Jeg var derfor nysgjerrig på de argumenter og forventninger informantene hadde. Gjennom intervjuene vil jeg få fram refleksjoner omkring denne hypotesen i lys av de ulike forventningene til interkommunale løsninger, og altså peke på hvordan barneverntjenestene utfordres ved de ulike løsningene.

1.3 Oppgavens oppbygging

Jeg har valgt å gjennomføre en kvalitativ studie med intervju av representanter fra to samarbeid innen barnevern i to ulike fylker. I oppgaven er dette intervjumaterialet mitt empiriske materiale. Oppgaven er bygd opp slik;

1. kapittel 1: Innledning som sier noe om bakgrunn for oppgaven og hvordan jeg har tenkt å løse denne for å kunne gi svar på problemstillingen. Jeg gir også noen generelle opplysninger om interkommunale samarbeid i kommunene.
2. kapittel 2: Beskriver valgt teori. Jeg har lagt vekt på strategi, kalkulasjon i offentlige organisasjoner, historikk om barnevern frem til alternativ organisering som for

eksempel. interkommunale samarbeid, samhandlingsreform, perspektiv på organisasjon og ledelse.

3. kapittel 3: Her presenteres valg av metode, begrunnelse for valg, fremgangsmåte.
4. kapittel 4: Her presenterer jeg de 2 interkommunale samarbeid jeg har informanter fra, og hovedfunnene i min kvalitative undersøkelse.
5. kapittel 5: Analyse og drøfting av teori, sekundærdata og funn, opp mot hverandre er hovedarbeidet i dette kapitlet.
6. kapittel 6: Dette kapitlet inneholder avslutning og oppsummert arbeid og utfordringer videre.

I følgende kapittel beskriver jeg valgt teori for å løse oppgaven min.

2. TEORI

Den teoretiske rammen er avgjørende for å analysere materialet jeg samler inn, og dette bestemmer videre hvordan jeg kan tolke eller forklare det studerte materialet (Dalland 2000). Når temaet er interkommunalt samarbeid vil det være sentralt å diskutere hvilke grunnlag ideen baserer seg på. Kommunelovens kapittel 5; interkommunalt samarbeid, styrer lovmessig hvilke typer organisering kommunene kan benytte seg av. Loven sier noe om hvordan organisering skal være i forhold til de ulike typer av interkommunale samarbeid. Videre inneholder loven samarbeidsavtalen, klageadgang, lovlighetskontroll, oppløsning og uttreden, samt statlig tilsyn med vertskommune. Interkommunalt samarbeid kan forstås som en prosess hvor man bygger opp alternative organisasjoner som skal være faglig styrket i større enheter, og interkommunalt samarbeid kan være strategien for å utvikle en faglig og kvalitativt bedre tjeneste. Det vil også være sentralt å se hvordan den interkommunale barneverntjenesten er bygd opp og hvordan tjenesten jobber.

2.1. Hva tenker vi om kommunale barnevernets utfordringer?

Barnevernet er gjenstand for økt politisk oppmerksomhet og kommunale barnevernet i kommunene har fått økt press i form av flere saker. Om dette er en følge av flere interkommunale samarbeid eller bedre barnevernsarbeid er vanskelig å si. Spørsmålet er heller hvilke utfordringer dette stiller barnevernet overfor.

Stadig flere barn får hjelp av barnevernet. I løpet av 2009 mottok 46 500 barn og unge hjelp, som er en økning på 46 prosent fra 2000 til 2010. Stadig flere barneverntjenester blir en del av interkommunale samarbeid for å nettopp kunne ivareta barna. Men de interkommunale

barneverntjenestene får ofte ikke økte ressurser, og nå ser vi regjeringen går inn med øremerkede ressurser for nettopp å gjøre noe med dette. Paradokset er at økt tillit og godt barnevernsarbeid fører til flere saker og til større arbeidsbyrde. Dette stiller barneverntjenesten i en krevende situasjon. Det har vært en stadig vekst i antall saker og tiltak i barnevernet uten tilsvarende vekst av antall ansatte. . Mange kommuner sliter med sin økonomi, og nettopp dette gjør det vanskelig med økte ressurser til for eksempel barnevern. Barneverntjenesten må være ressursmessig og kompetansemessig i stand til å møte denne veksten.

Over 80 prosent av de 46 500 barna som får hjelp av barnevernet, får det fra det kommunale barnevernet i sitt lokalmiljø. Kommunen har den beste forutsetningen for å hjelpe barnet på en helhetlig og god måte. Gjennom å komme tidlig inn kan det kommunale barnevernet snu en negativ utvikling. Familie, slekt, nærmiljø og barnehage/skole kan trekkes inn for å hjelpe barnet. Kommunen har et helhetlig ansvar også når barnet er plassert i fosterhjem eller på en institusjon. Kommunen må være i stand til å løse sine oppgaver.

2.2. Interkommunalt samarbeid.

Interkommunale samarbeidsløsninger er blitt en strategi som flere og flere kommuner tar i bruk på ulike områder. En viktig motivasjon er et ønske om stordriftsfordeler og dermed mer effektiv tjenesteproduksjon, samt at dette også vil føre til større fagmiljøer. På sikt vil dette også kunne sikre innbyggerne kvalitativt bedre tjenester (Ot.prp.nr.95 (2005-2006) i Lichtwarc og Clifford 2010)

Kommunene er en grunnleggende del av infrastrukturen i vårt velferdssamfunn og har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger LEON-prinsippet, om at oppgavene skal løses på lavest effektive omsorgsnivå. Variasjon i størrelse, både geografisk og innbyggertall, gir kommunene ulike vilkår for å utøve sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, lokalt myndighetsorgan og arena for lokaldemokrati.. En utfordring for kommunene er å dekke opp for mangel på spesialkompetanse og beholde personer i nøkkelposisjoner. Andre utfordringer er kostnadseffektivitet og regionale samordningsbehov. Dette kan være spesielt gjeldende for mindre kommune. Mangel på kompetanse og arbeidskraft gir utfordringer for alle kommunens roller. Interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning kan være løsningen for disse utfordringene (Regjeringen 8.12.10).

Kommunene står overfor omfattende samordningsbehov i oppgaveløsningen, som følge av sterk geografisk integrasjon og økt kompleksitet i oppgavene. Grenseoverskridende

utfordringer berører mange kommunale funksjoner. Dagens kommunale lovgivning (kommuneloven) kan tilsi samarbeid innenfor de fleste kommunale oppgavefelt, både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Behovet for samarbeid og samordning er samtidig forskjellig i de ulike deler av landet. Mange kommuner kan vise til gode resultater av interkommunalt samarbeid. Det gjelder sektorbaserte samarbeider innenfor en rekke områder som IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevede tjenester, næringsutvikling og tekniske oppgaver.

Aktuelle organisasjonsformer for kommunene kan være:

- Organisasjonsformer for kommunal virksomhet som drives av en kommune:

- o Kommunal etat
- o Kommunale foretak (KF)

- Interkommunale virksomheter kan organiseres som:

- o Vertskommune (kommunelovens § 28)
- o Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)
- o Samarbeid etter kommunelovens § 27

- Organisasjonsformer som kan nyttes av enkeltkommune eller i samarbeid med andre:

- o Aksjeselskap (AS)
- o Stiftelser

Vertskommunemodellen er den som er ment for bruk for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse for eksempel barnevern (Trønderforskning 2008).

Et administrativt samarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Samarbeid med folkevalgt nemnd innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse kan delegeres til vertskommunen, med mindre dette er avskåret i lov. Ettersom denne vertskommunemodellen gir anledning til å delegere oppgaver og beslutningsmyndighet på mange av kommunens kjerneområder, også når det gjelder saker av prinsipiell betydning, vil hensynet til folkevalgt innflytelse være viktig (Trønderforskning 2008). Jo sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, dess mer tungdrevet kan beslutningsprosessene bli (Trønderforskning 2008).

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Samarbeidet må være organisert med eget styre, og styret må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet. Styrets myndighet må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styrets myndighet er betraktelig mindre enn i et IKS. Styrets rolle og forholdet til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene. Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven og det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil organisere det. Denne samarbeidsformen ble mer brukt før IKS-loven kom og de nye reglene for vertskommunesamarbeid ble vedtatt.

IKS er en organisasjonsform som er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper og er ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet.

Fra 1. januar 2007 ble det innført en ny modell for interkommunalt samarbeid.

Denne samarbeidsmodellen er regulert i kommunelovens § 28 b

og c, og er ment brukt for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse,

f.eks. barnevern. I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om og blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen.

Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et

Rent avtalebasert samarbeid. Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell:

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)(Telemarksforskning 2008).

Staten har så langt vært en aktiv pådriver for forpliktende interkommunal organisering gjennom reformer og finansieringsmodeller. Staten har tilrettelagt et regleverk som peker i retning av et fragmentert interkommunalt samarbeid der en mulig konsekvens kan være at lokalpolitikere svekkes i forhold til administrasjon og fagpersonale. Fagpersonale er her definert som sosionomer, barnevernpedager og annen høgscoleutdanning.

Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om kjerneoppgaver, men kan svekke hensynet til helhetlig og balansert samarbeid under folkevalgt styring. En samkommunemodell, som kunne gitt et enklere organisert og politisk styrt interkommunalt samarbeid, er i dag ikke lovlig. Samkommuner drives dog i dag med dispensasjoner. Staten ser ut til å fortsette med spredte forsøk uten at det har kommet til noen konklusjon i form av

tydelige anbefalinger eller aktiv tilrettelegging for forpliktende organisering i alle landets kommuner. (Vinsand og Nilsen, 2008)

Siden 2007 har antallet kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid vokst raskt. KS har laget en oversikt som viser at minst 134 kommuner samarbeider etter vertskommunemodellen i 2010. I tillegg er KS kjent med at flere enn 40 kommuner vurderer slikt samarbeid (KS-hjemmeside på internett)

Det er store fylkesvise variasjoner i omfanget av interkommunalt samarbeid. Det henger blant annet sammen med faktorer som kommunestørrelse, geografiske avstander og tradisjoner for samarbeid. Vest-Agder (14 av 15 kommuner), Nord-Trøndelag (18 av 24) og Telemark (11 av 18) skiller seg ut som fylker med mye kommunesamarbeid på barnevernområdet. Nordland er eksempel på et fylke med lite vertskommunesamarbeid, men rundt halvparten av de 44 kommunene vurderer det. Mange kommuner samarbeider om barnevern uten at det er overført myndighet til andre. Slike samarbeider foreligger det ikke oversikt over, men de er med på å styrke fagmiljøene i barnevernet (KS).

32 kommuner har barneverntjenester med et eller færre årsverk til barnevern. Ca. 75 kommuner har to eller færre årsverk. Disse 75 kommunene har til sammen i underkant av 140 000 innbyggere, altså mindre enn tre prosent av befolkningen i Norge. I og med at mange kommuner vurderer samarbeid vil antallet små barneverntjenester bli ytterligere redusert i løpet av 2011. Det må understrekes at et godt samarbeid om utsatte barn handler om mer enn barneverntjenesten i kommunen. Undersøkelser har pekt på at små kommuner kan ha et fortrinn når det gjelder samarbeid mellom tjenester, for eksempel mellom barnevern, barnehager, helsestasjoner og psykisk helsevern (KS).

2.3. Utvikling av interkommunalt samarbeid - en prosess over tid

Det interkommunale barnevernsamarbeidet startet som en forsøksordning på begynnelsen av 90-tallet. Målsetningen var å bedre kvaliteten og kapasiteten i tjenestene, bedre rekrutteringen, stabilisere bemanningen og øke og bedre utadrettet virksomhet og samarbeid med andre etater og avdelinger (fylkesmannens hjemmesider 2007).

Etter endringene i kommuneloven som trådte i kraft 1. januar 2007, kan kommunene beslutte å inngå interkommunalt samarbeid på en rekke områder, uten å måtte søke om fritak i forsøkslovgivningen, slik de måtte gjøre tidligere.

I 2009 inngikk mer enn 100 kommuner i interkommunalt samarbeid på barnevernområdet. Det er særlig kommuner med under 5000 innbyggere som finner andre å samarbeide med.

Interkommunalt samarbeid gir kommunene en mindre sårbar tjeneste i fht kompetanse og ressurser til saksbehandling i barneverntjenesten (Kommunene og norsk økonomi 2010).

Småkommuneprosjektet 2002-2005 var et samarbeid mellom Fylkesmannen i Nordland, kommuner på ytre Helgeland og Sør-Helgeland samt kommuner i Nord-Salten, Nordlandsforskning, høgskolen i Bodø og KS.

Småkommuneprosjektet hadde som overordnet mål å bidra til å sikre kvalitet og stabilitet på tjenestene og en god rettsikkerhet for brukerne av sosial- og barnevernstjenestene i småkommunene. Dette basert på god faglig kunnskap, interkommunalt samarbeid og dokumentasjon av kunnskapsgrunnlaget. Det ble utarbeidet flere delmål for å nå det overordnede målet. Delmålene har vært å bidra til å utvikle strukturer for samarbeid mellom små- og mellomstore kommuner. Og bidra til utvikling av modeller, strukturer og arenaer for dialog og utviklingsarbeid (småkommuneprosjekt 2005).

Sentrale utgangspunkt og strategier har vært fagutvikling med utgangspunkt i praksis. Videre at utviklingsarbeid ut fra småkommunenes virkelighet og behov, å utvikle tiltak som ivaretar styrken ved nærheten, men samtidig reduserer sårbarheten og sikrer den nødvendige legitimitet og habilitet. Det må satses på flere strategier og tiltak for å møte det sammensatte bildet og interkommunale strategier. Småkommuneprosjektets sentrale utgangspunkt og strategier har vært; Fagutvikling med utgangspunkt i praksis og aktører med likeverdig kunnskap og utviklingsarbeid ut fra småkommunenes virkelighet og behov (småkommuneprosjektet 2002-2005). De viktigste konklusjonene fra prosjektet er at små kommuner har styrker som kan utnyttes dersom man er de bevisst og en sårbarhet som kompenseres gjennom ulike kvalitetssystemer. Småkommunene har forutsetninger for å være kompetente organisasjoner med ansatte med høy grad av faglig kompetanse (Småkommuneprosjektet 2005).

2.4 Samhandlingsreformen

I St.meld.nr.47 samhandlingsreformen tas det utgangspunkt i at kommunenes framtidige oppgaver skal reguleres ved å tydeliggjøre oppgavebeskrivelsen i kommunehelsetjenesteloven. Loven bygger på forutsetningen om at kommuner i nødvendig utstrekning inngår samarbeid om de aktuelle oppgavene. Det vil i det videre arbeidet utredes

nærmere hvilket befolkningsgrunnlag som er nødvendig for at det skal være en helsemessig og samfunnsøkonomisk forbedring å legge oppgavene til kommunene. Regjeringen vil ikke som en del av samhandlingsreformen lovregulere hvordan dette samarbeidet skal skje, men det pekes i det følgende på ulike måter å innrette et interkommunalt samarbeid på. I tillegg til den faglige verdien ved å inngå samarbeid, vil også interkommunalt samarbeid være av avgjørende betydning i forhold til å realisere gevinsten og redusere risikoen ved kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten. Vi ser at barnevernet stilles overfor store utfordringer hvor interkommunale løsninger kan være gode strategier for å møte disse. Strategitenkning som analytisk grep kan sette argumenter for og i mot ulike interkommunale samarbeidsløsninger inn i en sammenheng.

2.5 Strategi

Strategi er viktig for enhver virksomhet, enten man driver kommersielt eller ikke. Strategi handler i bunn og grunn om hvorfor man eksisterer som organisasjon, hva man vil produsere, og hvordan man vil nå sine mål (Ross et al.,2005). Mål benyttes av organisasjoner for å uttrykke en ønsket fremtidig tilstand (Jakobsen 2007). I denne oppgaven velger jeg å bruke Roos et al.,(2005) definisjon på strategi: ” en strategi innebærer en rekke planlagte tiltak som er fastsatt på forhånd, og som blir vedtatt for å oppnå et bestemt mål”. Samarbeid skaper nye demokratiske utfordringer og nye politiske roller. Det blir behov for overordnet styring og strategi, og mindre detaljstyring.

Jeg vil videre si noe om hva strategi er, strategi som plan, strategi som manøver, strategi som mønster, som posisjon og strategi som perspektiv, dette for legge til grunn viktigheten utvikling av strategi for interkommunale samarbeid.

2.6. Hva er strategi?

Det er viktig å skille mellom strategi som konsept og strategi som prosess. En strategi innebærer en rekke planlagte tiltak som er fastsatt på forhånd, og som blir vedtatt for å oppnå bestemte mål. Henrik Mintzberg er opptatt av strategi ikke bare som plan, men som en pågående prosess. Mintzberg har utviklet et rammeverk kalt strategiens fem P-er, der planen utgjør ett av fem perspektiver på strategi. De fem P-er er:

- Plan (plan)
- Manøver (ploy)
- Mønster (pattern)

- Posisjon (position)
- Perspektiv (perspective)

2.6.1. Strategi som plan

Tradisjonelt har strategi vært knyttet til planer og planlegging, og de fleste bedrifter har en form for strategisk plan. Strategi som plan har sin opprinnelse i krigssammenheng, der planen kunne dreie seg om hvordan en skulle gå frem i et bestemt slag. Denne dimensjonen av strategi fokuserer på to forhold. Den ene er at strategi er noe som blir utarbeidet eller formulert i forkant av en aktivitet. Det andre er en strategi som plan er et resultat av en bevisst og målrettet prosess (Roos et al., 2005).

Strategi som manøver kan enten være ganske generell, eller den kan være ganske spesifikk. General Eisenhower sa ofte: ”En plan er ingenting, men god planlegging betyr alt”. Strategi som mønster, ofte kalt faktisk eller realisert strategi, består av den fremvoksende strategien. Den tilsiktede strategien er de av planene fra intensjonen man har i utgangspunktet, som blir realisert, mens den fremvoksende strategien er mønster som blir utviklet i fravær eller på tross av de eksisterende intensjonene (Roos et al., 2005).

Definisjonene av strategi som plan, strategi som manøver og strategi som mønster fokuserer hovedsakelig på de interne forholdene i hver enkelt bedrift. Strategi som posisjon fokuserer på bedriften i forhold til sine omgivelser (Roos et al., 2005)

I motsetning til strategi som posisjon, som er orientert mot omgivelsene, gjelder denne dimensjonen den kollektive tankegangen i bedriften. Denne dimensjonen fokuserer på betydningen av hvordan bedriften, eller mer spesifikt ledelsen, oppfatter og tar hensyn til omgivelsene. Strategi som perspektiv fokuserer på hvordan sentrale ideer og tanker deles av de ansatte i bedriften og dermed legger føringer på intensjoner og handlinger (Roos et al., 2005)

I virkeligheten vil svært få strategier romme bare en av disse fem dimensjonene. Det vil derfor være nødvendig å kombinere to eller flere av dimensjonene i strategikonseptet for å forstå helheten i strategien i hver enkelt bedrift (Roos et al., 2005).

Med strategisk prosess menes en rekke handlinger som beskriver hvordan er bedrift endrer seg over tid. De siste årene har dynamisk strategi blitt viktig i strategiteorien. En bedrifts tilpasnings – og omstillingsevne og fleksibilitet blir mer og mer viktig i de stadig skiftende omgivelsene som omgir bedriftene (Roos et al., 2005)

2.6.2. Samspillet i strategiprosessen

Det vil være naturlig å starte med en gjennomgang av hvilke faktorer i omgivelsene som historisk har spilt en sentral rolle for de interkommunale samarbeidene, og i hvilken grad endringene som er gjort ved at flere kommuner samarbeider om barnevern, og i hvilken grad disse endringene vil påvirke fremtidige utvikling for organiseringene (Ross et al. 2005).

Et svært viktig grunnlag for en effektiv og vellykket strategiprosess er samspillet mellom de ulike nivåene i organisasjonen og også samspillet mellom de ulike trinnene i prosessen (Roos et al., 2005).

Formulering av bedriftens visjon, forretningside og mål er viktig å fastsette (Bolman og Deal 2007). Det er målene som danner grunnlaget for utvikling av bedriftens strategi, det vil si fremgangsmåten for å nå målene.

2.7 Offentlige organisasjoner

Hvis en ser på organisasjoner innenfor den offentlige sektoren som for eksempel barnevern, kan en identifisere tre hovedkategorier av faktorer som skiller dem i fra private bedrifter. For det første bestemmer *omgivelsesfaktorene* organisasjonens eksterne orientering og rolle i omgivelsene. Offentlige organisasjoner opererer ikke på konkurranseutsatte markeder, men under og overfor politisk innflytelse. Den andre kategorien er *transaksjonsfaktorer* som gjør at offentlige organisasjonen utfører sine transaksjoner annerledes. Offentlige organisasjoner har for eksempel absolutte myndighetsfullmakter og har ansvar for ytre effekter, for eksempel utdannelsesnivå. Den tredje kategorien er de *interne forutsetningene* som skiller seg fra hverandre ved at målene i organisasjonen er politiske og ikke nødvendigvis knyttet til virksomhet. Dessuten er fordelingen av fullmakter og premiering annerledes i en politisk organisasjon (Roos et al 2005).

2.9. Samarbeid i flere kommuner

”Vertskommunesamarbeid skal blant annet å gjøre det enklere for kommunene å bygge opp robuste fagmiljøer på små og kompetansekrevede tjenesteområder. Kommunene benytter seg i økende grad av mulighetene til å samarbeide om tjenester (KS-hjemmeside 2010)

Målsettingen med bestemmelsen var blant annet å gjøre det enklere for kommunene å bygge opp robuste fagmiljøer på små og kompetansekrevende tjenesteområder. Kommunene benytter seg i økende grad av mulighetene til å samarbeide om tjenester (KS-hjemmeside 2010)

Mange kommuner samarbeider om barnevern uten at det er overført myndighet til andre. Slike samarbeid foreligger det ikke oversikt over, men de er med på å styrke fagmiljøene i barnevernet (KS).

2.10 Perspektiv på organisasjon og ledelse

”Interkommunalt samarbeid utfordrer også organisasjonene i forhold til læring og ledelse. Det gjelder både selve prosessen og det å stabilisere en ny organisasjon. Det er et par poenger i denne sammenheng det kan være grunn til å ta med i den videre behandlingen av emnet.”

2.10.2. Organisasjonslæring

I et miljø fylt av kompleksitet, overraskelser, bedrag og flertydelighet er det vanskelig å lære noe av i fremtiden. Like fullt er dagens organisasjoner nødt til å lære bedre og raskere enn før, om de skal greie å overleve i et stadig mer turbulent og raskt skiftende miljø (Bolman og Deal 2007).

Organisasjonens kultur spiller en viktig rolle i litteraturen om organisasjoners evne til læring og endring. Lærende organisasjoner preges av kultur som blant annet oppfordrer til avlæring, åpenhet for erfaringer, vilje til å akseptere feil og lære av dem, systemer som oppmuntrer til ansvarlig risikotaking og som ikke straffer at man gjør feil. Grupper må ha evne og frihet til å tenke kreativt, skriftlige regler og rutiner bør holdes på et minimum og arbeidet bør defineres som roller, ikke jobber. Endringsvillige organisasjoner kjennetegnes ved at det finnes rutiner for å spre kunnskap og gjøre denne kunnskap eksplisitt. Slike kulturer er preget av tillit og at mennesker i ulike deler av organisasjonen bryr seg om hverandre (Jacobsen og Thorsvik 2007).

Man blir på kollektivt nivå enige om å endre praksis. Organisasjonens praksis endres og det enkelte individ får ny kunnskap og ideer om hvordan ting kan gjøres bedre. Det enkelte individ analyserer sine erfaringer.

Våre teorier eller fortolkningsrammer avgjør hva vi ser, hva vi gjør og hva vi oppnår. Snevre, overforenklete perspektiver blir villedende for en leder; de kan ofte fordunkle mer enn de belyser. Boken Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse som omhandler struktur, sosiale

relasjoner, politikk og symboler av Bolman og Deal 2007 presenterer fire forskjellige fortolkningsrammer. Disse er:

- Den strukturelle rammen: Hvordan organisere og strukturere grupper og team for å oppnå best mulig resultater. Den strukturelle rammen fokuserer på organisasjons arkitektur, på utformingen av enheter og underenheter, regler og roller, mål og strategier som legger føringer for beslutninger og aktiviteter.
- Human resource-rammen: Legger vekt på forståelsen av mennesker og deres sterke og svake sider, fornuft og følelser, ønsker og frykt..
- Den politiske rammen: ser på organisasjoner som konkurranse arenaer karakterisert av knappe ressurser, rivaliserende interesser og kamp om makt og fordeler. Hvordan takle maktbruk og konflikter, bygge koalisjoner, finslipe politiske evner og forholde seg til interne og eksterne rammebetingelser.
- Den symbolske rammen: Denne rammen fokuserer på spørsmål som gjelder mening og tro. Her står ritualer, seremonier, historie, lek og kultur i sentrum av organisasjonens liv (Bolman og Deal 2007).

2.10.3. Ledelse

Ledelse og makt er sentrale tema i teorier om hvorfor noen endringsprosesser lykkes og andre ikke. Hvis den formelle ledelsen, her kommuneledelsen, signaliserer en manglende interesse, vil det kunne få en negativ effekt. Videre forutsettes det bred deltakelse av ansatte og mellomledere. Det må settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å drive frem endringsprosesser.

Senere års forskning på suksessrike endringsstrategier peker i tillegg på at

- det er formulert en klar visjon for hva man skal oppnå ved endring og denne er kommunisert bredt ut til organisasjonen
- det kommuniseres ut til organisasjonen hva som skal endres, og hva som skal forbli stabilt
- det er en klar og sterk koalisjon bak endringen
- endringsprosessen starter med små skritt som har stor sannsynlighet for å lykkes
- understrekning av sammenhengene mellom de endringer som foretas og de positive resultatene man oppnår (Jacobsen 2004).

2.11. Omstrukturering

Omstrukturering er en utfordrende prosess som krever tid og ressurser, men uten å gi noen garanti for suksess. Organisasjonen går gjerne i gang med dette når det føles påkrevd som reaksjon på store problemer eller som en utnytting av store muligheter. Flere faktorer kan føre dit:

- *Omgivelsene endrer seg*
- *Teknologien endrer seg*
- *Organisasjonene vokser.*
- *Ledelsen endrer seg*

(Bolman og Deal 2007).

Offentlig sektor er og har vært gjenstand for stadige og ofte radikale endringer og reformer. De mange endringene bidrar til en tilværelse av skiftende mål og utrygghet. Høy endringstakt fører til at det ikke blir tid og mulighet til å prøve ordentlig ut, reflektere over og evaluere konsekvensene av mange av innovasjonene.

Ikke alle helse- eller andre innovasjoner har økonomisk effektivitet som mål.

Et generelt ønske om forbedring i kvalitet av tjenester krever ofte tilførte ressurser, permanent eller i en innføringsperiode, i form av penger, kompetanse eller annen form for relevant støtte for å kunne gjennomføres.

Mangel på utstyr, tilpasset teknologi og teknologisk kapasitet trekkes fram som en hindring for gjennomføring av ønskede endringer.

2.11.1. Oppsummering av teori- kapittel

Ovenfor har jeg valgt å si noe om barnevernets utfordringer, interkommunale samarbeidsformer og utviklingen av disse. Videre om hvordan strategi påvirker organisasjoner i endring, perspektiver på organisasjon og ledelse og interkommunalt samarbeid i forhold til samhandlingsreformen, samt omstrukturering.

De eksterne faktorene i organisasjonens omgivelser har betydning for hvordan organisasjonen bør utforme sin strategi. Strategien handler om å tilpasse organisasjonen til omgivelsene og utnytte de muligheter som finnes. Kommunenes betingelser ligger i at de er begrenset av politikk og lover, de står offentlig ansvarlig i oppgaver de utfører, og de er begrenset av en kompleks iverksettelse av retningslinjer. En strategi for å implementere disse faktorene er en helhetlig systemtenkning i organisasjonen. Dette innebærer at man forstår sammenhengene i

organisasjonen i et helhetsperspektiv, slik læring på et nivå kan føre til ytterligere læring og utvikling i hele organisasjonen.

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg beskrive hvordan jeg har jobbet og valgt å gå frem for å samle inn data, samt hvordan jeg tenker å analysere dette. Dette i lys av empirien som kan gi ny innsikt i de samfunnsmessige forholdene jeg har forsket i.

Området barnevern er et område i vårt samfunn som er mye omdiskutert og som er et ømfintlig tema for mange. Jeg ønsket gjennom en beskrivende og analytisk måte å finne svar på hva som ligger til grunn for de ulike måtene å organisere interkommunalt barnevern på. I vitenskapelig litteratur finnes det flere former for forskningsmetoder og det er to hovedkategorier som er fremtredende, kvalitative og kvantitative forskningsmetoder.

3.1.1 Gjennomføring

Undersøkelsen har i hovedsak vært basert på intervjuer, både personlige og telefonintervju. I forbindelse med intervjurundene ble det også samlet inn forskjellige skriftlige dokumentasjoner fra de ulike samarbeidene. Samarbeidsavtaler, forundersøkelser, erfaringsrapporter fra begge de interkommunale barneverntjenestene har vært nyttig for å få oversikt over organisering, utvikling og erfaringer fra de to samarbeidene. Gjennom de data som er samlet inn, føler jeg at jeg har fått en god oversikt over organiseringene, hvordan de har påvirket barneverntjenestene, hvilke utfordringer man har hatt og hvilke utfordringer som kan komme i fremtiden.

3.2 Hva er samfunnsvitenskapelig metode?

Samfunnsvitenskapene har til hensikt å etablere kunnskap om hvordan den sosiale virkeligheten ser ut (Johannesen mfl.2005). Det er en vanlig oppfatning at vitenskap og forskning skiller seg fullstendig fra hverdagslivet. Forskning virker utilgjengelig og fremmed for de fleste. Vi er opplært til å ha respekt for forskere. Forskere er alvorlige mennesker med innsikt i kompliserte teorier, teknikker og instrumenter. Denne respekten kan være en sperre for å tilegne seg innsikt og ferdigheter som metodelæren formidler (Johannesen mfl.2005).

I følge Johannesen mfl.2008 s32, betyr metode, som stammer fra det greske methodos, å følge en bestemt vei mot et mål. Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå frem når vi skal hente inn informasjon om virkeligheten, og ikke minst hvordan vi skal analysere hva denne informasjonen forteller oss slik at den gir ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser. Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data, og dette er en sentral del av empirisk forskning. De viktigste kjennetegnene ved empirisk forskning er systematikk, grundighet og åpenhet (Johannesen mfl.2005)

3.2 Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder

Kvalitative og kvantitative metoder er basert på ulik forskningslogikk. Det har konsekvenser både for forskningsprosessen og for hvordan resultatene vurderes (Thagaard 1998). Mens arbeidsmaterialet ved bruk av kvantitative metoder er tall (litt ufullstendig sagt), er teksten det sentrale uttrykk og arbeidsmateriale for kvalitative metoder (Repstad 2007). Kvantitative tilnærminger henter mange av sine prosedyrer fra naturvitenskapelig metode, men er samtidig tilpasset det faktum at det er mennesker og menneskelige fenomener som skal studeres (Johannesen mfl.2005). Videre skriver Johannesen mfl.2005 i sin bok at hensikten med kvalitative tilnærminger er å få frem fyldige beskrivelser, og den er særlig anvendelig når vi skal undersøke fenomener som man ikke kjenner så godt, og som det er lite forsket på. I samsvar med vektleggingen av fortolkningens plass i kvalitativ forskning er også forholdet til fortolkende teoretiske retninger, som symbolsk interaksjonisme, fenomenologi, hermeneutikk og feministiske teori, viktig (Thagaard 1998).

Problemstillingen i denne oppgaven vil trekke frem bakgrunnskunnskap om hva som ligger til grunn for å velge forskjellige måter å organisere en interkommunal tjeneste på. Jeg har valgt å bruke kvalitativ tilnærming for å belyse problemstillingen da jeg ønsker at informantens erfaringer, samt empiri kan hjelpe meg å gå i dybden av problemstillingen jeg har valgt.

3.3 Valg av forskningsdesign

Forskere og studenter som ønsker å gjennomføre kvalitative undersøkelser, har en rekke ulike tradisjoner å velge mellom. Kvalitative undersøkelser kan gjennomføres på mange forskjellige måter (Johannesen mfl 2005).

Johannesen 2005 viser til de kvalitative designene i sin bok som brukes innenfor de økonomisk-administrative fag; fenomenologi, etnografi, grounded theory og casedesign.

Målet med denne undersøkelsen er å finne ut hva som ligger bak beslutningene om hvordan barneverntjenestene er organisert og dermed få økt forståelse og innsikt i andres livsverden. Det som fikk meg til å velge en fenomenologisk tilnærming, fremfor andre, er at undersøkelsen bygger på kunnskaper og tidligere erfaringer. Forskningsspørsmålet er formulert slik at forskeren forsøker å forstå meningen med den erfaringen eller det fenomenet han studerer og han spør informantene om å beskrive sine erfaringer (Johannesen mfl 2005). I forhold til fenomenologi samler forskeren inn data fra individer som har erfaringer med fenomenet som studeres. Informasjonen hentes gjerne inn fra dybdeintervjuer med mellom 5 til 25 informanter. Ut fra en helhetsvurdering fant jeg ut at fenomenologi som den mest egnede strategi.

3.3.1 Fenomenologi

Fenomenologi er både en filosofi med røtter tilbake til den tyske filosofen Edmund Husserl og et kvalitativ forskningsdesign. Kort fortalt er *fenomenologisk filosofi* læren om ”det som viser seg”, det vil si tingene eller begivenhetene slik de ”viser seg” eller ”fremtoner” seg for oss, slik de umiddelbart oppfattes av sansene (Johannesen mfl 2005).

Som *kvalitativt design* betyr en fenomenologisk tilnærming å utforske og beskrive mennesker og deres erfaring med og forståelse av, et fenomen. *Mening* er et nøkkelord fordi forskeren bestreber seg på å forstå meningen med et fenomen (handling eller ytring) sett gjennom en gruppe menneskers øyne. Når vi tolker en handling eller det noen har sagt betyr, må handlingen eller ytringen ses i lys av *sammenhengen den forekommer innenfor* (Johannesen mfl 2005).

3.4 Datainnsamling

Metoden som brukes i denne oppgaven er kvalitativ forskning. Det finnes imidlertid ulike tilnæringer innenfor kvalitativ forskning og jeg fant ut at intervju var den mest egnede datainnsamlingstilnærming.

Det er to grunnleggende måter å samle inn egne kvalitative data på; gjennom *observasjon* der dataene bygger på forskerens sanseinntrykk av handlinger og samhandlinger i konkrete situasjoner, eller gjennom *intervju* der dataene bygger på hva informantene sier i samtaler med forskeren. Skillet mellom disse datainnsamlingsteknikkene er ikke absolutt. Intervjuer og samtaler mellom forsker og informant kan godt være en del av en observasjonsstudie, og forskeren vil som regel bevisst eller ubevisst gjøre sine observasjoner av informantenes opptreden under intervjuene (Johannesen mfl 2005).

Jeg valgte intervju på grunn av at jeg skulle forske på et fenomen som ikke har eksistert så lenge og det er lite data på området fra før. For å få svar på problemstillingen var det sentralt å få innsikt i informantenes meninger og hvilke vurderinger de gjorde sett i forhold til problemstillingen.

Hva bestemmer valg av metode? Det opplagte svar er at forskningsspørsmålet bestemmer framgangsmåten (Johannessen mfl 2005).

Steinar Kvale (1997) karakteriserer det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et mål. Kvale legger vekt på at det kvalitative intervjuet har til hensikt å få fram beskrivelser av informantens hverdagsverden for å kunne fortolke betydningen av de fenomenene som beskrives.

Det kvalitative intervjuet kan være mer eller mindre strukturert, det vil si tilrettelagt på forhånd.

- *Ustrukturert intervju* er uformelt med åpne spørsmål der man på forhånd har gitt tema, men spørsmålene tilpasses den enkelte intervjusituasjon.
- *semi-strukturert* eller *delvis strukturert intervju* har en overordnet intervju-guide som tar utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmål, temaer og rekkefølge kan varieres. Man beveger seg frem og tilbake.
- I *strukturert intervju* har man på forhånd fastlagt både tema og spørsmålsformuleringer.
- I *strukturert intervju med faste svaralternativ* "tikker" forskeren av for riktig svar.
- *Gruppeintervju fokusgruppe*.

Den ene ytterligheten er altså *strukturerte intervjuer* med et fast oppsett med spørsmål, der spørsmålene og rekkefølgen er fastlagt forut for intervju. Den andre ytterligheten er det *ustrukturerte intervjuet*. Her er ikke spørsmålsformuleringen og rekkefølgen på spørsmålene tilrettelagt på forhånd (Johannessen mfl 2005).

Jeg fant ut at et delvis-strukturert intervju vil være det mest hensiktsmessige innsamlingsverktøy for å samle inn primærdata. Jeg utviklet 3 intervjuguider som inneholdt ulike spørsmål til informantene som består av barnevernsledere, rådmenn og ordførere (intervjuguide vedlegg).

Årsaken til valget mitt er at jeg anså en mer åpen prat med informantene som hensiktsmessig, samt at jeg ønsket å holde mulighetene åpne for nye spørsmål som kunne vise seg å være relevant for oppgaven. Jeg regnet med at det i intervjuprosessen kunne komme frem tema som

faller utenfor den fastsatte intervjuguiden, men som allikevel vil vise seg å være nytting for problemstillingen. I intervjusituasjonen viste det seg å være nyttig, da jeg i enkelte situasjoner måtte stille andre spørsmål som hadde relevans for problemstillingen.

3.4.1 Utvelgelse av informanter

Å velge ut informanter har vært et svært bevisst valg for å få mest mulig relevant informasjon til denne undersøkelsen. Å velge informanter er av stor betydning både i kvalitative og kvantitative tilnærminger. Johannessen (mfl 2005) bruker begrepene *strategisk* og *taktisk*. *Strategisk* betyr at det foretas valg mellom alternativer, mens *taktisk* betyr den praktiske gjennomføringen basert på de valg som er tatt.

Hvem og hvor mange informanter som velges ut, er avhengig av forskningsspørsmålene. Utvelging er viktig i all forskning fordi prosessen har stor innflytelse på analysen av dataene. Utvalget er også avhengig av hvilke konklusjoner man kan trekke og hvor stor tillit vi kan ha til konklusjonene (Mehmetoglu 2004 side 109 i Johannessens bok).

For å få svar på min problemstilling har jeg snakket med 2 barnevernledere, 2 rådmenn og 2 ordfører som var involvert i prosjektperioden og utarbeiding av organisering av interkommunale barneverntjenester.

For å få en best mulig nærhet til informantene har jeg så langt det latt seg gjøre, valgt å intervju informantene på deres hjemmearena. Noen av intervjuene ble foretatt via telefon, da informantene ønsket dette. Intervjuene ble avtalt kort tid i forveien, men det ble sendt ut informasjon om anonymitet, metode og tema for oppgave, samt problemstillingen i god tid før gjennomføringen av intervjuene (vedlegg 1 og 2). Gjennomføringen av intervjuene gikk fint, og det var en åpen og god atmosfære. Ved de personlige intervjuene hadde alle satt av god tid og alle hadde lest igjennom tilsendt materiale. Jeg erfarte at informantene hadde satt seg godt inn i tema og intervjuguiden. Generelt kan man si at mine informanter var imøtekommende og svært engasjert i problemstillingen.

Intervjuene ble skrevet for hånd, da båndopptaker streiket før bruk og det ble ikke tid til å skaffe frem annen båndopptager. Intervjuene er transkribert og anonymisert. Nedskrevet tekst, sammen med sekundærdata, danner grunnlaget for fortolkning og analysedelen av oppgaven.

3.5 Dataanalyse

Det finnes en mengde forskjellige måter å analysere kvalitative data på og det å arbeide med tekst byr på spesielle utfordringer (Johannessen mfl 2005). Miles og Hubermann (1983:54) uttrykker det slik:

”Ord er feitere enn tall og kan tillegges flere meninger. Dette gjør dem vanskeligere å flytte rundt på og arbeide med. Enda verre, de fleste ord er meningsløse med mindre vi relaterer dem til ord som står foran og bak det ordet vi studerer”.(Miles og Hubermans oversettelse).

Jeg har tematisert og inndelt dataene i kategoriene for å gjennomføre analysen og tolkningen. Jeg har i forkant, systematisert dataene, ved å ta den opprinnelige teksten og dele den opp og knytte dette til begreper som gir en beskrivelse av tekstens innhold. Kategoriene markeres med stikkord som sammenfatter det som beskrives i de enkelte avsnitt (Thagaard 1998). Dette for å gi best mulig forståelse.

Prosessen med å knytte begreper til kategorier beskrives som koding, fordi innholdet i kategoriene markeres med begreper som kalles kodeord. Koding innebærer å reflektere over hva materialet handler om, med utgangsspørsmål om hvilke temaer som teksten gir informasjon om (Thagaard 1998).

Det kan diskuteres om koding er et velegnet begrep å bruke i kvalitativ analyse. Begrepet kan gi assosiasjoner til den bearbeiding av data som er karakteristisk for kvantitative studier. I og med at koding knytter begreper til kategorier av data, kan kodeprosessen kalles begrepsfesting. Koding og kategorisering av data i en tidlig fase av analysen har primært et deskriptivt siktemål, fordi det er svært viktig å få oversikt over sentrale mønstre i materialet. Koding reflekterer altså hele analyseprosessen fra bearbeiding til tolkning av materialet (Thagaard 1998).

En av informantene hadde til intervjuet kopiert ulike dokument som hadde blitt utarbeidet i prosjektperioden til den interkommunale tjenesten. En annen informant har i etterkant av intervjuet sendt meg en samarbeidsavtale mellom kommunene i den interkommunale organiseringen.

For meg har det vært viktig å finne ut hva disse dataene betyr og gi disse en mening, altså min egen forståelse av dette. Like viktig har det vært å fokusere på hvilken forståelse mine informanter har for min problemstilling og hvilken mening de legger i det.

En sammenfatning av materialet som gjør tekstens meningsinnhold eksplisitt, kan betegnes som for ”fortetting av mening” (Kvale 1997). Sammenfatning av mening kan knyttes til en

fenomenologisk tilnærming, fordi analyseprosessen er orientert mot tekstens betydningsinnhold.

3.5.1 Å organisere og dele inn kvalitative data

Det er i hovedsak tre mulige måter å organisere og dele det kvalitative data-materialet på (Mason, 2005 (i Johannessen mfl 2005 s 186):

- tverrsnittbaserte og kategorisk inndeling av data
- kontekstuell dataorganisering
- bruk av diagrammer og tabeller

De tre metodene skiller seg fra hverandre fordi de innebærer ulike teknikker og aktiviteter og fordi de støtter ulike måter å *forklare den sosiale virkeligheten* på. De er imidlertid ikke gjensidig utelukkende – det vil si at man ikke må begrense seg til én måte. En kvalitativ forsker kan benytte elementer fra alle tre i et forskningsprosjekt.

Før forskeren bestemmer seg for hvilken tilnærming han ønsker å benytte, må han velge hvordan han ønsker å *lese* de kvalitative dataene han har samlet inn fordi dette vil ha innvirkning på hvordan data bør organiseres og deles inn.

Utgangspunktet i min analyse, er at jeg ønsker å se mine empiriske funn i sammenheng med valgt teori; organisasjon og ledelse og interkommunale organisering i henhold til kommuneloven.

Johannessen mfl 2005 beskriver i sin bok to ulike måter å analysere fenomenologiske studier på og det er analyse av meningsinnhold og Steinar Kvaales (1997) analyse av kvalitative forskningsintervjuer.

Analyse av meningsinnhold er vanlig innenfor en fenomenologisk design. I slike analyser er man, som navnet sier, konsentrert om innholdet i datamaterialet (Johannessen mfl 2005).

Formålet med analyse av det kvalitative forskningsintervjuet har vært utlagt som beskrivelse og tolkning av temaer i intervjupersonens livsverden side 196.

Kvale skiller mellom fem ulike tilnærminger for å analysere intervjudata:

1. *Meningsfortetting*: informantens uttalelser forkortes til kortere, mer konsise formuleringer.

2. *Meningskategorisering*: Intervjuet kodes i kategorier.
3. *Meningsstrukturering gjennom narrativer*: En intervjuanalyse kan ses som en slags fortelling.
4. *Meningsfortolkning*: Dette er en form for ”mistenksomhetens hermeneutikk” der forskeren er mistenksom overfor det en person sier direkte, eller det en tekst åpnet uttrykker.
5. *Ad hoc meningsgenerering*: Her bruker vi ikke noen standardmetode for å analysere intervjuet. Analysen skjer som et fritt samspill mellom forskjellige teknikker.

Valg av strategi avhenger av hva som skal studeres. Jeg ønsket å finne ut hva som lå bak vurderingen av valgt organisering av barnevern samorganisert og/eller samlokalisering og ad hoc meningsgenerering er derfor passende for min forskning.

I forberedelsesfasen til oppgaven har jeg gjort meg flere tanker og vurderinger om hva jeg kunne forvente av empiriske funn. Jeg har relativt gode kunnskaper om interkommunalt barnevern, da jeg har vært prosjekt leder for interkommunalt barnevern og har jobbet som saksbehandler og leder for en barneverntjeneste.

Mine forventninger var som følger:

1. kommunene ønsket en faglig sterkere tjeneste
2. kommunene ønsket å kunne tilby en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne
3. kommunene ønsker en rask og effektiv saksbehandling

3.5.2 Oppgavens validitet og reliabilitet

Valg av metode kan inneha både styrker og svakheter. Innenfor kvantitativ forskning brukes begrepene reliabilitet og ulike validitetsformer (begrepsvaliditet og ekstern validitet) som kriterier for kvalitet (Johannesen mfl 2005). Yin 2003 (i Johannessen mfl) bruker også disse begrepene for gyldigheten til kvalitative data.

3.5.3 Pålitelighet (reliabilitet)

En forskningsrapports konsistens og pålitelighet; intra- og intersubjektiv reliabilitet henviser til om et resultat kan gjentas på andre tidspunkter og av andre forskere ved hjelp av den samme metoden (Kvale og Brinkman 2009). Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data;

hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides (Johannessen mfl 2005).

3.5.4 Troverdighet (begrepsvaliditet)

Styrken og gyldigheten til et utsagn; i samfunnsvitenskapene viser validitet som regel til en metode faktisk kan brukes til å undersøke det den sier den skal undersøke. Å vurdere intervju-transkripsjonens gyldighet er mer komplisert enn å bringe deres pålitelighet på det rene (Kvale og Brinkmann 2009).

I min studie har jeg vært opptatt av å få informasjon fra personer som har god kunnskap og nær tilknytning til barnevern og interkommunale organiseringer. Jeg har vektlagt å sjekke den interne validiteten ved å;

- Bruke informanter med god kunnskap til den respektive tjenesten.
- Snakket med representanter fra allerede etablerte interkommunale barneverntjenester som har vært aktiv deltakende i utarbeiding av organiseringen.
- Informanter som ikke har motiv for å gi meg gale opplysninger.

Jeg er imidlertid bevisst på at det finnes feilkilder i min studie. Jeg er oppmerksom på at noen informanter kan ha uttalt seg på vegne av sin organisasjons offisielle standpunkt til det enkelte spørsmål, ikke nødvendigvis egne subjektive synspunkter. En liten kommune kan ha motiver i forhold til å unngå kommunesammenslåinger, ved at de ikke ønsker samlokalisering, men samorganisering. I og med at jeg ikke har tatt opp intervjuene på bånd, vil feilsitering være en mulig feilkilde.

3.5.6 Overførbarhet (ekstern validitet)

All forskning har til hensikt å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn. Ved kvalitative undersøkelser snakker vi om *overføring* av kunnskap i stedet for generalisering, fordi det siste gir assosiasjoner til statistisk generalisering og kvantitative studier. En undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger. (Johannessen mfl 2005).

Mens troverdigheten peker på styrken og gyldigheten i et utsagn, omhandler overførbarheten om hvorvidt man lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som

kan være nyttige i andre sammenhenger. I min studie har jeg valgt kommuner med ulik størrelse som er med i det interkommunale samarbeidet, og mener med det at overførbarheten (ekstern validitet) er ivaretatt. Når det gjelder informanter fra det politiske miljø (ordførere), kan det antydes at informanter fra andre politiske parti muligens ville gitt andre tilbakemeldinger.

3.5.7. Forskningsetiske refleksjoner

Som nevnt tidligere har jeg god kunnskap om barnevern som både saksbehandler og leder for en tjeneste. Jeg mener at min erfaring fra barnevern, samt min erfaring som prosjektleder for interkommunalt barnevern gir meg et godt utgangspunkt til å forske på området. Jeg er imidlertid oppmerksom på at egne oppfatninger og erfaringer kan påvirke spørsmålene og selve intervjusituasjonen. Jeg har derfor jobbet mye med spørsmålsutformingen i intervjuguiden, samt vært bevisst på nøytralitet i intervjuprosessen. Likeså objektivitet i fremstillingen av mine funn. Anonymitet for våre informanter har stått sentralt når vi jobbet med å få adgang til informantene. I den forbindelse er dataene tatt godt vare på og behandlet konfidensielt. Sitater er etter beste evne korrekt gjengitt med hensyn til innhold og betydning. Jeg mener derfor at jeg har fulgt forskningsetiske retningslinjer på en god måte.

4. Hovedfunn i empirisk undersøkelse

I dette kapitelet presenterer jeg den empiriske dataen. Først i dette kapitelet vil jeg presentere empiri fra informantene fra to ulike kommuner som tilhører interkommunale samarbeid innen barnevern. Problemstillingen min, min bakgrunn og den metodiske tilnærmingen i forbindelse med kvalitativ metode beskrevet i kapittel 3, har dannet grunnlag for utvelgelsen av relevant informasjon fra intervjuene. Jeg har organisert denne informasjonen i 8 tematiske underkapitler hvor jeg oppsummerer hovedfunnene i det siste avsnittet i hvert underkapittel. Avslutningsvis har jeg samlet disse hovedfunnene i et sammendrag av empirikapittlet.

Informantene er fra to forskjellige interkommunale samarbeid. Kommune 1, heretter kalt Barkdal, er samorganisert, men ikke samlokalisert. Kommune 2, heretter kalt Knausvær, er både samorganisert og samlokalisert.

4.1 Organisering

Sentralt tema er organisering og valg av samarbeidsmodell, hvor en av kommunene løser oppgaver på vegne av de andre. Som tidligere nevnt i oppgaven er det to ulike typer organisering som er aktuelle. Kommunene kan anvende samorganisering av tjenester eller samlokalisering. Barkdal er samorganisert og Knausvær er samlokalisert i vertskommunen. Begge kommunene er organisert med en felles sentralledelse (tonivåmodell), bestående av rådmann, samt to kommunalsjefer som har ansvaret for henholdsvis oppvekst og helse og sosial. De enkelte tjenesteområdene er organisert i selvstendige resultatenheter som har faglig, økonomisk og personalmessig ansvar innenfor sitt område.

4.1.1. Informasjon om interkommunalt samarbeid Barkdal – samorganisert tjeneste

Barkdal er organisert etter vertskommunemodellen med hjemmel i kommuneloven § 28 b om administrativ vertskommunesamarbeid, og den største kommunen i samarbeidet er vertskommune. Den interkommunale tjenesten har pr dato 18,3 ansatte og er 6 samarbeidende kommuner. Innbyggertallene varierer fra ca 11 000 og ned til ca 900 innbyggere. Det er betydelige variasjoner i innbyggertallet, noe som også indikerer ulike utfordringer knyttet til barneverntjenestene, både i forhold til oppgaver og tilrettelegging av selve tjenesten. Når det gjelder avstandene mellom kommunene i samarbeidet tar det ca 1,5 time å kjøre mellom de kommunene som ligger lengst fra hverandre og ca 10 minutters kjøring mellom de kommunene som ligger nærmest hverandre. Alle er ansatt i vertskommunen som utøver arbeidsgiverfunksjonen for de ansatte. Alle samarbeidende kommuner har beholdt kontorer og ansatte som jobber i de samarbeidende kommunene bor i kommunen de arbeider i og har oppmøtested der.. Dette for å beholde nærheten til fagpersoner og brukere av tjenesten.

Barkdal har en administrativ leder og to teamledere i vertskommunen. De to teamlederne leder hvert sitt team hvor alle gjør alt. Det er to generalist-team og teamlederne veileder på alle områder. Barnevernleder i Barkdal sier at selv om man er generalist skal man også være spesialister.

Barnevernleder i Barkdal rapporterer direkte til rådmannen i vertskommunen og har 4 møter pr år med samarbeidende kommuners rådmenn.

4.1.2. Samorganisert barneverntjeneste

Ordfører i Barkdal sier at bakgrunnen for organiseringen har ligget på det politiske plan. Ordføreren mener det går greit for saksbehandlerne å bo og jobbe i samme kommune.

Ordføreren i Barkdal er klar på at det har vært diskusjoner rundt dette med å beholde barnevern i eget kommunehus. Det er viktig at brukerne kommer til åpne dører, men ikke avgjørende. Dersom døren er stengt av ulike årsaker er det en beredskap i vertskommunen som i varetar brukerne ved akutte situasjoner og det er viktig for kommunen.

Rådmannen i en av de 6 kommunene ved Barkdal ville at kommunen skulle være med i et interkommunalt samarbeid. Det interkommunale samarbeidet var da veldig nytt og politikere i kommunen ønsket først å se hvordan dette samarbeidet fungerte før de selv ble med. Denne kommunen i samarbeidet avventet og ”lukket” litt rundt på ulike samarbeid og valgte det interkommunale samarbeidet som de mente var best egnet for kommunen og i forhold kommunens medbestemmelsesrett.

Det interkommunale samarbeidet kommer både ansatte, samarbeidspartnere og ikke minst brukerne til gode sier rådmann i Barkdal kommune. Rådmann i Barkdal sier at formålet med samarbeidet er å styrke og videreutvikle barneverntjenesten i regionen til det beste for brukerne. En større og mer robust fagmiljø skal bidra til følgende:

- En åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne
- En aktiv forebyggende innsats i alle kommunene
- God kompetanse og samarbeid i andre hjelpeinstanser
- Habilitet og rettsikkerhet i saksbehandlingen
- Rask og effektiv saksbehandling
- Tilgjengelig tjeneste på natt/helg og i høytider.
- Styrke og videreutvikle barneverntjenesten i området.

Etableringen av et interkommunalt barnevern har også som mål å styrke:

- Ledelse
- Rapportering
- Bedre arbeidsmiljø
- Mindre belastninger for ansatte
- Økonomistyring
- Organisering
- Budsjettprosessen
- planlegging

Og det å kunne bruke tverrfaglige samarbeidspartnere som innehar kompetanse på andre områder enn barnevern, oppfatter rådmannen som et gode for tjenesten. Rådmann i Barkdal i en av de mindre kommunene i samarbeidet, sier at barnevernet i deres kommune fungerte godt før omstillingen og har fulgt opp lovpålagte oppgaver. De så etter hvert større utfordringer komme innen barnevern og det gjorde at kommunen valgte løsning med interkommunalt samarbeid. Vaktordning i helger, større utvalgt av tiltak til barna, styrket ledelse, rapportering og økonomistyring innen barnevern og samle og styrke tjenesten i stedet for å gjøre det enkeltvis som kommune var en del av bakgrunnen for samarbeidet.

Rådmann i Barkdal sier:

”kvalitet er en målsetting”.

Rådmann i Barkdal mener også at det er viktig å prøve et frivillig samarbeid. Han oppfatter ut fra nasjonale dokument at staten oppfordrer til samarbeid og ser dette som en god løsning fremfor å bli tvangssammenslått med andre kommuner. Rådmann i Barkdal mener det er viktig at kommuner består og det kan være viktig å vise staten at det klarer man gjennom gode løsninger i forhold til samhandling. Det er også viktig for dem som liten kommune og ikke tape arbeidsplasser.

Rådmann i Barkdal kommune sier det oppleves at etableringen av et felles barnevern har ført til et styrket barnevern. Det har vært en god utvikling, spesielt kan det se ut som det har kommet de minste kommunene til gode. Men også de større kommunene har dratt nytte av dette. Samtidig kan det se ut som om de små kommunene har større utfordringer med å innlemme seg i det interkommunale samarbeidet. De fleste er av den oppfatning at det interkommunale samarbeidet har gitt flere å spille på eller fordele oppgaver til og at dette har gjort barnevernet sterkt. Imidlertid må den interkommunale barneverntjenesten bestrebe seg og fordele sakene på en slik måte at det så langt som mulig blir lik arbeidsbelastning, da dette av noen oppleves ikke å være tilfelle i dag. Et interkommunalt samarbeid vil i seg selv medføre omprioriteringer, blant annet som følge av ulik utvikling av antall saker. Målet er ikke at det skal være som før, men ha tro på at fordelene er større enn ulempene. Tilbakemeldinger tyder på at fordelene er langt større enn ulempene.

Oppsummert har Barkdal en samorganisering av sin tjeneste, som medfører at saksbehandlerne sitter i sine kommuner. Organiseringen ligger på det politiske plan og det

interkommunale samarbeidet er ment å komme både ansatte, samarbeidspartnere og ikke minst brukerne til gode. Hovedfunn er at kommunesamarbeidet er opptatt av at kommunene skal bestå i sin helhet og at barnevernet er styrket i denne organiseringen.

4.1.3. Informasjon om interkommunal samarbeid Knausvær som er samlokalisert tjeneste

Knausvær er også organisert etter vertskommunemodellen, men er her er hele tjenesten samlet på et felles kontor. Den største kommunen i samarbeidet er vertskommune og formell arbeidsgiver for leder og medarbeidere i tjenesten. Knausvær er også samlokalisert / samorganisert med en annen tjeneste, som også jobber med barn og unge opptil 18 år. Kommunen har valgt en organisasjonsmodell som er bygd på prinsippene etter resultatenhetsmodellen, tilpasset vertskommunen. Kommunen er i dag organisert med et rådmannsteam, bestående av rådmannen, to kommunalsjefer og personalsjef. Nivå 2 består av stab og støttefunksjoner, samt enhetsledere. Ansvar for helse, sosial og barnevern er spredt mellom den ene kommunalsjefen (oppvekst, inkludert sosial og barnevern) og personalsjefen (helse, inkludert psykososial tjeneste, legetjenester, fysioterapi og helsestasjon)

Tjenesten har en administrativ leder som arbeider 50 % barnevern og 50 % i forhold til den andre tjenesten. Tjenestene har egne fagledere og har 5,5 stillinger til barnevern.

Barnevernadministrasjon inkludert hovedkontor er lagt til vertskommunen, mens de andre deltakerkommunene har hver sine avdelingskontor, som er tilgjengelig for saksbehandlerne etter behov. Dette samarbeidet består av kommuner med større likhet i forhold til antall innbyggere. De 5 samarbeidende kommunene har fra ca 2400 innbyggere og ned til ca 900. Den største avstanden mellom de samarbeidende kommunene her er ca 1,20 timer å kjøre og den minste avstanden er ca 20 minutters kjøring.

Vertskommunen skal ivareta Lov om barneverntjenestene sine plikter for alle deltakerkommunene. Hovedkontoret er åpent hver dag, mens avdelingskontorene er åpne etter behov. Arkiv ligger i vertskommunen og tjenesten skanner ikke dokumenter inn på dataprogrammet. Kalender blir fortløpende oppdatert slik at deltakerkommunene har oversikt over hvor medarbeiderne befinner seg til enhver tid. Alle saksbehandlerne disponerer mobiltelefon for å være mest mulig tilgjengelige og tar saker på tvers av kommunene. Barnevernleder i Knausvær rapporterer til kommunalleder.

4.1.4. Samlokalisert barneverntjeneste

Ordfører ved kommune i Knausvær sier at målet med ny organisering var å få en slagkraftig barneverntjeneste og kunne sikre til strekkelig kvalitet på tjenesten. Flere modeller for organisering etter samlokaliseringsprinsippet ble vurdert og tjenesten landet på organisering etter vertskommuneprinsippet.

Ordfører i Knausvær kommune mener det at barneverntjenesten har felles kontorer i vertskommunen, er viktig for fagmiljøet og det er nødvendig for fagmiljøet å kunne treffes hver dag. Videre mener ordføreren det ville være vanskelig å få et godt samarbeid dersom saksbehandler i hovedsak skulle sitte alene på et avdelingskontor. Det var stor enighet blant politikerne om at barneverntjenesten skulle være samlokalisert og at det falt naturlig at den største kommunen ble vertskommune.

Kommunestyrene følger med og er oppdatert. Som politiker i vertskommunen føler ordføreren seg fornøyd med samarbeidet. Ordføreren sier det skal mye til for å overstyre fagfolkene og kommunene bør opptre støttende. Slik det er nå benyttes det mindre tid av de kommunale barnevernressursene til administrasjonstid og mer tid til brukerrelatert arbeid. Det legges økt vekt på at administrasjonsleder tar seg av ledelse og styring.

Ordfører i Knausvær sier at den interkommunale løsningen er en god måte å organisere seg på for å ikke slå sammen kommuner. Det er et stort geografisk område med ca 20 mil fra ytterste kommune i samarbeidet til den innerste kommunen. Det å fortsette hver for seg vil ikke kunne gå sier han og det ville heller ikke bli rimeligere økonomisk å fortsette med hvert sitt barnevern. Videre sier han at det er vel verd å drøfte formen IKS. De har gått fra dette, men noe kan være formålstjenelig, noe tungvint og formelt.

Ordfører i Knausvær sier;

"Det er vanskelig å være på topp med ressurser i småkommuner og hvis småkommunene skal bestå som kommune må et samarbeid med andre til på en eller annen måte". (ordfører i Knausvær)

Ordfører i Knausvær forteller at de har felles IKT med en annen kommune i forhold til IT-tjenester, og at de ikke ville hatt råd til den type utstyr som servere og annet materiell alene.

Ordfører i Knausvær sier:

"Vi er inne og lukter på samarbeid på andre områder også ". (informant ordfører i Knausvær)

Ordfører i Knausvær sier:

”Det er alfa og omega å i vareta saksbehandlerne i barneverntjenesten og gi gode betingelser for å beholde fagarbeiderne med erfaring”. (ordfører i Knausvær).

Ordfører i Knausvær sier at det er styrker og svakheter ved den valgte organiseringen med vertskommunearbeid. Svakheter er økt reisetid for ansatte og muligens mindre bruk av kompetanse som generelt finnes ute i samarbeidende kommuner. Styrker er mulighet for bakvaksordning i helger og høytider, økt geografisk ansvar (regionalt ansvar) gir økt erfaring og breddekompetanse, mindre sårbarhet ved sykemeldinger og vakanser, muligheter for å unngå å behandle saker i eget nærmiljø.

Kommunalleder forteller at de startet opp med arbeidet rundt interkommunal barneverntjeneste i 2005/2006. På denne tiden var det en forsøksordning. Det kom en lovendring høsten 2006 som gjør at kommunen slipper å søke om dette og det er enklere for kommunene å sette i gang med interkommunale samarbeid.

Bakgrunnen for interkommunalt barnevern var flere små kommuner med lite bemanning i forhold til barnevern. Flere saksbehandlere i de minste kommunene hadde flere arbeidsoppgaver å utføre i sin kommune, og hadde ned til 20 % stilling til å arbeide barnevern. Det ble et lite fagmiljø og barnevern ble lite prioritert. Ønsket fra kommunene var å få et større og faglig godt fagmiljø og et ønske om å få en god tjeneste til ungene det gjelder. Oppsummert sier kommunalleder i Knausvær at brukerne skulle oppleve en god og tilgjengelig tjeneste, kommunen ønsket å bedre den totale kapasiteten, videre å rekruttere og beholde et godt fagmiljø.

I 2007 gikk Knausvær over til en fast ordning og kommunene vedtok en evaluering etter ca 1 år og 3 mnd. Evalueringen konkluderte med å fortsette med et interkommunalt barnevern. Det var en bred evaluering i form av en brukerundersøkelse, hvor brukere, tverrfaglige samarbeidspartnere og ansatte i barneverntjenesten skulle få uttale seg om tjenesten og hvordan den fungerte. Deltagerkommunene hadde noe negativ erfaring. Særlig gjaldt dette i en kommune, hvor de rettet kritikk mot for liten informasjon og oppfølging av leder for tjenesten. Leder skulle ikke ha saker det første året for å kunne jobbe med nettopp oppfølging av samarbeidende kommuner. På grunn av problemer med rekruttering og sykemeldinger i starten jobbet leder med mange og tunge saker. Samarbeidspartnere var også noe kritisk i de samarbeidende kommunene. De opplevde at mye bra kompetanse i deltagerkommunene ikke ble brukt. Etter evalueringen ble det endringer som følge av det som kom frem. Alle de

ansatte som arbeidet med barnevern i de samarbeidende kommunene ble tilbudt stilling i den nye interkommunale barneverntjenesten. Tjenesten var under oppbygging og flere ansatte fra de mindre kommunene valgte å takke nei til stilling i den interkommunale barneverntjenesten, da de også hadde andre arbeidsoppgaver i kommunen de var ansatt i. Kommunalleder i Knausvær sier det er vanskelig å peke på hvorfor det fungerte dårlig til å begynne med. Videre sier kommunalleder at det er 6 kommuner med forskjellige kulturer og at det har vært noen uenigheter i forhold til organisering innad i tjenesten. Det er viktig å ikke fornærme noen i dette samarbeidet også sier kommunalleder, og å beholde et godt samarbeid kommunene i mellom.

”Noen kollisjoner var det og det var fokus på at i vår kommune gjør vi det slik og slik, og dette var ikke alltid like enkelt ”. (kommunalleder i Knausvær).

Kommunalleder i Knausvær forteller at målet med organisering var å ivareta både små og større kommuner i samarbeidet. Av praktiske årsaker ble hovedkontoret lagt til den største kommunen som er vertskommune.

Noe av fokuset har vært ulike måter å utføre arbeidet på. Justeringer er foretatt og en del nyansettelse har blitt foretatt etter samarbeidet. Alle ansatte fikk tilbud om å fortsette, men for noen ansatte med 20-30 og 40 % ansettelse med flere oppgaver i småkommunene, og noen valgte da å være igjen i egen kommune.

På denne måten mener ordfører i Knausvær at de greier å holde på gode fagfolk. Ordføreren avslutter intervjuet med at han synes det blir meget generelt når det sies at barnevern er dyrt. Det utgjør kun 1-2 % av det totale budsjettet i kommunen. Dette er en tjeneste som skal yte service vil mennesker i nød. Ordfører i Knausvær sier de ser større fordeler enn ulemper med samarbeidet og er så langt fornøyde.

Oppsummert er Knausvær i et samlokalisert interkommunalt samarbeid. Det var enighet om at samlokalisering var den type organisering som ville komme best ut for barneverntjenesten generelt. Målet med ny organisering var å få en slagkraftig barneverntjeneste og kunne sikre til strekkelig kvalitet på tjenesten.

4.1 Barnevernleder i Barkdal - en samorganisert tjeneste

Det er viktig at lederteamet er enige i at dette er veien å gå, hvis ikke nytter det ikke. De jobber mot de samme målene og har stadig nye mål de jobber mot. Virksomhetsplanen som er utarbeidet av leder, er en plan på hvordan tjenesten skal jobbe videre sier barnevernleder.

Barnevernleder i Barkdal tror at hovedgrunn til organisering med hovedkontor og bemannede samarbeidskontor er at kommunen er redde for å "miste" barnevern fra kommunene.

Barnevernleder i Barkdal mener videre at dette er et godt tegn for kommunens del fordi de ønsker å beholde det lokale barnevernet som er nært til brukerne av tjenesten.

Barnevernleder i Barkdal sier at hun kom inn i stillingen etter at mange føringer for den interkommunale tjenesten var lagt. Det har ikke vært diskusjoner om type organisering etter at barnevernleder i Barkdal startet i sin stilling i 2008. Kommunene er redde for å miste barnevernet sitt, og dette tenker leder er bra og et godt tegn for kommunenes del, Det er ikke noe tema å være samlokalisert, kommunene ser det som en styrke å være organisert slik de er nå.

Barnevernleder i Barkdal sier at det er viktig for det interkommunale samarbeidet at kontoret bemannes i de samarbeidende kommunene. De har tverrfaglige samarbeidspartnere med god kompetanse og dette bør brukes videre i samarbeidet. Barnevernleder i Barkdal sier hun kunne tenke seg å ha alle saksbehandlere samlet på et sted, men at avgjørelsen om å beholde saksbehandlere på lokale kontor, er tatt ut i fra et behov som dette samarbeidet har lagt vekt på som viktig.

Barnevernleder i Barkdal sier:

"Det er viktig for tjenesten at man tenker at enten man har tilhørighet i en av de større kommunene, eller en av de minste, og at barneverntjenesten hører til dette interkommunale samarbeidet. så har kommunen 18 medarbeidere i sitt samarbeid og som liten kommune har den like gode muligheter som en stor kommune".

Tjenesten blir mer kreativ og gjør det bedre for mange og har blitt et attraktivt barnevern. Saksmengden har økt, men barnevernleder i Barkdal mener at et godt barnevern ikke nødvendig behøver å være et dyrt barnevern.

Barnevernleder i Barkdal sier:

"Når vi blir såpass store kan vi ha et større spekter av gode tiltak inne i tjenesten og trenger ikke å kjøpe tjenester utad dyrt".

Tjenesten trenger ikke å kjøpe av private aktører og sier nei til dette for å holde kostnader nede. De mener at det er bedre å øke kompetansen lokalt i tjenesten og satser derfor på det. Barnevernleder i Barkdal mener det er viktig å være nøye på hva tjenesten bruker økonomiske ressurser på.

Men, sier hun:

”Trenger tjenesten et tiltak og dette kan begrunnes som viktig, så prøver tjenesten å kjøpe dette selv om det er privat”. (informant barnevernleder i Barkdal)

4.1.2 Barnevernleder i Knausvær - en samlokalisert tjeneste

Hver måned er det lokale samarbeidsmøter i kommunene som deltar i den interkommunale ordningen. Det er barnevernleder som stort sett møter på dette og tverrfaglige instanser møter for å ivareta samarbeidet. Det er flere møtearenaer og et er skole og barnehage hvor man kan drøfte oppmeldte og anonyme saker. Det er greit å være på disse møtene sier barnevernleder i Knausvær for at samarbeidspartnere i kommunene har et ansikt og et navn å forholde seg til og en kompetanse som er vel verd å ta med seg.

”Det man fjernet fra kommunene er drøftingen av saker over en kaffekopp, som kanskje aldri ble noen melding”. (informant barnevernleder i Knausvær).

Barnevernleder i Knausvær tror det er kvalitetssikret og mer formelt nå. Videre mener barnevernleder i Knausvær også at distanse kan gjøre det lettere å få bekymringsmeldinger fra småkommunene, som tidligere kviet seg for å melde i en liten kommune hvor alle kjente alle.

Oppsummering viser at begge barnevernledere er fornøyd med sine interkommunale barneverntjenester, og at det er viktig med planarbeid for å nå mål, og at bemanning på lokalkontorene er viktig for den samorganiserte tjenesten.

4.1.4. Oppsummering organisering ordførere, rådmenn og barnevernleder

Oppsummert har Barkdal en samorganisert tjeneste, som medfører at saksbehandlerne sitter i sine kommuner. Organiseringen ligger på det politiske plan og det interkommunale

samarbeidet er ment å komme både ansatte, samarbeidspartnere og ikke minst brukerne til gode. Hovedfunn er at kommunesamarbeidet politisk er opptatt av at kommunene skal bestå i sin helhet og at barnevernet er styrket i denne organiseringen. Når det gjelder Barkdal som er samorganisert og har bemannede distriktskontor er deres fordel og styrke nærhet til innbyggerne og at de kan benytte vertskommunens kompetanse og støtte dersom kontoret i kommunen er ubemannet en dag. Svakheter ved samorganisering er mer reising blant de ansatte og at saksbehandlere føler seg ensomme på sine kontor, tross et større samarbeid.

Knausvær har et samlokalisert interkommunalt samarbeid. Hovedfunnet mitt at viser politikere og ledelse i kommunesamarbeidet er enig om at samlokalisering er den type organisering som vil komme best ut for barneverntjenesten generelt. Målet med ny organisering var å få en slagkraftig barneverntjeneste og kunne sikre til strekkelig kvalitet på tjenesten. Styrker for interkommunalt barnevern gir mulighet for bakvaksordning i helger og høytider, økt geografisk ansvar (regionalt ansvar) økt erfaring og breddekompetanse, mindre sårbarhet ved sykemeldinger og vakanser og muligheter til å unngå å behandle saker i eget nærmiljø. Andre styrker ved samlokalisering er fagmiljøet som vil nyte godt av et større miljø med samlet større kompetanse Svakheter er økt reisetid for ansatte og muligens mindre bruk av kompetanse som generelt finnes ute i samarbeidende kommuner. Videre kan samlokalisering være en svakhet ved at barneverntjenesten "mister" fordelene ved kompetansen til andre samarbeidende tjenester i samarbeidskommunene, og nærheten til disse. Oppsummering viser at begge barnevernledere er fornøyd med interkommunale barneverntjenester og at det er viktig med planarbeid for å nå sine mål, videre at bemanning på lokalkontorene er viktig for den samorganiserte tjenesten. Men barnevernleder i den samorganiserte tjenesten oppsummerer at det er viktig å ivareta samarbeidskommunene med faste tverrfaglige møter.

4.2. Tilgjengelighet og forhold til publikum i de to tjenestene.

Rådmann i Barkdal sier at tilstedeværelse i kommunen er viktig for dem, rådmannen mener at oppfølging til brukerne i en liten kommune er prioritert. Han mener dette også er viktig for lokalsamfunnet.

Videre mener barnevernleder i Barkdal at betydningen for brukerne er stor. Det har gitt brukerne en kvalitativt bedre tjeneste sier hun.

Barnevernleder i Barkdal forteller at tjenesten har fått utført en ekstern evaluering av tjenesten som gir tilbakemelding på at brukerne i stor grad er fornøyde med de tjenestene barneverntjenester yter. Videre ser man at brukerne oppfatter at terskelen er lav for brukerne å kontakte tjenesten sier barnevernleder. Flertallet er opptatt av å få hurtig hjelp når de har behov for tjenesten. Slik tjenesten er organisert i dag sier ordføreren at det alltid skal være noen tilgjengelig på telefon i vertskommunen, slik at henvendelser kan videreformidles og brukeren får hjelp.

Barneverntjenesten i Barkdal er i tillegg tilgjengelig ettermiddag/ natt/ helg og høytider ved at de er tilknyttet en barnevernsvakt.

Barnevernleder i Knausvær sier at det er en utfordring med en åpen og tilgjengelig tjeneste for alle involverte når det jobbes fra vertskommunen. Det er store avstander og det jobbes ikke på avdelingskontorene nå da de har slitt med for lite folk. De jobber nå for å få en god og stabilt tjeneste i vertskommunen som kan fungere som en god tjeneste for alle samarbeidskommunene.

Barneverntjenesten i Knausvær har presentert seg som åpen og tilgjengelig, og de har lagt vekt på at barneverntjenesten skal være til hjelp både for barn og foreldre, i vanskelige situasjoner i livet. Knausvær har også via hjemmesider til kommunen informert sine innbyggere om det nye samarbeidet innen barnevern. Den geografiske avstanden til barneverntjenesten har økt for de samarbeidende kommunene, men tjenesten disponerer kontor i alle kommunene for møter og lignende. Dette er positivt for brukerne som kan velge å møte i bostedskommunen, eller i vertskommunen, sier barnevernleder.

Det positive er at tjenesten nå har mer en stabil tilstedeværelse ved at muligheten for å få kontakt med tjenesten i vertskommunen er bedre, sier barnevernleder i Knausvær. Tidligere var det et problem at mange kontor sto tomme i kommunene fordi en enkelt ansatt for eksempel var opptatt med sak i fylkesnemnda. En viktig side ved det å være tilgjengelig er samlet sett å ha nok ansatte med god kompetanse som kan være til stede for brukerne.

Men på en annen side kan det tenkes at tilgjengeligheten er redusert fordi tjenesten er samlokalisert på et sted. Barnevernleder tenker også at brukerne av barneverntjenesten får de tjenestene de har krav på og dette er bedre nå enn før samarbeidet. Dette gjelder spesielt i de tunge sakene, som omsorgssaker og oppfølging.

I dette kapitlet ser jeg at tilstedeværelse i kommunen er viktig for den samorganiserte tjenesten og for lokalsamfunnet. Og dersom ikke lokalkontoret er tilgjengelig vil hovedkontoret i vertskommunen være behjelpelig i forhold til brukerne av tjenesten. I den

samløkaliserte tjenesten er det en utfordring med en åpen og tilgjengelig tjeneste for alle de involverte når det jobbes fra vertskommunen.

4.3. Ledelse i samlokalisert tjeneste

I dette kapitlet har jeg sett på ledelse av de interkommunale barneverntjenestene og hvordan de har lagt til rette for det. Barnevernleder i Knausvær har egne klientsaker pga mangel på ressurser og forteller at de nå har prioritert å bygge opp tjenesten og gi intern veiledning til alle ansatte selv om det gjør at frister blir brutt. Barnevernleder i Knausvær mener det er viktig å lære opp og trygge ansatte på at det de gjør er viktig.

Hun sier videre at;

”humor er viktig for å kunne stå i denne jobben og ha et godt arbeidsmiljø, og videre er tid til drøfting av saker viktig”.

Barnevernleder i Knausvær er klar på at det er viktig at leder for tjenesten har et klart mandat og myndighet til å lede barneverntjenesten slik det er best for tjenesten og brukerne.

Kommunalleder i Knausvær er klar på at det er viktig å lytte til fagfolkene og ikke overstyre dem. Det er de som kan tjenesten og ledelsen i kommunen bør opptre støttende. Denne tjenesten har vært en forsøksordning fordi den i tillegg til å bli en samlet barneverntjeneste, også skulle samlokaliseres med en tjeneste som arbeider med barn og unge opp til 18 år. Kommunalleder sier tjenesten har vært preget av oppstartsvansker og at dette i stor grad skyldes at mange ansatte valgte å fortsette å være ansatt i den kommunen de hadde sitt arbeid i. Å etablere og samkjøre en ny organisasjon er en utfordrende oppgave i seg selv sier ordføreren i Knausvær. Det er mange rutiner som skal implementeres og samkjøres. Når flere praktiske forhold ikke er på plass ved oppstart, som for eksempel nok ressurser, blir oppstartfasen ekstra vanskelig, mener ordfører i Knausvær. Barnevernleder sier det har også vært en ekstra belastning i forhold til at en del saker har ”ligget på vent” i påvente av økt bemanning.

Barnevernleder tenker at det er viktig at man på forhånd har grundige diskusjoner slik at så mange som mulig har klart for seg hva et samarbeid innebærer, hva som vil skje av endringer og at man er villig til å tilpasse seg dette. Alt i alt så ser barnevernleder at tjenesten har utviklet seg, men at det har vært en tid med slit for å komme dit de er i dag. Nå i 2010 ser man

at bemanningen er mer på plass og at nivået på arbeidet kan bli optimalt, dersom tjenesten er stabil over tid.

Barnevernleder i Knausvær sier alle er ansatte i vertskommunen og at hun som barnevernleder kan styre oppmøte til kontorene i de samarbeidende kommunene, etter vurdering av behov.

Barnevernleder sier det er viktig med å gjøre det attraktivt å jobbe på utekontorene i de små kommunene. Det kan være i form av økte lønninger, bedre kompetanse og fleksibilitet..

”jeg gir og tar mye og får mye igjen ved å være fleksibel”. Og ” man jobber ikke barnevern på grunn av lønna”. (informant barnevernlederi Knausvær)

Barnevernleder i Knausvær mener at de ansatte føler at hun er der for dem og at hun gir de ansatte utfordringer i forhold til fag og sak, og at de blir ivaretatt som person. Barnevernleder mener også at det er viktig at de ansatte føler at de er en del av ny organisering og er med på utvikling av tjenesten.

Under temaet ledelse uttrykker både ordfører og kommunalleder hvor viktig det er med et klart og tydelig mandat til barnevernleder, slik at barnevernleder kan styre tjenesten slik det er best formålstjenelig. Her ser man at barnevernleder har måttet hatt egne klientsaker og dette har gått ut over den interkommunale tjenesten og samarbeidskommunene med manglende oppfølging.

4.3.1. Ledelse i samorganisert barneverntjenesten Barkdal

Barnevernleder i Barkdal sier det er viktig for henne som leder at hun har et klart mandat og myndighet til å lede tjenesten slik hun tenker er til det beste for tjenesten og brukerne. Dette kan gi føringer for at tjenesten lever sitt eget liv uansett organisering. Dersom behovet tilsier det kan en større del av tjenesten være samlet på et sted over tid for å arbeide med vanskelige saker.

Teamlederne har ikke vedtaksmyndighet når leder er tilstede. Leder rapporterer tertial og har en detaljert virksomhetsplan og styrer tjenesten etter denne.

Videre forteller leder at de har evaluert tjenesten eksternt og oppfatningen av den nye tjenesten er at det er lett for brukere å kontakte barnevernet, både på kontoret og på telefon.

Tilgang på tiltak og hjelp til familiene er det samme som tidligere. Fagmiljøet er betydelig større og de ansatte opplever dette som bra.

Ledelsestemaet er viktig i Barkdal og barnevernleder er klar på at mandat og myndighet i forhold til det å lede tjenesten er viktig for henne.

4.4. Bemanning og rekruttering i samorganisert tjeneste Barkdal

På spørsmål om rekruttering og bemanning forteller barnevernleder at hvert år tar de i mot sosionom- og barnevernspedagogstudent. De som er dyktige og har interesse for faget, forsøker de å få til å fortsette i tjenesten ved å tilby de 20 % stilling til de er ferdige med studiet for på den måten å kunne rekruttere nye medarbeidere.

Et større fagmiljø burde bidra til å gjøre det enklere å rekruttere, mener rådmannen i Barkdal. Uttalelsen over til barnevernleder viser at det interkommunale samarbeidet er opptatt av å legge til rette for å beholde fagpersonell med kompetanse og bidra til å høyne kompetansen. På denne måten vil tjenesten også ha en mer stabil tjeneste.

Ordfører i Barkdal sier det er en sammenheng mellom rekruttering og kompetanse og mener det er viktig å beholde kompetansen i egen kommune.

Rådmann i Barkdal sier at han oppfatter at de ansatte har et stort arbeidspress. Evalueringen viser at utvikling innen barnevernfeltet viser en klar aktivitetsøkning i mange kommuner. I seg selv kan dette være en bekymring for politisk ledelse (kommunestyret). Med utgangspunkt i dette, er det vanskelig å si at etableringen av et interkommunalt barnevern har ført til merbelastning, eller om det er generell økning i barnevernsaker. Mest sannsynlig hadde økt aktivitet kommet uavhengig av den interkommunale etableringen. Fordelen med et interkommunalt samarbeid innen barnevern er flere kompetansesterke ansatte, bedre systemer og rutiner sier rådmannen i Barkdal.

Ordfører i Barkdal kommune sier at fordelen med å være interkommunal er at rekrutteringen bør bli enklere. Han sier det er vanskelig å jobbe godt barnevern i en 20 % -stilling og vil tro at det er enklere med 100 % -stillinger.

Oppsummert ser jeg at Barkdal har klare planer på rekruttering og bemanning, og at de har lykkes i å ha en god bemanning til enhver tid. Tilbakemelding fra politikere og rådmenn i samarbeidet er at de på forhånd også mente at det ville bli enklere med rekruttering og bemanning i en større faggruppe.

4.4.1. Bemanning og rekruttering i samlokalisert tjeneste Knausvær

Barnevernleder i Knausvær innleder med å si at ideer til rekruttering mottas med takk. Dette med rekruttering har vært og er et tilbakevendende og stort problem, selv etter det interkommunale samarbeidet startet opp. I 2009 var det stort sett kollaps i tjenesten, som da var interkommunal. Mange sykemeldinger og svangerskapspermisjon, gjorde at leder og en saksbehandler jobbet omtrent livet av seg. Det var vanskelig å få inn å få inn nye medarbeidere og tjenesten var inne i en ond sirkel.

Barnevernleder i Knausvær forteller at hun telte opp ansatte i dag når hun forberedte seg til intervjuet og nå er alle stillinger besatt. Det er mange nye saksbehandlere som gjør at effektiviteten ikke er maksimal. Tjenesten ansatte nye i desember 2009 og i januar 2010 og nå etter et halvt år med opplæring begynner tjenesten å ta seg opp igjen.

Kommunalleder i Knausvær mener at alle stillinger bør være besatt for å kunne jobbe godt barnevern. Til å begynne med i det interkommunale samarbeidet var det vakanser og, nyansatte kom og gikk, de arbeidet en stund og så seg etter andre jobber da jobb i barnevern ble for tøft. Det var ustabil i forhold til saksbehandlere. Stabil og profesjonell bemanning er viktig, det har tjenesten erfart på en hard måte. De manglet flere saksbehandlere og det var vanskelig å rekruttere. Med øking i saksmengde det første året ble dette veldig synlig. Bemanning ble "lånt" fra andre tjenester i kommunen og på den måten kom de seg over den vanskelige situasjonen.

Vertskommunen (i Knausvær)vedtok å øke grunnlønnen med kr 30 000,- som ved oppstart ga ca kr 350 000,- pr år for en nyutdannet saksbehandler, som et resultat av å jobbe aktivt med rekruttering. Tjenesten jobbet aktivt med rekruttering ved å tilby jevnt over høyere lønn som et virkemiddel for å rekruttere og beholde gode fagpersoner. Kommunalleder i Knausvær sier at barnevern er et tema på nesten alle rådmannsmøter. Rådmenn er positive til å arbeide for å beholde fagfolk og øke grunnbemanningen. Det å beholde medarbeidere er viktig for tjenesten og kommunen.

Tjenesten er samlokalisert med en annen tjeneste som også arbeider med barn og unge opp til 18 år, men ikke barnevern, og til sammen er de 15 stykker og det er et godt fagmiljø forteller barnevernleder i Knausvær. Oppsummert er det tydelig at informantene på forhånd mente at rekruttering og bemanning ville være en enklere oppgave ved en interkommunal tjeneste. Tilbakemeldinger i intervjuene viser at Knausvær har slitt med dette frem til intervjutidspunktet og at de nå ser en mer stabil tjenesten enn de har hatt siden starten. Det

interkommunale samarbeidet har utarbeidet ulike tiltak for å gjøre tjenesten attraktiv for nye søkere og temaet har vært sentralt i ledelsen i vertskommunen.

4.5. Kompetansesituasjon i samlokalisert barneverntjeneste

Tema kompetanse henger sammen med bemanning og rekruttering i forhold til hvor attraktivt det er å jobbe i barneverntjenesten. Barneverntjenesten i Barkdal har ekstern veiledning hver 14.dag og dette går på psykodrama, og team- og prosessutvikling, ikke veiledning på sak. Barnevernleder i Barkdal sier ”*det er rene halleluja stemning*”, og mener det er vel anvendte ressurser. Denne uttalelsen viser at nettopp dette med styrking av personell på ulike måter er et godt tiltak for å beholde saksbehandlere. Barnevernleder sier de har intern veiledning av teamlederne i forhold til sak, men arbeider med å engasjere en psykolog til ekstern veiledning fordi leder og tjenesten ser fordel med ”påfyll” av ny kompetanse.

Barnevernleder i Barkdal sier at tjenesten har utarbeidet en plan på kompetanseutvikling og at saksbehandlerne får spesialisere seg på et område som de ønsker og som trenges i tjenesten. Tjenesten har hele tiden noen i gang med videreutdanning på nåværende tidspunkt. I tiden da intervjuet ble tatt var det 3 stykker som skulle begynne med videreutdanning. En teamleder starter på videreutdanning innen veiledning. De ansatte får da fri med lønn og dette gjøres for å øke kompetansen og beholde folk.

”Hverdagen må legges til rette slik at de ansatte blir værende i barneverntjenesten”. (barnevernleder Barkdal).

Videre opplever barnevernleder i Barkdal at organiseringen har bidratt til å styrke tjenestens kompetanse fordi det jobbes på tvers av kommunene. Noen er for eksempel gode på teori angående vold og seksuelle overgrep, og brukes da aktivt inn i disse sakene.

I min vurdering av intervjudataene om kompetanse mener jeg det er dokumentert at det er viktig med tilføring av ny kompetanse, for nettopp å beholde erfarne saksbehandlere. Og det er tydelig at Barkdal satser på dette og har en plan fremover hvordan dette skal utføres for å styrke saksbehandlere og tjenesten.

4.5.1. Kompetanse i samorganisert barneverntjeneste

Barnevernleder i Knausvær sier at det er viktig med kompetanseløft som er et samarbeid mellom fylkesmannen, Bufetat, ekstern veileder og den interkommunale barneverntjenesten.

Dette kom i gang høsten 2010 og gjelder tidlig intervensjon i forhold til spe og småbarn. Alle ansatte ble påmeldt dette. Prosjektet heter TI-tidlig innsats. Bufetat har startet dette og initiert dette med Øyvind Kvello / ekstern veileder. Dette er et samarbeid med barnehager i kommunene og sammen med helsestasjonen for å komme tidlig inn i saker. Barnevernleder i Knausvær sier det er viktig å gi saksbehandlerne mulighet for ny kunnskap for å beholde de som fagarbeidere. De har frem til nå ikke hatt noen plan på kompetansebygging og satser sterkt på dette fremover.

Barnevernleder sier:

”Barneverntjenesten jobber og får det til, de henger med og gjør ting sakte for å videreutvikle seg og ivareta brukerne”.

Kommunalleder i Knausvær kommune oppsummerer fordelene med interkommunalt samarbeid med at det å rekruttere og beholde fagmiljøet oppleves som vesentlig bedre. Kommunalleder sier videre at de arbeider med å øke kompetansen, og driver med IKT opplæring og har et stykke igjen her. I forhold til fagkompetanse arbeides det her med et eksternt veiledningsopplegg i disse dager. Her har barneverntjenesten søkt om skjønnsmidler fra fylkesmannen. Han mener det også er viktig å dra nytte av kompetanse i andre etater i kommunene. Utfordringer i forhold til å øke kompetansen er at de sliter med underbemanning og det er viktig å få stabilisert og øke grunnbemanningen. Kommunalleder i Knausvær stiller spørsmål ved krav til utdanningen i barneverntjenesten. Det har vært mest vanlig å bruke barnevernpedagoger eller sosionomer. *”Kan man vurdere å bruke andre høyskoleutdannelse som for eksempel vernepleier og lærer, og dra nytte av deres kompetanse”?* Dette er et spørsmål kommunalleder stiller seg.

Barnevernleder i Knausvær mener at interkommunal tjeneste er et tiltak for å beholde kompetansen i kommunene.

Barnevernleder sier:

”Det er et kjempepluss å samle små stillinger til en og dra veksel på hverandres kompetanse”. (Barnevernleder Knausvær). Denne sluttreplikken viser at det interkommunale samarbeidet i Knausvær, har satt seg ned og lagt planer om et kompetanseløft og at bemanningssituasjonen nå er styrket. De ser viktigheten av å ivareta dette videre.

4.6. Arbeidsmengde/sakstilgang/ habilitet

Barneverntjenestene er styrket i begge de interkommunale samarbeidene, selv om de på hver sin måte har hatt utfordringer. Når det gjelder arbeidsmengde, har både Barkdal og Knausvær fått økning i antall meldinger og saker, noe som bekreftes av barnevernlederne begge barneverntjenestene. Et større fagfellesskap bidrar til å kvalitetssikre tjenesten, spesielt i de minste kommunene.

Både Barkdal og Knausvær har felles fagdager, dette mener barnevernleder fra Barkdal er viktig for felles informasjonsutveksling, fordeling av saker og fagdiskusjoner. Dette med å kunne slippe saker fra "egne" kommuner er, gjør at habiliteten er styrket, sier barnevernleder fra Barkdal.

For de ansatte i den interkommunale barneverntjenesten i Knausvær kommune ble det mindre belastende, sier barnevernleder, ved at de ikke behøvde å ta saker i den kommunen de bodde, og slapp å jobbe med naboens barn og lignende. Habilitetsspørsmålet ble bedret ved at saksbehandlere arbeider på tvers av kommunene, og rettsikkerheten økte ved dette, og bekreftes av begge barnevernlederne.

4.7 Hovedfunn i empirisk undersøkelse

I dette kapitlet har jeg presentert mine empiriske data fra de intervjuene jeg har gjennomført og fra sekundærkilder som evalueringsrapporter.

Hovedforskjellen mellom de to interkommunale ordningene er at den ene tjenesten er samlokalisert, og den andre er samorganisert. Det som er felles for de to kommunene er at de ønsker en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne og samarbeidspartnerne. Begge ønsker en aktiv forebyggende innsats i alle kommunene og videre å rekruttere og beholde fagutdannet personale. Dette med å sikre habilitet og rettsikkerhet i saksbehandlingen er også et tema. En informant mente også at barneverntjenesten i kommunen fungerte godt før interkommunalt samarbeid, men at det var klare fordeler å være en del av et større samarbeid.

Hovedfunn nummer en er at det er en klar forskjell på bakgrunn for valgt organisering, og at organiseringene er politisk forankret. Og delfunn er valg av organisering som muligens har gitt seg utslag i mangel på saksbehandlere i Knausvær, som ønsket å være med i tjenesten. Her vises til et språk i at kommuneledelse og barneverntjenestens mente det skulle bli mer attraktivt å jobbe i en stor tjeneste og dermed enklere å beholde fagfolk. Dette bekreftes av sekundærkilder og empiri. Samtidig har jeg funnet at det interkommunale samarbeidet har fokus på behovet for samarbeid, og at mine informanter i stor grad viser til behovet for å tilby brukerne de tjenestene de har krav på.. Hovedfunn nummer to er at de mindre kommunene er

opptatt av å kunne bestemme like mye i forhold til sin egen kommune som før samarbeidet, og samtidig å benytte den kompetanse de andre samarbeidende kommunene kan tilby, og at det ikke er økonomisk betinget.

Hovedfunn nummer tre viser at det bør være fokus på nok rekruttering og ressurser i barneverntjenesten og behovet for økt kompetanse innad i tjenesten. Dataene viser en klar forskjell mellom de to samarbeidene når det gjelder ressurser og rekruttering. Barkdal har hatt godt med ressurser fra starten, mens Knausdal har manglet bemanning fra starten av og slitt videre med dette og det å rekruttere nye saksbehandlere til den felles tjenesten.

Hovedspørsmålet her er om organiseringen som er valgt i de ulike samarbeidene er valgt for å forbedre tjenesten, av politikere eller av fagfolk i barneverntjenesten?

5. Analyse og drøfting

Jeg vil nå drøfte funn, valgt teori og sekundærdata, opp mot hverandre. Jeg har drøftet de viktigste funnene fra empirien i rangert rekkefølge. I kapitelene som følger har jeg benyttet en bred teoritilnærming fra flere av underkapitlene i kapitel 2, med hovedvekt på organisering og strategi.

5.1 Er interkommunalt samarbeid generelt egnet som strategi for å styrke de kommunale barneverntjenestene?

Dette er et sentralt spørsmål som drøftes gjennom empiri fra intervjuer og teorigrunnlag, og som stadig diskuteres i forhold til interkommunalt barnevern i Norge.

Formål med samarbeidet er å prøve ut en samorganisering/ samlokalisering av tjenestetilbudet for å styrke og videreutvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personell. Begge tjenestene organiseres slik at samarbeidskommunene overfører sine forpliktelser etter Lov om barneverntjenester til vertskommunen. Felles barneverntjeneste skal delta i tverrfaglig samarbeid i alle kommunene både i forhold til den enkelte bruker og i forhold til faglig arbeid.

5.2. Organisering

Den strukturelle rammen fokuserer på hvordan man kan organisere og strukturere grupper og team for å oppnå best mulig resultater. Jeg mener at strategiske beslutninger er orientert mot

fremtiden og det å yte service til brukeren og det er det interkommunale samarbeidets langsiktige kurs.

De administrative lederne har et organisatorisk ansvar som inkluderer personale og økonomi. I intervjuene kommer det frem at det er egne fagledere for å ivareta saksbehandlerens faglige arbeid og oppfølging av saker i barneverntjenesten. Det som kommer frem i forhold til begge disse interkommunale barneverntjenestene er at de sliter i forhold til omorganisering. Her er det viktig med en strategisk prosess som beskriver nettopp denne endringen over tid.

Tjenestens tilpasnings- og omstillingsevne og fleksibilitet er viktig i de stadig skiftende omgivelsene som omgir barneverntjenestene. Det kommer tydelig frem her at planlegging og strategi må legges til grunn for en vellykket omorganisering. Som general Eisenhower sier; ” en plan er ingenting, men god planlegging betyr alt”.

Strategien til de interkommunale barneverntjenestene er viktig og handler i bunn og grunn om omorganiseringen, hvordan barneverntjenestene vil utføre sitt arbeid og hvordan de vil nå sine mål. Barkdal har en administrativ leder i 100 % som har ansvar for å bygge opp tjenesten og ivareta de samarbeidende kommunene. Knausvær har en administrativ leder i 50 %, og som er leder for to ulike tjenester i en felleslokalisering. Jeg vil her vise til bruk av strategi som plan, og følge planen på hvordan det interkommunale samarbeidet skal gå frem i forhold til en bestemt plan. Det ene her er å bruke den strategi som er utarbeidet på forhånd og som en plan i en bevist og målrettet prosess.

I omorganiserings- prosessen er det viktig at organisasjonen formulerer visjon, ide og mål med sine samarbeidende kommuner (Bolman og Deal 2007). Det vises til at informantene i Barkdal kommune forteller at de ønsket å beholde barnevernkontorene i småkommunene for å ha nærheten til fagpersoner og brukerne, og på den måten styrke det faglige miljøet i barneverntjenesten som derigjennom ville kunne yte de tjenester kommunen er forpliktet og ønsker å kunne bistå med. Det er disse målene som danner grunnlaget for videre arbeid. Barkdal kommune er av den formening at nettopp nærhet til brukere og samarbeidspartnere i kommunene vil være en styrke for tjenesten, mens Knausvær kommune tenker at det med avstand mellom de minste kommunene og barnevernkontoret vil gjøre at flere melder bekymringer fordi det blir mindre farlig ved nettopp avstanden mellom melder og tjeneste er større enn i de minste kommunene hvor alle kjenner alle. Ledelsen i begge kommunene er på hver sin måte opptatt av å styrke barnevernet, i tillegg er det tydelig at de er opptatt av å levere kvalitet slik at brukeren skal oppleve å bli ivaretatt. Hvilke utfordringer stiller denne

barneverntjenesten ovenfor? Gir disse samarbeidene barnevernet bedre forutsetninger for å imøtekomme klientene på en faglig bedre måte?

Videre ser man at rådmenn i både Barkdal og Knausvær har klare forventninger til at interkommunalt samarbeid i barneverntjenesten skal fungere godt og ser viktigheten av engasjerte og kompetente medarbeidere. Videre at de har en dyktig og tydelig ledelse på samhandling og som gjennom politisk og administrativt støtte bygger på klare målsettinger for tjenesten. Samspillet mellom den tekniske kvaliteten og den funksjonelle kvaliteten, er tjenestens samlede kvalitet. Jeg mener det skjer i interaksjon mellom tjenesteyter og bruker av tjenesten. Dette er viktige perspektiv i ”markedsføringen” av en interkommunal barneverntjeneste ut til kommunene i samarbeidet. Ordføreren i Knausvær sier det ligger politisk velvilje bak valg av modeller for samarbeidene, og at det har vært en prosess mot et felles mål. Hovedmålet med en ny organisering av barnevernet var å få større faglighet, mindre sårbarhet og sikre god kvalitet på tjenesten. Ordføreren i Barkdal sier at finansiering og administrasjon og et klart mandat til tydelig ledelse spiller en stor rolle.

Knausvær forteller at de forventer at organiseringen vil ivareta både små og større kommuner i det interkommunale samarbeidet. I kapitel 2 viser jeg til grunnantagelser om struktur og omstrukturering. Omstrukturering er en utfordrende prosess som krever tid og ressurser, og Bolman og Deal er av den formening at det er ingen garanti for suksess. Her ser man at kommunene har gått i gang med interkommunalt samarbeid muligens fordi det føles påkrevd som reaksjon på store problemer, eller en utnyttning av større muligheter til samarbeid. Det er i stor grad er politikere som bestemmer hvilken type organisering som de tenker er best for kommunen.

Ordføreren i Knausvær tenker at et samarbeid med flere kommuner vil kunne videreutvikle barnevernet i både egen og deltakerkommunene. Jeg viser til samhandlingsreformen som sier at kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle typer av sin virksomhet og at barnevern ser ut til å være egnet til interkommunalt samarbeid. Når kommunene skal samarbeide om lovpålagte oppgaver, som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, innebærer dette visse krav til organisatoriske løsninger.

I denne studien er det to ulike modeller for organisering, som benyttes, for å samle barneverntjenester i fra flere kommuner. En desentralisert tjeneste slik som barneverntjenesten i HALD- kommunene på Helgeland, og en sentralisert barneverntjeneste

for regionen. I forhold til valg av organisering sier ordførere at målet med organisering var å få en slagkraftig barneverntjeneste, som gjør at selv små kontor blir sterke nettopp fordi de kan benytte seg av styrken ved å være en del av en større tjeneste, selv om de sitter alene i sine hjemkommuner. Slik jeg ser det er myndighet og profesjonalitet i små kommuner en balansegang mellom motsetningsfylte roller.

Hvilke forventninger har politikere og kommunene til sine nyopprettede barneverntjenester og hvilke utfordringer gir dette seg utslag i? Omorganiseringen er i utgangspunktet tenkt å forbedre kvaliteter i forhold til tjenestene, men i kjølvannet av omorganiseringen og innarbeidelse ses flere oppstartsproblemer for begge tjenestene.

5.2.1 Vurderinger fra barnevernledere om organisering

I dette kapitlet har jeg analysert og drøftet forhold som ligger til grunn for organisering i fra barnevernleders side. Barnevernleder i Barkdal er administrativ leder og har ikke egne klientsaker. Barnevernleder skal kun arbeide med oppfølging av samarbeidskommunene og oppbygging av den interkommunale tjenesten. Strategien i samarbeidet i Barkdal er å følge de planlagte tiltak som var fastsatt på forhånd og som ble vedtatt for å nå et bestemt mål, nemlig en større og mer robust tjeneste som har til hensikt å dekke flere delmål. Barnevernleder er klar på at den interkommunale tjenesten er kommet for å bli og det er utarbeidet en virksomhetsplan for tjenesten og denne planen er en strategi som er resultat av en bevisst og målrettet prosess for å lykkes videre.

De mindre kommunene i Barkdals samarbeid har slitt noe mer med å innlemme seg i den store tjenesten. Og selv om samarbeidskommunene stort sett er fornøyd, bør barneverntjenesten i Barkdal intensivere og strukturere samarbeidet, slik at rutiner og prosedyrer blir enda mer likt og følge opp samarbeidskommuner jevnlig.

Som nevnt tidligere har Knausvær slitt over lengre tid med ustabil bemanning og stor utskifting av personale. Når jeg viser her viser til Bolman og Deals(2007) perspektiver på organisasjon og ledelse, så er vanskelighetene som følger med enhver strategi for organisasjonsforbedring veldokumenterte. Det har samtidig vært stort tilfang av nye og krevende saker og tjenesten har hatt problemer med å overholde frister. Barnevernleder i Knausvær sier at utfordringene de har stått i skyldes bemanningssituasjonen og det kan se ut som at strategien med en interkommunal løsning har blitt god etter en lang tids arbeid, men at denne strategien også er skyld i den bemanningssituasjonen de kom i etter oppstart. Det vises til ansatte som takket nei til stilling i den interkommunale tjenesten. Barneverntjenesten har

møysommelig jobbet seg frem til en akseptabel bemanningssituasjon frem mot slutten av 2010. Ofte ser man at gode intensjoner fører til økte kostnader og at problemer man hadde før samarbeidet ofte overlever.

Utfordringer jeg ser for tjenesten som er samorganisert er at dette lett blir en fragmentert og oppdelt tjeneste, uansett hvor gode planer som er utarbeidet. Det å dele opp en tjeneste i flere kontor vil ofte føre til et tungrodd system, som sliter med å være en fullverdig tjeneste både for saksbehandlere og brukere av tjenesten. Utfordringer med å følge opp saksbehandlere ute i kommunene og også jobbe med organisering av en ny tjeneste er krevende i forhold til både tid og ressurser og det blir ofte ikke godt nok.

5.2.3. Oppsummering organisering

Å lære seg å variere fortolkningsrammene som er nevnt i teorikapitlet, gjør at en forstår situasjonene bedre. Rammene har flere funksjoner. De er som kart som letter navigasjon og redskaper til å løse problemer med og få tingene gjort (Bolman og Deal 2007). I følge Bolman og Deal (2007) så fokuserer den strukturelle rammen på de interkommunale barneverntjenestenes arkitektur, på utformingen av enheten, regler og roller, mål og strategier, som legger føringer for beslutninger og aktiviteter. Human resource-rammen legger vekt på forståelsen av saksbehandlerne og deres sterke og svake sider, fornuft og følelser, ønsker og frykt. Den politiske rammen ser på barneverntjenesten, ledelsen i kommunen og politiske interesser, som konkurransearenaer karakterisert av knappe ressurser. Den siste rammen som kalles den symbolske rammen, fokuserer på spørsmål som gjelder mening og tro. Her står tjenestens rutiner og seremonier, barneverntjenestens historie, og kulturen i tjenesten i sentrum av hele den interkommunale barneverntjenesten (kap 2.10.2). Disse rammene er både kraftfulle og koherente. Til sammen gjør de det mulig å se samme fenomen gjennom ulike ”briller” eller i ulike perspektiver (Bolman og Deal 2007).

5.3. Den interkommunale Barneverntjensten, som politisk arena og aktør?

I dette kapitlet drøfter jeg om det er slik at barneverntjenestene er en brikke i et politisk spill i forhold til opprettholdelse av kommunestruktur. Den interkommunale barneverntjenesten i Barkdal og Knausvær med sine ordførere, rådmenn og ledere for barneverntjenestene, er arenaer for intern politikk. Barnevern er et tema som engasjerer både politikere og ledelse i kommuner, samt brukerne generelt. Politiske aktører med sine valg av organisering, som i dette tilfellet er samorganisering eller samlokalisering, trenger ressurser og strategier for

videre arbeid. Som arenaer rommer de stridigheter og konflikter kommunene i mellom, og danner åsted for et kontinuerlig vekselspill mellom ledelsen i kommunene og politikere. Arenaens art, og de regler som etableres der, er med på å bestemme hvilket spill som skal spilles, hvem som er på banen, og om det er faget barnevern eller politikk som skal etterstrebnes.

Inntrykket jeg sitter igjen med etter intervju er at barnevernlederne i de to samarbeidene er fornøyde med valg av organisering og enige med sine overordnede. Er det mulig å se på barneverntjenesten beslektet med en teatertropp som forsøker å behage sitt publikum ved å spille de stykkene tilskuerne vil se?

Barnevernleder i Knausvær var med på prosjektperioden til interkommunalt barnevern, mens barnevernleder i Barkdal ble ansatt når tjenesten var oppstartet som interkommunal barneverntjeneste. Jeg tenker at den barnevernlederen som har vært med på å jobbe frem en type organisering har et større eierforhold til type organisering og muligens har vært med på legge vekt på hva som var best for tjenesten, enn den barnevernleder som er ansatt etter at tjenesten er ferdig utformet.

Jeg har i kapittel 2.8.4 sett på omstrukturering og det er en utfordrende prosess som krever tid og ressurser, uten å gi noen garanti for suksess. Både politikere, rådmenn og barnevernledere ser behovet for omstilling og ser at strategien med interkommunalt samarbeid har vært påkrevd.

Oppsummert er det av vesentlig betydning at politikere er på ”lag” med sine tjenester i kommunen, og ser behov og utfordringer sammen. Dette for å kunne løse problemer som måtte komme.

5.4 Rekruttering og det å beholde fagpersoner

Human resource-rammen vektlegger forholdet mellom mennesket og barneverntjenesten som organisasjonen. Barneverntjenesten trenger mennesker og mennesker trenger organisasjoner. Informantene gir uttrykk for at det å bli en større tjeneste vil gjøre det mer attraktivt å arbeide i barneverntjenesten. Jeg mener det er viktig å se at saksbehandlerne vil få støtte i hverandre og nyte godt av hverandres kompetanse.

Problemene i forhold til rekruttering i Knausvær har vært stabilt vanskelig siden oppstart. Både ledelse og politikere i kommunen hadde sett for seg at det skulle bli enklere å rekruttere etter at tjenesten ble større. Det skulle bli mer attraktivt å jobbe i en større barneverntjeneste. Likevel ser man at barneverntjeneste i Knausvær kommune sliter med å rekruttere og beholde

fagpersoner. Når mennesker og organisasjoner er dårlig tilpasset hverandre, er det til skade for den ene eller begge parter, i form av at den ansatte føler seg forsømt eller undertrykt, og organisasjonen får problemer fordi folk lar være å gjøre en innsats eller motarbeider organisasjonens mål direkte. Er derimot det interkommunale samarbeidet godt tilpasset vil det være til det beste for begge parter. . Barnevernleder i Knausvær sier at selv om tjenesten sitter samlet gikk de på en kjempesmell rett etter at organiseringen trådte i kraft. Årsaken var at det Likevel ble vanskelig å rekruttere nye saksbehandlere. En av årsakene til dette kan være avstand til utdanningsinstitusjoner. Mange nyutdannede ønsker å jobbe i store fagmiljø og større byer. Mange sykemeldinger og svangerskapspermisjoner, gjorde at tjenesten satt igjen med leder og en saksbehandler. Det ble gjort grep som å øke grunnlønnen til nyutdannede for å bedre rekrutteringen. Det å drive kontinuerlig med opplæring av nyansatte gjør tjenestene sårbare. Det å yte maksimalt i forhold til å overholde tidsfrister og yte faglig godt setter den enkelte tjenesten i vanskelige situasjoner med lite resurser.

Samarbeidende kommuner følte seg oversett og Knausvær fikk en tøff start, som de har slitt med frem til i 2010, hvor det kan se ut som nettopp dette med bemanning er i ferd med å stabilisere seg. Jeg mener at tilstrekkelig bemanning og god rekruttering er viktige faktorer for å lykkes i oppbygging av en ny tjeneste.

Det er viktig å se en helhet i dette med omorganisering og rekruttering. Det er krevende å drive barnevern, og det er enda mer krevende å gjøre det i en organisasjon som er under omorganisering. Bolman og Deal (2007) sier at dagens organisasjoner blir nødt til å lære bedre og raskere enn før, om de skal greie å overleve i et stadig mer turbulent og raskt skiftende miljø. Det er relativt lett for mennesker å lære dersom årsak og virkning er så nære hverandre at forbindelsen er lett å få øye på sier Bolman og Deal videre.

Ressursproblematikken har vært et mindre problem i barneverntjenesten i Barkdal kommune, enn i Knausvær.

Barneverntjenester i små kommuner sliter og ofte med flere arbeidsoppgaver enn bare barnevern. De små kommunene sliter ofte med rekruttering og saksbehandlerne er alene om tunge og kompliserte avgjørelser. Det er nærliggende å tenke og finne frem til andre samarbeidsformer, ikke minst fordi kommunene da vil ha større frihet til å søke etter løsninger som er gangbare sett ut i fra lokale forhold.

Oppsummert vil man kunne anta at rekrutteringen til interkommunale samarbeid burde bli enklere. Andre årsaker som avstand til høyskoler med profesjonsutdanninger og andre ”konkurrerende” interkommunale samarbeid er det ikke tatt høyde for i denne undersøkelsen.

Geografien i Norge gjør det heller ikke enkelt å rekruttere nye fagpersoner og drive et godt barnevern i små og mellomstore kommuner. Det å rekruttere fagarbeidere til små kommuner, som innebærer at en hel familie må flytte på seg for arbeide og bo langt unna større byer, er heller ikke tatt med i denne studien.

5.5. Kompetanseutvikling

Jeg har i kapittel 2 fremhevet viktigheten med kompetanse i barnevernet. Det er et krevende arbeid å jobbe med barnevern. Det er viktig at tjenestene motiverer de ansatte til fagutvikling og videreutdanning, både for å inneha nødvendig kunnskap og ivareta barnevernsarbeiders behov for egenutvikling.

Barnevernet i Norge er under stor omlegging, og videre føringer kan gi andre utfordringer og muligheter enn en ser i dag. Det som kommer frem i intervjuene viser at det er ingen tvil om at vi trenger flere kompetente barnevernsarbeidere som er i stand til å håndtere fremtidens komplekse utfordringer. Utdanningsinstitusjonene har en nøkkelrolle når det gjelder å bygge et ennå bedre barnevern i forhold til å tilpasse utdanningene ut fra dagens behov..

Informanter i Knausvær gir uttrykk for at det er viktig med barnevern i egne kommunehus, politikerne vil i tillegg ha et styrket barnevern og bredere kompetanse hos de ansatte. Generelt vet vi at spissing i team er et tema i barnevernsamarbeid, ikke alle kan ha kompetanse i alt. Dette med spissing blir vanskelig når barneverntjenesten skal sitte alene på sine kontorer i kommunene.

Informanter i begge tjenestene er enige om at de ønsker et større og mer robust fagmiljø. Arbeidspresset er stort i begge de interkommunale tjenestene og dette har sammenheng med en klar aktivitetsøkning i mange kommuner. Informantene er også enige i at organiseringen er hensiktsmessig for dem og at dette har ført til en mer hensiktsmessig ressursutnyttelse, samtidig som den ene tjenesten sliter noe med rekruttering på tross av interkommunalt samarbeid. Barnevernleder i Barkdal sier de driver hele tiden med noe i overkant av de faste stillingene. De ligger forholdsvis nært en høgskole og man kan anta at dette er en årsak til at de enklere kan rekruttere. Ansatte føler at de jobber mer målrettet i det daglige og at tjenesten har en fleksibel oppgavefordeling.

Etter min vurdering har samordning gjennom interkommunale løsninger et stort utviklingspotensial basert på innovasjon og modernisering i barnevernet.

Intensjonen med interkommunalt arbeid er at vertskommunen og de samarbeidende kommunene skal kunne "hjelp" hverandre. Informantene i Knausvær kommune er opptatt av

å ikke fjerne seg fra lokalsamfunnet. På den ene siden ser Knausvær at de kan bli et mer generelt barnevern, som ikke har lokal forankring, og på den andre siden er de opptatt av å ivareta samarbeidet med andre lokale instanser.

Både kompetanseutvikling og rekruttering er påvirket av endringene, og i et organisasjonsperspektiv er dette med teambygging og hensiktsmessige struktur viktige. Mye tyder på at dagens organisering har kommet for å bli og at disse endringene er positive for kompetanseutvikling i de interkommunale samarbeidene og at rekruttering bør bli enklere. Jeg er av den formening at rekruttering også henger sammen med hvor kommunen befinner seg i forhold til en utdanningsinstitusjon. Dette fordi man ser at det er vanskelig å rekruttere til de minste kommunene som ligger langt unna større byer. Dette vil mest sannsynlig ikke endre seg med interkommunale samarbeid. Som menneske er mange opptatt av å bo sentralt og i tilknytning til større steder.

5.6 Strategiske utfordringer i en felles enhet

Det er dokumentert i empirien at det er strategiske utfordringer i nå målet som en felles enhet. Barkdal har en administrativ leder som ikke jobber direkte med klientsaker, men har to teamledere som leder hvert sitt team og har egne saker. Knausvær har leder som i tillegg til å være leder jobber klientrettet. Barneverntjenesten i Knausvær har slitt med rekruttering og det er dette som er årsaken til at barnevernleder jobber klientrettet samtidig som denne har faglederansvar. Dette gir samarbeidet store utfordringer på ledersiden. Barnevernleder blir rett og slett ”spist opp” av saksbehandling og det er for lite tid til aktiv ledelse av den interkommunale tjenesten. Kravene til de samarbeidende kommunene er å ha en leder som håndterer og utvikler en effektiv tjeneste og ivaretar alle kommunene i samarbeidet. Erfaringen med interkommunalt samarbeid krever mye tid til prosess sier ordfører i Barkdal, og det har vært nødvendig. Tjenesten har trengt det for å arbeide strategisk med organisasjon og ledelse for lik tenkning og måter å gjøre ting. Når det gjelder bruk av kompetanse, som for eksempel lokal kompetanse, kan man se at tjenestene har distansert seg noe fra dette med morgenmøter på lokal arena og det er viktig å etablere formelle møter for å erstatte diskusjoner over en kaffekopp.

5.7 Politiske oppfatninger

Hvilke assosiasjoner vekkes av ordet politikk? Sett fra det politiske perspektivet mener jeg at politikk er ganske enkelt den realistiske prosessen med å ta beslutninger, fordele knappe resurser og avveie divergerende interesser (Bolman og Deal 2007).

Handelshøgskolen i Bodø

I forhold til den politiske fortolkningsrammen så trer organisasjoner fram som levende og aktive politiske organer som er arenaer for en kompleks vev av individuelle interesser og gruppeinteresser. Politikere setter dagsorden, kartlegger det politiske terrenget, driver nettverksarbeid, bygger koalisjoner og forhandler seg frem. Politikere fra de interkommunale samarbeidene er opptatt av å beholde kompetansen i egne kommunehus og ved dette la kommunene leve videre uten tvangssammenslåing. Organiseringen av de interkommunale barnevern i denne undersøkelsen ligger på det politiske plan og slikt sett er politikere sentrale i all beslutningstaking.

Politikere i Knausvær tror at det å bo og jobbe i samme kommune er greit for barnevernsarbeideren. Det interkommunale samarbeidet er en sammensatt koalisjon som omfatter seks kommuner. De har nytte av hverandres fagkunnskaper og mener dette gjør at de selv i de minste kommunene kan tilby sine innbyggere det samme som i mellomstore og store kommuner ved at de er en del av et interkommunalt barnevern.

Det er styrker og svakheter ved vertskommuneorganiseringen, men et godt alternativ til tvangssammenslåing av kommuner. Det som er viktig uansett modell er hensynet til brukeren, likebehandling og rettsikkerhet, effektivitet, kvalitet og kompetanse. Interkommunale samarbeid gir styrker for fagarbeid og svakheter for selvbestemmelse i de samarbeidende kommuner. Utfordringer ved å kombinere krav om økt effektivitet og bedre kvalitet, samtidig som tjenesten i Knausvær sliter med rekrutteringsproblemer, er ikke forenlig. Samtidig ses en sentral utfordring knyttet til etablering av interkommunale samarbeid, som består i at politikere i de samarbeidende kommunen har liten medbestemmelsesrett i forhold til barnevern, og dette reduserer mulighetene for direkte politisk styring og kontroll for de samarbeidende kommunene.

Interkommunale samarbeid er fremtidens kommunestruktur og politikere i både Barkdal og Knausvær er fornøyde med sine organiseringer. Når det gjelder politisk styring i vertskommunesamarbeid, så har den enkelte deltagerkommune instruksjonsrett i saker som kun gjelder angjeldende kommune og omgjøringsrett etter § 35 i forvaltningsloven.(Interkommunalt samarbeid 2007).

Barkdal ser imidlertid at ved å ha kontorer i alle samarbeidende kommuner blir det økt reisetid for de ansatte og muligens mindre bruk av kompetanse som finnes ute i kommunene. Politikerne mener imidlertid at styrkene er større enn svakhetene. Det å inneha bakvaksordning er en styrke for innbyggere og saksbehandlere, større geografisk område gir

økt kompetanse og breddeerfaring og mindre sårbarhet ved sykdom og vakanser. Videre vil den enkelte saksbehandler bli ivaretatt ved å kunne unngå å behandle saker i eget nærmiljø. De ulike kommunene bringer med seg ulike grunnsyn, verdier og interesser og ordførere i både Barkdal og Knausvær ser dette som positivt.

Erfaringer fra samarbeid viser at interkommunale samarbeid ikke har som mål å spare penger, men å styrke barneverntjenestene. Imidlertid kan det virke som større enheter er kostnadsbesparende og mer effektivt..

5.8. Hovedfunn i drøfting / analyse

- viktig å sikre god nok kompetanse
- sikre mer effektiv drift med kvalitativt bedre resultat til lavere kostnad
- samarbeidene har hatt oppstartsproblemer, som kan relateres at til mye praktisk og administrativt ikke har vært på plass ved oppstart
- nye samarbeid opplever økt saksmengde og dette har resultert i en krevende arbeidssituasjon
- erfaringene sier at infrastruktur og systemer bør være på plass på et langt tidligere tidspunkt enn det har vært
- i oppstartsperiode vil det mest sannsynlig være store utfordringer knyttet til innarbeidelse og samkjøring av nye rutiner, arbeidsmåter og arbeidskulturer.
- Viktig å satse på forebygging. Her kan det se ut som barneverntjenestene sliter, selv i interkommunalt samarbeid.
- Holde liv i det enkelte avdelingskontor

Utfordringer jeg ser videre:

- Forankring – politisk og administrativt
- Forpliktende samarbeidsavtaler
- Start med IKT – grunnmuren
- Lokalisering
- Fordeling av kostnader
- Tydelig ledelse / beslutningseffektivitet
- Kulturforskjeller
- Involvering

Arbeid fremover som jeg ser som nødvendig ut fra analyse og drøfting:

- Sikre tilførsel av ny kompetanse og at alle benytter den.
- Sikre at deltaker kommuner er fornøyde og deltagende i samarbeidet.
- Fokus på utfordringer i forhold til rekruttering og å beholde fagpersoner
- Kjøre risiko og sårbarhetsanalyser basert på kapasitets- og ressursbruk i barneverntjenesten
- Ansatte med god kompetanse og erfaring søker seg bort fra barneverntjenestene.
- Sårbarhet med ubesatte stillinger.
- Dialog og tilsyn med kommunenes måte å løse barnevernoppgaver.
- Søke skjønnsmidler til utvikling og kompetanseutvikling.

5.9. Sammendrag

Jeg har i dette kapitlet analysert funnene fra mitt empirimateriale ved å drøfte relevant teori fra fagområdet opp mot mine funn. Med min bakgrunn og den teorien som jeg har som grunnlag for studien ser jeg at utfordringene som ligger i argumentene og forventningene til henholdsvis rådmenn, politikere og barnevernledere i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern, kan ses i de forventninger som ligger i strategien interkommunalt samarbeid. Både ledelse i kommunen og flere samarbeidspartnere ser på dette samarbeidet som en god løsning, og det som kanskje ikke er synlig før oppstart, er det utfordrende og krevende arbeidet som en omorganisering krever. Både forståelse for manglende ressurser og kompetanse, og en forståelse av behovet for en kompetent leder, i forhold til oppbygging av en interkommunal barneverntjeneste, vil være viktig for å oppnå større grad av en god tjeneste som er stabil over tid. Videre har jeg funnet at ordfører og rådmenn mener det er behov for samarbeid mellom kommunene. Det viktigste argumentet for interkommunalt samarbeid, er i følge mine informanter, å beholde selvbestemmelsesretten i kommunen og å unngå kommunesammenslåing. Jeg ser av dette at fagfolk og barneverntjenesten, som er vesentlig for endring og utvikling av tjenesten, er viktige faktorer for å lykkes.

Drøftingen av politiske oppfatninger om interkommunalt samarbeid som er egnet som strategi for å styrke de kommunale barneverntjenestene, viser at politikere har stor tro på interkommunalt samarbeid og at det er viktig for kommunene å beholde selvstyre av eget kommunehus. Det er viktig for tjenestene å ha politisk forankring i den øverste kommunale ledelsen. De strategiske utfordringene som har vært i forhold til felles enhet har vært å ha en

leder som styrer tjenesten administrativt og ivaretar samarbeidende kommuner og ikke jobber klientrettet. Det er en klar forskjell på de to samarbeidene i studien og jeg trekker den slutning at det er helt nødvendig å ha en ren administrativ leder til virksomheten. Drøfting av rekruttering og kompetanse er også sentralt i denne studien, og dette har også en sammenheng med å lykkes i forhold til en stabil og kompetent barneverntjeneste. Spriket mellom hva som forventes av tjenesten og det den faktisk presterer under en omorganisering, har i stor grad vært et tema i det ene samarbeidet. Her har det vært politisk velvilje og forståelse i ledelsen i kommunen for vanskene og det er satt inn flere tiltak for å bistå barneverntjenesten i å finne løsninger. Barnevernet har hatt mange utfordringer og vil også i fremtiden ha dette, og det er viktig med fokus på området.

6.konklusjon

I denne oppgaven har jeg ønsket å belyse problemstillingen: Hvilke argumenter og forventninger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernledere i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern? Hvilke utfordringer stiller dette barnevernet overfor? Jeg har hentet kvalitative data gjennom forskningsintervju og sekundærkilder. Jeg har benyttet relevant teori med utgangspunkt i MBA studiet ved handelshøgskolen i Bodø.

I tråd med kvalitativ forskningsmetode er mine funn kun gyldige i et avgrenset område. Funnene er likevel interessante som eksempler på hvordan interkommunale barneverntjenester kan organiseres og samarbeide over kommunegrenser. Jeg har i studien funnet flere problemområder, men informantene er svært bevisste på behovet for nettopp dette samarbeidet. Jeg har videre funnet at strategi, organisering, politiske argument og behovet for rekruttering og kompetanse er sentralt for interkommunalt barnevern. Gjennom bruk av de fire fortolkningsrammene, struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler, har jeg vist at tjenestens tilpasnings-, omstillingsevne og fleksibilitet er å tilstede.

Min studie har gitt klare indikasjoner på at det er riktig å slå sammen små barnevern til større enheter. Jeg mener også at det er et felles mål for små og mellomstore kommuner som danner grunnlag for dette. Jeg mener også at det må satses videre på interkommunale samarbeid og økt forståelse for arbeidet den enkelte barnevernsarbeideren står i for å lykkes med interkommunalt barnevern.

Handelshøgskolen i Bodø

Jeg mener at rådmenn, ordførere og politikere i kommunene bør fortsette å ha fokuset på området barnevern og utfordringene i barnevernsarbeid. Jeg mener det bør forskes videre i forhold til barnevern og type organiseringer og noe av fokuset bør ligge nettopp i faget. Oppsummert er det tydelig at barnevern er et område som er godt egnet for interkommunalt samarbeid, tross omorganiseringsproblemer. Det er en økende trend i samfunnets behov for barneverntjenester som skyldes endringer i samfunnsforhold, sosiale forhold og levekår. Samlet sett synes det som etablering av felles interkommunalt samlokalisert barnevern vil være den beste løsningen for å sikre alle kommunene tilgang på robuste, helhetlige og fremtidsrettede barnevernstjenester. En forutsetning for dette er at det er klar vilje til samarbeid, og at man er enige om hva man ønsker å oppnå med samarbeidet. Dersom målsettingene og forventningene er forskjellige i utgangspunktet, vil vurderingene av resultatene og effektene i ettertid også være varierende.

Litteraturliste.

Arbeidsrapport nr 7. *Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og Samarbeid i kommunene.*

Bolman Lee G., Deal Terrence E.(2003), *Nytt perspektiv på Organisasjon og Ledelse; Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*

Borch, Odd Jarl (2008), *Analyseverktøy knyttet til strategisk utvikling i bedrift, næring og region.* Handelshøgskolen i Bodø.

Clifford, G., & Tiller, P.O.1987. *Barnevernet: Sosiale omgivelser, organisering og yrkesfunksjon.* Rapport 14. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.

Fauske Halvor, Lichtwarck Willy, Martinsen Edgar, Willumsen Elisabeth, Clifford Graham, Heggem Kojan Bente (NF-rapportnr.8/2009) *Det nye barnevernet; et forsknings- og utviklingsprosjekt*

Halvorsen, Knut.(2.utgave 2002), *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk.* Universitetsforlaget

Haugland, Randi.(2000), *Kommuneheks på slakk line, om barnevern i små kommuner.* Gyldendal forlag

Hammersley Martyn, Atkinson Paul, (2.opplag 1998), *Feltmetodikk; grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*

Hoff, Kjell Gunnar, 6.opplag 2006. *Bedriftens økonomi.* Universitetsforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer?* Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse.* Fagbokforlaget, Bergen

Johannesen Asbjørn, Kristoffersen Line og Tufte Per Arne(2004). *Forskningsmetode Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag

Kvale Steinar, Brinkman Svend, (2.utgave, 1.opplag 2009), *Det kvalitative forskningsintervju*

Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning, NOU 2009: 08

Kommunal Rapport 18.03.2010

Lichtwarck Willy, Clifford Graham (1996), *Samarbeid i barnevernet; ideologi, endring og konflikt*. Tano

Lichtwarck, Willy og Clifford Graham (2010), *modernisering i barnevernet; ideologi, kontekst og kompetanse*. Universitetsforlaget

NOU 2000: 12. Kapittel 20 Barnevernet i Norge. *Barnevernet under velferdsstaten*, Førsteamanuensis Gerd Hagen, Høgskolen i Oslo, avd. ØKS

Nøkkeltallsrapport 2010. *Barnevernet; stadig flere får hjelp*. Kommunene og norsk økonomi

Repstad Pål, (4.opplag 2004), *Mellom nærhet og distanse; kvalitative metoder i samfunnsfag*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2002/forsok-med-ulike-eller-for-interkommu.html?id=90887

Roos, G, Krogh, G. V, Roos, J., Fernstrøm, L.(2005). *Strategi- en innføring*. Fagbokforlaget, Bergen

Sluttdokumentasjon fra Småkommuneprosjektet: *Småkommuneprosjektet 2003-2005*, 22.11.2006. Delrapporter 1-4 og sluttrapport

Telemarksforskning 2008. Brandtzæg. B.A, Kili, T. og Aastvedt, A.

Tjerbo, Trond.2009. *Vertskommunesamarbeid i norske kommuner. Resultater fra en kartlegging høsten 2009*. NIBR

Thompson, A. A., Strickland,A.,J.,Gamble,J.(2008).*Crafting and executing strategy: the quest for competitive advantage: concepts and cases*. Mc Graw-Hill/Irwin, Boston

Vinsand, Geir og Nilsen, Jørund K.(2008). *Interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. Utarbeidet på oppdrag av KS

Medieoppslag:

”Avspark for stortingsmelding om velferdsfagene”, 24.09.10 , universitets- og høgskolerådet, The Norwegian association og higher education institution. Nedlastet fra:http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/avspark_for_stortingsmelding_om_velferdsfagene

”Kampen hardner til om samhandlingsreformen”, 30.11.2010, Helgelands Arbeiderblad

”Småhandling, For at samhandlingsformen skal lykkes, er det nødvendig at kommunene får økonomisk motiv for å delta” 27.11.2010 Dagens næringsliv.<http://avis.dn.no/artikler/avis/article408111.ece>

”Mens vi venter”.20.10.2010 Dagens Næringsliv.
<http://www.dn.no/forsiden/kommentarer/article1999998.ece>

Internettisider

Arbeidsdepartementet: *NAV-reformen*.(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen.html?id=604957>)Nedlastet 8.12.2010

NAV-reformen.<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen.html?id=604957>, nedlastet 15.10.2010

NAV-reformen: *Organisering og*

innhold:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-Organisering-og-innhold.html?id=606543>. Nedlastet 15.09.2010

Evensen, O. Rena. 15.11.2007. Interkommunalt samarbeid: *Innledning om ulike samarbeidsformer, politisk styring, økonomi, valg og habilitet.*

Stadsbudsjettet; øremerking av barnevernmidler.. <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Oremerking-av-barnevernmidler1/>. Nedlastet 8.12.2010

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid). Nedlastet 1.12.2010 fra:

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/Odelstingsproposisjonar/20052006/otprp-nr-95-2005-2006-9.html?id=190308>

Nytt om satsing på kommunalt barnevern 2011.

<http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=2582&amid=3468532> nedlastet 15.11.2010

Interkommunalt

samarbeid.. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/interkommunalt-samarbeid.html?id=540086> nedlastet 8.12.10

Interkommunale barneverntjenester:

<http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=25553&amid=1600123> nedlastet 1.10.2010

Vindsand, G. og Nilsen, J., K. Nivi-notat 2008. *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling:* nedlastet 15.10.2010 fra:

<http://www.ks.no/PageFiles/4778/NIVInotatInterkommunalSamarbeid.pdf>;

Flere kommuner samarbeider om barnevern 15.07.2010..<http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Flere-kommuner-samarbeider-om-barnevern/> nedlastet 15.07.2010 fra KS-hjemmeside

*INTERKOMMUNALT BARNEVERN I KONGSBERGREGIONEN – EN
MULIGHETSSTUDIE*; <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1798.pdf> ,
Telemarksforskning.nedlastet 16.12.2010

Vedlegg 1:

Kommuneloven

Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid

- § 27 Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid
 - § 28 Overdragelse av tariffavtalemyndighet
 - § 28a Overføring av myndighet til vertskommune
 - § 28b Administrativt vertskommunesamarbeid
 - § 28c Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd
 - § 28d Parlamentarisk styreform
 - § 28e Samarbeidsavtalen
 - § 28f Klage ved administrativt vertskommunesamarbeid
 - § 28g Klage ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd
 - § 28h Lovlighetskontroll
 - § 28i Oppløsning og uttreden
 - § 28j Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune
 - § 28k Statlig tilsyn med vertskommune
-

§ 27. Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid

1. To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.

2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:
 - a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
 - b. området for styrets virksomhet,
 - c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
 - d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
 - e. uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.
3. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det. Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

§ 28. Overdragelse av tariffavtalemyndighet

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

§ 28a. Overføring av myndighet til vertskommune

1. En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for fylkeskommuner.

§ 28b. Administrativt vertskommunesamarbeid

1. En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Delegasjon av myndighet som nevnt i nr. 1 skjer ved at kommunestyret eller fylkestinget selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen.
4. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.
5. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
6. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter Forvaltningsloven § 35 første ledd.

§ 28c. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

1. Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette én felles folkevalgt nemnd i vertskommunen.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Deltakerkommunene kan delegere til nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer samme kompetanse til nemnda. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
4. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnda. Nemnda velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Det

kan avtales at ledervervet skal gå på omgang mellom deltakerne. Nærmere regulering av dette skal fremgå av avtalen.

5. For øvrig gjelder bestemmelsene for faste utvalg så langt de passer.
6. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.
7. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
8. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter Forvaltningsloven § 35 første ledd.
9. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i nr. 4 fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres på følgende måte: Det antall medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimum, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i nemnda ved behandling av saker fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne kommunen.

§ 28d. Parlamentarisk styreform

Der en av deltakerne har parlamentarisk styreform, trer rådet i administrasjonssjefens sted i forhold til §§ 28 b og 28 c.

§ 28e. Samarbeidsavtalen

1. For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Endringer i avtalen som gjelder forhold som omtalt i nr. 2 og 3, skal skje på samme måte.
2. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:

- a) angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommunen,
 - b) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen,
 - c) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
 - d) underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen,
 - e) det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen,
 - f) nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet,
 - g) annet som etter lov krever avtale.
3. I avtale om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltaker.
4. I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om etableringen av samarbeidet.

§ 28f. Klage ved administrativt vertskommunesamarbeid

1. Når en vertskommune fatter vedtak som kan påklages etter Forvaltningsloven § 28 første ledd, er den kommunen som har delegert myndigheten, klageinstans. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når vertskommunen fatter vedtak som kan påklages etter Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klagereglene i den bestemmelsen.
3. Administrasjonen i vertskommunen er underinstans etter Forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 eller 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.
4. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter Forvaltningsloven § 35 annet

og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.

5. Bestemmelsene i nr. 1, 3 og 4 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28g. Klage ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd

1. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter Forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klagereglene i den bestemmelsen. Klageinstansen er likevel én særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene.
3. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd oppnevnt etter nr. 1 eller 2. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om faste utvalg så langt de passer.
4. Dersom representasjonskravet i nr. 3 fører til at klagenemnd etter nr. 2 får flere enn fem medlemmer, skal antallet medlemmer reduseres til fem på følgende måte: Det antall medlemmer av klagenemnda som overstiger fem, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i klagenemnda ved behandling av saker delegert fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne kommunen.
5. Den felles nemnda er underinstans etter Forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 og 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at statlig organ er klageinstans.
6. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter Forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må

anses ugyldige.

7. Bestemmelsene i nr. 1, 3, 5 og 6 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28h. Lovlighetskontroll

1. Avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune kan av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre bringes inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter § 59.
2. Medlemmer av kommunestyret i vertskommunen kan ikke kreve slik kontroll av avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.
3. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28i. Oppløsning og uttrede

1. Dersom deltakerne er enige om det, kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.
2. Den enkelte deltaker kan med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold i et vertskommunesamarbeid. Annen oppsigelsesfrist kan avtales.

§ 28j. Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter § 77 nr. 1 uten hensyn til at kommunestyret i vertskommunen har begrenset myndighet etter § 28 b nr. 4 og § 28 c nr. 6.

§ 28k. Statlig tilsyn med vertskommune

1. Der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg

eller andre sanksjoner etterkommes.

2. Der en oppgave er delegert til vertskommunen, har statlige tilsynsetater rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter, og kan kreve at vertskommunens organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at tilsynsorganet kan utføre tilsyn. Tilsynet kan også kreve adgang til alle vertskommunens institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendige for at tilsynet kan utføre tilsyn.
3. Bestemmelsen i nr. 1 og 2 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

Wanja Brattli, Handelshøgskolen i Bodø, Høgskolen i Bodø

Utvalgte informanter

Bodø 18.04.2010

Informasjonsbrev ifm intervju til masteroppgave

Jeg er en student, Wanja Brattli, ved handelshøgskolen i Bodø som studerer MBA (master of Business administration). Jeg er sosionom med videreutdanning i barnevern og er leder for barneverntjenesten i HALD kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna).

Jeg var prosjektleder for interkommunalt barnevern i 2009 og var på besøk både i Grong og i Stjørdal for å se hvordan dere har organisert dere i forhold til at Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna.

Som et ledd i utdanningen skal vi skrive en masteroppgave hvor jeg vil se nærmere på bakgrunnen for interkommunalt samarbeid innen barnevern. Videre vil jeg snevre det inntil hvilke refleksjoner rådmann/ kommunalleder, en politiker og barnevernleder har i forhold til bakgrunnen for interkommunalt samarbeid. Staten oppfordrer småkommuner til interkommunalt samarbeid og det er interessant og se hvilke fordeler / ulemper som ligger i dette.

Jeg ønsker å ha fokus på interkommunalt samarbeid, ressursutnyttelse og organisasjon og ledelse i forhold til interkommunalt barnevern. Samtidig vil jeg ha fokus på grunnlaget og vurderingene bak det interkommunale samarbeidet. Det er rundt dette jeg ønsker å intervjuere dere om.

Problemstillingen på oppgaven er:

Hvilke argumenter og forventinger har henholdsvis rådmann, politikere og barnevernleder i kommunen til organiseringen av et interkommunalt barnevern? Og hvilke utfordringer stiller dette barnevernet overfor?

Hvis det er ønskelig kan dere gjerne få tilbakemelding på resultatet av den samlede undersøkelsen når den er ferdig. Jeg tar hensyn til deres anonymitet og vil ikke bruke navn i oppgaven. Jeg vil også opplyse om at dere kan avbryte intervjuet når som helst hvis dere ønsker det.

Jeg er svært takknemlig hvis dere vil delta som intervjupersoner i min studie. Jeg vil ta kontakt med de av dere som er positiv til å delta innen kort tid for å avtale tid og sted for intervjuene. Eventuelt dersom det er vanskelig å få til kan noen intervjuer gjøres på telefon.

Jeg håper dette høres interessant ut.

Med vennlig hilsen

Wanja Brattli, MBA student, Hhb Bodø

Tlf 469 60 347

e-mail: wanja.brattli@online.no

Spørsmål til politikere

INTERVJUGUIDE

Bakgrunn:

- Presentasjon av meg selv, og min oppgave. Teori, teorigrunnlag (strategi, samhandling / samarbeid, organisasjon og ledelse, herunder målstyring og kunnskapsledelse, samt etikk)
- Presentasjon av informant. Bakgrunn, utdanning, yrkeskarriere, beskrivelse av informantens nåværende rolle
- Kort samtale om tema med bakgrunn i kontekstinformasjon. Interkommunalt samarbeid om barnevern og lokal geografi

- Tema 1: hva var målet med den type organisering som tjenesten har vært igjennom? Hvilke praktiske årsaker ligger til grunn, fordeler / ulemper for kommunen?

1.hvilke styrker og svakheter ble diskutert ved ulike løsninger av organisering av et interkommunalt samarbeid? både innen og mellom ulike typer samarbeid

2.hva ble lagt til grunn for et interkommunalt samarbeid?

3.hvilken betydning samarbeidene har hatt for kostnadene knyttet til barneverntjenesten.

4.hvor viktig er det med en leder med myndighet og klart mandat i forhold til ledelse av tjenesten?

5.hvor viktig var det å beholde barnevern i egen kommune kontra et samlokalisert barnevern i vertskommunen? Og hvorfor?

Hva tenker du om interkommunale løsninger i forhold til oppgaver generelt ?

INTERVJUGUIDE

Bakgrunn:

- Presentasjon av meg selv, og min oppgave. Teori, teorigrunnlag (strategi", samhandling / samarbeid, organisasjon og ledelse, herunder målstyring og kunnskapsledelse, samt etikk)
- Presentasjon av informant. Bakgrunn, utdanning, yrkeskarriere, beskrivelse av informantens nåværende rolle
- Kort samtale om tema med bakgrunn i kontekstinformasjon. Interkommunalt samarbeid om barnevern og lokal geografi

Tema 1: kompetanse og rekruttering

1. Kan du beskrive egen organisasjon?
2. Hvordan rekrutere og beholde kompetanse i den interkommunale barneverntjenesten ?
3. Hvordan skal det jobbes for en mer åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne?
4. Hvordan bedre kompetanse og samarbeid med andre hjelpeinstanser?

Tema 2: interkommunalt samarbeid

5. Hva er målsettingen med et samarbeid om barnevern?
6. Hvilke mål er viktige for tjenesten og det interkommunale samarbeidet ?
7. Hvordan er tjenesten organisert og hvordan fungerer denne organiseringen?
8. På hvilken måte har organiseringen bidratt til å styrke tjenesten?
9. Hvilken betydning har dette for tjenesten?
10. Og hvilken betydning har det for brukerne?
11. Hvilken betydning samarbeidene har hatt for kostnadene knyttet til barneverntjenesten.
12. Hva tror du tjenesten vinner og hva tror du tjenesten taper med ny organisering ?

Tema 3: leder

13. Hvor viktig er det med en leder med myndighet og klart mandat i forhold til ledelse av tjenesten?
14. Hva med rekruttering- og kompetanseplaner, og veiledning i tjenesten.
15. Hvordan bidra til stabilt og godt fagmiljø?

INTERVJUGUIDE

Bakgrunn:

- Presentasjon av meg selv, og min oppgave. Teori, teorigrunnlag (strategi, samhandling / samarbeid, organisasjon og ledelse, herunder målstyring og kunnskapsledelse, samt etikk)
- Presentasjon av informant. Bakgrunn, utdanning, yrkeskarriere, beskrivelse av informantens nåværende rolle
- Kort samtale om tema med bakgrunn i kontekstinformasjon. Interkommunalt samarbeid om barnevern og lokal geografi

Tema 1: hva var målet med den type organisering som tjenesten har vært igjennom? Hvilke praktiske årsaker ligger til grunn, fordeler / ulemper for kommunen? Kan du beskrive det så detaljert som mulig?

- Kan du beskrive egen organisasjon?
- Hvilke mål er viktige for deres arbeid? Hvem har satt disse målene og hvordan følges det opp for nettopp din kommune?
- Hvilken erfaring har dere gjort i forhold til samarbeidet så langt? gi gjerne eksempler
- Hvilke utfordringer har kommunen gjort i forhold til det interkommunale samarbeidet?
- Har dere felles mål ? og hvordan kommuniserer dere (infostruktur) ?

Tema 2: interkommunalt samarbeid

Hva var av avgjørende betydning for at kommunene gikk for en interkommunal barneverntjeneste?

- Økonomi
- Geografi
- Tjenestekvalitet
- Fagmiljø
- Rekruttering
- Manglende oppfølging i saker
- Etc

Hva tenker du om interkommunal virksomhet generelt, og hva slags forventinger har dere som kommune hatt til det ?

Hvilke mål er det viktigst å prioritere ved etablering av et interkommunalt barnvern

- Sett opp fire punkter i prioritert rekkefølge
- • Omstillingsvilje
- • Effektivisering
- • Kvalitet på tjenester, alternativt kompetanse