

"It takes two to tango"

En studie av samarbeidet mellom kommunalt og statlig
barnevern



av

Øyvind Bakke, Hege Hovland Malterud og Camilla Synnevåg

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2012



Copenhagen
Business School
HANDELSHØJSKOLEN



Forord

Denne avhandlingen er siste del av studiet Master of Public Administration (MPA). For vår del startet studiet en kald vinteruke på Snåsa i Nord-Trøndelag i januar 2010. I de to påfølgende årene deltok vi på ca ti ukessamlinger på henholdsvis HiNT i Steinkjer og HiST i Trondheim. Mellom samlingene i Trøndelag har vi vært på ukessamlinger i Barcelona, København og Maastricht. Under oppholdet i Maastricht hadde vi også en heldagsamling i Brussel hvor vi blant annet besøkte EU-kommisjonen og Norges EU-delegasjon.

I løpet av de siste to årene har vi fått mye ny kunnskap gjennom forelesninger, teorilesing, notatskriving og eksamener. På ukessamlingene har vi hatt mange gode forelesere som har bidratt med sine kunnskaper og sin erfaring – og ikke minst har vi gjennom samlingene fått være en del av et kull med studenter som har representert et bredt spekter av virksomheter, de fleste fra offentlig sektor. Vi har i løpet av disse to årene hatt mange diskusjoner, vi har lært av hverandres erfaringer og vi har utviklet et nettverk som vi vil ta vare på videre. Takk til alle på studentkullet MPA 2010-2012.

Vi vil rette en takk til alle respondentene våre som sa seg villig til å bli intervjuet. De har bidratt gjennom å fortelle sine opplevelser av samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. De har gitt oss verdifull kunnskap om samhandlingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. De har også bidratt til å gi oss god innsikt i hvordan barnevernet fungerer, spesielt gjelder det for to av oss som ikke jobber i barnevernet. Vi håper å ha ytt våre respondenter rettferdighet gjennom arbeidet med avhandlingen.

Vår veileder, Geir Hyrve, fortjener en stor takk. Han har alltid hatt tid til oss når vi har trengt råd og veiledning for å komme videre i prosessen. Han har gjennom sin brede kunnskap om barnevernet bidratt med gode refleksjoner og råd på veien mot ferdigstillelse av masteravhandlingen. En stor takk også til våre nærmeste som har vist stor forståelse for all tiden vi har brukt på studiet, som har oppmuntret oss og vært nyttige diskusjonspartnere underveis. Og takk til våre arbeidsgivere som har vært villige til å legge til rette for at vi har kunne gjennomført studiet.

Til slutt vil vi takke hverandre for et hyggelig, effektivt og godt samarbeid!

Oslo, 28. mars 2012

Øyvind Bakke, Hege Hovland Malterud og Camilla Synnevåg

Abstract

Responsibility for children`s welfare by the Norwegian state is a postwar phenomenon and a result of the development of the welfare state. The Child Welfare Service is regulated by the Child Welfare Act of 1992. The purpose of the Act is to ensure that children and young people living in conditions that could damage their health and development have the necessary help and care at the right time. The State has the primary responsibility for child protection, carried out by the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion.

Municipalities are responsible for the day to day welfare of children and young people. When a local authority decides that a child should be placed outside the home, assistance from the State Child Welfare Authority is made available for placing the child in a foster home or institution. The responsible national organizational unit that works with local authorities is called a professional team and has responsibility for a certain geographical area, called a team area. All municipalities are associated with such professional teams. Previously issues with cooperation between municipal and state child welfare authorities have been reported.

For this task study the following problem has been addressed:

How does the cooperation between municipal and state child welfare authorities work when decisions need to be made?

In the study qualitative methodology has been employed. In-depth interviews were performed with thirteen representatives of municipal and state child welfare authorities in three team areas. Both executive officers and managers were interviewed. In addition several newly published evaluation reports on child welfare were included in the analysis

In two of the three team areas our research shows that the respondents view the cooperation between municipal and state child welfare authorities as an order - supplier model. In both these team areas respondents want more differentiation and clarity of tasks and responsibilities between the parties. Challenges in cooperation arise because the Municipalities believe that the professional teams infringe upon their responsibilities. On the other hand the professional teams believe they are not included in processes by the Municipality. Respondents also talked about power struggles that stand in the way of cooperation in general and good decision making in particular. Respondents in these two team areas did only to a small extent agree on strategies and did rarely develop strategies together.

Respondents from the third team area felt that the cooperation was network-based and that there was room for discussions between the Municipalities and the professional teams. They also believed that there was an appropriate balance in the division of labor and division of work between local and state authorities. In this team area, it seems the balance of power was far more unified and accepted than in the two other ones. Respondents in the third team area describe agreement on strategies to a much greater extent and frequent cooperation on strategy development.

As a general recommendation, we believe that there should be developed strategies that shape the collaborative relationship between municipal and state child welfare authorities with a structure based on networks.

Innhold

Forord.....	3
Abstract	4
1. Innledning og problemstilling.....	10
1.1 Innledning.....	10
1.2 Problemstilling.....	11
1.3 Forsknings spørsmål	12
1.4 Begreper og definisjoner	13
2. Bakgrunn og relevans	15
2.1 En presentasjon av barnevernmyndigheten i Norge.....	16
2.1.1 Kommunalt barnevern	16
2.1.2 Statlig barnevern	17
2.2 Barnevernreformene	19
2.3 Evaluering av barnevernreformene.....	21
2.3.1 Barnevernpanelets rapport	21
2.3.2 Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnvernet.....	21
2.3.3 Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern.....	22
2.3.4 Den vanskelige samhandlingen	22
2.3.5 Institusjonsplassering – Siste utvei?.....	23
2.4 Et samarbeid med forbedringsbehov – et utgangspunkt for vår studie	23
3. Vårt teoretiske blikk på samarbeid	25
3.1 Endringer i offentlig sektor.....	25
3.1.1 New Public Management (NPM).....	25
3.1.2 Bestiller-utfører-modellen.....	27
3.1.3 Governance	30
3.1.4 Nettverk.....	31

3.2	Strukturelle perspektiver.....	35
3.2.1	Den strukturelle rammen	35
3.2.2	Strukturelle dilemma.....	37
3.3	Politiske perspektiver og makt	38
3.3.1	Den politiske rammen	38
3.3.2	Makt	40
3.4	Strategisk ledelse.....	48
3.4.1	Strategi som diskurs	49
3.4.2	Strategi som design	50
3.4.3	Strategi forstått som erfaring.....	50
3.4.4	Strategi forstått som idé.....	51
3.5	Den teoretiske forankringen i det videre arbeidet	52
4.	Metode.....	53
4.1	Teoretisk rammeverk - vitenskapsteoretiske avklaringer og avgrensinger	53
4.2	Forskningsdesign	55
4.2.1	Casestudier	55
4.3	Utvalgsstrategi.....	57
4.4	Metodevalg.....	59
4.5	Data-analyse.....	61
4.5.1	Teoretisk bakgrunn for analysen	61
4.5.2	Gjennomføring av analysen.....	62
4.6	Etiske drøftinger	63
4.6.1	Etisk protokoll.....	64
4.7	Pålitelighet og gyldighet	65
4.7.1	Undersøkelsens pålitelighet	65
4.7.2	Undersøkelsens gyldighet	67
4.7.3	Overførbarhet.....	68

4.8	Presentasjon av funn og tolkninger.....	69
5.	Hvordan definerer aktørene i statlig og kommunalt barnevern strukturene for samarbeidet? ..	70
5.1	Samarbeidet forstått som bestiller-utfører-struktur.....	72
5.2	Samarbeidet forstått som nettverk.....	74
5.3	Oppsummering.....	76
6.	Hvordan preger strukturelle dilemmaer samarbeidet?	79
6.1	Differensiering kontra integrasjon	79
6.2	Luker kontra overlapping	80
6.3	Underutnyttelse kontra overbelastning.....	83
6.4	Mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet.....	85
6.5	For mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet	87
6.6	For løs kontra for stram organisering.....	90
6.7	Uklare kontra alt for dominerende mål	91
6.8	Uselvstendighet kontra egenrådighet i arbeidet	93
6.9	Oppsummering.....	94
7.	Hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonen mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet?	96
7.1	Maktforhold i samarbeidet frem mot beslutning	96
7.2	Bruk av direkte makt	96
7.3	Bruk av indirekte makt	98
7.4	Bruk av bevissthetskontrollerende makt	99
7.5	Hvem kan definere hva som er godt barnevern?.....	101
7.6	Oppsummering.....	105
8	På hvilken måte benytter ledere seg av strategiske tiltak for å forbedre og ivareta samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern?	107
8.1	Strategiske tiltak for forbedring og ivaretagelse av samarbeidet i barnevernet	107
8.2	Begrepet "barnets beste" - et språklig, faglig eller økonomisk virkemiddel i samarbeidet mellom stat og kommune?	109

8.2.1	Felles forståelsesramme for samarbeidsrelasjonen.....	109
8.2.2	Samarbeid til barnets beste	111
8.2.3	Faglige vs økonomiske begrunnelser – en oppfatning av språk som virkemiddel	113
8.3	Rammenes muligheter og begrensninger	116
8.3.1	Fortolkning, formidling og iverksetting av styringssignaler fra overordnet myndighet 117	
8.3.2	Forventninger til samhandling	119
8.4	Erfaringer som grunnlag for samarbeid om tiltaksvalg	123
8.5	Innovasjon i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern	125
8.6	Oppsummering.....	126
9.	Konklusjon og anbefalinger	128
9.1	Samarbeidsstrukturene defineres ulikt.....	129
9.2	Uhensiktsmessig arbeidsdeling og arbeidsfordeling	130
9.3	Maktkampen står i veien for de gode løsningene.....	132
9.4	Ulike og ukoordinerte strategier	134
9.5	Tango for to	136
10.	Litteraturliste	137
Vedlegg 1	Intervjuguide - saksbehandlere	143
Vedlegg 2	Intervjuguide - ledere	145
Vedlegg 3	Etisk protokoll.....	147

1. Innledning og problemstilling

1.1 Innledning

Barnevernet i Norge kan ses på som et etterkrigsfenomen og et resultat av velferdsstatens utvikling. 13. mai 1896 vedtok Stortinget "Lov om Behandlingen af forsømte Børn". I 54 paragrafer gjorde loven rede for hvilke tiltak kommunene plikter å treffe overfor barn som havner på skråplanet eller som lider overlast i hjemmet. Dette var ikke de første lovbestemmelsene innenfor det vi i dag vil kalle barnevernet, men det var første gang de kom i form av en egen lov. Lovens bestemmelser var også mye mer presis enn det som sto i de gamle fattiglovene, med blant annet pålegg til kommunene om opprettelse av egne organer, såkalte vergeråd, for å avgjøre klientsaker. Loven av 1896 sto ved lag til den ble avløst av "Lov om Barnevern" i 1953.

Barnevernloven av 1953 tok utgangspunkt i at det er foreldrene som har ansvar for barnet, og at det er foreldrene som skal sørge for at barnet får den omsorg det har behov for. Loven la vekt på forebygging, sosial service og hjelpetiltak. Tvangstiltakene skulle bare benyttes når de rene hjelpetilbudene ikke førte frem. Svakheterne var at barnevernet kom i en rollekonflikt med seg selv. Det skulle være et hjelpeorgan, samtidig som det skulle være et organ som forberedte og avgjorde tvangssaker.

I dag reguleres barnevernet av Lov om barneverntjenester (Barnevernloven) av 1992. Formålet med gjeldende lov er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Samtidig skal loven bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Det er i dag staten som har det overordnede ansvaret for barnevernet, og dette ivaretas gjennom Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet. Departementet har ansvar for at lover og forskrifter praktiseres riktig og det på en måte som fremmer lovens formål. Departementet skal sørge for at erfaringer med loven blir evaluert og for at endringer i regelverket utføres med bakgrunn i disse evalueringene. Kommunen er ansvarlig for alle de oppgaver gitt i barnevernloven som ikke er tillagt et statlig organ. Dermed er det vesentligste av barnevernets oppgaver et kommunalt ansvar.

1.2 Problemstilling

Barnevernsreformen i 2004 innebar at staten overtok de fylkeskommunale barneverntjenestene. Formålet var å redusere kostnadsveksten og øke kvaliteten på barneverntjenester, herunder å sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. De 19 fylkeskommunale barneverntjenestene ble fordelt på fem statlige, regionale barnevernmyndigheter som sammen med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) utgjør Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i Norge.

Det har i den senere tid vært utført flere evalueringer av barnevernsreformen av 2004. Evalueringene omtaler vi nærmere i kapittel 2. I evalueringene fremkommer det at samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern ikke fungerer optimalt og, enkelte steder, til dels dårlig. Disse funnene har fanget vår interesse. Hva er bakgrunnen for dem? Hvordan kan vi få en dypere forståelse av dem?

I vår avhandling har vi derfor valgt å undersøke samarbeidsforholdet mellom de to forvaltningsnivåene nærmere. Vi vil se på hvordan samhandlingen fungerer når beslutninger fattes og hvordan samarbeidsstrukturene mellom statlig og kommunalt barnevern oppleves. Og forhåpentligvis vil vi på bakgrunn av våre funn kunne komme med noen anbefalinger om hvordan samarbeidet eventuelt kan forbedres. Vi har derfor valgt følgende problemstilling for vår undersøkelse:

Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunal og statlig barnevernmyndighet når beslutninger om tiltak skal fattes?

Det at en av oss som skriver denne avhandlingen jobber i Bufetat var utslagsgivende for vårt valg om å studere barnevernet nærmere. Vi ser også at det å studere samarbeidet på denne måten har stor overføringsverdi til andre områder i offentlig sektor. Blant annet kan nevnes samarbeidet mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

1.3 Forskningsspørsmål

For å finne svar på vår problemstilling har vi valgt å formulere fire forskningsspørsmål som vil danne grunnlaget for vår studie:

1. Hvordan definerer aktørene i statlig og kommunalt barnevern strukturene for samarbeid?

Dette spørsmålet besvarer vi i hovedsak ved hjelp av organisasjonsteori og med utgangspunkt i strukturelle perspektiver. Vi benytter strukturteori fra styringssystemer som New Public Management og governance.

2. Hvordan preger strukturelle dilemmaer samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern?

Her har vi valgt en teoretisk forankring i Bolman og Deals (2009) strukturelle ramme, og vi gjør blant annet en grundig analyse av samarbeidsstrukturene mellom kommunalt og statlig barnevern i lys av de 8 strukturelle dilemmaene (ibid).

3. Hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene mellom statlig og kommunal barnevernsmyndighet?

Spørsmålet blir belyst ved hjelp av Bolman og Deals (2009) politiske ramme. Våre drøftinger tar teoretisk utgangspunkt i maktperspektivet og belyses nærmere ved hjelp av maktkilder som direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt og symbolsk makt.

4. På hvilken måte benytter ledere seg av strategiske tiltak for å forbedre og ivareta samarbeidet mellom kommune og stat?

Vår teoretiske forankring for å besvare dette spørsmålet er tuftet på de fire strategiske linsene til Johnson m.fl. (2008), hvilket betyr at vi analyserer vår empiri ut fra strategi forstått som diskurs, design, erfaring og idé.

1.4 Begreper og definisjoner

Med utgangspunkt i ordlyden i vår problemstilling ser vi det som nødvendig å definere noen sentrale begreper for å gi en god forståelse av selve problemstillingen.

Vår oppfatning av *samarbeid* er tuftet på Jacobsens (2004) tolkning av begrepet. Samarbeid er et positivt ladet begrep, og handler om at koordinering skjer som følge av frivillig innsats fra alle involverte parter hvor man er enig seg imellom om hvordan vektlegging av de enkelte delene skal være.

Kommunalt barnevern betegnes ofte som "barneverntjenesten". Det er barnevernlovens § 2-1 som regulerer kommunens oppgaver når det gjelder barnevern. Kommunen representerer førstelinjen i barnevernet, det vil si at det er de som har nærhet til det enkelte barn. Det er i kommunen barna bor, og det er kommunen som oppnår den første kontakten med barna. I de fleste barnevernssaker håndterer kommunene på egenhånd oppfølgingen av det enkelte barnet uten bistand fra statlig barnevernmyndighet. Det betyr blant annet at kommunen har ansvar for det forebyggende arbeidet, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet, veiledning og tilsyn, samt godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn.

Statlig barnevernmyndighet har sine oppgaver definert i barnevernlovens § 2-3, og representerer andrelinjen i barnevernet. Statlig barnevernmyndighet har blant annet ansvar for å bistå kommunalt barnevern når et barn må plasseres utenfor hjemmet. Statens ansvar for barneverntjenester er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Statens helsetilsyn, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Fylkesmannen og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Når vi i det videre omtaler noe som statlig barnevernmyndighet mener vi Bufetat og de fagteamene som hører innunder regionene i Bufetat.

I vår betydning av begrepet *beslutninger* har vi valgt å lene oss til Harald Enderuds definisjon: "Det at træffe beslutninger har noget at gøre med at træffe valg mellom alternative måder at udføre aktiviteter på." (2003: 10).

Begrepet *tiltak* omhandler de barnevernstiltak som kan settes inn i og utenfor hjemmet av kommunal og/eller statlig barnevernsmyndighet.

Det er samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern vi ønsker å undersøke i vår studie. Nærmere bestemt samhandlingen som utspiller seg mellom partene når beslutninger om tiltak

skal fattes. Å fatte beslutninger synes i mange tilfeller å være et skjæringspunkt som det synes krevende å samarbeide om. Det er mange hensyn som skal ivaretas og det er en opplevd knapphet på ressurser. Noen fagteamområder lykkes bedre i dette samarbeidet enn andre fagteamområder. Vi går dypere inn i disse samhandlingssituasjonene og ser på hva som kreves for at kommunalt og statlig barnevern sammen kan få til gode beslutninger og beslutningsprosesser.

Våre case er hentet ut fra eksisterende samhandlingssituasjoner mellom kommunalt og statlig barnevern. I forbindelse med tiltaksvalg for et barn, møtes kommunale og statlige saksbehandlere i møter hvor de drøfter og beslutter tiltak for barnet. Vi endte med tre case basert på fire ulike saker mellom tre fagteam og deres samhandlende kommuner. Hvordan vårt utvalg av case fant sted kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 4.

2. Bakgrunn og relevans

I disse dager blir borger nr 5 000 000 født i Norge. Nærmere 1 250 000 av disse er barn under 18 år. De aller fleste av disse lever sammen med sin familie og deres foreldre har ansvar for dem. Men noen familier trenger særskilt hjelp til forholdet mellom foreldre og barn, og i noen tilfeller er det nødvendig for offentlige myndigheter å gripe inn i familien for å sikre barnet.

Offentlige myndigheters inngripen i forholdet mellom foreldre og barn i Norge reguleres gjennom våre lovbestemmelser. Barnevernloven gir barnevernet adgang til slik inngripen når barn ikke får tilstrekkelig omsorg fra sine foreldre. Men barnevernet har også et utstrakt ansvar for å hjelpe barnet i sin familie. Barnevernet i Norge er følgelig en del av det offentlige hjelpeapparatet samtidig som det er en offentlig instans med myndighet til familieinngripen med tvang.

Barnevernet har som sin spesielle oppgave å ta vare på de mest utsatte barna. Det skal beskytte barn mot omsorgssvikt og motvirke at barn lider fysisk og psykisk overlast. Blir barnevernet kjent med slike forhold, har de en lovbestemt plikt til straks å undersøke hvordan barnet har det, og om nødvendig sette i verk tiltak. Barnevernets arbeid er følgelig en blanding av støtte og kontroll. Det skal gi hjelp og støtte for at hjemmet skal kunne makte sitt oppdrageransvar, men det har også plikt til å gripe inn hvis barn er uten omsorg eller blir vesentlig skadelidende ved å forbli hjemme (NOU 2000:12).

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at antall barn som får tiltak fra barnevernet er jevnt økende i Norge. I løpet av 2010 mottok 49 781 barn barnevernstiltak. I overkant av 5 500 av disse var over 18 år. Antall nye barn i barnevernet økte for alle aldersgrupper i 2010 målt per 1 000 barn. Andelen varierer noe med geografien i landet. Akershus fylke har lavest andel med 23 med barneverntiltak pr 1 000 barn. Fylkene Finnmark og Nord-Trøndelag har flest barn med tiltak fra barnevernet med henholdsvis 40 og 37 med tiltak pr 1 000 barn i befolkningen.

Barnevernet i Norge har, etter vår mening, et særdeles viktig samfunnsoppdrag. Men samfunnsoppdraget er også særdeles komplekst. Det gjør feltet til et interessant studieobjekt for oss.

2.1 En presentasjon av barnevernmyndigheten i Norge

Både kommunene og staten i Norge har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, forberede saker for fylkesnemda, samt iverksette og følge opp tiltak.

2.1.1 Kommunalt barnevern

1. januar 2012 gikk Norge fra 430 til 429 kommuner ettersom Mosvik og Inderøy i Nord-Trøndelag slo seg sammen til en kommune. Norske kommuner er det laveste administrative og folkevalgte nivået i Norge. Kommunene har ansvar for en rekke oppgaver som blant annet grunnskole, barnehage, primærhelsetjeneste, arealplanlegging og barnevern. Norske kommuner er svært ulike både i geografisk og befolkningsmessig størrelse. Norges kommuner varierer i størrelse fra den minste med under 500 innbyggere til den største med over 500 000 innbyggere.

Det er kommunen som står nærmest brukerne av barnevernet da det er i kommunen barna bor. I kommunen starter en barnevernssak ved at kommunen mottar en bekymringsmelding. Bekymringsmeldingen kan komme fra flere steder, det være seg politi, barnet selv, familie, skole, venner, naboer eller annet. Etter barnevernloven kan alle norske borgere melde saker til kommunen. Offentlig ansatte er etter instruks pliktig til å melde fra når det er sannsynlig at det foreligger brudd på omsorgsplikten. Ansatte i skolen har i tillegg et særlig ansvar for å melde bekymring til barnevernet etter opplæringsloven.

Når barnevernet mottar en bekymringsmelding utløser det en undersøkelse fra kommunens side om hva som ligger bak bekymringsmeldingen. Undersøkelsen består vanligvis av hjemmebesøk, kontorsamtaler og innhenting av informasjon fra eksempelvis skolen som har hatt kjennskap til barnet og/eller foreldrene. Undersøkelsen skal avsluttes etter tidsfrister fastsatt i barnevernloven.

Det er barneverntjenesten i kommunen som tar initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, det vil si når det er behov for fosterhjem eller institusjonsplass. Dette initiativet fra kommunens side utløser mulighet til bistand fra og samarbeid med statlig barnevernmyndighet. Det er dette samarbeidet mellom kommunal og statlig barnevernmyndighet vi ser nærmere på i denne avhandlingen. Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer et vedtak når foreldrene samtykker (frivillige tiltak), eller ved at

kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak). Kommunen har ansvar for at deres innbyggere får de tjenestene de har krav på etter loven. Bistand fra statlige regionale barnevernmyndigheter endrer ikke på dette ansvaret.

I de aller fleste sakene dreier barnevernets tiltak seg om frivillig hjelp til familien. Det kan være betaling for barnehageplass, organisering og betaling av støttekontakt eller fritidsaktiviteter. Men også mer faglige tiltak som familieveiledning eller terapeutisk hjelp til strukturering av familiens liv ligger innunder kommunens ansvarsområder.

2.1.2 Statlig barnevern

2.1.2.1 Barne-, likestillings, og inkluderingsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for forvaltningen av barnevernloven i Norge. Departementet skal styre sin virksomhet og underliggende etater med utgangspunkt i de mål og det budsjett som går fram av den årlig budsjettproposisjonen fra Stortinget. Barnevernlovens § 2-2 gir departementet ansvar for å føre tilsyn, forvalte regelverket, gi retningslinjer og instruksjoner for å sikre regel etterlevelse, iverksette forskning, sikre at det finnes et forsvarlig utdanningstilbud og å utarbeide informasjonsmaterieil for barnevernet. BLDs instruksjonsrett over den underliggende statlige etaten for barnevernsfeltet er forutsatt gjennom forarbeidene til barnevernloven.

2.1.2.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter med en sentral barnevernmyndighet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). De fem regionene i Bufetat er Nord, Midt-Norge, Vest, Sør og Øst. De regionale barnevernmyndighetene i Bufetat skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, de skal bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og de har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Bufetat har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

Bufetat er BLDs underliggende etat for barnevernsfeltet. Bufdir skal styre sin egen virksomhet og Bufetats regioner med utgangspunkt i mål og budsjetttrammer som går fram av det årlige tildelingsbrevet fra BLD. I tillegg til tildelingsbrevet gis ytterligere styringssignal gjennom dialogmøter mellom BLD og Bufdir. Direktoratet skal inneha nødvendig

kompetanse på barnevernsområdet, og inneha bestillingskompetanse slik at de kan hente inn ekspertkompetanse ved behov. Bufdir og regionene i Bufetat har faste forvaltningsoppgaver som utføres på vegne av departementet. Bufdir skal styre Bufetats regioner og sikre at vedtatt politikk iverksettes på etatens ansvarsområder.

2.1.2.3 Fagteam

Bufetats regioner er videre delt inn i mindre administrative enheter kalt fagteam. Det er i fagteamene vi har innhentet våre respondenter som representerer det statlige barnevernet. Fagteamene får sine oppgaver fra barneverntjenesten i landets kommuner. De har som oppgave å gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte, tiltak med høy og rett kvalitet i hele landet. Etter barnevernlovens § 2-2 har fagteamene ansvar for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, samt fungerer som et bindeledd mellom regionene og barneverntjenesten i den enkelte kommune. De har i tillegg ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, samt gi opplæring og veiledning til fosterhjemmene.

Bufetat har totalt 27 fagteam, og antall fagteam pr region varierer med utgangspunkt i regionens størrelse og befolkningssammensetning. Fagteams oppgaver er beskrevet i "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat". Det fremgår av retningslinjene at fagteam er ansvarlig for å motta alle søknader om bistand fra kommunal barneverntjeneste, og at de er delegert myndighet til å tildele tiltak. Det er når fagteam mottar søknad fra kommunalt barnevern om plassering utenfor hjemmet at samarbeidsprosessen som vi undersøker starter.

Fagteamene er tverrfaglig sammensatt med barnevernfaglig, psykologisk og pedagogisk kompetanse slik at det sikres faglig bredde i arbeidet. Fagteam ledes av fagteamleder. Når fagteam mottar en henvendelse/søknad fra kommunalt barnevern skal fagteam innen to virkedager kontakte kommunen om saken. Fagteam har følgende oppgaver når det kommer til samhandling med kommunen i barnevernsaker:

- faglig bistand i vanskelige barnevernsaker
- å bistå små kommuner ved å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker
- å finne lokale løsninger i samarbeid med kommunene
- å bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet
- inntak til statlige barneverntiltak

Det løpende og daglige samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern ivaretas av kommunal barneverntjeneste og fagteamene i Bufetats regioner. I vår studie har vi derfor innhentet respondenter fra henholdsvis kommunal barneverntjeneste og fagteam.

2.2 Barnevernsreformen

I 2004 ble det gjennomført en forvaltningsreform innen barnevernet i Norge. 19 ulike fylkeskommunale barneverntjenester ble til et statlig barnevern. Refomen medførte en sterkere statlig styring av barnevernet. Sentraliseringen kan sees som et ledd i profesjonaliseringen i forvaltningen av barnevernet (Rundskriv Q-19/2003 Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern). En viktig grunn til å gjennomføre denne barnevernsreformen var ønsket om et mer likeverdig tilbud for barnevernsbarn over hele landet. Dessuten viste barneverntjenestene på fylkesnivå seg å være av svært varierende kvalitet. Det var mangelfull kontroll med institusjoner, og samarbeidet med og bistanden til kommunene var mange steder altfor dårlig. Bufetat ble derfor opprettet for å samordne og styrke barnevernstilbudene i kommunene.

Formålet med den valgte organisasjonsformen var også å håndtere problemer knyttet til planlegging og samordning innen virksomheten, og å sikre forutsigbarhet og minimere innslaget av personlig skjønn i saksbehandlingen. Reformen er følgelig å forstå som en økt byråkratisering av barnevernsfeltet i Norge. Byråkratisering kan på denne måten ses på som et positivt virkemiddel for å sikre likebehandling, kvalitet og rettssikkerhet.

Barnevernsreformen av 2004 har fått mye kritikk, og det er ikke vanskelig å si seg enig i at reformen lider av flere administrative svakheter. Dette har ledet til en evaluering av reformen som har resultert i flere evalueringsrapporter. All evaluering som er blitt gjennomført de senere år er gjort på bestilling fra statsråden og har således en politisk agenda. Evalueringsrapportene skal vise om etaten har nådd målene som ble satt ved reformen, og se på forhold som kan forklare og begrunne måloppnåelse, eventuelt manglende måloppnåelse. Rapportene skal danne grunnlag for en stortingsmelding som er planlagt våren 2013.

Norge styres i dag av en sosialistisk regjering, den såkalte ”rødgrønne” regjeringen. I evalueringsrapportene fremkommer det flere funn som er forenlig med deres ideologi. Barnevernet og tanker om hvordan det best kan driftes vil trolig bli en del av valgkampen i 2013. Barnevernet i Norge vil således bli en del av det politiske spillet, og vi belyser dette med to eksempler. Dagens regjering er i all hovedsak mot privatisering av velferdstjenester.

Det vises til at det ofte er ledig kapasitet i statlige institusjoner samtidig som private institusjoner benyttes, likeledes vises det til at det ikke er noen ting som tyder på at de private institusjonene er kvalitetsmessig bedre enn de statlige institusjonene. Regjeringen er også opptatt av sterk statlig styring av velferdstjenestene, dette blant annet for å sikre størst mulig likhet. Økt grad av likebehandling uavhengig av hvor du bor i landet var også et ønsket mål med reformen. Spesielt den ene evalueringsrapporten fremhever at det er oppnådd mer likeverdige tilbud. Disse rapportene vil bli belyst i det videre.

Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte i 2009 og 2010 et omfattende prosjekt for å undersøke samarbeidsforholdet mellom statlig og kommunalt barnevern. Prosjektet resulterte i to rapporter som begge er relevante for vår avhandling ettersom vi bruker dem som kilde og bakgrunnsinformasjon.

Rapporten "Det nye barnevernsbyråkratiet - En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevern" (Gautun 2009) avdekker uklare ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt barnevern. Alle respondentene i undersøkelsesutvalget er bekymret for ressursituasjonen i kommunene, og det fremheves et mangelfullt tiltaksapparat i Bufetat. Prosjektet avdekker også bekymring for mer byråkrati i Bufetat som går på bekostning av effektiviteten og kvaliteten i samarbeidet med kommunen. Hovedinntrykket etter å ha lest denne rapporten er at det er mye sinne og frustrasjon hos kommunale informanter som synes å skyldes at Bufetat ikke leverer i henhold til kommunens forventninger.

Rapporten "Det nye barnevernbyråkratiet II - En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevern" (Gautun 2010) avdekker en rekke utfordringer i samarbeidsrelasjonen. Halvparten av kommuneinformantene svarer at de opplever uklarheter i møter med fagteam om hvem som skal dekke visse typer utgifter. Flertallet opplever at fagteam overprøver deres beslutninger og mener også at byråkratiet i Bufetat er for stort. Det kan synes som om utfordringen oppleves størst i de største kommunene. Fagteaminformantene sier seg fornøyd med de ansatte de samarbeider med i kommunen, men sier at det oppstår uklarheter i møter med kommunen om hvem som skal dekke ulike utgifter. De kjenner seg ikke igjen i at de overprøver kommunens beslutninger. Fagteaminformantene er enig med kommuneinformantene i at det er for mye byråkrati i Bufetat. Undersøkelsen viser store forskjeller i fagteaminformantenes og kommuneinformantens vurderinger av omfang og kvalitet på Bufetats tilbud. Kun cirka halvparten av informantene støtter dagens todelingssystem i forvaltningen av barnevernets samfunnsoppdrag.

2.3 Evaluering av barnevernsreformen

Nå avgåtte statsråd Audun Lysbakken satte i gang en bred evaluering av barnevernsreformen av 2004. Dette arbeidet sluttføres i disse dager. Det foreligger nå fem evalueringsrapporter som svarer på ulike bestillinger. I tillegg er det varslet en stortingsmelding om barnevernet i 2013. Evalueringsrapportene er av interesse og relevans for vår studie av samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern, og vi vil derfor i det følgende presentere hovedinnholdet i de fem rapportene.

2.3.1 Barnevernpanelets rapport

Barnevernpanelet 2011 ble opprettet i 2010 av daværende barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken. Barnevernpanelet ble ledet av Helen Bjørnøy. Barnevernspanelets mandat var å komme med forslag og anbefalinger knyttet til fem hovedemner: Organisering, regelverk, brukermedvirkning, kunnskapsbehov og tiltak i barnevernet. Panelet fremmer mange endringsforslag for barnevernet i Norge. De mest sentrale er at barnevernet må tilføres mer ressurser og utvikles med utgangspunkt i en kommunemodell. Videre sier panelet at de store kommunene må få et mer helhetlig ansvar og at alt tilsyn bør legges til Helsetilsynet. Bufetat foreslås også underlagt dette tilsynet. Det anbefales også å gi et kompetanseløft til alle ansatte i barnevernet, øke barn og unges innflytelse over egne liv, samt stimulere til og premiere tidlig kommunal innsats. Rapporten er interessant for vårt arbeid blant annet fordi den bekrefter at samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern har forbedringsbehov og fordi den samtidig foreslår flere interessante endringer for barnevernsfeltet i Norge.

2.3.2 Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnvernet

Rapporten er skrevet av konsulentselskapet Deloitte (Songstad m.fl. 2011) og omhandler faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet. Datagrunnlaget for undersøkelsen bygger på eksisterende dokumenter, 34 intervjuer av totalt 50 personer, spørreundersøkelser og foreliggende statistikk. Rapporten sier at både ansatte i kommunene og ansatte i fagteam opplever Bufetat som unødig byråkratisk, og at dette er til hinder for effektivitet og fleksibilitet i tjenesten. Når det gjelder målet om omstilling av tiltaksbruken ved å redusere antallet institusjonsplasseringer, har andelen barn i institusjon gradvis blitt redusert siden 2005. Vi mener at sannheten her er at antall barn i institusjoner er stabilt, men ettersom antall barn i barnevernet er økende vil det se ut som om andelen barn i institusjoner er redusert fra 2005. Deloitte mener det fortsatt ligger et stort potensiale her med tanke på at det er store

geografiske forskjeller, og ikke minst ved at det er mangel på fosterhjem, noe som medfører at barn og unge i påvente av fosterhjem ofte venter i institusjoner. Rapporten avdekker også at det benyttes unødige mange private institusjoner parallelt med at det er ledig kapasitet ved de statlige institusjonene. Rapporten beskriver videre at samarbeidet mellom Bufetat og kommunene ikke har lyktes i tilstrekkelig grad. "*Fagteam står i et press mellom statlige styringssignaler om å vri tiltaksbruken i en bestemt retning, samtidig som de er forpliktet å levere tiltak i tråd med kommunens vedtak.*" (s 18). Deloitte mener likevel det er gode argumenter for å beholde dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune dersom man klarer å løse utfordringene i samarbeidet på en tilfredsstillende måte. Vi kommer blant annet tilbake til disse funnene i vår analysedel.

2.3.3 Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern

Rapporten er skrevet av konsultantselskapet PricewaterhouseCoopers (Opjordsmoen m.fl. 2011) og omhandler oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern. Rapporten avdekker betydelige svakheter med dagens modell: Uklar oppgavefordeling mellom stat og kommune, utfordrende samarbeidsrelasjon mellom Bufetat og kommunene, og et kommunalt barnevern som mangler ressurser. Rapporten mener at en felles forståelse av oppgaver, ansvar og samspill mellom de to forvaltningsnivåene er en kritisk faktor for at målene i barnevernsloven skal oppnås. PricewaterhouseCoopers mener at kommunene må styrkes parallelt med at Bufetat må slankes og rendyrkes som en andrelinjetjeneste overfor kommunene, med noen klart definerte tiltak. Kommunene må i større grad ansvarliggjøres og kan ikke i samme grad som i dag lene seg på Bufetat. Vi vil komme tilbake til deler av denne rapporten i avhandlingens analysedel.

2.3.4 Den vanskelige samhandlingen

Evalueringsrapporten er laget av Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR (Myrstad m.fl. 2011), og bygger på eksisterende dokumenter og litteratur, samt egne intervjuer og spørreundersøkelser. Rapporten forteller at det over tid har skjedd en liten vridning i tiltaksbruken fra institusjoner og fosterhjem til evidensbaserte tiltak i hjemmet. I samhandlingen mellom stat og kommune er kommunene generelt kritiske til de statlige tiltakene, og de største kommunene er de mest kritiske. Kritikken går ut på at Bufetat ikke dekker tiltaksbehovet, herunder at det er dårlig bredde på utvalget av tiltak, liten tilgjengelighet og manglende kvalitet på tiltakene. Det er denne kritikken som gjør at mange kommuner opplever samarbeidsproblemer i sitt møte med Bufetat. Fagteam derimot, er naturlig nok mer positiv til sitt eget tilbud. Rapporten mener at et av hovedproblemene i møtet

mellom fagteam og kommunene er knyttet til fagteamenes mange og til dels uforenlige roller. NIBR beskriver derfor noen alternative modeller for fagteam, blant annet et forslag om at flere av de politiske styringssignalene skal gå direkte til kommunene og ikke via fagteam. Et annet tiltak som beskrives er å revidere dagens modell med mer fokus på governance og mindre hierarki. Med det menes mer fokus på samhandling i nettverksrelasjoner. Videre nevnes å styrke kommunalt barnevern og å skape et Bufetat med mer differensierte tjenester ovenfor kommunene. Vi finner mange av funnene interessante og kommer tilbake til dem i analysedelen.

2.3.5 Institusjonsplassering – Siste utvei?

Evalueringsrapporten er laget av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA, i samarbeid med Fafo (Backe-Hansen m.fl. 2011). Det har blitt benyttet ulike datakilder i evalueringen; dokumentanalyse, analyser av barnevernstatistikk, surveyer til fagteamansatte og institusjonsledere, samt en casestudie og en litteraturstudie. Rapporten konkluderer med at målet om tiltaksvidning fra institusjonsplassering til økt bruk av fosterhjem er oppnådd. Det stilles imidlertid spørsmål om tiltaksvidningen har gått for langt, og at det må sees på ustabilitet i plasseringer både i institusjon og fosterhjem. Det er ingen funn som tilsier at det skal være forskjell i kvalitet mellom statlige og private institusjoner. I møtet mellom fagteam og kommunen fremkommer det at det kan være forhandlinger om hvorvidt et barn skal i institusjon eller ikke. En av oppsummeringene i rapporten viser til at det er klokt å planlegge for at cirka 2 000 barn og unge trenger plassering i institusjon årlig da dette er et tall som har holdt seg stabilt over flere år. Rapporten peker også på at målet om et likeverdig tilbud delvis er oppnådd gjennom et systematisk arbeid med forskrifter og retningslinjer, blant annet knyttet til kvalitet og internkontroll. Rapporten beskriver på en god måte prosessene rundt tiltaksvalg og ulike strategier for dreining av denne type beslutninger. I lys av vår problemstilling er således denne rapporten relevant og vi vil komme tilbake til funnene i våre analysekapitler senere i avhandlingen.

2.4 Et samarbeid med forbedringsbehov – et utgangspunkt for vår studie

Både de nevnte Fafo-rapportene og de fem evalueringsrapportene beskriver en samarbeidsrelasjon mellom kommunalt og statlig barnevern med store forbedringsbehov. De presenterer uenighet og forhandlinger om tiltaksvalg, opplevelser av å bli overprøvd og umyndiggjort, uklare oppgave-, ansvars- og rollefordelinger mellom forvaltningsnivåene,

misnøye med Bufetats tjenesteapparat, samt unødig byråkrati og uhensiktsmessige finansieringsmodeller.

I vår studie vil vi ikke vurdere hvorvidt disse rapportene har rett eller ikke. Vi har snarere tatt utgangspunkt i at samarbeidet har store forbedringsbehov og sett nærmere på hvordan samarbeidet fungerer når beslutninger om tiltaksvalg skal fattes. Vi ønsker å beskrive mulige årsaker til at det fungerer bra noen ganger og mindre bra andre ganger. I neste del av avhandlingen vil vi presentere de teoretiske valgene vi har gjort for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene best mulig. Den teoretiske forankringen er valgt for å gi oss et best mulig grunnlag for å foreta analyse av den empirien som vi har innhentet.

3. Vårt teoretiske blikk på samarbeid

Gjennom problemstillingen "Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunal og statlig barnevernmyndighet når beslutninger om tiltak skal fattes?" ønsker vi å belyse samarbeidsrelasjonene mellom kommunalt og statlig barnevern. Teoriene som omtales i dette kapitlet skal brukes til å svare på problemstillingen og de tilhørende forskningsspørsmålene. Samarbeidsrelasjoner kan forstås på mange måter, og samhandling er viktig for å oppnå målsettinger, etablere strukturer, fordele ansvar og oppgaver m.m. Vi ønsker gjennom vår undersøkelse å bygge forståelse for samarbeidsforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern basert på tre teoretiske hovedretninger; strukturelle relasjoner, politiske perspektiver og makt, samt strategisk ledelse.

Vår strukturelle forankring er knyttet til hvilke endringer som har skjedd i offentlig sektor gjennom New Public Management og governance som styringsformer, samt Bolman og Deals (2009) strukturelle ramme. Maktperspektivet har sitt utgangspunkt i den politiske rammen (ibid), og sentralt står maktkilder som direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt og symbolsk makt. Når det gjelder ledelsesstrategier har vi valgt å se dette gjennom de fire linsene til Johnson m.fl. (2008).

3.1 Endringer i offentlig sektor

3.1.1 New Public Management (NPM)

New Public Management vokste frem på 80-tallet som et svar på behovet for endring og modernisering av offentlig sektor. Bakgrunnen for endringsbehovet lå i kritikken om at offentlig virksomhet var for stor, for lite fleksibel, for dårlig ledet og for lite brukerorientert (Klausen, 2005). Gjennom ulike reformer ble den etablerte kulturen for ledelse og administrasjon av offentlig sektor utfordret, med hensikt å effektivisere den offentlige sektor i liberalistisk ånd (ibid). Reformene tok avstand fra den tradisjonelle hierarkiske styrings- og organisasjonsformen og baserte seg på markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper.

Pollitt og Bouckaert (2004) omtaler reform som et verdiladet begrep som ikke bare omhandler endring, men en endring som skal gjøre noe bedre: "*a deliberate move from a less desirable (past) state to a more desirable (future) state*" (ibid: 15).

Hovedinnholdet i reformene har vært omstilling for å bedre ressursbruken i offentlig sektor (Busch m.fl. 2005) og kan ses på som en konsekvens av offentlig styringssvikt og økonomisk liberalisme. Problemene lå i manglende insentivsystemer og et for høyt skattenivå i velferdsstaten, noe som førte til passivitet istedenfor initiativ hos borgerne, og reduserte dem fra deltakere til klienter i velferdssamfunnet (ibid).

Christopher Hood (1991) var den første som tok i bruk begrepet *New Public Management* for å omtale de nye reformene og de nye kartene for organisasjon og ledelse. Han hevder at spenningsforholdet ligger mellom å begrense offentlig virksomhet og de som leder dem gjennom strenge regler og rutiner, kontra oppfatningen av at ledere bør være "frie til å lede" og heller bli vurdert gjennom resultater enn prosesser. NPM beskriver således endringen offentlig sektor har gjennomgått for å få ledelse, rapportering og regnskapsføring til å ligne mer på det man oppfatter som forretningsmessige metoder.

Klausen (2005) hevder at NPM er et samlekonsept for alle de ulike reformer, delreformer og teknikker som har hentet sin inspirasjon fra det private næringsliv og/eller fra en økonomisk og rasjonell tankegang. Ifølge Klausen er NPM bygget på to søyler; den økonomiske søylen og den managerialistiske søyle. Den første søylen bygger på markedets styringslogikk og økonomiske resonnementer, dvs at aktørene tilpasser seg ut fra en vurdering av "egen nytte" i et marked med konkurranse og valgmuligheter. Den andre søylen bygger på en hierarisk styringslogikk rundt organisasjonsformer som kan gjøres til gjenstand for kontraktsinngåelser.

Gjennom bestiller-utfører-modellen som omtales nedenfor, går vi litt nærmere inn i begge søylene for NPM. Først vil vi imidlertid kort se på det teoretiske grunnlaget for den økonomiske søylen, ettersom utgangspunktet for reformene i stor grad er økonomisk begrunnet. Busch (2005) omtaler Prinsipal-agent-teori og Public Choice-teori som de mest sentrale teoriene:

Prinsipal-agent-teorien har fokus på at en prinsipal er avhengig av handlingene til en agent for å oppnå egne mål. I relasjonen gis agenten en viss myndighet til å ta beslutninger for prinsipalen, hvilket betyr at prinsipalen må sikre seg at agenten utøver en adferd som er i prinsipalens interesse. Prinsipalen er i en maktposisjon ift agenten, men er også avhengig av agentens handlinger. Busch skisserer tre hovedårsaker til at agentrelasjoner er problematiske og eventuelt kan gi opportunistisk atferd:

- 1) Ulik målstruktur hos prinsipal og agent
- 2) Asymmetrisk informasjon
- 3) Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent

Opportunistisk atferd har en kostnadsside – kalt agentkostnader – som går på prinsipalens styringskostnader og resttap. Førstnevnte relaterer seg til alle kontrollrutiner prinsipalen etablerer for å unngå at agenten handler mot prinsipalens interesser, mens sistnevnte er definert som den endring prinsipalen opplever i sin måloppnåelse ved at agenten ikke handler i tråd med prinsipalens instruksjer. Dersom resttapedet reduseres kan man akseptere styringskostnader inntil et visst punkt, noe som viser et viktig prinsipp: "*Økt kontroll og styring har en kostnad, og denne må alltid vurderes opp mot effekten på grad av måloppnåelse*" (ibid: 101).

Public Choice-teorien studerer og beskriver økonomisk atferd innenfor offentlig sektor, og forutsetter at aktørene er egoistiske, rasjonelle og nyttemaksimerende. I tilknytning til NPM har spesielt Niskanens (1971) byråkratiteori vært sentral. Niskanen forutsatte at en byråkrat vil opptre opportunistisk dersom det er samvariasjon mellom størrelsen på det budsjettet byråkraten forvalter og hans egen nytte av et stort budsjett. Egen nytte kan her vise til økt innflytelse, flere medarbeidere, større sikkerhet og bedret tjenestetilbud. Imidlertid vil en stadig økning av egne budsjetter og egen produksjon for å få større egen nytte, føre til overproduksjon i samfunnet. Miqué og Bélanger (1974) bygget videre på denne modellen, men hevdet at byråkraten i hovedsak er opptatt av eget handlingsrom, dvs å få et størst mulig budsjettmessig spillerom. Et størst mulig budsjettmessig spillerom finner man mellom det totale budsjett og de minimumskostnader offentlig tjenesteproduksjon trenger. Denne modellen viser at det vil bli lav produksjon fremfor overproduksjon i offentlig administrasjon. Begge modellene gir imidlertid problemer for den offentlige styring, og for å unngå denne type opportunistisk atferd må det innføres kontroll og insentivsystemer, enten gjennom regelstyring med kontroll av atferd, gjennom målstyring med kontroll av resultater, alternativt ved å etablere normer og verdier for ønsket atferd.

3.1.2 Bestiller-utfører-modellen

Bestiller-utfører-modellen innehar elementer både fra den økonomiske og den managerialistiske søylen innenfor NPM. Med utgangspunkt i et ønske om å skape bedre produktivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon, ble det i økende grad lagt vekt på konkurranse og markedsløsninger for å nå dette målet. Ved å trekke et skarpt skille mellom dem som skulle bestille og dem som skulle utføre gikk man fra tradisjonell hierarkisk styring til kontraktsstyring. Gjennom kontrakter kunne man på en bedre måte stille klare definerte krav til oppgaver og resultater, og styringen ble ivarettatt gjennom forhandlinger mellom to likestilte parter istedenfor gjennom autoriteten i et hierarki (Busch og Vanebo, 2005).

Skal bestiller-utfører-modellen fungere må det lages egne markeder innenfor det offentlige den kan fungere på, såkalte interne markeder. Dette vil være en etterligning av reelle markeder og kalles kvasimarkeder. Ifølge Walsh (1995) er disse markedene etablert på tre prinsipper:

- Klare og separate roller for bestiller og utfører
- Interne kontrakter som regulerer forholdet mellom disse to rollene
- Et system for prissetting som støttes av tilpassede regnskapssystemer

Etablering og bruk av interne markeder skal redusere utfordringer knyttet til opportunisme, budsjettmaksimering (overproduksjon) og slakkmaksimering (underproduksjon).

En bestillerfunksjon er avhengig av god kompetanse, både i forhold til behovskartlegging, kontraktsforhandlinger, styring og tjenesteproduksjon (Busch og Vanebo 2005). Dette for å redusere mulighetene for asymmetrisk informasjon og derav opportunistisk atferd. Spesielt er kompetansen kritisk ved komplekse tjenester, ettersom kompetansekravene vil øke i takt med brukernes behov (ibid).

En bestillers myndighet er som regel begrenset av det interne markedet vedkommende opererer på. Imidlertid kan bruk av eksterne leverandører gi verdifull kompetanse i de interne forhandlingene. Ulempen ved å bruke eksterne løsninger er at det kan oppstå dårlig kapasitetsutnyttelse blant de interne leverandørene slik at den totale økonomiske effektiviteten kan bli negativ (ibid). Bestiller har også mulighet til å arbeide gjennom hierarkiet for å utøve makt, dvs at de gjennom reforhandlinger bruker sin hierarkiske makt til å presse utførerne (Walsh 1995). Walsh hevder også at bestiller-utfører-modellen vil ha et større informasjonsbehov ved komplekse tjenester enn den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen. Dette fordi kontraktsstyring krever sterkere kontroll for å fungere og det blir opp til bestilleren selv å avdekke grad av kontraktsoppfyllelse. Det vil være utfordringer knyttet til bestillerens mulighet til å måle effektivitetsendringer og årsaker til dette, eksempelvis hva som skyldes bedre produktivitet eller nye sammensetninger av tjenestene, i tillegg til at det vil være vanskeligheter forbundet med å anslå/kvantifisere behovene.

Utførerens handlingsrom vil i bestiller-utfører-modellen i større grad være styrt av kontrakter istedenfor regler, noe som betyr at utfører gis større frihet til organisering av egen drift og utvikling (Busch og Vanebo 2005). Imidlertid stilles det spørsmål ved om utfører kun skal styres gjennom kontrakter, eller om de også skal reguleres gjennom ordinært budsjett. Utfører vil ofte fremdeles være underlagt en viss grad av hierarkisk styring, og kontraktsstyring vil

kunne føre til større fokus på kvalitetssikring og regulering av oppgaveutførelse hos utfører. Dette gir et dilemma for sterkt profesjonsorienterte virksomheter: Hvem har den beste kompetansen knyttet til selve jobbutførelsen av bestiller og utfører? Her vil det ligge et spenningsfelt mellom bestiller, som gjerne vil standardisere, og utfører, som ønsker mest mulig frihet i oppgaveutførelsen.

Bestiller-utfører-modellen kan også skape en rolleklarhet. Normalt vil bestiller definere sitt tjenestebehov etter kontakt med politisk ledelse og brukerne. Imidlertid står gjerne utfører i nærmere kontakt med brukerne og vet hvor skoen trykker. Det reelle behovet kan bli uklart når flere instanser jobber for å avdekke det, og det blir et spørsmål om hvem som har best innsikt mellom de som gjør det daglige arbeidet (utføreren), de som analyserer arbeidet (bestilleren) eller de som innehar rollen som ombud (politisk ledelse). Det kan også oppstå situasjoner med tvetydige styringssignaler, spesielt for utføreren som er underlagt både kontraktsstyring og hierarkisk styring. Sistnevnte gir pålegg i form av lover og regler, samt en forpliktende budsjetttramme. Samtidig legger bestilleren føringer om at utføreren skal levere tjenester av en viss kvalitet. Betingelsene formet av hierarkiet kan sette utføreren i en posisjon hvor det er umulig å tilfredsstille kontrakten og blir tvunget til å veie volum, kvalitet, lovverk og ressursbruk opp mot hverandre.

Interne markeder er preget av å være styrt av tre parametre; pris (markedskontrakter), tillit (relasjonskontrakter) og autoritet (hierarkiske kontrakter) (Busch og Vanebo 2005). Blandingsforholdet mellom parametrene kan variere, og Vincent-Jones og Harries (1998) hevder at kontrakter vanligvis blir bilaterale der hvor det hersker en klar separasjon mellom bestiller- og utførerrollen. Forhandling, styring og oppfølging skjer primært i relasjonen mellom de to partene, og selv om forhandlingene i utgangspunktet har form av å være formelle, viser erfaringer at de beveger seg i retning av relasjonelle kontrakter med større vekt på tillitsdimensjonen. Blandes det hierarkiske parameteret inn blir kontraktene trilaterale, noe som betyr en blanding av markedsmessig og hierarkisk styring. Vincent-Jones og Harries (1998) hevder videre at tillit, evne til felles problemløsning og en fornuftig blanding av formelle og uformelle styringselementer er den viktigste suksessfaktoren for interne markeder. Det har vært sterk fokus på tillitsparameteret i interne markeder grunnet den ofte manglende konkurransen. I en studie av Lapsley og Llewelly (1998) fant man at de profesjonelle verdiene i sosialsektoren preget kontraktsforhandlingene. Ferlie m.fl. (1996) viser til at kontinuerlige forhandlinger mellom et fåtall aktører gir dybde til tillitsdimensjonen, samt at interne markeder kan være en integrert del av både sosiale og institusjonelle forhold.

3.1.3 Governance

Sand (2004) hevder at moderniseringsreformer inspirert av NPM, samt blandingsadministrasjonen, kunnskapssamfunnet og velferdsstatens utvikling, har sprengt grensene som den hierarkiske og representative styringsformen satte. Dette har resultert i en stat med uoversiktlige beslutningsystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper; en fragmentert stat. Det har vært et skifte i tenkning fra government – som representerer den tradisjonelle hierarkiske styrings- og organisasjonsform som sikrer politisk og demokratisk styring i den offentlige administrasjon – til governance – som forklares ved innovative praksiser av nettverk eller horisontale former for interaksjon.

Klausen (2005) er kritisk til forskere som tolker NPM-baserte reformer som governance. Han hevder at heller enn å tolke disse reformene som et uttrykk for at staten og det offentlige har begynt å fungere på en ny måte, altså at government skulle være avløst av governance og hierarki av nettverk, er det fremdeles government som har vært ledelsesmotivet og den organisatoriske hjørnestein i reformprosessene. Selv om nettverk nå er avgjørende som kanaler for samhandling, forhandling og beslutninger, er det fremdeles hierarkiet som råder.

Sørensen og Torfing (2005) representerer ståstedet Klausen kritiserer. Når de benytter betegnelsen governance viser de til at den politiske styringen av samfunnet i dag foregår i en mangfoldighet av formelle og uformelle prosesser, mekanismer og institusjoner. Governance er knyttet til reformbølgen i offentlig sektor som tar sikte på økt bruk av offentlige aksjeselskaper, privatisering, brukerbetaling, kontraktstyring, partnerskap m.m. Den klassiske liberal-demokratiske forestilling om en parlamentarisk styringskjede er i mange tilfeller redusert til at de parlamentariske forsamlinger kun setter sitt stempel på beslutninger som er truffet i ulike nettverksrelasjoner. Dette betyr ikke at de formelle politiske myndigheter er fortrent eller erstattet av nettverkene, men at styringsformene government og governance lever side om side (ibid).

Governance som begrep er tett knyttet sammen med nettverksbegrepet. Governance networks, eller styringsnettverk, viser til at styring finner sted i og gjennom nettverk som knytter sammen fragmenterte aktører som samtidig er gjensidig avhengig av hverandre i konkrete forhandlingsspill (ibid). Nedenfor gir vi en grundigere gjennomgang av nettverk som styrings- og samarbeidsform.

3.1.4 Nettverk

3.1.4.1 Nettverksbegrepet i lys av organisasjonsteori

Nettverksbegrepet kan synes som et relativt nytt og moderne begrep om offentlig styring og samarbeid, dog er det ikke nytt som fenomen. I velferdsstaten Norge vil betegnelser som trepartssamarbeid, korporatisme, etablering av privat-offentlig partnerskap og involvering av frivillige organisasjoner være eksempler på typer nettverksinteraksjon som binder stat og samfunn sammen.

Nettverksteori utledes fra ulike teoretiske grunnposisjoner, men sentralt for oss vil være den organisasjonsteoretiske vinklingen. Glosvik (2002) hevder at begrepet nettverk i organisasjonsteorien kan bety en ny organisasjonsform, en hybrid mellom flere organisasjonsformer og som en organisatorisk problemløsningsmekanisme.

Nettverk som ny organisasjonsform går i motsatt retning av det vi kjenner som Webers (1971) idealtypiske byråkrati, hvor sentralisering, hierarkisk oppbygging, arbeidsdeling, faste autoritetsstrukturer og regelorientering er karakteristiske kjennetegn. Glosvik (2002) viser til Clegg og Hardy som bruker nettverksbegrepet generelt om løst koblede organisasjonsstrukturer som framtrer i mange former, både formelle og uformelle. Felles for dem er at de representerer en form for verdiskapning der deltakerne gjennom aktiviteter som deling av risiko, informasjon og ressurser unngår kostnadskrevede dobbeltarbeid. Klijn (1997) viser til at nåtidens organisasjoner er karakterisert av Mintzbergs (1979) definisjon av organisasjoner som åpne systemer, som består av forskjellige subsystemer som må tilpasse seg omverdenens skiftende betingelser, og hvor den strategiske tilpasning skapes gjennom interaksjon og koordinasjon mellom de interne subsystemer. Etter hvert er også omgivelsene sett på som et organisatorisk felt som består av andre organisasjoner. Organisasjoner er mao en del av et interorganisasjonisk nettverk hvor det utveksles ressurser og informasjon og hvor utvekslingen er et resultat av interorganisasjoniske forhandlinger som skaper og gjenskaper de organisatoriske rammene for interaksjonen.

Nettverk som hybrid mellom flere organisasjonsformer er ifølge Glosvik (2002) basert på fellesproduksjon mellom virksomheter som over tid utvikler og vedlikeholder kontinuerlige bånd. Dette forklarer han ut fra transaksjonsteorien, hvor organisasjoner ses på som instrument for håndtering av økonomiske transaksjoner gjort av rasjonelle aktører (Simon 1976) med opportunistiske trekk (Barney og Hesterly 1996). Utgangspunktet er at organisasjoner og organisasjonsformer enten utledes fra hierarki eller marked som

styringsmekanisme. I markedet skjer styring og kontroll gjennom priser og konkurranse, og kontrakter blir således viktig i en bytterelasjon, mens i et hierarki er styringen påvirket av en autoritær tredjepart som påvirker bytterelasjoner gjennom kommando (Williamson 1975). Hybridformen nettverk oppstår som følge av at de tilbyr sterkere insentiv og har større tilpasningsevne enn hierarkiske strukturer, samtidig som de tilbyr større administrativ kontroll med markedet som styringsmekanisme (Barnley og Hesterly 1996).

Nettverk som problemløsning viser til at organisasjoner lærer seg noen håndgrep eller handlingsprogram uten egentlig å skifte grunnleggende organisasjons- eller samordningsform (Glosvik 2002). Glosvik tar utgangspunkt i Dougherty (1996) som sier at nettverk blir sett på som måter en organisasjon *håndterer* sine problemer, og utleder derav at problemene organisasjoner står ovenfor krever en type organisering, mens organisasjonen som helhet krever en annen type organisering. Dougherty nevner fire typer problemløsningsnettverk: a) de som dekker produksjonsprosesser fra leverandør til kunde, b) de som dekker fellesproduksjon med andre virksomheter, c) de som omfatter kapital- og finansieringsbehov og d) ulike forsknings- og utviklingnettverk.

3.1.4.2 Styringsnettverk

Innenfor nettverksteorien snakker Sørensen og Torfing (2005) om styringsnettverk og samfunnets behov for mer nettverksstyring. De trekker blant annet frem ønsket om å sammenkoble og koordinere sentrale og desentrale styringstiltak, økende styringsambisjoner i offentlig sektor med tilstrebelse av presisjon og fleksibilitet, samt behov for institusjonelle rammer for forhandlinger mellom forvaltningsnivå og andre interessenter som gjør at nettverk etableres på implementeringssiden av byråkratiet. Når de omtaler nettverk som styringsnettverk legger de til grunn at dette er mer eller mindre faste og stabile sammenknytninger av private, halvoffentlige og offentlige aktører, som i kraft av sitt institusjonelle medierende samspill bidrar til samfunnsstyring.

Styringsnettverk kan empirisk ta mange forskjellige former og kan variere mht til aktører, formål og avgrensning i tid og rom. I forhold til aktørkretsen kan det skilles mellom intraorganisatoriske styringsnettverk, hvor medlemmer rekrutteres fra gruppen innenfor samme offentlige organisasjon, og interorganisatoriske nettverk, hvor deltakeren kommer fra forskjellige offentlige og private organisasjoner. Aktørkretsen kan også være mer eller mindre åpen/lukket og inklusiv/eksklusiv i forhold til omverdenen. Interaksjonen mellom aktørene kan ses på som tett og hyppig eller som løs og sporadisk. Formålet med nettverket kan være orientert mot å realisere et bestemt mål (resultatorientering) eller mot å skape gode og fruktbare nettverksrelasjoner (proessorientering). Tidsmessig kan nettverkene enten ha en ad

hoc-karakter og oppløses når målet er nådd, eller de kan bli permanente i kraft av deres evne til å gjenoppfinne og redefinere seg selv.

Sørensen og Torfing (2005) definerer styringsnettverk på følgende måte:

"1) En relativt stabil horisontal sammenknytning av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører, 2) som interagerer og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger, 3) som finner sted innenfor et institusjonalisert fellesskap, 4) som er selvregulerende innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter, og 5) i en bred forstand bidrar til den offentlige styring" (2005:15).

Denne definisjonen dekker det som er sentralt for nettverksstyring og er noe vi vil ta med oss videre som en basis for vår avhandling. Imidlertid er vi også opptatt av å se på nettverk i lys av samarbeidet innad i nettverket og hvilke ledelsesmessige aspekter nettverkssamarbeid kan ha.

3.1.4.3 Nettverkssamarbeid

Klijn antyder at

"...nettverk letter samhandling, beslutningstaking, samarbeid og læring, siden de gir ressurser til å støtte disse aktivitetene, som for eksempel gjenkjennelige samhandlingsmønstre, felles regler, organisasjonsformer og noen ganger også et felles språk." (2003: 32).

Nettverk er også beskrevet som organer som kobler offentlig politikk med sin strategiske og institusjonaliserte kontekst: nettverket av offentlige, halvoffentlige og private aktører deltar i visse politiske felt (Kickert, Klijn og Koppenjan 1997).

Agranoff (2007) viser til at for å finne en god definisjon på nettverk, må man se på begrep som passer de samarbeidsaktiviteter og den gjensidige handling som finnes. Samarbeid refererer til at man i fellesskap arbeider med andre, vanligvis for å løse et problem. Agranoff og McGuire har definert samarbeidende prosesser som *"prosessen med å tilrettelegge og handle i multiorganisasjonelle ordninger for å løse problemer som ikke kan løses, eller ikke kan løses lett, av en enkelt organisasjon"* (2003: 4). Agranoff viser videre til O'Toole (1997: 45) som definerer organisatoriske nettverk på følgende måte:

“Networks are structures of interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the others in some larger hierarchical arrangement”.

Agranoff (2007) fremhever noen viktige poenger om nettverk. Selv om nettverk er "i vinden", erstatter de ikke de tradisjonelle hierarkier. Agranoff viser til at Lipnack og Stamps har sett nettverk i lys av den "organisasjonelle evolusjon", fra små grupper til hierarkiske organisasjoner til store byråkratier og til slutt, til nettverk. De refererer til nettverk som informasjonsalderens signatur og hevder at *"Nettverkets æra omfatter snarere enn erstatter forgjengerne"* (1994: 63). Videre sier Agranoff at nettverk er differensierte, og han trekker frem fire typologier av nettverk: a) Nettverk utelukkende basert på informasjonsutveksling. b) Nettverk knyttet til kompetanseoverføring og støtte mellom partnerne for å motivere til utvikling i egen virksomhet. c) Nettverk der man i samarbeid kommer frem til nye løsninger som kan implementeres i offentlige og private virksomheter. d) Nettverk som er handlingsorienterte, dvs deltakerne kommer sammen for å foreta justeringer i samhandlingen og formelt vedta samhandlingens kurs/mål og/eller levere tjenester.

Ytterligere et poeng fra Agranoff er at selv om nettverk er ikke-hierarkiske og i stor grad selvorganiserende (Weiner 1990), vil ikke prosessen med å strukturere og operere automatisk skje. Noen må lede prosessen, arbeidet må fordeles, kursen må stakes ut, og det man blir enig om må gjennomføres. I tillegg hevder Agranoff at nettverk etableres for å bygge bro over organisasjonelle informasjonsgap og asymmetri, og at nettverk bidrar til økt offentlig verdi – og at det gjøres på måter som ikke ville vært mulig uten nettverksarbeidet. Til slutt mener Agranoff at nettverk endrer på måten offentlige ledere jobber. Han diskuterer om nettverksarbeid mellom det offentlig, det private og frivillige organisasjoner gjør at myndighetens rolle i noen grad utspilles ettersom de øvrige aktørene selv greier å gjøre noe med offentlige anliggender pga sitt samarbeid.

3.1.4.4 Nettverksledelse

Kickert and Koppenjan (1997) identifiserer nettverksledelse som styring av samhandlingsprosesser som består av tre elementer: Inngrep i et eksisterende mønster av relasjoner, konsensusbygging og problemløsning. Prosessene består av 1) aktivering – initiere samhandling for å løse bestemte problemer eller nå mål; 2) arrangere samspill – få deltakere til å være med; 3) strukturering – regler, normer og kultur; 4) megling – megle og kunne utnytte ulike ideer, innsikter og løsninger; 5) tilrettelegge for samhandling – utarbeide prosesser som bidrar til utvikling av strategisk konsensusbygging. Agranoff og McGuire (2001) har lignende steg: aktivere deltakerne, definere oppgaver og problemstillinger,

mobilisere til enighet og handling, og harmonisere nettverket ved å skape et godt miljø og forbedrede forhold.

Bardach (1998) hevder at samarbeidsorganisasjoner er bygget på to plattformer; den ene basert på tillit, lederskap og et interaktivt kommunikasjonsnettverk, den andre basert på kreative muligheter, intellektuell kapital, implementeringsprogrammer og -virksomheter, samt interessegrupper. Disse to plattformene vil på gjensidig måte forbedre kapasiteten til å styre eller lede nettverket mot sine mål.

Nettverklitteraturen beskriver beslutningsprosesser i nettverk i all hovedsak som konsensusorientert, og at konsensus sluttes gjennom forhandlinger. Bardach (1998: 232) sier at "*...collaboration is a matter of exhortation, explication, persuasion, give and take. To collaborate is to negotiate*". Innes and Booher (1999) slår fast at forhandlinger innen nettverk søker enighet, men kun etter at alle medlemmene har utforsket alle problemstillinger og interesser, og kun etter en betydelig innsats har vært gjort for å respondere kreativt på uenighet. Denne prosessen støttes av dualismen ved at en virksomhets representant til nettverket og nettverkets representant til virksomheten er en og samme person. Weiner (1990) konkluderer med at når man forhandler, så vil denne todelte lojaliteten skape et helt nytt tankesett og verdisyn for ledere som jobber i denne type systemer. Weiner hevder videre at man i nettverksledelse trenger teknikker utover de som er vanlig i organisasjonsledelse. Eksempelvis er myndiggjøring basert på informasjon mer enn på autoritet, og eksisterende organisatoriske strukturer er avhengige variabler for nettverkssystemer. Flere organisasjoner som jobber sammen kan bli modellert til nye systemer, hvor informasjonsflyten er linken mellom organisasjonene.

3.2 Strukturelle perspektiver

3.2.1 Den strukturelle rammen

Når vi her snakker om strukturelle perspektiver lener vi oss til Bolman og Deals (2009) strukturelle ramme. Den strukturelle rammen kan ses på som en organisasjonsform hvor struktur er det bærende elementet for effektivitet, måloppnåelse, arbeidsdeling m.m. Bolman og Deal (2009) viser til at opprinnelsen til det strukturelle perspektivet kommer fra to teoretiske utspring; Fredrick W. Taylor som opphavsmann til det han selv kalte "vitenskapelig ledelse", hvor spesialisering skulle bidra til maksimal effektivitetsutnyttelse, og "byråkratiets far" Max Weber som skapte en idealtypisk organisasjonsform basert på rasjonalitetsnormer.

Webers byråkratiske idealmodell er preget av hierarki, lover og regler, skriftlig saksbehandling, autoritet knyttet til stilling og ikke person, samt faglige kriterier for ansettelse og avansement (Heywood 2007).

Thompson (1967) hevder at usikkerhet er en stor utfordring for organisasjoner som opererer under rasjonalitetsnormer. To hovedkilder til usikkerhet er teknologi og omgivelser, men han fremhever også den menneskelige variabel. I dette legger han at enkeltmedarbeidere som skal hanskkes med en organisasjons usikkerhet, vil trenge desto mer rom for skjønnsutøvelse. Mer bruk av skjønn gir imidlertid en ny utfordring, nemlig hvordan kontrollere utførelsen av skjønnet.

Innenfor den strukturelle rammen ligger det noen grunnantagelser i bunn om at organisasjoner kun eksisterer for å nå fastsatte mål, at arbeidsdeling og spesialisering gir en positiv effekt, at det finnes en optimal struktur, at rasjonell styring og kontroll vil fremme effektivitet og minimalisere personlige faktorer, at strukturer må utformes i tilpasning til omgivelsene og sist men ikke minst at organisasjonsproblemer må ses på som strukturelle svakheter som kan rettes opp gjennom en omstrukturering. To hjørnesteiner i den strukturelle utformingen er differensiering (arbeidsfordeling) og integrering (innsatskoordinering/samordning).

I det strukturelle perspektivet er det av avgjørende betydning at mennesker plasseres i de riktige rollene og relasjonene, som kan gjøre det mulig å nå felles mål og ta hensyn til individuelle forskjeller. Strukturen skaper rammer for forventinger og samhandling mellom interne deltakere og eksterne interessenter, og kan bidra til å støtte eller begrense det organisasjonen er i stand til å oppnå. Adler og Borys (1996) hevder at typen av struktur er like avgjørende som graden eller rigiditeten. En formell struktur virker positiv hvis den gjelder til å få jobben gjort, men negativ dersom den blir en hindring, oppleves byråkratisk eller gir inntrykk av at den kun er ment i kontrolløyemed.

Arbeidsdeling og arbeidsfordeling er to problemer som står sentralt når det gjelder strukturell utforming. En stillingsbeskrivelse kan legge føringer for adferd ved å angi hva den enkelte skal eller ikke skal gjøre i gitte situasjoner og bidrar på den måten til forutsigbarhet og likebehandling. Dette kan imidlertid også føre til apati eller motstand (Argyris 1957, 1964). Å opprette avdelinger eller ulike roller kan gi spesialiseringsfortrinn, men det kan også resultere i suboptimalisering, dvs at hver enkelt enhet blir så opptatt av å nå sine egne mål at de mister det overordnede målet av syne (Bolman & Deal, 2009). Dette har gitt seg utspring i to ulike metoder for å knytte sammen og samordne enkeltindividers og avdelingers innsats for å nå organisasjonens mål; vertikal samordning og horisontal samordning. Den vertikale samordningen tar utgangspunkt i at høyere nivåer skal koordinere og kontrollere arbeidet til

underordnede gjennom formell myndighet, regler og retningslinjer og ved bruk av planleggings- og kontrollsystemer. Den horisontale samordningen er mindre formalisert og mer fleksibel enn autoritetsbundne systemer, og er begrunnet i at folks atferd ofte er uberørt av regler og systemer. Uformelle og formelle møter, arbeids- og prosjektgrupper, samordning, matrisestrukturer og nettverk er eksempler på teknikker som benyttes i horisontal samordning (ibid). Som regel må organisasjoner benytte seg av begge metodene. Vertikal samordning fungerer normalt best under stabile forhold, ved forutsigbare oppgaver og der ensartethet vektlegges. Horisontal samordning er å foretrekke ved komplekse oppgaver som skal løses i turbulente og raskt omskiftelige omgivelser.

3.2.2 Strukturelle dilemma

Bolman og Deal (2009) skisserer 8 ulike strukturelle dilemmaer. Det første dilemmaet som omtales er *differensiering kontra integrasjon* og handler om spenningsforholdet mellom arbeidsfordeling og samordning av innsats. Dess mer kompleks oppgave som skal løses, dess mer sentralt blir dette spenningsforholdet. Det neste dilemmaet gjelder *luker kontra overlapping*, og dette betyr at uklar fordeling av roller og oppgaver kan føre til at noen oppgaver blir glemt, mens andre oppgaver blir gjenstand for unødig mye ressursbruk fra flere aktører. *Underutnyttelse kontra overbelastning* handler om stukturell ubalanse ved at ressurser er uutnyttet et sted, mens det er mangel på ressurser et annet sted. Det fjerde dilemmaet beskrives som *mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet* og viser til at det må være en balanse i utformingen av direktiver og beskrivelser for å unngå at folk lager seg sine egne regler eller i motsatt fall blir så byråkratisk at de ikke kan tenke utenom rammene. *For mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet* omhandler utfordringene med isolasjon kontra for tett samordning. Bolman og Deals sjette dilemma angår for løs kontra for stram organisering av strukturene i en organisasjon. Stramme strukturer hemmer fleksibilitet, mens løse strukturer åpner for at en medarbeider ikke vet hva den andre gjør. *Uklare kontra altfor dominerende mål* gir utfordringer knyttet til at man har ulik oppfatning om de mål som skal nås. Det siste dilemmaet omtales som *uselvstendighet kontra egenrådighet* i arbeidet og handler om å balansere ansvaret den enkelte har for egne arbeids- og ansvarsområder.

3.3 Politiske perspektiver og makt

3.3.1 Den politiske rammen

Bolman og Deal (2009: 221) sier følgende i sin innledning til kapittelet om den politiske rammen: "*Sett fra det politiske perspektivet er politikk ganske enkelt den realistiske prosessen med å ta beslutninger, fordele knappe ressurser og avvæie divergerende interesser.*"

Grunnsetningene innenfor den politiske fortolkningsrammen bekrefter dette og sier i tillegg at organisasjonen er en koalisjon av interessenter, at det er varige motsetninger mellom koalisjonsmedlemmene, noe som medfører at konflikt er en del av hverdagen og makt den viktigste ressursen, og at forhandlinger mellom interessentene er det som gjør at mål kan formuleres og beslutninger fattes. Innenfor den politiske rammen utøves makt gjennom ulike maktkilder, og konflikter blir ikke nødvendigvis sett på som et problem som må løses, men som et normalt biprodukt av en organisasjon hvis ressurser er begrenset. Fra et utenforståendes ståsted kan den politiske rammen fortone seg som et sted hvor bare den sterkeste overlever.

I den politiske fortolkningsrammen settes det spørsmålsteget ved den "vanlige" oppfatningen om at organisasjoner har klare og konsistente mål som er fastsatt på toppen. Bolman og Deal (2009) har tolket Cyert og March fra 1963 dithen at i en organisasjon er alle medlemmer av en stor koalisasjon, og uansett om man jobber på toppen eller i bunn, så krever alle sin del av ressursene og hver enkelt forhandler seg frem til å få mest mulig av det de ønsker seg. Cyert og March hevdet også at ekstrabelønninger er avgjørende og at en koalisjon bare overlever dersom den tilbyr lokkemidler som er store nok til å holde på viktige koalisjonsmedlemmer.

Som nevnt er konflikter noe som er normalt og uunngåelig sett fra det politiske perspektivet, og istedenfor å løse konfliktene kan det være vel så viktig å ha strategier og taktikk for å håndtere dem. Utfordringen for ledere er å erkjenne og takle interessekonflikter og å opptre som en talsperson for sin gruppe på en politisk arena med mange interessenter. De må besitte evne til å forhandle, bygge allianser og oppnå avtaler som gavner deres gruppe (Bolman og Deal 2009).

Bolman og Deal (2009) lener seg på tidligere teoretikere når de beskriver lederens ferdigheter som politiker. Å stille opp handlingsplaner betyr i et politisk lys at man erklærer hvilke interesser man akter å forfølge og hvordan man skal få det til. To viktige elementer må være med i en handlingsplan; en *visjon* som hensyntar de involverte parters interesser på en god og balansert måte, og en *strategi for hvordan visjonen skal virkeliggjøres*. Pfeffer utdyper dette:

"Mange forestiller seg, delvis med rette, en politiker som en som vet å sette makt bak sine krav. Men den som skal lykkes med det, må vite hvor og hvordan makten skal settes inn." (1992: 172).

Videre må man kartlegge det politiske terrenget, noe som kan gjennomføres i fire trinn, jf Pichault (1993): 1) Finn ut hvor de uformelle kommunikasjonskanalene går, 2) finn frem de viktigste politiske påvirkningsagentene, 3) analyser mulighetene for mobilisering av både interne og eksterne aktører og 4) foregrip de strategiene som de andre kan forventes å anvende.

Nettverks- og koalisjonsbygging er sentralt for den som vil ha politisk innflytelse og Kotter (1985) viser til at dette gjøres gjennom fire grunntrekk som kan beskrives som å finne frem de relevante relasjonene, kartlegge hvem som kan tenkes å gjøre motstand, bygge relasjoner til potensielle motstandere og legge til rette for kommunikasjon, opplæring eller forhandlinger med disse, og til slutt, hvis sistnevnte skulle slå feil, omhyggelig velge ut mer subtile eller kraftfulle metoder.

Kjøpslaging og forhandling er sentralt i alle beslutningsrammer i det politiske perspektiv. Lax og Sebenius (1986) viser til at et grunnleggende dilemma ved forhandlinger er valget mellom å "skape verdier" og å "kreve verdier". De som er opptatt av å skape verdier går til forhandlingsbordet med et ønske om en vinn-vinn-løsning, mens de som krever verdier går knallhardt inn i forhandlingene der de gjør det som skal til for å vinne mest mulig. Innenfor en vinn-vinn-løsning har Fisher og Ury (1981) kommet frem til en strategi kalt "prinsipiell kjøpslåing" som er basert på fire deler: 1) Skill mellom mennesker og problem. 2) Fokuser på interesser, ikke på posisjoner. 3) Tenk ut alternativer som gir gevinst for begge parter i stedet for å låse seg til det første alternativet som melder seg for tanken. 4) Insister på objektive kriterier. Ifølge Bolman og Deal (2009) har verdikrevere et litt annet bilde av kjøpslåingsprosessen. Kjøpslåing er et spill med flere motiver og det er en prosess som er gjensidig avhengig av beslutninger. A oppnår mer makt dess mer A kan kontrollere Bs usikkerhetsnivå og i kjøpslåingsprosessen kan man skjønnsomt anvende trusler i stedet for sanksjoner. Det er i så fall avgjørende å kunne gjøre truslene troverdige, samt å beregne det riktige trusselnivået.

Når det gjelder moral og politikk legger Block (1987) til grunn at mennesker kan skaffe seg makt og myndighet gjennom innsikt. Han hevder at den politiske prosessen i organisasjoner er til hinder for at folk påtar seg ansvar, men at det finnes en positiv måte å forholde seg politisk på som vil bidra til myndiggjøring. Han hevder videre at enkeltmennesket ofte blir sårbart, avmektig og hjelpeløst i byråkratiske kretsløp, og at enkeltemennesket - for å unngå at makt

skal bli brukt mot oss av organisasjonen eller andre mennesker - utvikler selvbeskyttende manipulerende strategier. Det er således et lederansvar å bygge opp en organisasjonsstruktur med strategier og prosedyrer som fremmer myndiggjøring av den enkelte.

Pfeffer hevder følgende om strukturering av organisasjoner sett i det politiske lys:

"Siden organisasjoner er koalisjoner, og siden ulike deltakere har ulike interesser og ulike preferanser, vil det avgjørende spørsmålet ikke være hvordan en organisasjon bør være utformet for å bli mest mulig effektiv, men snarere hvem sine preferanser og interesser organisasjonen skal tjene...." (1978: 223).

Han mener videre at til tross for motstridende preferanser vil interessentene prøve å unngå langvarige konflikter, og vil derfor bli enig om hvordan makt og ressurser skal fordeles med avtaler som gjenspeiles i strukturen i organisasjonen. Pfeffer og Salancik (1978: 257) påstår at *"...organisasjoner er styrt av andre, involvert i en konstant kamp for autonomi og selvbestemmelse, og at de står overfor føringer og kontroll utenfra"*. Mye av arbeidet for en leder består derfor i å forstå og forholde seg til krav fra viktige eksterne interessenter, et arbeid som kompliseres av to utfordringer (ibid):

- 1) Organisasjonens forståelse av omgivelsene er ofte fordreid eller ufullstendig fordi organisasjonen bare handler ut fra de kunnskapene de er innrettet på å fremskaffe og istand til å fortolke.
- 2) Organisasjonen står overfor en rekke ulike interessenter med krav som ofte er innbyrdes motstridende.

3.3.2 Makt

Samarbeid er relasjon og koalisjon. Koalisjoner dannes fordi interessenter er gjensidig avhengig av hverandre. Men interessentenes interesser er ikke alltid sammenfallende. Motsetningen mellom interessentene i en koalisjon gjør det nødvendig også å bruke makt som fortolkningsramme. Samarbeidsforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern er en form for koalisjon. Studier av relasjoner og koalisjoner er studier av assymetri på et eller annet vis, og assymetri i relasjon er et uttrykk for skjevhet i maktforhold.

Det finnes mange teorier om og studier av makt. Robert Dahls maktforståelse fra 1957 (referert i Busch m.fl. 2007) er ofte brukt som et grunnleggende maktbegrep. Dahl forstår makt som det som gjør at aktør A kan påvirke aktør B i motsats til Bs interesser, ønsker eller

behov. Enkelt sagt er makt det som gjør at A får B til å gjøre/mene noe B ellers ikke ville gjort. I denne avhandlingen har vi valgt å fordype oss i en firedimensjonal maktforståelse. De tre første dimensjonene er hentet fra Steven Lukes' bok "Power: A radical view" (1974). Lukes forstår makt som direkte, indirekte og bevissthetskontrollerende. Direkte makt forstås i denne sammenhengen som når aktør A bestemmer over saker som angår aktør B og B har ytt en eller annen form for motstand mot A. Den direkte makten er åpen. Den indirekte makten forstås i denne sammenhengen som det som skjer før beslutninger fattes og hva som skjer i implementeringsfasen av en beslutning. Den bevissthetskontrollerende makten forstås derimot som en mer skjult form for makt. Aktør A utøver makt over aktør B ved å påvirke aktør Bs interesseoppfatning slik at den blir i tråd med As interesseoppfatning. Den fjerde dimensjonen har vi valgt å kalle den symbolske makten. Dette er en maktdimensjon som åpner opp for at heller ikke aktør A har den oversikten som skal til for å forstå at man er den dominerende aktøren i en assymetrisk relasjon mellom aktør A og aktør B. I det følgende vil vi se nærmere på vårt datamateriale i lys av denne firedimensjonale maktforståelsen.

3.3.2.1 Den direkte makten

Utgangspunktet for den direkte makten forstås som at enkelte aktører utøver makt over noen andre aktører i forbindelse med en beslutningsprosess. En beslutning i en organisasjon går gjennom det vi kan kalle en rasjonell beslutningsprosess fra problem til beslutning. Utgangspunktet for en sak er i noens interesse og saken resulterer i en beslutning som gjennomføres i organisasjonen med de konsekvenser en slik gjennomføring får. Det er kun de prosessene som foregår på selve beslutningsarenaen som omfattes av det som kalles direkte makt (Christensen og Jensen 2008). Maktanalysen av beslutningsprosessen handler følgelig om hvorfor og hvordan aktør A er i stand til å utøve tilstrekkelig makt over aktør B slik at beslutningen blir slik aktør A ønsker. Slik forståelse gjør også makt til et spørsmål om strategisk ledelse.

3.3.2.2 Den indirekte makten

Den direkte maktforståelsen forutsetter at alle problemer kommer på dagsorden og at alle beslutninger settes ut i live slik de var tenkt. Dette vil mange ganger ikke være tilfelle, noe som bringer oss over til en annen maktdimensjon; den indirekte makten. En slik maktforståelse stammer fra Bachrach og Baratz i 1962 (Christensen og Jensen 2008). Forståelsen tar utgangspunkt i utvelgelsen av saker og implementeringen av beslutninger i organisasjonen. Hvilke saker som kommer på beslutningstakernes dagsorden og hvilke som ikke kommer dit, er et uttrykk for makt. Så er også valg av beslutningsarena for saken.

Likeledes er den fortolkningen av beslutningen som skjer når beslutningen skal settes ut i live. Den indirekte maktforståelsen gjør også makt til et spørsmål om strategi, men da strategiske valg gjort i forkant og etterkant av beslutningsprosessen.

3.3.2.3 Den bevissthetskontrollerende makten

Både den direkte og den indirekte makten er åpen. Aktører, hendelser, saker og lignende er observerbare. Men maktutøvelse skjer også skjult. Christensen og Jensen kaller den tredje maktdimensjonen for bevissthetskontrollerende makt. Tankene er hentet fra Lukes (ibid). Den bevissthetskontrollerende maktforståelsen handler om hvordan oppfattelser påvirkes og hva vi faktisk oppfatter som et problem eller en mulighet som gjør at vi ønsker endring. Med en slik maktforståelse kommer begrepet "virkelige interesser" inn i forståelsen. Det skilles her mellom opplevd interesse som ligger i forkant av saksutvelgelsen i Bachrach og Bartz' maktforståelse, og virkelig interesse som finnes i forkant av opplevd interesse. Maktutøvelsen i den bevissthetskontrollerende makten handler om å forhindre at konflikter oppstår og motsetninger blir synlige. Lukes' hovedpoeng er at en aktør utøver makt over en annen aktør ved å påvirke vedkommendes interesseoppfattelse. Aktør A utøver makt over aktør B ved å påvirke aktør Bs interesseoppfatning slik at den blir i tråd med As interesseoppfatning. Ved slik maktutøvelse kommer ikke makten til syne i selve beslutningsprosessen. Den bevissthetskontrollerende makten er således i nært slektskap med strategi forstått som diskurs, noe vi kommer tilbake til senere i avhandlingen.

3.3.2.4 Den symbolske makten

Der den direkte, indirekte og bevissthetskontrollerende maktutøvelsen skjer som et resultat av rasjonelle handlinger, rommer denne fjerde maktdimensjonen komplekse handlingsforløp som ikke kan forklares ut fra rasjonalitet. Ofte er det mer enn en beslutningsarena i en organisasjon, og problemene er ofte komplekse, det vil si at de er flere og de henger gjerne sammen. I tillegg finnes det mange formålstjenlige løsninger på et problem og det er langt flere aktører med faktisk beslutningskompetanse i en organisasjon enn de som er anerkjente beslutningstakere i en rasjonell hierarkisk struktur. Makt handler altså også om de rammene som kulturelle normer gir organisasjoner og enkeltaktører. Samfunnsteoretikere som Weber (Engelstad 1999), Foucault (Sandmo i Engelstad 1999) og Bourdieu (Danielsen og Hansen i Engelstad 1999) har vært viktige for slik maktforståelse. Normer innarbeides over tid gjennom sosialisering og repeterende adferd. Dette gjør normer til institusjonaliserende rammer som kan oppleves som en del av virkeligheten. Den institusjonelle makten er følgelig å forstå som en kulturell størrelse. I en organisasjon finnes det en rekke spilleregler som

utgjør en felles forståelsesramme som styrer aktørenes adferd. Maktperspektivet ligger i den ureflekterte aksepten av en slik forståelsesramme.

Makt er også relasjonell. Mens de tre første maktdimensjonene vi har omtalt er av substansiell karakter, er den fjerde kulturell og relasjonell. Utgangspunktet i denne forståelsen er hvordan mennesker påvirker hverandres virkelighetsoppfatning i den sosiale transaksjonen som foregår i enhver sosial relasjon. En slik forståelse gjør virkelighetsoppfatning til noe dynamisk som er i konstant endring. Virkelighetsoppfatninger er konstruerte størrelser som gjennom sosiale relasjoner møter motstand av konkurrerende virkelighetsoppfatninger. Således oppstår arenaer der makt- og motmaktstrategier kjemper om eneveldet.

Formålet med barnevernloven i Norge er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt trygge oppvekstvilkår. Barnevernloven er en skjønnslov og ikke en rettighetslov. Dette innebærer at betroede ledere og ansatte på ulike nivåer i kommunalt og statlig barnevern har fullmakt til å iverksette tiltak for barn, unge og familier som man mener er nødvendig. Det gjør etter vår mening begrepet definisjonsmakt relevant i en studie av samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. For hvem bestemmer hva og hvorfor blir det sånn?

Pierre Bourdieu ønsker å overskride den teoretiske dualismen mellom den strukturorienterte og den handlingsorienterte samfunnsvitenskapen i sine studier og analyser av makt og styrkeforhold. Han mener de to perspektivene ikke er motpoler, men snarere "*partielle perspektiver som implisitt forutsetter hverandre*" (Danielsen og Nordli Hansen i Engelstad 1999: 45). Bourdieu mener det er sammenheng mellom makt og det han kaller fordeling av kapital. Han forstår kapital som et sett av relasjoner som er preget av ulikhet, utbytting og dominans. Bourdieus tanker ligner således på Marx' teorier om makt, men dreier seg om mer enn materielle interesser. Det dreier seg i vel så stor grad om "*det symbolske, det kognitive og det sosiale*" (ibid: 45). Økonomisk kapital er kun en av tre sentrale former for kapital i Bourdieus forståelse. Det er verd å merke seg at våre respondenter er opptatt av det økonomiske systemet og de økonomiske rammene barnevernet handler innenfor. Særlig får de økonomiske rammene innen statlig barnevern mye oppmerksomhet. Vel og merke er våre respondenter uenige i hvorvidt staten egentlig har eller burde ha stramme budsjettammer, men så godt som samtlige er opptatt av den økonomiske siden ved beslutningene i feltet.

Bourdieu fremhever også to andre former for kapital; den kulturelle og den sosiale kapitalen. Symbolsk kapital er samlebegrepet for de tre dimensjonene: økonomisk, kulturell og sosial kapital. "*Symbolsk kapital er et samlebegrep for egenskaper som blir tillagt høy verdi, og som høster stor anerkjennelse innenfor en sosial gruppe.*" (ibid: 55). Symbolsk kapital er altså å

forstå som sosiale praksiser der det blir produsert og konfirmert tro på betydningsfulle symboler. Bourdieu kaller slik produsering og konfirmasjon av tro for sosial alkymi.

Sosial alkymi er mulig dersom en innehar symbolsk kapital, altså økonomisk, kulturell og sosial kapital. Med økonomisk kapital mener Bourdieu materielle interesser og ressurser; investeringer og avkastninger i form av penger. Kulturell kapital derimot, er å forstå som evnen til å beherske en legitim kultur. Graden av kulturbeherskelse bestemmer graden av tilgangen til den kulturelle kapitalen. Å mestre fagspråket, iverksette tiltak i tråd med konvensjonell og tradisjonell praksis er eksempler på kulturkapitalistisk beherskelse. Vi mener å se til dels store ulikheter når det gjelder dette gjennom våre intervjuer. Sosial kapital er et begrep som omhandler sosialt nettverk og kontakter, samt sirkulasjon av informasjon. Har man sterk sosial kapital, mobiliserer man sine kontakter og oppnår det man ønsker i en gitt situasjon.

Det er sammensetningen av kapital som er sentral for Bourdieu. Han hevder at sammensetningen som regel er assymetrisk og at det varierer fra gruppe til gruppe hvilken type kapital en trenger mest av for å kunne få gjennomslag for det en ønsker. Den symbolske kapitalen er gjerne institusjonalisert i et felt og fungerer som en lærd kode. En kode som folk med samme type sosial valuta er inneforstått med. I dette ligger et grunnlag for sosialt hierarki som gjenkjennes av de som er tilstede og anerkjennes av de fleste av dem. Vi mener å se at sammensetningen av kapital hos sentrale aktører i henholdsvis kommunalt og statlig barnevern er helt sentralt for beslutningsutfallet i enkeltsakene. Heldig er det barn som får tildelt den saksbehandler med høy grad av symbolsk kapital.

Det finnes også noe symbolsk kapital som er mer individuelt basert og som har sin bakgrunn i betingelser som alder, kjønn og etnisitet. Dominans av grupper eller enkeltpersoner i et samarbeid er også betinget av slik individuelt basert symbolsk kapital. Bourdieu er også opptatt av at kapital kan være feltspesifikk. Enkelte egenskaper, evner eller ressurser kan gi sterk kapital i et felt, men ha nevneverdig lavere avkastning i andre felt. Felt forstås i denne sammenheng som et sosialt mønster, et sett meningssammenhenger som gir retning til deltakernes forståelse av den sosiale verden. Vi vil se nærmere på slik feltspesifikk kapital og beherskelsen av denne senere i avhandlingen.

De grunnleggende formene for kapital: økonomisk, kulturell, sosial, kroppsliggjort og feltspesifikk kapital, "veksles" på et vis til det Bourdieu kaller symbolsk kapital. Dette skjer gjennom ulike former for sosial alkymi. Graden av sosial kapital er avgjørende for graden av innflytelse og dominans. Bourdieus forståelse av symbolsk makt kan oppsummeres med hans egne ord:

”Symbolsk makt er en makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og til å tro på en verdensoppfatning, til å bekrefte den eller til å forandre den, og gjennom verdensoppfatningen også handlingen i verden, og dermed verden selv. Symbolsk makt er en nesten magisk makt som gjør det mulig å oppnå det samme som en kan oppnå med styrke (fysisk eller økonomisk), og det takket være den spesifikke mobiliseringseffekten (...)” (Bourdieu 1994: 45)

Bourdieus teorier om makt er tett knyttet til hans teorier om ulikhet. Han bruker tradisjonelle økonomiske begreper som akkumulasjon, reproduksjon og transformasjon av kapital, men utvider begrepenes rammer og benytter dem til analyser av det han kaller sosiale felt. Utgangspunktet for Bourdieus forståelse av ulikhet er at individene i en gruppe antas å utvikle disposisjoner og interesse med åpenbare interne fellestrekk. De vil derfor oppføre seg noenlunde likt og ha relativt like interesser og holdninger. Bourdieus aktørsyn er at personer handler strategisk, men at disse strategiene ikke er et resultat av bevisst beregning og kalkulering. Han viser dette ved å peke på at ulike praksismåter bidrar til reproduksjon av kapital selv om den eller de som utfører handlingene ikke har eksplisitt og bevisst planlagt dette. Vi har ønsket å undersøke hvorvidt slike ubevisste strategiske handlinger styrker et allerede etablert dominansforhold mellom kommunalt og statlig barnevern. Eller sagt på en annen måte: Hvem bestemmer egentlig hva og hvorfor blir det sånn?

Grunnlaget for slike ubevisste strategiske handlinger ligger i det Bourdieu kaller habitus. Habitus er et *”praksisførende og praksisgenererende prinsipp”* (Danielsen og Nordli Hansen i Engelstad 1999: 49) som gjerne er felles innenfor en gruppe. Bourdieus habitusbegrep kan hjelpe oss til å forstå hva som skiller grupper fra hverandre. Habitus er skjema for handling og forståelse som er inngravert og kroppsliggjort i oss. For Bourdieu er mennesket grunnleggende sosialt. Sanserintrykk, det materielle, språket, skikkene og vanene som omgir oss og som vi omgir oss med er byggesteiner i vår habitus. Det er den menneskelige habitus som gjør at medlemmene av en gruppe synes å utvikle lik måte å ordlegge seg på, har like meninger, lik virkelighetsoppfatning og lignende. Faglig skjønn er et fenomen som i stor grad er preget av det menneskelige habitus. Vi vil se nærmere på likhetstrekk og forskjeller i uttrykt habitus i henholdsvis kommunalt og statlig barnevern. Bourdieu er også opptatt av at det kan komme konflikt mellom ulike forventninger til oss som individer, at våre habituser kan stå i konflikt til hverandre (Bourdieu 1994: 38-48). Den mest grunnleggende og effektive formen for makt er i følge Bourdieu den som virker gjennom ureflektert overtagelse av skjemaer og prinsipper for forståelse og klassifikasjon som er i tråd med de til enhver tid gjeldende tradisjoner, institusjonelle ordninger og dominansforhold. Det er dette som bidrar

til ideen om det nødvendige, naturlige og det vi tar for gitt. Skjemaer for disse forståelsene, klassifikasjonene og denne produksjonen av handling er altså nedfelt i det Bourdieu kaller habitus.

Som hjelp for å forstå slike strukturerende strukturer presenterer Bourdieu begrepet doxa. Dette er et gresk uttrykk som betyr hverdagslig kunnskap. Common sense er det vanligste brukte begrepet i sosiologien for dette. På norsk kan vi kanskje si sunn fornuft. Doxa preger det *"selvbekreftende kretsløp mellom sosiale strukturer, kategorier, erfaringer og praksiser som både er tilpasset de sosiale strukturene og bidrar til å gjenskape de samme strukturene"* (Danielsen og Nordli Hansen i Engelstad 1999: 63). Handlemåter som er tilpasset samfunnsforholdene blir gjennom doxa tatt for gitt og fremstår som naturlige. Vi vil se nærmere på hvilke former for doxa som styrer tiltaksvalg i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern.

Når beslutninger skal fattes i forvaltningen på bakgrunn av faglig skjønn fra en eller flere betroede fagpersoner, så som i barnevernsaker, gjøres dette på bakgrunn av klassifisert og definert virkelighets- og egenforståelse. Grupper og enkeltpersoner med slike privilegier vil alltid argumentere for at disse privilegiene er rettferdige og resultat av en form for logikk. Bourdieu hevder at personer med spesielle privilegier derfor vil søke å få andre til å godta den gjeldende dominans-fordelingen. Alle som har makt vil prøve å rettferdiggjøre seg selv og sin makt i møte med andre. For å gjøre det benytter man gjerne strategier med symbolsk innhold. En, i følge Bourdieu, svært effektiv strategi er å arbeide for å få gjennomslag for klassifikasjoner som medfører at ens egen gruppe kommer fordelaktig ut.

Bourdieu er opptatt av de dominansforhold som oppfattes som rettmessige og som ikke blir avslørt som maktutøvelse. Slike former for dominans blir ikke oppfattet som vold og fører derfor heller ikke til avmakt. Situasjonen blir snarere oppfattet som at det hersker ro og orden. Et relevant spørsmål er imidlertid hva det er som gjør at folk aksepterer den autoriteten som er grunnlaget for slike rettmessige dominansforhold. Fafo-rapportene avdekker til dels store samarbeidsutfordringer mellom kommunalt og statlig barnevern. I vår studie er vi vel så opptatt av å se på hva det er som gjør at samarbeidet fungerer godt. Vi har derfor sett på hvorvidt det er etablert et dominansforhold som oppfattes som rettmessig og med det gir enkelte personer legitim definisjonsmakt over klassifikasjonsstrategiene i barnevernsfeltet. Bourdieu hevder at det ikke er rettsgrunner, henvisning til normer eller prinsipper, ei heller rasjonelle argumenter, som ligger bak et slikt legitimt herredømme. Dette fordi slikt herredømme verken må legitimeres eller rettferdiggjøres. Det tas kort og godt for gitt.

Symbolsk makt utøves gjerne ved å klassifisere og navngi. Vi vil i vår studie se nærmere på hva den skjulte maktkampen i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern står om. Bourdieu sier at den som innehar sterk symbolsk kapital har en illokusjonær kraft. Å ha slik illokusjonær kraft betyr altså at du er i en posisjon, til riktig tid og riktig sted, for at det du sier blir ilagt tyngde og verdi. En har sterk illokusjonær kraft dersom det en sier er i samsvar med rådende institusjonelle forutsetninger. Og gjennom det struktureres de allerede gjeldende strukturer.

"...symbolsk makt virker bare når den anerkjennes, det vil si når det vilkårlige ved den miskjennes. Det betyr at den symbolske makten ikke bor i de symbolske systemene i form av illokusjonær kraft, men at den definerer seg i og gjennom et bestemt forhold mellom de som utøver makt, og de som makten utøves på, det vil si selve strukturen til det feltet hvor tro produseres og reproduseres. Det som gir ord og ordrer makt, makt til å opprettholde eller undergrave orden, det er troen på ordenes og talerens legitimitet, en tro som det ikke tilligger ordene å skape." (Bourdieu 1994: 45)

Det er relasjonene mellom posisjoner i et sosialt felt, og mellom aktørene som befinner seg i dette feltet, som gir bestemte ytringer deres illokusjonære kraft (ibid). Vi vil i analysedelen komme tilbake til hvordan illokusjonær kraft blir brukt til ytterligere å strukturere allerede etablerte strukturer i samarbeidsstrukturene mellom kommunalt og statlig barnevern. Vi har vel alle erfart at enkelte aktører uttaler seg på vegne av en gruppe, enkelte prinsipper og kategorier uten at det er klart definert at denne aktøren har en formell posisjon som tilsier dette. Bourdieu kaller dette delegasjonens mysterium. Han mener at aktører kan gjøre dette fordi de i det aktuelle feltet har den illokusjonære kraften til å klassifisere.

Gjennom denne redegjørelsen har vi belyst makt i fire ulike dimensjoner. Således har maktbegrepet forflyttet seg fra et individ- og konkret nivå til et abstrakt nivå. Den enkelte dimensjon alene blir fattig, men som en helhet kan dimensjonene gi en fordypet maktforståelse som kan være nyttig for utøvelse av ledelse i en organisasjon.

3.4 Strategisk ledelse

Hva betyr egentlig strategi? *"Strategi defineres gjerne som et foretaks planer, metoder og grep for å realisere foretakets misjon eller oppdrag."* (Busch m.fl. 2007:11). Men for å kunne bli et anvendelig begrep velger vi å ytterligere avgrense og konkretisere forståelsen av strategi. Strategiske endringsprosesser handler om å kombinere overblikk, innblikk, tilbakeblikk og framblikk på en slik måte at organisasjonens identitet, oppdrag, visjoner og initiativer tydeliggjøres. Eller sagt på en annen måte: *"Strategiske endringsprosesser i en organisasjon handler om å analysere seg fram til hvem er vi, hva er vår misjon og strategiske posisjon, hva er vår visjon og ønskede strategiske posisjon samt hva er våre endringsstrategier"* (Busch m.fl. 2009).

"Det dreier seg om hvordan et foretak med utgangspunkt i en forretningsidé eller et bevisstgjort eksistensgrunnlag (misjon) og særpreget kompetanse skal nå sine langsiktige mål gjennom utvikling av de kontraktmessige relasjoner til foretakets nåværende og nye koalisjonspartnere." (Johnson m.fl. 2008:21).

Med støtte i de nevnte kilder har vi endt med følgende definisjon av begrepet strategi:

En organisasjons langsiktige retning både når det gjelder innhold og omfang, som gjennom sammensetning, utnyttning og omdanning av tilgjengelig ressurser og kompetanse, har til hensikt å oppnå fortrinn og forbedring for å tilfredsstille interessentenes forventning.

Bolman og Deal (2009) diskuterer hva ledelse er og peker på at ledelse ikke er noe konkret, men noe man kun finner i relasjoner. Ledelse er sådan knyttet til hva aktørene i relasjonene forestiller seg. Ofte er bildet av ledelse forbundet med det å inneha makt, men like sentralt står forventningen om at ledere skal overtale eller inspirere, skape samarbeid og bidra til å nå mål som overskrider snevre egeninteresser. Det vises blant annet til Gardner når de skriver at *"...ledere tenker langsiktig, ser utover så vel innover, og øver innflytelse på interessegrupper også utenfor sitt umiddelbare myndighetsområde. De vektlegger visjon og fornyelse og har den politiske dyktighet som skal til for å mestre motstridende krav fra mange og ulike interessegrupper."* Disse elementene kjenner vi igjen i Busch m.fl. (2007) forståelse av ledelse som *"et forpliktende samspill mellom mennesker om mål og midler"* og er hva vi legger til grunn for betydningen av begrepet ledelse. For å belyse ledelsesaspektet og hvilke strategier som finnes for dette innenfor barnevernssamarbeidet, vil vi gjøre nytte av de fire

strategiske linsene til Johnson m.fl. (2008). Linsene viser fire strategier for hvordan man kan forstå og implementere ledelse i en virksomhet.

3.4.1 Strategi som diskurs

Når Johnson m.fl. (2008) trekker fram diskurs som et perspektiv på strategi, tilføres begrepet strategi en dimensjon som gir en utvidet og forbedret forståelse. Strategi forstått som diskurs er å forstå strategi som noe som kommer til uttrykk gjennom språk og med det å skape en felles forståelseshorisont om hvor organisasjonen er og skal, samt hva som fungerer på hvilke måter i dag og hva som må endres for å komme dit man vil.

Med en slik forståelseshorisont vil strategisk utvikling forstås som et resultat av at ledere kommuniserer, forklarer og vedlikeholder strategier og på en slik måte oppnår innflytelse, makt, legitimitet og identitet, både som strateger og for strategien i organisasjonen. I følge Johnson m.fl. (2008) vil strategisk ledelse i lys av denne forståelsen innebære å fortolke organisasjonens kontekst, fortolke og forklare organisasjonens strategiske endringer, utvikle organisasjonens strategiske språk samt å utforske og utfordre konsepter, ideer og antakelser som tilsynelatende blir tatt for gitt i organisasjonen.

Strategi forstått som diskurs er i nært slektskap med forståelsen om "språkskapende ledelsesprosesser" som en del av "atferdsmessige endringsstrategier", presentert i Busch m.fl. (2007). Denne forståelsen handler om de kognitive egenskaper, de motiver og de emosjoner som interessentene, både enkeltvis og som grupper, bringer inn i en organisasjon. Deres personlige egenskaper påvirker hvordan koalisjonen av interessenter får konstruert organisasjonen gjennom avtaler. Egenskapene påvirker også hvordan en organisasjon får transformert bidrag til belønning samt hvordan organisasjonens målrettede funksjonalitet opprettholdes og utvikles. Men for at påvirkningen skal være i tråd med organisasjonens strategi må det snakkes og skrives i samspill med de menneskene som representerer interessentene i en organisasjon.

"Mål skal formuleres, og problemer skal løses i et samspill mellom interessentene. For at dette samspillet skal fungere, må aktørene ha evne til å kommunisere med hverandre; de må utvikle et felles begrepsapparat eller språk" (Busch m.fl. 2007:28).

Dersom en organisasjon skal endre seg, må den enkeltes atferd endres.

Språkskapende ledelsesprosesser omhandler beslutningsspråk, atferdsspråk og systemspråk i følge Busch m.fl. (2007). Med beslutningsspråk menes språk som tar sikte på å beskrive og behandle en situasjon med den hensikt å gi grunnlag for å treffe den beste beslutningen, når en organisasjon står over for strategiske valg. Språket som velges i slike sammenhenger følger ofte en rasjonell logikk og har sin tradisjon i bedriftsøkonomisk terminologi. Med adferdsspråk menes det språk som tar sikte på å regulere menneskelig adferd i organisasjonen. Språket som velges i slike sammenhenger følger ofte atferdsvitenskapelig terminologi og forståelse. Med systemspråk menes språk som har til hensikt å harmonisere og regulere et systems samspill med sine omgivelser. Det kreves at ledelsen tilpasser språkdimensjonene til de ledelsesutfordringer som er til stede til enhver tid i en organisasjon. Det er behov for å etablere et felles språk både for på beslutnings-, adferds- og systemnivåene i en organisasjon for at organisasjonen skal få gjennomført sine ønskede endringsstrategier.

3.4.2 Strategi som design

Strategi forstått som design er å forstå strategi som et resultat av logiske, lineære og analyserbare prosesser. Strategisk utvikling forstås som rasjonelle planleggings- og beslutningsprosesser der organisasjonens styrker og begrensninger vurderes for så å beslutte en tydelig strategisk retning og danne grunnlag for gjennomføringen av strategiene. Slikt syn innebærer funksjonalistiske perspektiver og bygger på økonomiske teorier om rasjonelle valg. Strategiske beslutninger tas gjennom systematiske analyser, strategisk posisjonering og vurderinger av hva som er optimalt. Dette foregår i lineære prosesser – først analysere, deretter beslutte, for så å gjennomføre endringen. I lys av et slikt strategisyn forstås organisasjoner som hierarkiske, rasjonelle og mekaniske systemer. Følgelig forstås strategisk ledelse som å utøve makt og å ha legitimitet samt å ta rasjonelle valg i en rasjonell verden. Toppledernes rolle vil med denne forståelsen i hovedsak være strategiske besluttere.

3.4.3 Strategi forstått som erfaring

Strategi forstått som erfaring er å forstå strategi som et produkt av individers tidligere erfaringer og organisasjonskultur. Dette synet på strategi har mindre fokus på rasjonalitet, men fremhever organisasjoners sosiale, kulturelle, menneskelige og politiske relasjoner. Strategisk utvikling forstås som resultatet av individuell og kollektiv erfaring og kultur. Strategi er et resultat av naturlige prosesser. Det betyr at kognitiv forutinntatthet er uungåelig. Videre at fremtiden blir forstått i lys av fortiden, men samtidig at erfaring bekrefter legitimitet og makt i og til en organisasjon. Strategier utvikles trinnvis gjennom individuelle og kollektive læringsprosesser i en organisasjon. Slike læringsprosesser skaper mønstre av

grunnleggende antakelser og strategisk ledelse forstås dermed som å bekrefte, utforske og utfordre erfaringer som blir tatt for gitt i organisasjonen. Strategi forstått som erfaring innebærer et fortolkende teoretisk perspektiv og bygger på institusjonell teori.

3.4.4 Strategi forstått som idé

Strategi forstått som idé er å forstå strategi som et produkt av nye ideer i og rundt organisasjonen. Strategisk utvikling forstås som et resultat av ideer som bobler opp fra evolusjon, mangfold, variasjoner og uenigheter i og rundt en organisasjon. En slik forståelse rommer vel så mye destruksjon og dekonstruksjon, som konstruksjon og rekonstruksjon. Enkelt sagt handler dette strategisynet om å forstå strategi som et resultat av en søke-lære-prosess, altså om innovasjon og entreprenørskap. Organisasjoner forstås i denne sammenhengen som komplekse systemer med muligheter for flere ulike organisatoriske strukturer i samme organisasjon. Strategisk ledelse i lys av denne forståelsen innebærer å utfordre og utforske, å eksperimentere, å tilpasse kontroll- og regelaspektet slik at innovasjon ikke hemmes og hindres, samt å legge til rette for samhandling og samarbeid med andre organisasjoner. Toppleders rolle i lys av idélinjen er mer å forstå som en veileder som skaper modeller for gjenkjennelse og gode omgivelser for innovasjon og entreprenørskap. Strategi forstått som idé innebærer et entreprenør- og innovasjonsteoretisk perspektiv samt naturvitenskapelige teorier om kompleksitet.

I forbindelse med idélinjen vil vi se litt nærmere på innovasjonsaspektet. Johnson m.fl. definerer innovasjon som:

"Innovation involves the conversion of new knowledge into a new product, process or service and the putting of this new product, process or service into use, either via the marketplace or by other processes of delivery." (2008:325).

Fritt oversatt forstår vi dette som at innovasjon omfatter implementering av ny kunnskap inn i et nytt produkt, prosess eller tjeneste og å ta i bruk produktet, prosessen eller tjenesten, enten via markedet eller andre leveranseprosedyrer.

Ordet innovasjon kommer fra latin og betyr å fornye eller skape noe nytt. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den har kommet til praktisk anvendelse. Den må altså nå et marked med brukere eller kunder. Dette kan skje på flere måter – ved å lansere en ny vare eller en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, en ny anvendelse, alternativt ved markedstilpasninger eller gjennom nye organisasjonsformer som skaper økonomisk verdi. Det

er ofte andre enn idéskaperen som står for selve innovasjonen, som for øvrig kan finne sted på andre steder og lenge etter ideen ble oppfunnet. For å gjøre ideer til innovasjon må man vanligvis kombinere flere typer kunnskap og ressurser. Innovative ledelsesprosesser er rettet mot adferdssystemet hvor fokuset er organisasjonslæring og kompetanseutvikling. Prosessene foregår både på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå. Hensikten er å betjene interessentene gjennom tilgjengelige ressurser ved å arbeide "smartere". Innovasjon vil prinsipielt innebære følgende aktiviteter; organisasjonslæring, systematisk prosjektutvikling og prosjektimplementering. Den største utfordringen hva gjelder innovasjon er ledelse. Ledere i det offentlige må være innovatører for fortsatt å kunne fremstå som effektive og virksomme. Ledere må vite når vedkommende skal gripe inn og ta styringen og samtidig gjøre vurderinger for når vedkommende skal holde seg unna å la ting få utvikle seg selv. Lederen må ha evnen til å lytte i tillegg til å lese situasjoner godt.

3.5 Den teoretiske forankringen i det videre arbeidet

Våre teoretiske perspektiver vil ligge som et utgangspunkt for det videre arbeidet med avhandlingen og danner det naturlige bakteppet når vi gjør vår empiriske analyse i kapitlene 5, 6, 7 og 8. Men også i det påfølgende metodekapittelet hvor vi omtaler hvordan vår undersøkelse er gjennomført vil vårt teoretiske blikk kunne skimtes. Vi sier at vi vil beskrive, forstå og forklare hvordan samarbeidet mellom kommunal og statlig barnevernmyndighet fungerer – og kanskje også bidra til forbedringer. Dette skal gjøres i dialog med mennesker som opplever selve samarbeidsrelasjonen i sitt hverdagsliv og som har et nært forhold til den. For oss som studenter – og som ikke er en del av denne relasjonen til daglig – kan dette vanskelig gjøres uten noen teoretiske referanserammer eller perspektiver som kan hjelpe oss til å forstå eller forklare den virkeligheten våre respondenter opplever.

4. Metode

Samarbeidsrelasjoner kan ses og forstås på mange måter – også innenfor det feltet vi undersøker i denne avhandlingen, altså samarbeidet mellom statlig og kommunal barnevernsmyndighet. Som vi viser til innledningsvis er det flere aktører som har undersøkt og utredet samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern og som gir viktig bakgrunnsinformasjon for vår avhandling. I vår undersøkelse går vi dypere inn i samarbeidsrelasjonen mellom statlig og kommunal barnevernsmyndighet, og prøver å belyse dette fra et nytt perspektiv ved hjelp av organisasjons- og ledelsesteori. Hvordan vi har gått frem redegjør vi for i dette kapitlet hvor vi beskriver vår vitenskapelige tilnærming, vårt forskningsdesign, samt datainnsamling og analyse.

4.1 Teoretisk rammeverk - vitenskapsteoretiske avklaringer og avgrensinger

Gjennom vår problemstilling "Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunal og statlig barnevernsmyndighet i viktige samhandlingssituasjoner?" ønsker vi å undersøke samspillet mellom mennesker når de møtes i samhandlingssituasjoner, samt hvordan de forholder seg til hverandre og til sine organisasjoners rammer, og hvordan de handler i forhold til dette. Som Nyeng (2008) sier er det å studere handling det samme som å studere menneskers helhetlige livsverden. Helheten må forstås i lys av delene og delene må forstås i lys av helheten. For å få et innblikk i meningen bak menneskelig handling må vi være tilstede i situasjonen, vi må være i dialog med mennesker og vi må fortolke det som skjer. Dette ses på som en hermeneutisk tilnærming, og er den tilnærmingen som har vært et naturlig utgangspunkt for vår undersøkelse. Vi skal nedenfor se litt nærmere på koblingen mellom hermeneutikken og vår studie.

Forskningsmålet ved hermeneutikken er å skape forståelse for hvorfor ting er som de er (Jacobsen 2005). Fra de bakgrunnsdokumenter vi har benyttet som kilder vet vi allerede en del om samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. Eksempelvis sier Fafo-rapport 2010:27 at "*De små kommunene er mer fornøyd med kvaliteten på alle tiltakene fra Bufetat enn større kommuner og store byer.*" (Gautun 2010). I vår undersøkelse prøver vi blant annet å forstå hvorfor det er forskjell på opplevd kvalitet på tiltak fra Bufetat. Henger det sammen med rammene Bufetat har å forholde seg til, eller hvordan kommunene forholder seg til disse?

Eller har det noe å gjøre med strukturene eller relasjonene i samarbeidet? Eller kanskje er det et ledelsesaspekt som ligger bak?

Gjennom hermeneutikken skaffer vi oss kunnskap ved å studere hvordan mennesker fortolker og lager mening av en virkelighet. For å få til dette er det nødvendig å snakke med mennesker og få innsikt i deres forståelsesverden. En av grunntankene i hermeneutikken er at en alltid forstår noe på grunnlag av visse forutsetninger. Disse forutsetningene blir ofte kalt forforståelse. Dette kan være språk og begreper, trosoppfatninger og personlige erfaringer. Som student eller forsker vil en også trekke med seg det en har av uformell og formell kunnskap, egne holdninger og verdier. Kunnskap oppstår i en vekselvirkning mellom det å undersøke fakta og det å rette kritisk bevissthet mot vår egen måte å undersøke fakta på, dypst sett en bevisstgjøring av vår måte å eksistere som menneske på (Nyeng 2008). I hermeneutikken benyttes det en holistisk tilnærming, hvilket betyr at fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i. Forskerens egen rolle og forforståelse er ikke unntatt denne sammenhengen.

Den hermeneutiske posisjon er et av to perspektiver innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. I kontrast til hermeneutikken står positivismen. Positivismen bygger på kjensgjerninger gjort gjennom erfaring. Viten er begrenset til sansedata, og denne viten nås gjennom metodisk og vitenskapelig observasjon av "virkeligheten". Idealet er forskning som holder seg til målbare fakta for dermed å kunne avdekke generelle fenomener og formulere teorier om disse. Det positivistiske grunnsynet er at verden er objektiv, den kan studeres på en objektiv måte og vi kan opparbeide oss en objektiv kumulativ kunnskap om den (Jakobsen 2005). Vi mener imidlertid at en positivistisk forståelse ikke gir oss tilgang til hva mennesker mener, tenker og føler da vi kun får observert deres oppførsel. Etter vår mening rommer ikke den positivistiske tilnærmingen det faktum at vi som skal gjennomføre undersøkelsen og fortolke det innsamlede materialet faktisk er mennesker. Med det mener vi at positivismen ikke tar på alvor at mennesker som skal beskrive mening i samspillet mellom mennesker gjennom det også skaper mening.

Vitenskapsteori dreier seg om hva forskning er og handler om å produsere kunnskap. Vitenskapelig kunnskapsutvikling handler derfor om å unngå rene spekulasjoner ved å gå til kilden. Dette innebærer å studere virkeligheten slik den fremstår i erfaring. Hermeneutikken skaffer seg kunnskap ved å studere hvordan mennesker fortolker og lager mening av en virkelighet. I vår avhandling har vi søkt å produsere kunnskap om samarbeidet mellom mennesker i statlig og kommunal barnevernsmyndighet. Kunnskapsinnhenting har skjedd gjennom kvalitative metoder, noe vi beskriver mer inngående i det videre.

4.2 Forskningsdesign

Utgangspunktet for vårt forskningsdesign er at vi ønsker å finne ut mer om samarbeidet mellom kommune og stat innenfor barnevernsfeltet. Men snarere enn å finne i hvor stor grad det eksisterer samarbeidsproblemer eller hvor mange som mener hvordan samarbeidsproblemer kan løses, ønsker vi å gå i dybden når det gjelder selve samarbeidsrelasjonen. Fafo-rapport 2010:27 har kartlagt omfanget av problemet og Fafo-rapport 2009:49 har satt oss på sporet av hvor det er mer kunnskap å finne. Vårt ønske om dybdeinnsikt ekskluderer det ekstensive design som undersøker mange enheter i et forsøk på å få en presis beskrivelse av omfang, utstrekning eller hyppighet av et fenomen (Jacobsen 2005). Vi vil heller, gjennom et intensivt design, prøve å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig i samarbeidsrelasjonen, samt få frem en helhetlig forståelse av forholdet av samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern og den konteksten de befinner seg i (ibid).

Forskningsdesign viser til oppbyggingen av en undersøkelse, dvs hva som skal undersøkes, hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Målet er at vi gjennom det forskningsdesign vi velger, skal finne svar på våre forskningsspørsmål. I vår avhandling skal vi undersøke samarbeidsrelasjoner, de vi skal undersøke er barnevernet på statlig og kommunalt nivå, og undersøkelsen gjennomføres ved hjelp av kvalitative metoder.

Problemstillingen vår definerer undersøkelsens formål og viser at vi ønsker å si noe om hvordan samarbeidet i barnevernet fungerer. Vi ønsker å beskrive og forklare handlinger i samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern, og ikke minst ønsker vi å forstå dem. Johannessen m.fl. (2004) viser til at det i en forstående undersøkelse forutsettes at fenomenet oppfattes som en helhet som ikke kan forstås ved å beskrive noen få isolerte kjennetegn, og at det som skal avdekkes er de meninger og betydninger som individet har nedlagt i det som oppfattes som et kulturelt og sosialt fenomen.

4.2.1 Casestudier

For å komme inn i den dypere forståelsen av samarbeidet mellom det statlige og det kommunale nivået i barnevernet ser vi det som hensiktsmessig å studere noen få enheter. Johannessen m.fl. (2004: 84) sier at "*...casestudier kan være en grundig undersøkelse av hvordan mennesker handler og samhandler med hverandre i en bedrift*", og dette føler vi stemmer godt overens med den undersøkelsen vi ønsker å gjøre. Vi ønsker å beskrive hvordan barnevernssamarbeidet mellom kommune og stat fungerer i konkrete samhandlings-

situasjoner. Men vi vil også forklare hvorfor samarbeidet arter seg som det gjør og gjennom det forhåpentligvis bidra til å forbedre samarbeidet. I tillegg ønsker vi å se på hvilke eventuelle ledelsesstrategier som ligger til grunn for dette samarbeidet. Dette kan forstås ut fra Jacobsens (2005) beskrivelse av hvilke tre situasjoner casestudier egner seg spesielt godt for:

- når man søker en inngående forståelse av en spesiell hendelse
- når man skal beskrive et spesielt sted (for eksempel en organisasjon) og ønsker å få informasjon om selve konteksten
- når man søker å utvikle eller videreutvikle teori basert på funn i en dybdeundersøkelse

Når vi skulle bestemme oss for hvilke og hvor mange case vi skulle ha med i undersøkelsen, var det viktig for oss å finne samhandlingssituasjoner som var relativt sammenlignbare med hensyn til deltakere, møtepunkt og tema, dvs at aktører fra både stat og kommune deltok, at møtene var formaliserte som en del av barnevernsarbeidet og at temaene som ble diskutert var gjenkjennbare fra case til case. Det var også sentralt for oss å få snakke med ledere som kjente de konkrete samhandlingssituasjonene. Vi har altså benyttet oss av en strategisk utvelgesmetode hvor vi har vært mer opptatt av hensiktsmessighet enn representativitet (Johannessen m.fl. 2004). Vi har hatt mulighet til å være selektive og bevisste i våre valg av case da vi ikke har til hensikt å foreta statistiske generaliseringer gjennom vår undersøkelse, men heller generere overførbar kunnskap og få mer utfyllende kunnskap om det fenomenet vi undersøker.

Vi har i caseutvelgelsen utnyttet det fortrinn at en av oss har førstehånds kjennskap til barnevernsfeltet siden vedkommende er ansatt i Bufetat. Dette har gitt oss mulighet til å finne arenaer og velge case som gir oss mulighet til bedre å forstå det feltet vi undersøker. Eksempelvis gjorde dette det mulig for oss å utfordre fagteamene i aktuell region til å foreslå kommuner hvor det i tidsperioden ble jobbet med vanskelige tiltakssaker. Dette kommer vi nærmere tilbake til under punkt 4.3 om utvalgsstrategi.

Et av aspektene vi ønsker å studere i vår undersøkelse er det ledelsesstrategiske. Dette tilsa at det ikke bare var nødvendig å snakke med de saksbehandlere som var direkte involvert i sakene, vi måtte også snakke med deres ledere. Dette for å kunne belyse samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern på flere nivåer uten å flytte fokuset fra de fagteam og kommuner som var samlet rundt den enkelte sak.

Yin (1994) har kommet frem til fem komponenter som er sentrale ved gjennomføring av casestudier og som vår avhandling også bygger på:

1. Problemstilling og forskningsspørsmål (kap 1)
2. Teoretiske antagelser (kap 3)

3. Analyseenheter (kap 2)
4. Logisk sammenheng mellom data og antagelser (kap 4)
5. Kriterium for å tolke funn (kap 5, 6, 7 og 8)

4.3 Utvalgsstrategi

Våre case er hentet fra eksisterende samhandlingssituasjoner mellom kommunalt og statlig barnevern. I forbindelse med tiltaksvalg for et barn, treffes kommunale og statlige saksbehandlere i møter hvor de drøfter og beslutter tiltak for barnet i den aktuelle saken. Med utgangspunkt i samarbeidet rundt fire barnevernssaker, hvorav to saker var innen samme fagteam, endte vi opp med tre case, hvilket betyr at hvert case består av et fagteam og deres samhandlende kommune(r).

I vårt arbeid med å velge disse casene var vi på jakt etter det utvalget som var best egnet til å belyse problemstillingen, og det var innlysende at vi måtte ha med respondenter fra både stat og kommune. Men deretter ble det mer komplisert. Jacobsen (2005) omtaler noen viktige utvalgsriterier, eksempelvis tilfeldige utvalg, bredde og variasjon, informasjon, "de typiske", "det ekstreme", snøballmetoden og en kombinasjon av ulike metoder. Vi har brukt en kombinasjon av utvalgsriteriene som nevnt ovenfor, samt hva som var tilgjengelig for oss. Men som nevnt har vi vært selektive i forhold til hvordan utvelgelsen av case har foregått.

Siden en av studentene er ansatt i Bufetat og har god kjennskap til og stor kontaktflate i organisasjonen, ble det tatt direkte kontakt med øverste leder i en av Bufetats regioner med forespørsel om noen av deres fagteam kunne medvirke i vår undersøkelse – noe vi fikk positiv tilbakemelding på. Valget om hvilke fagteam fra denne regionen som skulle delta i undersøkelsen ble gjort ved at vi sendte en likelydende henvendelse til alle fagteamlederne, hvorpå tre fagteamledere meldte seg frivillig.

Fagteamlederne ble deretter våre støttespillere når vi kom til utvalgsriterier for og rekruttering av kommuner som skulle være med i undersøkelsen. Dette ble gjort etter tanken om at den som har skoen på vet hvor den trykker. Fagteamlederne ble med andre ord våre gatekeepers. De var formelle ledere som kunne gi oss tilgang til og innsyn i visse saker – eventuelt bevisst velge å holde oss utenfor andre saker.

Fagteamlederne ble bedt om å forespørre barnevernledere i sine tilhørende kommuner om de ville være med i denne undersøkelsen. I det innledende arbeidet med avhandlingen vurderte vi

å avgrense utvalget av kommuner til å gjelde de kommunene som har over 50.000 innbyggere. Dette fordi Fafo-undersøkelsen fra 2010 viser at samarbeidsproblemene er størst mellom disse store kommunene og staten (Gaustad 2010). I de aktuelle fagteam var det imidlertid kun to kommuner med et folketall tilnærmet dette, noe som gjorde at vi valgte å se bort fra størrelse som vårt sentrale kriterium for kommuneutvelgelse. Dette også fordi vi så at det vi skal undersøke ikke vil være relatert til størrelse alene, men vel så mye til relasjoner mellom de samarbeidende partene. Det ble derfor viktigere for oss å få med kommuner hvor det fantes saker der vi kunne belyse hvorvidt samarbeidet bidro til å fatte beslutninger på en god eller dårlig måte. Vi var imidlertid nysgjerrig på om størrelse kunne ha en innvirkning på selve samarbeidsrelasjonen, noe som gjorde at vi bevisst valgte ut saker som kom fra kommuner av ulike størrelsesorden.

Etter sonderingene fra fagteamlederne, tok vi selv direkte kontakt med barnevernleder i kommunene som kunne være aktuelle. I et samarbeid mellom oss, fagteamleder og barnevernsleder ble plukket ut saker hvor det nylig hadde vært møter med beslutninger om tiltaksvalg mellom kommunalt og statlig barnevern. Fagteamleder og barnevernsleder sørget så for at saksbehandlerne som var ansvarlig for disse sakene også var tilgjengelige som respondenter.

Vår målsetting var å ha et utvalg som var fundert rundt tre saker i tre ulike fagteam og deres aktuelle kommune. Vi var så heldig at vi endte opp med fire ulike saker fordi vi fikk delta i to saker hos to forskjellige kommuner tilhørende det ene fagteamet. I det senere omtaler vi denne sammensetningen av fagteam m/tilhørende kommuner som et "fagteamområde", og gjør således oppmerksom på at vårt utvalg består av tre fagteamområder, eller tre case.

Våre case er som nevnt basert på tiltakssaker som involverer både statlig og kommunalt barnevern, hvor minst en saksbehandler fra hver part deltar i hvert møte. I tillegg ville vi snakke med lederne knyttet til disse. Dette tilsa i utgangspunktet 16 respondenter. Imidlertid var vi inne i to saker knyttet til samme fagteam, hvilket betydde at noen av aktørene var de samme. Totalt endte vi med 13 respondenter, noe som kan hevdes å være en vanlig størrelse på et utvalg.

Jakobsen (2005) skiller mellom begrepene respondenter og informanter når det gjelder intervjuobjekter. Respondenter er personer som direkte representerer den gruppen vi ønsker å undersøke, mens informanter har god kjennskap til gruppen som skal undersøkes uten at de selv er representanter for den. Ut fra vår problemstilling kan alle våre intervjuobjekter karakteriseres som respondenter, hvilket derfor er det bekrepet vi bruker i det videre.

Som nærmere beskrevet i punkt 4.6 om etiske drøftelser, har vi på bakgrunn av det feltet avhandlingen vår studeres i, valgt å anonymisere de fagteam og de kommuner som vi har benyttet som respondenter.

4.4 Metodevalg

For å besvare vår problemstilling er vi avhengig av å innhente nødvendig informasjon om samarbeidet i barnevernet som er av en slik art at den kan bidra til ytterligere forståelse av eller gi nye perspektiver på samarbeidsrelasjonene. Vi har derfor vært opptatt av å finne en tilnæringsmåte som vil gi oss beskrivelser av hvordan samarbeidet forstås og fortolkes av mennesker som daglig er en del av dette samarbeidet. Innsamling av denne type informasjon kan gjøres ved hjelp av forskjellige metoder, og for oss fortonet det individuelle intervju seg som den beste måten å gjøre det på. Det individuelle intervju har form av en samtale, og er en kvalitativ metode for å innhente informasjon om andre menneskers oppfatning av virkeligheten. Sånn som vi så det ville intervjuet gi oss muligheten til å få tilgang til personlige synspunkter, opplevelser og beskrivelser fra de som jobber både på statlig og kommunalt nivå i barnevernet. Disse beskrivelsene og synspunktene står helt sentralt i den induktive forskningsmetoden som bruker empiri til å bygge teori ved å fortolke og trekke slutninger på en begrenset mengde observerte enkelthendelser. Gjennom intervjuet ville vi komme i direkte kontakt med mennesker som befinner seg i den samarbeidsrelasjonen vi ønsker å undersøke, og gjennom samtalene ville vi kunne bygge ny kunnskap. Som Jacobsen (2005) sier gir intervjusituasjonen mulighet for en rik beskrivelse av et fenomen uten at man har for mange fortolkende ledd mellom undersøgeren og den som undersøkes.

Vi har tidligere vist at vi har et hermeneutisk ståsted, dvs at vi ønsker å forstå et fenomen ved å studere hvordan mennesker fortolker og lager mening av en virkelighet. Så også når det kommer til intervjuene. I hermeneutisk fortolkning er formålet å oppnå gyldig og allmenn forståelse av hva en tekst betyr (Kvale og Brinkmann 2009), og gjennom våre intervjuer har vi ønsket å komme frem til en allmenn forståelse av samarbeidsrelasjonene i møtepunktene mellom kommunalt og statlig barnevern.

Et viktig hjelpemiddel for oss i forbindelsen med intervjuprosessen har vært intervjuundersøkelsens syv stadier som trekkes opp hos Kvale og Brinkmann (2009). De viser intervjuprosessen som en lineær utvikling gjennom syv faser; tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysing, verifisering og rapportering. Alle de syv fasene er omtalt på ulike måter gjennom denne avhandlingen, noen dog mer inngående enn andre.

Intervjufasen har vært den mest praktiske fasen i vår undersøkelse. Gjennom tilstedeværelse og samtale med våre respondenter har vi prøvd å få ut informasjon som kan gi svar på vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Vi har benyttet oss av en intervjuguide som verktøy under intervjuene, både med tanke på tematikk og dynamikk. Tematikken henspiller hva vi ønsket å få svar på, for eksempel de konkrete forskningsspørsmålene vi har stilt oss, mens dynamikken sier noe om hvordan vi gjør det, altså hvordan vi kan bruke dagligtale i våre spørsmål til intervjupersonene for å få frem de teoretiske aspektene. Forsknings-spørsmålene ble operasjonalisert til intervju-spørsmål i en intervjuguide. Vi valgte å lage en intervjuguide rettet mot saksbehandlere (se vedlegg 1) og en intervjuguide rettet mot ledere (se vedlegg 2). Flere av spørsmålene i de to intervjuguidene har dog vært delvis overlappende ettersom alle spørsmålene har vært formulert med utgangspunkt i våre innledende dokumentstudier og teoretiske ståsted. Intervjuguiden har fungert som en mal for intervjuet, men ble på ingen måte fulgt slavisk ettersom vi baserte oss på det åpne intervju, dvs at det har vært rom og frihet for respondenten til å fortelle sine historier. Vi har imidlertid benyttet faste spørsmål for å komme i gang med samtalen, og så har samtalen deretter i større eller mindre utstrekning vært strukturert i samsvar med intervjuguiden.

I vår undersøkelse har vi gjort til sammen 13 dybdeintervjuer. Alle intervjuene ble gjennomført i desember 2011 og januar 2012. Respondentene har bestått av saksbehandlere og ledere i kommunalt barnevern og saksbehandlere og ledere i statlig barnevern (Bufetat). Hvert intervju varte i cirka 1 – 1,5 time, og alle intervjuene, så nær som et, ble foretatt ansikt til ansikt med respondenten. Et intervju ble foretatt pr telefon grunnet stor geografisk distanse. Bortsett fra med en respondent foregikk alle intervjuene på respondentenes daglige arbeidssted, altså i kjente omgivelser.

Vårt valg av respondenter kunne ikke overlates til tilfeldighetene. Med tanke på at vi studerer en samarbeidsrelasjon mellom kommunalt og statlig barnevern, måtte vi snakke med respondenter fra begge forvaltningsnivåene. Og helt sentralt her var at disse respondentene faktisk inngikk i et samarbeid med hverandre. Dette løste vi ved at respondentene ble plukket ut på bakgrunn av at de faktisk samhandlet med hverandre i en konkret enkeltsak. I tillegg ønsket vi et ledelsesmessig perspektiv på dette samarbeidet. Respondenter på ledernivå ble derfor valgt med utgangspunkt i samarbeidsrelasjonen i den aktuelle enkeltsaken, det vil si at vi snakket med de intervjuede saksbehandlernes nærmeste leder. Respondentene våre kan dermed kategoriseres på følgende måte:

- 3 ledere fra statlig barnevern
- 3 saksbehandlere fra statlig barnevern

- 3 ledere fra kommunalt barnevern
- 4 saksbehandlere fra kommunalt barnevern

Som presentasjon av våre intervjufunn har vi i stor grad valgt å benytte intervjusitater. Dette fordi vi synes sitatene på en god måte kan vise vår fortolkning av respondentenes direkte utsagn, noe som støttes av Kvale og Brinkmann (2009) som hevder at intervjusitater egner seg godt som eksempel på det materialet forskeren har som grunnlag for sine funn.

4.5 Data-analyse

Vårt formål med denne undersøkelsen er å beskrive, forstå og forklare samarbeidsrelasjonen mellom statlig og kommunalt barnevern, og vi søker å gjøre dette i lys av teorier om strukturer, makt og strategisk ledelse, jf kap 3. Gjennom data-analysen vil vi behandle de innsamlede dataene fra våre intervjuer og relatere dem til vårt teoretiske utgangspunkt.

4.5.1 Teoretisk bakgrunn for analysen

Utgangspunktet for kvalitativ data-analyse er som regel data i tekstform, så også i vårt tilfelle. Dette kan by på spesielle utfordringer, og som Miles og Huberman uttrykker det (1983: 54):

"Ord er fetere 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" (oversatt av Johannessen m.fl. 2004).

I case-studier opereres det gjerne med to analysestrategier (Yin 2003); analyse basert på teoretiske antagelser og beskrivende casestudier. Ved beskrivende casestudier benytter forskeren de datainnsamlingsteknikker som best beskriver en case for å få frem kompleksiteten og mangfoldet i caset. Analyse basert på teoretiske antagelser handler om å la de teoretiske perspektivene forskeren hadde i starten av prosjektet styre analyseprosessen. De teoretiske perspektivene i vår undersøkelse er knyttet til strukturelle perspektiver, maktteori og strategisk ledelse, og vil være førende for hvordan vi analyserer de innsamlede data. Yin (2003) sier videre at denne metoden egner seg best i problemstillinger som inneholder et *hvordan* eller et *hvorfor*, hvilket også tilsier at dette er et godt utgangspunkt for å kunne besvare vår problemstilling om hvordan samarbeidet mellom statlig og kommunal barnevernsmyndighet fungerer.

For kvalitative analyser finnes det ingen teknikker eller standardmetoder som det gjør for kvantitative undersøkelser, men Jakobsen (2005) hevder at analyse av data handler om å beskrive, systematisere og kategorisere, samt sammenbinde. Disse fasene følger hverandre ikke nødvendigvis i tid, de kan foregå parallellt og de kan hele tiden tilpasses den kunnskapen man til enhver tid tilegner seg i prosessen.

Kvale og Brinkmann (2009) viser til at den teoretiske oppfatningen av hva som skal undersøkes også bør gi grunnlaget for hvilken metode som skal benyttes for å analysere innholdet, og viser til ulike former for analyse, herunder hvorvidt man analyserer med utgangspunkt i mening eller med fokus på språk. Førstnevnte vil stå sentralt i vår analyse, og vi vil benytte oss av både *meningsfortetting*, dvs at vi komprimerer det respondenten sier for å ha fokus på essensen i utsagnene, og *meningsfortolkning*. Meningsfortolkning har utgangspunkt i hermeneutiske prinsipper, blant annet prinsippet om den hermeneutiske spiral som vil kunne åpne for en dypere forståelse av det vi undersøker ved at vi tolker ulike deler av hvert intervju og setter det sammen med andre deler som gir en ny vinkling i forhold til helheten.

4.5.2 Gjennomføring av analysen

Vi har tatt utgangspunkt i Jakobsens (2005) tre faser for analyse av kvalitative data:

- beskrive
- systematisere og kategorisere
- sammenbinde

Beskrivelse

Våre innsamlede data kommer fra de 13 respondentene vi gjennomførte intervjuer med. Som nevnt valgte vi ikke å benytte oss av lydbåndopptak i intervjusammenheng, men baserte oss på to intervjuere, hvor den ene hadde intervjurollen og den andre referentrollen. Bakgrunnen for dette valget var blant annet å unngå transkriberingsjobben som ville blitt svært omfattende med vårt utvalg på 13 intervjuobjekter. Ved å referere og ta notater fra intervjuene på denne måten, ble beskrivelsesfasen relativt ukomplisert fordi vi bare kunne renskrive allerede nedfelte notater. Allerede i denne fasen var det mulig for oss å danne et bilde av hvor komplett – eller ufullstendig – våre innsamlede data var.

Systematisering og kategorisering

I denne fasen gikk vi grundigere gjennom det innsamlede materialet, og da med konkret utgangspunkt i våre teoretiske perspektiver. For vår del betydde dette i praksis å lage skjematiske oversikter som var basert på teoretisk utgangspunkt, og så ble utdrag fra intervjuene og utsagn fra de ulike respondentene kategorisert i henhold til dette. I noen tilfeller valgte vi også å dele respondentene inn i ulike kategorier i forbindelse med systematiseringen, dvs at vi kunne dra et skille mellom kommunalt og statlig ansatt, mellom leder og saksbehandler etc. I denne fasen var vi opptatt av å finne mønstre og se om det var noen hovedresultater som utpekte seg. Et tidlig funn var at respondentene oppfattet sin egen og andres rolle i samarbeidsrelasjonen på svært forskjellig måte, noe som gjorde at vår teoretiske forankring i den strukturelle rammen kunne utdypes i større grad.

Sammenbinding

Her har vi gått dypere inn i de systematiserte opplysningene og fortolket og tolket meningene i det innsamlede materialet. Selve analysen vår springer i stor grad ut fra sitater og enkeltutsagn fra respondentene, og våre tolkninger og forklaringer er knyttet både til konteksten, samt til vårt teoretiske perspektiv. Som Jacobsen (2005) sier: "*Sitater er for den kvalitative metode hva tabeller er for den kvantitative.*" Vi har sett på sammenhenger av substansiell art og sammenheng i lys av de kategorier vi delte dataene inn i. I denne fasen har vi også vurdert undersøkelsens validitet og reliabilitet.

4.6 Etiske drøftinger

Når det gjelder etiske vurderinger i intervjuundersøkelser er det flere hensyn som må tas, og vi har valgt å fokusere særskilt på dette ettersom vår undersøkelse er konsentrert om et så sensitivt fagfelt som barnevernet. På lik linje med Kvale og Brinkmann (2009) ser vi på etikk og moral som to begrep som har noenlunde samme betydning i det praktiske liv, og disse to benevnelsene brukes således om hverandre i vår avhandling. Aristoteles (1994) fremsatte den praktiske oppfatningen av moral gjennom sin dydsetikk, hvor hovedpoenget var at etikken ikke har som mål å gi en abstrakt teori om det gode, men snarere gjøre oss til gode (Kvale og Brinkmann 2009). For å utvise praktisk visdom i moralske anliggender er det ikke primært bruk for vitenskapelig kunnskap eller etiske prinsipper, men praktisk klokskap.

Birch m.fl. (2002) sier at etiske problemer i intervjuforskningen er knyttet til de vanskelige forholdene forbundet med å "*utforske menneskers privatliv og legge beskrivelsene ut i det offentlige*". Etiske spørsmål vil således dukke opp gjennom hele intervjuundersøkelsen, og det

er viktig at vi som forskere på forhånd har gjort oss kjent med de moralske dilemma og spørsmål som kan oppstå gjennom de ulike fasene av intervjuundersøkelsen. For oss som skal jobbe inn mot et såpass sensitivt fagfelt som barnevern, er det spesielt viktig at vi har tenkt gjennom de etiske problemene. Til tross for at vi i vår masteravhandling ikke sier noe om innholdet i enkeltsaker i barnevernet, er det vanskelig å unngå at denne type saker kommer opp i en intervjusituasjon som et eksempel eller en forklaring på et problem eller en hendelse.

4.6.1 Etisk protokoll

På bakgrunn av ovennevnte etiske problemstillinger utarbeidet vi en kort etisk protokoll før vi gikk i gang med våre intervjuer (se vedlegg 3). I denne protokollen tok vi for oss fire områder som diskuteres i etiske retningslinjer for forskere, nemlig informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle. *Informert samtykke* betyr at de som intervjues er godt informert om formålet med avhandlingen vår og hva vi ønsker å undersøke, og at de med utgangspunkt i denne bakgrunnsinformasjonen tar en beslutning om frivillig å delta i vårt prosjekt. Eksempelvis har alle våre respondenter gitt sitt muntlige eller skriftlige (pr epost) samtykke om at de vil være med i vår undersøkelse. *Fortrolighet*, eller konfidensialitet, er et viktig element i våre etiske vurderinger med tanke på hvilket fagfelt vi har beveget oss innenfor. Forskningsdeltakernes privatliv skal beskyttes selv om deres utsagn vil bli benyttet i vår masteravhandling, noe vi har vært nøye på å gjøre oppmerksom på før eller ved innledningen til hvert intervju. I motsatt fall måtte vi gjort deltakerne oppmerksom på at identifiserbar informasjon kan offentliggjøres. Som nevnt over er det ikke følsomme barnevernssaker som har vært i vårt søkelys, men vi har snakket med respondentene våre om samarbeid mellom ulike miljøer i barnevernet, og dette kunne også avstedkomme sensitive opplysninger. Dette har blant annet vært avgjørende for vårt valg om å anonymisere hvilke fagteam og kommuner som deltar i vår studie. I tillegg har vi som studenter alle underskrevet taushetserklæring hos Bufetat før vi gikk i gang med arbeidet med avhandlingen. Med hensyn til *konsekvenser* måtte vi se på hvilken risiko og/eller fordeler våre respondenter kunne ha ved sin deltakelse i vårt prosjekt. Noen kunne oppfatte deltakelsen positiv fordi de følte seg "sett" og dermed var ukritisk til hvilken informasjon de ga fra seg, mens andre kunne være tilbakeholdende fordi de var redd for å sette andre i dårlig lys eller komme i et dårlig lys selv. Kvale og Brinkmann (2009) sier at ifølge det etiske prinsippet om velgjørenhet skal man ha som fokus at risikoen for å skade en deltaker bør være lavest mulig. *Forskerens rolle* er avgjørende med hensyn til de etiske valg som må treffes i en kvalitativ studie. Moralsk ansvarlig forskningsatferd vil være forbundet med den enkelte forskers personlighet, integritet, engasjement m.m. Den vitenskapelige kvaliteten i et prosjekt vil reflekteres av hvilke etiske valg vi har tatt med hensyn til nøyaktighet, representativitet og transparens. Vårt

valg om å ha en etisk protokoll som rettesnor for intervjuene med våre respondenter bidrar til dette.

4.7 Pålitelighet og gyldighet

Pålitelighet og gyldighet er synonyme til begrepene reliabilitet og validitet som ofte forbindes med den kvantitative forskningen. Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data, hvordan de samles inn, hvilke data som brukes og hvordan de bearbeides, mens validitet er relatert til spørsmålet "Måler vi det vi tror vi måler?". Johannessen m.fl. (2004) mener at vurderinger tuftet på reliabilitet og validitet også er viktig ved kvalitative studier. Drøftinger om pålitelighet og gyldighet kan ses på som kvalitetssikring av en studie, dvs at man skal kunne stole på hvor forskeren har hentet sine data fra og at de opplysningene som kommer frem er gyldig i forhold til problemstillingen. I forbindelse med validitet kommer også spørsmålet om overførbarhet opp, dvs hvorvidt funn fra en undersøkelse kan overføres til lignende fenomener.

4.7.1 Undersøkelsens pålitelighet

I forbindelse med en masteravhandling som denne kreves det at vi reflekterer over problemer som kan ha innvirkning på vår undersøkelses pålitelighet. Med dette menes at vi tenker gjennom hvorvidt undersøkelsesmetoden kan ha påvirket resultatet og hvorvidt vi har vært nøyaktige nok i vår nedtegning og analyse av data (Jacobsen 2005).

Vår avhandling baserer seg på datainnsamling i form av intervjuer, og ved bruk av denne metoden finnes det noen fallgruver. Alle som undersøkes i en åpen studie vil bli utsatt for noe stimuli, og i intervjuer, som er en samtale mellom to eller flere personer, vil samtalen stil og innhold bli påvirket av partene som deltar. Jacobsen (2005) viser til intervju-effekten og konteksteffekten. Den som intervjues kan komme med forskjellige utsagn til forskjellige intervjuere, selv om det er samme tema som omtales, alt ettersom hvordan intervjuobjektet reagerer på intervjueren. Man kan med andre ord få svært forskjellige resultater fra undersøkelse til undersøkelse. Konteksten intervjuet skjer i vil også kunne spille inn, ettersom forskning viser at folk endrer atferd etter hva slags omgivelser de befinner seg i (Silverman 1993).

Vi har hatt et bevisst forhold til disse utfordringene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av våre intervjuer. Når vi valgte ikke å benytte lydbåndopptaker ved

intervjuene var dette for å få til en mest mulig naturlig samtale mellom intervjudeltakerne, uten at respondentene følte de måtte legge bånd på sine ytringer fordi alt de sa ble tatt opp på tape. Dette var et valg som også innebar en viss risiko, eksempelvis at det ikke ville gi oss mulighet i ettertid til å gjennomgå intervjuene i detalj, og at vi på den måten kunne miste verdifulle nyanser. Denne risikoen minimerte vi imidlertid ved å treffe beslutning om å være to intervjuere ved hvert intervju; en i rollen som intervjuer og en i rollen som referent. Dette ga en ekstra sikkerhet også i forhold til få med seg, oppfatte og forstå det som ble sagt fra respondentens side. Alle våre intervjuer ble gjennomført på respondentenes arbeidsplass, bortsett fra ett som ble avholdt i respondentens hjem. Dette var et naturlig valg fra vår side fordi vi da fikk observere respondenten i sine daglige og trygge omgivelser, og fordi vi på den måten gjorde det lett for respondenten å delta på intervjuet, både i forhold til tidsbruk og geografiske avstander. Alle respondentene fikk oversendt forskningsspørsmål og intervjuguide i forkant av intervjuene.

I henhold til Johannessen m.fl. (2004) kritiseres analyse av kvalitative intervjuer ved at tolkere finner ulike meninger i samme intervju. Kvale og Brinkmann (2009) skiller mellom to fortolkningsforskjeller; partisk subjektivitet og perspektivistisk subjektivitet. Førstnevnte betyr at forskere kun ser det som støtter deres egne meninger, kan gi et upålitelig arbeid. Sistnevnte oppstår når forskere har ulike perspektiver og stiller ulike spørsmål til samme tekst, noe som kan ses på som intervjuforskningens styrke.

Dette er også effekter som vi har tatt hensyn til i vår studie. Ettersom en av oss er ansatt i Bufetat, vil det være naturlig at vedkommende lettere kjenner igjen utsagn som bekrefter ens egen forforståelse eller oppfatning, enn for de to andre som ikke har samme kjennskap til organisasjonen. Vi har valgt å reflektere over nettopp dette. Vil det ha noe å si for hvilke opplysninger vi legger vekt på og hvilke som ignoreres? Kan det at man er en god kollega i den ene rollen og en "objektiv" forsker i den andre rollen ha noe å si for hvilke opplysninger vi får fra våre respondenter? Igjen så vi løsningen gjennom å være to intervjuere ved alle intervjuer. Alle tre har deltatt i og gjennomført intervjuer, og vi har ambulert på hvilke konstellasjoner av to personer som har deltatt. Dette betyr at den som har studert sin egen organisasjon, ikke alene har fortolket det enkelte intervju. Det har alltid vært en annen tilstede, og disse to har gjort fortløpende oppsummeringer etter hvert intervju.

Nielsen og Repstad (2006) har noen praktiske råd i forbindelse med studier av egen organisasjon. Når man studerer sin egen organisasjon kommer man veldig nær sin egen hverdag og det kan være vanskelig å se skogen for bare trær. Dessuten har man kjennskap til den uformelle organisasjonen, det vil si hva som verserer av rykter og sladder – noe en utenforstående sjelden vil få ta del i. Bevisstgjøring av sitt eget forhold til organisasjonen som

studies er viktig, det samme gjelder klarlegging av egne holdninger og fordommer om organisasjonen og det man skal undersøke. Man skal ikke skyldes alt på organisasjonskultur – i hvert fall ikke uten å ha anvendt organisasjonskulturteori for å forstå problemene bedre. Teorier som utfordrer den virkeligheten man skal undersøke vil være av sentral betydning. Jo flere teorier, jo mer nyansert analyse.

Vårt teoretiske utgangspunkt har flere ben å stå på, og med perspektiver sprunget ut fra organisasjonsteori, makt og strategisk ledelse, håper vi å kunne bidra til et nytt blikk på den samhandling som skjer mellom kommunalt og statlig barnevern. Det kunne vært fristende for oss å velge teorier med utgangspunkt i det som understøtter de holdningene den av oss som jobber i Bufetat har kjennskap til fra organisasjonen, men når man studerer egen organisasjon bør man være desto mer kritisk til dette. Still hele tiden spørsmål ved den informasjon man får og de funn man gjør, og prøv å unngå at den selektive hukommelse "overstyrer" de data man faktisk står overfor (ibid). Etersom vi er flere studerende som er involvert i samme prosjekt, var et godt råd at man skal benytte seg av en fornuftig arbeidsdeling, noe vi har vært svært bevisst på i vår undersøkelse.

Det var også fordeler ved at en av oss er ansatt i organisasjonen som undersøkes, spesielt gjaldt dette i de innledende møtene da vi opplevde at barnevernsansatte har sitt eget språk. Barnevernsfaglige begreper og lovparagrafer var en del av hverdagspråket, noe det var vanskelig for de to av oss som var utenforstående studenter å forstå og tolke uten nærmere kunnskaper om det. Her kunne den av oss som var ansatt i organisasjonen bidra med opplæring og oversettelse.

Vi mener at vår studie er pålitelig fordi den hviler på konkret innsamlet materiale i form av notater gjort under intervjuer samt offentlig tilgjengelige dokumenter som er inngående beskrevet i de innledende kapitler. I tillegg har vi etter beste evne redegjort for de skjønnsmessige vurderinger og valg vi har tatt underveis i prosessen, samt eget og hverandres ståsted, forforestillinger, aversjoner og projeksjoner og hvordan de eventuelt har påvirket arbeidet vårt. Dette vil gi leseren av vår endelige masteravhandling en mulighet til selv å vurdere arbeidets reliabilitet.

4.7.2 Undersøkelsens gyldighet

En undersøkelses gyldighet kan deles inn i intern gyldighet (troverdighet) og ekstern gyldighet (overførbarhet). Overførbarhet omtales nærmere under punkt 4.7.3, så vi vil her konsentrere oss om intern gyldighet, også kalt troverdighet eller validitet i det videre.

Johannessen m.fl. sier: "*Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.*" (2004: 228). Validering kan gjøres på flere måter, og Jacobsen (2005) trekker frem validering gjennom test mot andre, kritisk gjennomgang av kilder og informasjon fra disse, kritisk drøfting av kategorisering, samt validering av sammenhenger. Vi har kontrollert vår undersøkelse med bakgrunn i de to førstnevnte.

Samarbeidet mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet er forsket på og utredet av flere forskjellige aktører i forbindelse med evalueringsprosessen av barnevernsreformen. Gyldigheten av vår avhandling vil styrkes dersom våre svar sammenfaller med andres resultater, og spesielt dersom samme resultat fremkommer ved bruk av andre metoder enn vår. I dokumentene vi har brukt som kilder, er det gjort undersøkelser av både kvalitativ og kvantitativ art, og som vi vil vise gjennom de neste kapitlene, er det flere funn i disse rapportene og utredningene som samsvarer med våre, hvilket øker gyldigheten av våre funn.

Vi har også sett med kritisk blick på vårt utvalg av enheter. Har vi snakket med personer som er sentrale for vår problemstilling, og har de gitt oss den riktige informasjonen? Skulle vi konsentrert oss mer om ledernivået og mindre om saksbehandlerne, eller omvendt? Vår oppfatning er at våre respondenter, både på saksbehandlernivå og på ledernivå, har så stor grad av nærhet til fenomenet som undersøkes at de derfor også besitter betydelig kunnskap om det. Saksbehandlere på statlig og kommunalt nivå deltar selv i den samhandlings-situasjonen vi er opptatt av, mens ledere i begge styringslinjer har mål, midler og rammer de må forholde seg til som gir eller begrenser muligheten til å gjøre egne strategiske grep. Etersom vi i vår undersøkelse gjennomførte så mange som 13 intervjuer med like mange uavhengige kilder, er dette med på å styrke gyldigheten av vår studie.

4.7.3 Overførbarhet

Vi har valgt et intensivt forskningsdesign for vår studie, dvs at vi går i dybden på noen få enheter, noe som får frem både individuelle likheter og ulikheter i forståelsen av et fenomen. Disse enhetene er, som nevnt tidligere, bevisst valgt ut. Muligheten til selektivt å velge enhet har vi hatt ettersom en av oss er ansatt i Bufetat. Noe vi mener er en styrke for oppgaven vår. Det intensive designet gir ikke samme mulighet til generalisering til en stor populasjon som et ekstensivt design gjør, men i følge Jacobsen (2005) har informasjon som blir forstått i sin kontekst, som består av mange detaljer og som går i dybden, stor gyldighet ved at den er teoretisk generaliserbar. Hvorvidt en undersøkelse er overførbar dreier seg om hvorvidt en

lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige også i andre sammenhenger (Johannessen m.fl. 2004).

I vår undersøkelse har vi bevisst valgt case som kan sammenlignes med andre samhandlingssituasjoner i barnevernet over hele landet. Dette kan kalles praksisbasert evidens. Det vil si at vi sammenligner empiri for å se hva som er best praksis. I vår undersøkelse vil den tilegnede praksisbaserte evidensen kunne ha overføringsverdi fra et case til et annet. Likeledes mener vi at det vil kunne ha overføringsverdi fra barnevernsfeltet til andre velferdsfelt. Allikevel vil vi si at å begi seg inn i et kvalitativt forskningsprosjektet, er å akseptere det relativistiske, det vilkårlige, det usikre og det uforutsigbare. Det er med andre ord ikke sikkert at det vi finner holder vann til evig tid. Men forhåpentligvis vil våre funn være pålitelig og gyldig for noen som setter pris på få nye perspektiver, nyanser og retninger på et samarbeid som flere beskriver som problematisk. "Det er det beste vi kan oppnå, og det er også godt nok." (Fog 2007:205).

4.8 Presentasjon av funn og tolkninger

I de neste kapitlene vil vi presentere våre funn fra undersøkelsen og den empiriske analysen av disse. Vår analyse er teoretisk forankret i strukturelle relasjoner, maktforhold og ledelsesstrategier og er basert på våre fire forskningsspørsmål. Kapittel 5 og 6 tar for seg hvordan aktørene i barnevernet definerer samarbeidsstrukturene, samt hvilke strukturelle dilemma som kan oppstå i dette samarbeidet, og svarer således på våre to første forskningsspørsmål. I kapittel 7 ser vi på hvordan ulike maktforhold kommer til uttrykk i samhandlingssituasjonene, mens vi i kapittel 8 søker å finne svar på hvordan ledere benytter seg av strategiske tiltak for å forbedre og ivareta samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern.

I kapittel 9 oppsummerer vi våre funn og trekker noen hovedkonklusjoner. Her vil vi også se på hvorvidt funnene er overførbare til andre deler av barnevernet, og om vi på grunnlag av funnene våre kan komme med noen anbefalinger til forbedringer.

5. Hvordan definerer aktørene i statlig og kommunalt barnevern strukturene for samarbeidet?

Samarbeidet mellom statens fagteam og kommunal barneverntjeneste er et samarbeid mellom to adskilte systemer med ulike styringslinjer, budsjetter osv. Dette er udiskutabelt og derfor relativt uinteressant i vår sammenheng. Derimot er det interessant å se nærmere på hvordan samarbeidsstrukturene oppfattes av aktørene når viktige beslutninger om tiltak fattes. I intervjuene med våre respondenter har vi derfor vært opptatt av å spørre om hvordan de definerer sine roller og relasjoner i møte med hverandre, samt hvilket syn de har på organiseringen av barnevernet i Norge. Vi har videre vært opptatt av hvorvidt det er klart for respondentene hvilken oppgave- og ansvarsfordeling det er mellom kommunalt og statlig barnevern. Dataene vi samlet inn gjennom intervjuene danner grunnlaget for den empiriske analysen og drøftingen av forskningsspørsmålet: Hvordan definerer aktørene i statlig og kommunalt barnevern strukturene for samarbeidet?

Samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern reguleres av barnevernloven. Videre reguleres forholdet gjennom "Rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet", heretter referert til som *betalingsrundskrivet*. Betalingsrundskrivet utvider det statlige barnevernets virksomhetsområde fra kun å bistå kommuner når barn skal plasseres utenfor hjemmet, altså i institusjon eller fosterhjem, til også å yte såkalte hjemmebaserte tjenester når det er et alternativ til plassering utenfor hjemmet, alternativt om stat og kommune kommer til enighet om det økonomiske. Vi mener å se at der barnevernloven er tydelig avgrensende i hva henholdsvis statens og kommunens barnevern skal drive med, åpner betalingsrundskrivet for betydelige skjønnsmessige vurderinger i samarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene. Vi mener at der barnevernloven beskriver idealet for samarbeidsstrukturene, tegner betalingsrundskrivet et bilde av den mer realistiske praksisen. Dette gjør analysen av hvordan samarbeidsstrukturene oppfattes og defineres av aktørene vel så interessant som hvordan strukturene ser ut på papiret.

Som vi har pekt på tidligere fremhever Fafo-rapportene fra 2009 og 2010 at samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern ikke fungerer tilfredsstillende. Et av tiltakene som foreslås i den siste av de to rapportene er å etablere et organ som kan avklare saker når de to forvaltningsnivåene ikke kommer til enighet (Gaustad 2010). 1. januar 2010 ble barnevernets tvisteløsningsnemnd etablert som en del av samarbeidsavtalen mellom BLD og Kommunenes

Sentralforbund (KS) om utviklingen på barnevernområde i Norge. Nemda er uavhengig og gir rådgivende uttalelser i saker begge parter er enige om å fremme. Saker som kan fremmes for nemda er saker der det er uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunenes betalingsansvar etter andre lover. Nemda behandler ikke saker der det er uenigheter om betalingsfordeling mellom stat og kommune innenfor barnevernloven.

Flere av våre respondenter fremhever strukturene rundt samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern som lite hensiktsmessig. Som en av dem sier det: *"Det at det finnes en tvisteløsningsnemd, er et uttrykk for at noe ikke er helt bra."* Lovverket og betalingsrundskrivet beskriver en struktur for relasjonen mellom statlig og kommunalt barnevern som har tydelige trekk fra det man gjerne kaller en bestiller-utfører-modell. Modellen står sentralt i den modernisering offentlig sektors administrasjon og ledelse har vært gjenstand for gjennom New Public Management. Gjennom en rekke reformer basert på markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper, deriblant forvaltningsreformen innenfor barnevernet, ønsket man å effektivisere den offentlige sektor. Omstillinger fra tradisjonelt hierarki til blant annet bestiller-utfører-strukturer har vært gjennomført fordi man ønsket å gjøre offentlig sektor mindre, mer fleksibel, mer brukerorientert og bedre ledet.

Like fullt mener vi å se at samarbeidet også er preget av en annen struktur. Vi mener at de strukturene som kommer til uttrykk blant annet gjennom Bufetat's egne "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" og betalingsrundskrivet har trekk av nettverksstrukturer. Som vi har nevnt tidligere har moderniseringsreformene i offentlig sektor utfordret de tradisjonelle grensene som den hierarkiske og representative styringsformen satte. Mer innovative praksiser av nettverk og andre horisontale former for interaksjon har vokst fram. Den politiske styringen av samfunnet i dag foregår i en mangfoldighet av formelle og uformelle prosesser og mekanismer. Nettverk har idag blitt en vanlig styrings- og samarbeidsform i offentlig sektor. Vi mener å se klare nettverksstrukturer i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern.

Våre empiriske funn når det gjelder hvordan disse partene oppfatter og definerer samarbeidsstrukturene deler seg i to hovedkategorier. På den ene siden beskrives samarbeidet som et nettverkssamarbeid, mens det på den andre siden beskrives med en struktur etter en bestiller-utfører-modell. De respondentene som definerer samarbeidet som et nettverk beskriver relasjonen mellom de to forvaltningsnivåene som et partnerskap. De opplever seg som samarbeidspartnere og diskusjonspartnere. De respondentene som definerer samarbeidet mer som en bestiller-utfører-modell beskriver en klarere ansvars- og myndighetsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Vi mener å se at det i enkelte tilfeller er forskjeller i hvordan respondentene beskriver hvordan strukturene skal være og hvordan de beskriver at de faktisk

arter seg i praksis. Vi vil i det følgende analysere og drøfte dette nærmere.

5.1 Samarbeidet forstått som bestiller-utfører-struktur

I bestiller-utfører-strukturen beskrives aktørene, både forstått som henholdsvis stat og kommune og forstått som enkeltpersoner i en samarbeidsrelasjon, med en klar ansvars- og oppgavefordeling. Barnevernlovens bestemmelser og retningslinjer gitt i blant annet betalingsrundskrivet framholdes som sentrale og retningsgivende på rolleforståelsen og rolleforventningen mellom aktørene. Kommunene bestiller tjenester og staten leverer dem. Kommunene bestemmer hvorvidt et barn skal plasseres utenfor hjemmet mens fagteam bestemmer hvor barnet skal plasseres. En fagteamrespondent uttrykker det slik:

"(...) det er kommunene som har kompetanse og plikt etter loven til å bestemme hva som skal skje med ungen. Jeg har plikt til å gi det kommunen vil ha, hvis det skal være plassering utenfor hjemmet." Eller her uttrykt ved en kommunal respondent: "Jeg oppfatter at barn som trenger hjelp er kommunens ansvar alene. Staten har kun ansvar for levering og drifting av institusjonsplassene".

Grunnstrukturen i bestiller-utfører-forståelsen som kommer til uttrykk blant våre respondenter har følgende hovedtrekk: Kommunene innehar bestillerrollen og en delvis finansieringsrolle. Staten innehar utførerrollen, en delvis finansieringsrolle og en eierrolle. Staten innehar også en bestillerrolle overfor private aktører i de tilfellene hvor det skal kjøpes en plass i et privat barneverntiltak.

Som vi har utdypet i redegjørelsen av de organisatoriske teoriene om bestiller-utfører-modellen, danner et slikt skarpt skille mellom bestiller og utfører grunnlag for å gå noe bort fra tradisjonell hierarkisk styring og over mot kontraktstyring. Både betalingsrundskrivet og "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" åpner for at det etableres særskilte avtaler mellom fagteam og den enkelte kommune dersom partene finner det hensiktsmessig. Flere av våre respondenter forteller at det ikke er veldig vanlig å inngå slike formaliserte samarbeidsavtaler, men at det er startet strategiske prosesser med den hensikt å innføre dette. Bestiller-ufører-modeller er imidlertid avhengig av god kompetanse når det gjelder behovskartlegging, kontraktsforhandlinger, styring og tjenesteproduksjon (Busch og Vanebo 2005). Vi mener å se at slik kompetanse er mangelfull både innenfor det statlige og det kommunale barnevernet.

En bestiller-utfører-modell er videre fundert på at aktørene innehar ulik kompetanse og har ulike roller og ansvar. Dersom kompetanseprofilen til bestilleren er tilnærmet identisk med utførerens er det strengt tatt ikke behov for en egen utfører (Bredland m.fl. 2011). Vi mener å se at forventningene til kompetanse hos statlig og kommunalt barnevern i stor grad er overlappende. Vi vil komme tilbake til dette i analyse og drøfting av strukturelle dilemmaer og makt i henholdsvis kapittel 6 og 7.

Bildet som beskrives av samarbeidet i våre intervjuer er noe mer nyansert enn en renskåret bestiller-utfører-modell.. Flere av våre respondenter fremhever faglige samtaler og drøftinger som fruktbare og nødvendige. Fra kommunal side uttrykkes det på denne måten: "*Jeg ser to skisser til løsning. Hva skal vi satse på? Dette kan være små nyanser hvor fagteam kan hjelpe til og vippe den ene eller den andre veien.*" En statlig respondent uttrykker det slik:

"Kommunene er ulike. Vi har mange (konkret tall byttet ut, red.anm) kommuner. Noen ber tidlig om konsultasjon og da får vi være med å lete etter rett tiltak. Men vi må være etiske bevisste, slik at de rådene vi gir er faglig etisk forsvarlige og gjerne økonomisk kloke. Det er de gode prosessene. Så har vi de sakene der kommunen har bestemt seg og det er en klar søknad om institusjon. Eller akutt, det haster. Og da må vi bare fremskaffe det."

Like fullt sitter vi igjen med et hovedinntrykk av en gruppe respondenter som beskriver en klar bestiller-utfører-struktur på samarbeidet. I denne gruppen er det de respondentene som til daglig er ledere som er tydeligst på denne beskrivelsen. Saksbehandlerne beskriver en kombinasjon av en klar og tydelig bestiller-utfører-struktur når det gjelder beslutningene og et slags nettverksorganisert samarbeid når det gjelder prosessen fram mot beslutningene.

I to av de tre fagteamene i vårt utvalg er det en klar forståelse av at fagteam også skal være rådgivere for kommunene. Bufetat skal belyse hvilket tilbud som finnes, og uerfarne saksbehandlere eller små kommuner har i følge Bufetat-respondenter mer rådgivningsbehov enn erfarne saksbehandlere eller større kommuner. Det er fagteamets ansvar å avstemme sin rolle etter kommunens behov. Men også denne rådgivende rollen beskrives med en bestiller-utfører-modell som referanseramme. En fagteamrespondent uttrykker:

"Det kan jo komme føringer som ikke er i tråd med loven. Jeg sier da til kommunene at dette er mine anbefalinger, jeg mener det er faglig klokt, men jeg må samtidig si at det er dere som bestemmer (...) Enighet er nok ikke det aller viktigste. Loven sier at det er kommunen som bestemmer. Jeg vil ikke at vi skal bruke så lang tid på å bli enige. Målet mitt er at våre faglige synspunkter skal være bibrakt til kommunene."

5.2 Samarbeidet forstått som nettverk

Den andre hovedtendensen i vårt materiale er synet på samarbeidsstrukturene mer som et nettverk. Der beskrives relasjonen i mye større grad som et partnerskap. Respondentene opplever seg som samarbeidspartnere og diskusjonspartnere. De forteller at de som oftest drøfter seg fram til gode løsninger. Det er ingen av respondentene i denne gruppa som beskriver den formelle strukturen annerledes enn at kommunen kan bestemme hvorvidt og staten kan bestemme hvor plasseringen skal skje, men samhandlingens struktur er slik vi oppfatter det preget av et gjensidig partnerskap snarere enn en bestiller-utfører-relasjon.

Vi mener å se at samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune innen barnevern defineres som det Sørensen og Torfing (2005) kaller styringsnettverk. Stat og kommune er stabilt knyttet sammen og gjensidig avhengig av hverandre. Like fullt er det to separate og operasjonelt sett autonome aktører. Stat og kommune interagerer i stor grad og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger. Vi ser dette særlig gjennom beskrivelsene av hvordan saker forandrer innhold og karakter hele tiden, og at spørsmål om tiltaksvalg er et spørsmål om mulighetenes kunst samtidig som det er et spørsmål om behovsvurdering. Sørensen og Torfing poengterer at aktørene i styringsnettverk gjerne forhandler innenfor institusjonaliserte fellesskap som er regulert innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter og i en bred forstand bidrar til den offentlige styringen. Respondentene som beskriver samarbeidet som nettverk, tegner gjenkjennelige bilder av denne type styringsnettverk i sine beskrivelser av prosessene mot viktige beslutninger i barnevernet

Den formelle siden av samarbeidsstrukturene beskrives relativt likt i de to gruppene. Her uttrykt fra en statlig respondent:

"Noen kommuner vil gjøre mest mulig ferdig selv. Andre drøfter tidligere i saken. Vi har ingen klar rutine. Det er derimot klar rutine på at kommunene må skrive søknad for å utløse tiltak fra Bufetat."

Dette er en tydelig beskrivelse av en bestiller-utfører-struktur. Like fullt er prosessbeskrivelsene og relasjonsbeskrivelsene en annen. Fagteamlederen i samme område uttrykker det slik:

"Det har alltid vært tradisjon for at kommunene tar kontakt med fagteam før de sender søknad om tiltak. Sånn sett har man kunne sittet med en hånd på rattet uten at det måtte legges vekt på at det var føringer. (...) det finnes ingen A4-behandling av alle kommuner (...) men vi jobber mot et felles mål. (...) Plan for året blir alltid diskutert

med barnevernlederne i kommunene og det har vært en omforent forståelse av hva man skal jobbe med (...) Drøftinger finner alltid sted og i vanskelige saker kan disse løftes opp til fagteamleder og barnevernleder for å finne løsninger. (...) Cirka halvparten av kommunene ringer ukentlig. Det handler om å være folkelig. Være opptatt av hva kommunene tenker, hva man kan få til sammen"

De kommunale respondentene i dette fagteamområdet uttrykker at fagteam er gode hjelpere for dem. De uttrykker en gjensidig avhengighet mellom statlig og kommunalt barnevern som ikke uttrykkes like tydelig i de to andre fagteamområdene. Respondentene gir uttrykk for at stat og kommune har felles mål. Samarbeidet beskrives som veldig godt. Kommunale respondenter beskriver at kommunens behov og vurderinger blir møtt på en god måte hos staten. *"Kontakten med statlig barnevern er ikke begrensende, man prøver å få til det beste for dem det gjelder."* Statlige respondenter på sin side er opptatt av å anerkjenne kommunenes kompetanse og ansvar. *"Det er alvorlig hvis fagteam skulle bli opplevd som en overkommune, det ønsker vi ikke. Det er viktig å være ydmyk for det kommunene kan og jobber med."*

I kapittel 3 beskrev vi hvordan nettverk kan forstås som en organisatorisk problemløsningsmekanisme (Glosvik 2002). De nettverksstrukturene som beskrives gjennom våre intervjuer har denne type funksjon. Fagteam og kommuner i området har lært seg noen håndgrep og handlingsprogram uten at de formelle og grunnleggende organisasjons- og samordningsformene er endret.

De strukturelle rammene, det være seg økonomi eller lovverk, blir beskrevet som noe som ligger fast og som ikke er verd så mye oppmerksomhet. En statlig respondent sier:

"Jeg er overtydelig på den økonomiske rammen. Jo smartere vi er, jo bedre får vi det. Det er uansett en ramme vi må forholde oss til, og vi må se muligheter innenfor denne, ikke hindringer. Det er lov å være kreativ og oppfinnsom!"

De økonomiske rammene beskrives på en annen måte i denne gruppen enn i respondentgruppa som beskriver samarbeidet mer som en bestiller-utfører-struktur. Kommunerespondentene i dette fagteamområdet uttrykker en forståelse og en holdning om at de ikke kan velge tiltak fritt. Det er valg innenfor noen rammer og disse rammene er akseptert av begge parter. Holdningen til dette er en annen i de to andre fagteamområdene.

Det fortelles om mye kontakt på telefon mellom kommunal og statlig saksbehandler i et saksforløp, noe som fremstår for oss som godt innarbeidede rutiner.

"Her dukket det hele tiden opp nye momenter og saken endret seg hele tiden. Ikke enkelt å skulle finne det rette/beste tiltaket. Avklaringsmøtet ble fulgt av mye telefonisk kontakt. Nå er man i kommunen kommet fram til en konklusjon om hva som skjer videre, og da er staten med på det."

Kommunale respondenter uttrykker det som viktig at fagteam kommer tidlig inn i sakene. Det beskrives en gjensidig avhengighet i prosessene i dette fagteamområdet. Vi mener at dette er et uttrykk for at det er etablert nettverksstrukturer både som problemløsning og som uformell styringsform.

Også i dette fagteamområdet beskrives bildet selvsagt med flere nyanser enn vi litt fortenget gjengir det. Her uttrykt fra en kommunal respondent:

"Som regel er det enighet om valg av tiltak, men ikke nødvendigvis hvilket tiltak. Kanskje er vi i kommunen litt for greie av og til og aksepterer det fagteam sier. Ved uenighet opplever jeg at vi får tiltak vi ikke er helt fornøyd med, spesielt gjelder dette institusjonsplasseringer."

Like fullt sitter vi igjen med et hovedinntrykk av samarbeidet i dette fagteamområde som godt. Det er rom for drøftinger, det tilstrebes konsensus om beslutningene og aktørene finner akseptable løsninger sammen underveis.

5.3 Oppsummering

Det er verd å merke seg at skillelinjene i våre funn om definisjoner av samarbeidstrukturene ikke går mellom stat og kommune. Derimot er det slik at et geografisk område skiller seg fra de to andre. Våre funn skiller seg således fra funnene i de to Fafo-rapportene og flere av evalueringsrapportene presentert i kapittel 2, som i langt sterkere grad tegner et bilde av at skillelinjene går mellom stat og kommune.

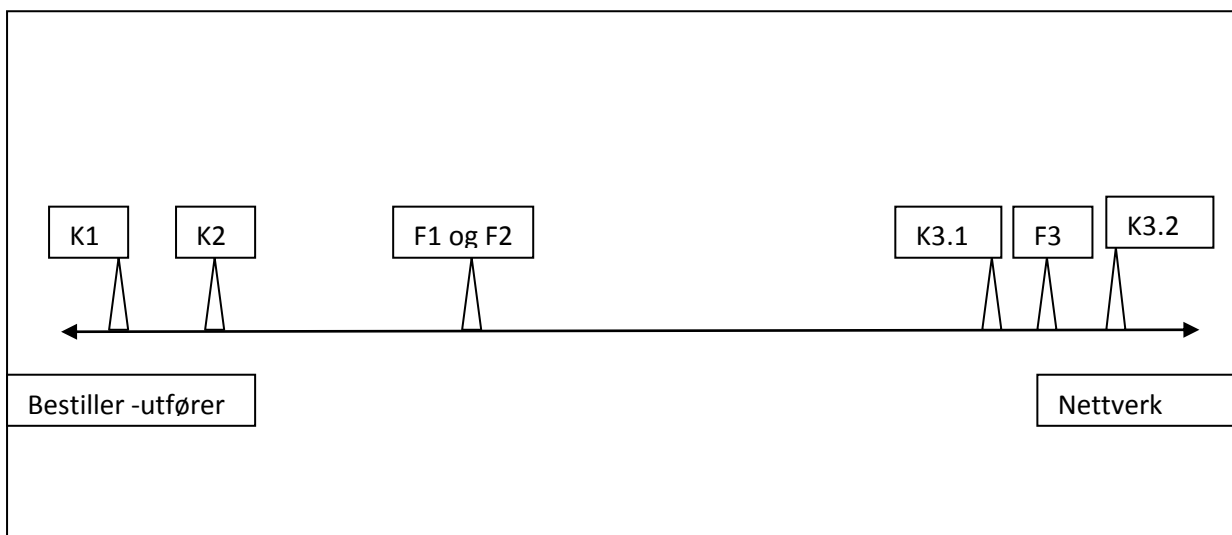
Der Fafo-rapportene i stor grad konkluderer med at samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern fungerer utilfredsstillende (Gaustad 2009, 2010), mener vi å se at det snarere er slik at det i noen fagteamområder fungerer bra mens det i andre fagteamområder fungerer mindre bra. Vi har ikke gjennomført en kvantitativ undersøkelse av samarbeidet. Vi har ikke målt i hvor stor grad samarbeidet oppleves som problematisk, ei heller hvilke kommuner og hvilke fagteam som mener samarbeidet er problematisk. Følgelig skal vi heller ikke trekke

konklusjoner av kvantitativ art.

Like fullt har vi grunnlag for å peke på at samarbeidet mellom stat og kommune beskrives som positivt og fruktbart i det fagteamområdet der samarbeidet forstås som et nettverk. Samtidig ser vi at samarbeidet beskrives mer problematisk i de to fagteamområdene der samarbeidet defineres som en bestiller-utfører-struktur. Vi vil i de følgende kapitlene se nærmere på mulige årsaker til dette.

Vi mener som beskrevet over at det er et interessant funn at respondentene beskriver strukturene for samarbeidet ulikt, og vi tror at noe av årsaken til samarbeidsproblemene kan ligge her. Vi mener videre at det er særlig utfordrende for samarbeidet i de fagteamområdene der fagteam synes å beskrive strukturene med større grad av nettverkstrekk enn kommunerespondentene i samme område gjør. Vi har laget en illustrasjon som synliggjør hvordan de ulike respondentene beskriver strukturene, jf nedenstående figur 1.

Figur 1: Ulike strukturer for samarbeidet



Forklaring til illustrasjonen: K = respondenter fra kommunalt barnevern, F = er respondenter fra fagteam, altså statlig barnevern. Tallene indikerer områdetilhørighet. Følgelig er henholdsvis K1 og F1, K2 og F2 samt K3.1, K3.2 og F3 fra samme område. K3.1 og K3.2 er ulike kommuner i samme område.

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg deler seg i to hovedretninger når de beskriver strukturene for samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. Det er en gruppe som beskriver samarbeidet som bestiller-utfører-struktur og en gruppe som beskriver det som nettverksstruktur. Figuren illustrerer videre at respondentene i nettverksområdet beskriver strukturene relativt likt uavhengig om de er fra kommunalt eller statlig forvaltningsnivå. Respondentene i bestiller-utfører-områdene gir noe mer sprikende

beskrivelser. Kommunerespondentene beskriver strukturene nærmest som en rendyrket bestiller-utfører-modell, mens fagteamrespondentene har enkelte nettverkstrekk i sine beskrivelser. Like fullt mener vi at beskrivelsene kan deles inn i to hovedkategorier, bestiller-utfører-områdene og nettverksområdet. Denne todelingen vil være hovedtrekk gjennom den empiriske analysen av de tre øvrige forskningsspørsmålene i vår undersøkelse.

6. Hvordan preger strukturelle dilemmaer samarbeidet?

I kapittel 5 har vi sett at de horisontale samhandlingslinjene utspiller seg enten som bestiller-utfører-struktur eller som nettverksstruktur. Bolman og Deal (2009) slår fast at det ikke finnes perfekte strukturer. Samarbeid handler om å avveie og takle kontinuerlige strukturelle dilemmaer. Det er derfor relevant å se nærmere på de strukturelle dilemmaene ved samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. Dette fordi arbeidsdeling og arbeidsfordeling står sentralt når det gjelder utformingen av enhver organisasjon.

I intervjuene har vi derfor vært opptatt av å spørre våre respondenter om blant annet målsettinger, samhandlingsarenaer, retningslinjer, roller og relasjoner. Dataene vi fikk gjennom intervjuene danner grunnlaget for den empiriske analysen av vårt forskningsspørsmål om hvordan strukturelle dilemmaer preger samarbeidet.

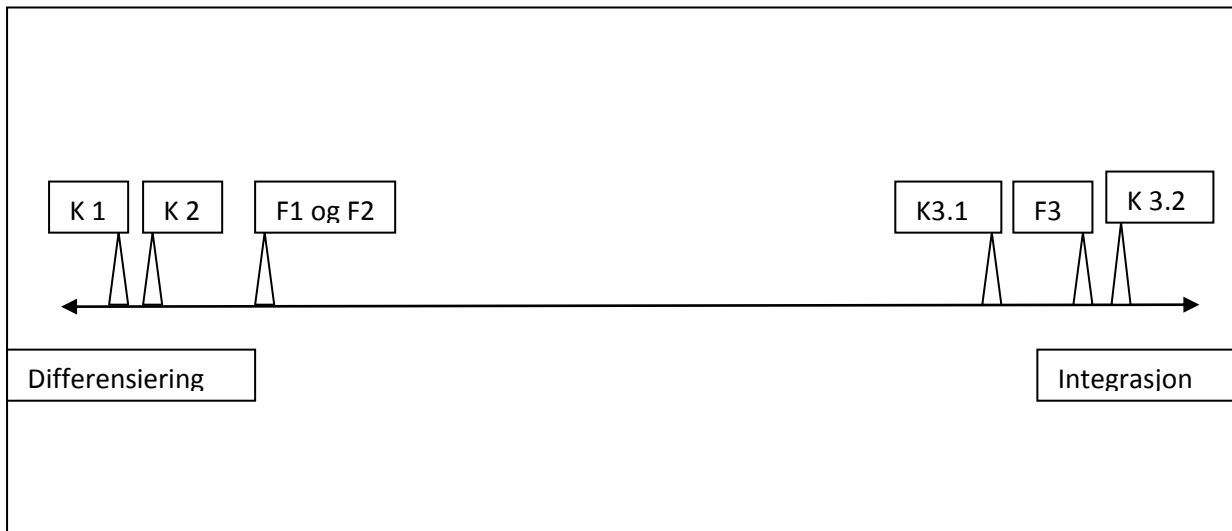
6.1 Differensiering kontra integrasjon

I enhver organisasjon, så også i koalisjoner, er det til enhver tid spenninger mellom arbeids- og ansvarsfordelingen i de vertikale styringslinjene og samordnings- og koordineringsbehovet som krever horisontale strategier og prosesser. Vi har gjennom vår empiriske analyse i kapittel 5 vist hvordan våre respondenter argumenterer like sterkt for en ytterligere tydeliggjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern som for en ytterligere integrering av samhandlingen. Evalueringsrapportene viser også at det strukturelle dilemmaet mellom differensiering på den ene siden og integrasjon på den andre er høyst aktuelt for samarbeidsforholdet mellom kommune og stat innen barnevernet i Norge. På den ene siden finner vi "Den vanskelige samhandlingen" der det anbefales en revidering av dagens samarbeidsmodell mot mer governance og mindre hierarki, samt en styrking av det kommunale barnevernet og med det en klarere arbeids- og rolledeling (Myrvold m.fl. 2011: 26). På den andre siden finner vi "Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet" der det sies: "*Vi mener derfor at det er gode argumenter for å beholde dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune dersom en adresserer utfordringene i samarbeidet, og løser disse på en tilfredsstillende måte.*" (Songstad m.fl. 2011: 18).

Det er vår oppfatning at det strukturelle dilemmaet mellom differensiering på den ene siden og integrasjon på den andre preger det daglige samarbeidet mellom kommunalt og statlig

barnevern i stor grad. Problemene beskrives som minst i det fagteamområdet der samarbeidet beskrives som nettverk. Vi mener det er fordi aktørene i dette fagteamområdet er bevisst på dilemmaet og som regel balanserer godt mellom de vertikale og horisontale samhandlingsstrukturene i samarbeidet. Se nedenstående figur 2 som illustrerer hvordan respondentene beskriver balansen i arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen i samarbeidet på aksene differensiering kontra integrasjon.

Figur 2: Differensiering kontra integrasjon



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg deler seg i to hovedretninger når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom differensiering og integrasjon fungerer i samarbeidet. Figur 2 ligner mye på figur 1 i kapittel 5. Dette fordi respondentene fordeler seg i samme todeling som vi beskrev i vår empiriske analyse av strukturbeskrivelsene. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene og kommunerespondentene i de to bestiller-utfører-områdene beskriver balansen mellom differensiering kontra integrasjon relativt likt.

6.2 Luker kontra overlapping

Nettverk og andre governance-beslektede styringsstrukturer forstås gjerne som svar på problematiske luker i offentlig tjenesteyting. Med luker menes viktige oppgaver som ikke blir løst fordi ansvars- og rollefordelingen mellom aktører enten er mangelfull eller utydelig. Jacobsen (2004) kaller dette for gråsoner som oppstår der ingen har ansvar for en oppgave,

eller der ansvaret er uklart. Mange hevder at innføringen av bestiller-utfører- og andre NPM-modeller har gitt offentlig sektor flere alvorlige luker. Også våre respondenter beskriver dette som en av flere årsaker til at kommune og stat har samarbeidsproblemer på barnevernfeltet. En kommunerespondent sier: *"Vi synes fagteam har meget smale porter. (...) Jeg hører stadig: Jeg fikk ikke dette heller av det jævla fagteamet. (...) Dette handler om stramme rammer i staten."* De kommunale respondentene i vårt utvalg uttrykker en klar frustrasjon over tiltakssammensetningen og tiltakstilbudet til Bufetat. Vi mener å se at det er problematiske luker i samarbeidet i den forstand at kommunene mener at staten burde hatt enkelte tiltak som staten ikke har. De statlige respondentene uttrykker noe av det samme. Det synes å være et mellomrom som ikke fylles mellom det som defineres som statlig ansvar og det som defineres som kommunalt ansvar. Respondentene er imidlertid ikke samstemte på hva dette mellomrommet er og hva som skal til for å tette lukene.

Statens kapasitet og tiltakstilbud fremheves som en årsak til samarbeidsproblemene. Kommunale respondenter forteller om endringer i statens tjenester som de opplever provoserende. De forteller at de ofte er intetanende om at nedleggelse finner sted og mener at det er med på å undergrave samarbeidet. Dette fordi de ikke blir tatt med på vurderingene og bare må forholde seg til endringene. Nedleggelse av institusjoner og andre tiltak, samt endring av målgruppe i institusjoner nevnes som eksempler på dette. De opplever det verst med tanke på usikkerheten om hvorvidt de får beredskapshjem eller ikke. Det er både usikkert om plassen finnes, og ikke minst hvor den finnes. Dette mener respondentene har forverret seg den senere tid. *"Det som kan løses lokalt, løses lokalt. Når vi først henvender oss er det alvorlig. Vi trenger kompetansen. Fagteam gir ikke robuste nok tiltak."* Eller her uttrykt hos en annen kommunal respondent: *"Det er et problem med mangel på institusjonsplasser hos fagteam, og vi kjenner sparekniven deres der."*

På den andre siden fremheves overlappende oppgaver og ansvar som et problem med nettverkssamarbeid og nettverksstyring. Det betyr at flere parter kan gjøre den samme oppgaven flere ganger, noe som er sløsing med ressurser. Dette omtaler Jacobsen (2004) som dobbeltarbeid. De kommunale respondentene som beskriver samarbeidet som en bestiller-utfører-struktur fremhever dette sterkest. En kommunal respondent sier:

"Jeg stiller spørsmål ved at fagteam selv skal snakke med barn som trenger fosterhjem når kommunen – som er best kjent med saken, kjenner barna det gjelder og sitter på større kompetanse – allerede har snakket med dem. (...) Det oppleves som unødig bruk av tid."

Flere lederrespondenter fra kommunalt barnevern hevder eksplisitt at alt barnevern burde vært kommunalt. De mener at både fagteam og Bufetat kunne vært lagt ned og at alt barnevernarbeid kunne vært gjort lokalt. Lederrespondentene fra statlig barnevern bekrefter dette inntrykket ved å beskrive at de oppfatter at dette er kommunenes syn på saken. Vi mener å se at dette synet i stor grad har med overlappingsproblematikk å gjøre.

I en presset og stresset hverdag med tunge barnevernsaker er overlapping av oppgaver og ansvar problematisk. Ingen av våre respondenter uttrykker at de har tid til overs i sin arbeidshverdag. Når oppgaver oppleves å gjøres dobbelt opp, utfordres samarbeidet betydelig. Dette fordi egen kompetanse og jobbautonomien utfordres. En kommunal respondent uttrykker sin frustrasjon på denne måten:

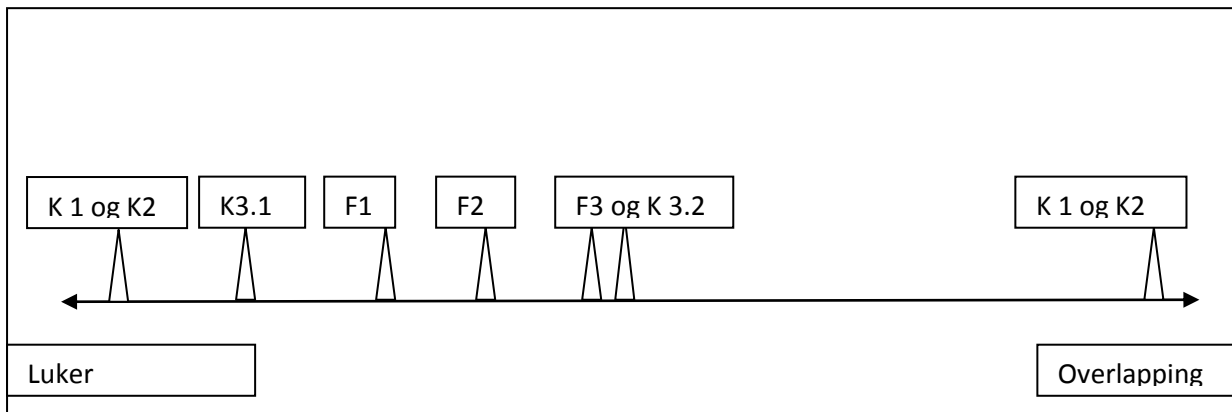
"I noen saker kan det oppleves som plunder og heft. Spesielt i de tunge sakene. (...) Av og til begynner de med spørsmål som vi blir provosert av. Har dere sjekket nettverket? Selvsagt har vi det. Vi er ikke hodeløse høns (...)"

Utsagnene fra denne saksbehandleren viser bruk av det Bourdieu (1994) kaller symbolsk makt for å få gjennomslag for sitt syn. På den andre siden gir vår empiri grunnlag til å nyansere dette synet. Vi mener å se at de tydelige reaksjonene på fagteamets innblanding i sakene også handler om at barnevernets egalitære kultur utfordres. Idealstrukturen innen barnevernfeltet er i stor grad en flat struktur der den enkelte saksbehandler har stort handlingsrom til å fatte beslutninger på bakgrunn av eget faglig skjønn. Vi spør derfor om i hvor stor grad den enkelte saksbehandler så vel som den enkelte kommune og fagteam liker å bli sett i kortene. Dersom luker i offentlig tjenesteyting som har oppstått på grunn av mangelfull eller utydelig oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene skal kunne tettes, må aktørene tettere på hverandre. Da må man bli sett i kortene.

Det er vår klare oppfatning at det strukturelle dilemmaet mellom luker på den ene siden og overlapping på den andre siden preger det daglige samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern i stor grad. Problemene beskrives som minst i det fagteamområdet der samarbeidet beskrives som nettverk. Vi mener det er fordi lederne i dette fagteamområdet balanserer samhandlingen og ansvarsfordelingen på en slik måte at det hverken oppstår for store luker eller for stor grad av overlapping.

Vi har laget figur 3 som illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom luker kontra overlapping i samarbeidet.

Figur 3: Luker kontra overlapping



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom luker og overlapping fungerer i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i hovedsak mener balansen er god selv om respondentene i de to bestiller-utfører-områdene mener det er enkelte utfordringer med luker i arbeidsfordelingen. Videre er det verdt å merke seg at kommunerespondentene i de to bestiller-utfører-områdene (K1 og K2) mener at samarbeidet både har utfordringer knyttet til luker og til overlapping.

6.3 Underutnyttelse kontra overbelastning

Samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern er avhengig av en god strukturell balanse mellom underutnyttelse på den ene siden og overbelastning på den andre. Våre respondenter er delte i sitt syn på hvorvidt balansen er god eller ikke. Også her deler funnene seg i de to hovedkategoriene vi beskrev i kapittel 5.

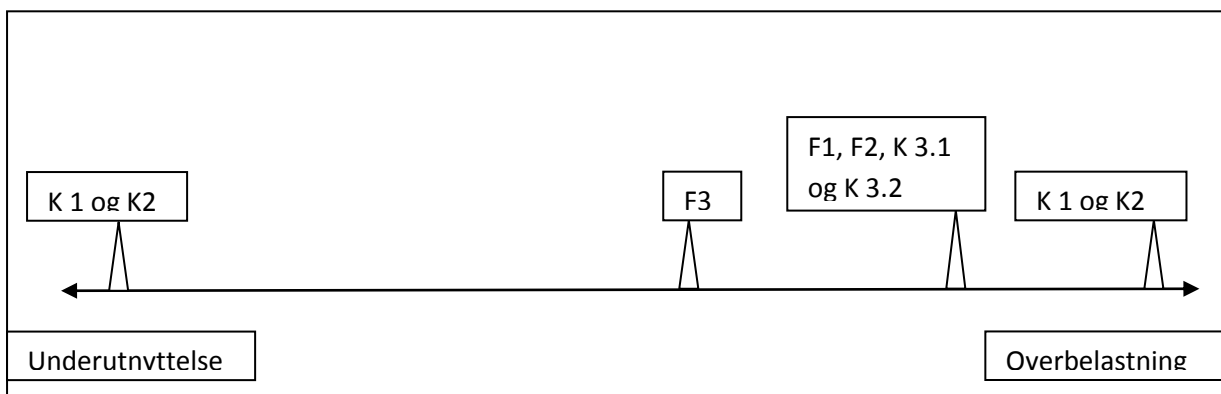
De respondentene som mener at samarbeidsstrukturene er å forstå som en bestiller-utfører-modell synes også å mene at det er ubalanse mellom underutnyttelse og overbelastning i samarbeidet. Det er særlig de kommunale respondentene som uttrykker dette. En kommunerespondent går så langt at vedkommende mener fagteam finner på oppgaver for å forsvare sin egen eksistensberettigelse. Vedkommende uttrykker at de statlige barnevernressursene blir underutnyttet, og at fagteams mange initiativer til ulike samhandlingsarenaer kun er et uttrykk for et forsøk på å holde på en posisjon. Vedkommende beskriver på den andre siden et kommunalt barnevern med store overbelastninger.

Samtlige av våre respondenter beskriver en generell overbelastning i barnevernet. Ressursene har ikke økt i takt med oppgavemengden. En av respondentene våre forteller at i vedkommendes kommune har antall meldinger økt fra 50-60 årlig for for få år tilbake til nå cirka 200 meldinger årlig. Vi mener imidlertid å se at hovedproblemet hva gjelder overbelastning omhandler både det statlige så vel som det kommunale barnevernet, snarere enn at en av partene er underutnyttet mens den andre er overbelastet. Like fullt mener vi at en av årsakene til samarbeidsutfordringene i barnevernet er å finne i at flere representanter fra kommunalt barnevern uttrykker en skjevhet i den strukturelle balansen mellom underutnyttelse på den ene siden og overbelastning på den andre.

Det er verd å merke seg at det er de respondentene som beskriver samarbeidet som en bestiller-utfører-struktur som fremhever slik ubalanse. I det fagteamområdet der samarbeidet forstås som et nettverk oppleves balansen som bedre. Det er imidlertid en utbredt oppfatning at barnevernet generelt er preget av overbelastning.

Vi har laget nedenstående figur 4 som illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom underutnyttelse kontra overbelastning i samarbeidet.

Figur 4: Underutnyttelse kontra overbelastning



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg opplever at barnevernet generelt er overbelastet. I dette tilfelle er det også verdt å merke seg at kommunerespondentene i de to bestiller-utfører-områdene (K1 og K2) mener at fagteam er underutnyttet mens kommunalt barnevern er overbelastet.

6.4 Mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet

Fafo-rapportene og flere av barnevernsreformens evalueringsrapporter peker på at forvaltningsreformen av 2004 har ført til økende byråkratisering av barnevernet. I PwC-rapporten "Oppgave og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern" heter det blant annet at *"Kommunene opplever at de sitter ansikt til ansikt med barnet, mens Bufetat har fokuset rettet mot økonomi og retningslinjer, og det kommunen anser som kortsiktig måloppnåelse."* (Opjordsmoen m.fl. 2011: 47). Ansvarsområdene til henholdsvis statlig og kommunalt barnevern kan bli overdrevent tydelig avmerket etter vår mening. Det er et problem når retningslinjer, føringer, instruksjoner og beskrivelser følges på en slik måte at det i verste fall kan gå ut over tjenesten som skal ytes.

Flere av våre respondenter fra statlig barnevern gir uttrykk for at Bufetat på nasjonalt og regionalt nivå bidrar til mangel på tydelighet i rollene fagteam skal ha i forhold til kommunene. En av våre fagteamrespondenter sier dette om "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat": *"De er skrevet som om staten kan og skal styre kommunene"*. Respondenten mener at retningslinjene utarbeidet av Bufdir tilsier at Bufetat er overordnet kommunene, noe Bufetat ikke er. *"Vi føres over til å være kommunalt barnevern og det er vi ikke"*. En annen respondent uttrykker det på denne måten: *"(...)den store organisasjonen legger opp til et system etter et Obama-Støre-prinsipp, men her er det veldig klare lover"*. Respondenten prøver å få kommunene til å velge statlige institusjonsplasser fremfor private. Dette forteller respondenter at kommunene i liten grad lytter til. Vedkommende forteller fortvilet at hun reelt sett ikke har noe handlingsrom. Respondenten svarer dette på hva vedkommende tror kommunale representanter tenker om vedkommendes handlingsrom:

"Tror de tenker, om meg, at jeg ikke har noe jeg skulle ha sagt og det har de jo rett i. Jeg har jo noe jeg skulle ha sagt over det som er under meg, men ikke på tiltaksvalg. Hvis jeg sier nei i en sak, går kommunene bare oppover i systemet og der sier de ja."

De respondentene fra kommunalt barnevern som legger en bestiller-utfører-struktur til grunn i sin samarbeidsforståelse, uttrykker også at samarbeidsproblemer har sin årsak i at staten går utenfor sitt mandat. Det oppleves som at staten legger seg opp i kommunens ansvar. De uttrykker en misnøye med at statlig barnevern ikke anerkjenner deres kompetanse, myndighet og ansvar. Fagteam beskrives som unødvendig masete og problematiserende. Som en av våre respondenter fra kommunalt barnevern uttrykker: *"Jeg oppfatter at fagteam ikke har noe mer kompetanse enn det vi besitter selv. (...) Jeg synes fagteam skal skaffe til veie det vi ber om, uten for mange dikkedarier. (...) det stilles noen spørsmål av og til, som kan virke litt utidig."*

En annen sier: "Dersom jeg har gjort et stykke arbeid, som er grundig, da blir det urimelig at fagteam stiller spørsmålstejn ved jobben vi har gjort."

På den andre siden kan mangel på kreativitet også være et problem for samarbeidet mellom aktørene. En statlig respondent uttrykker det slik:

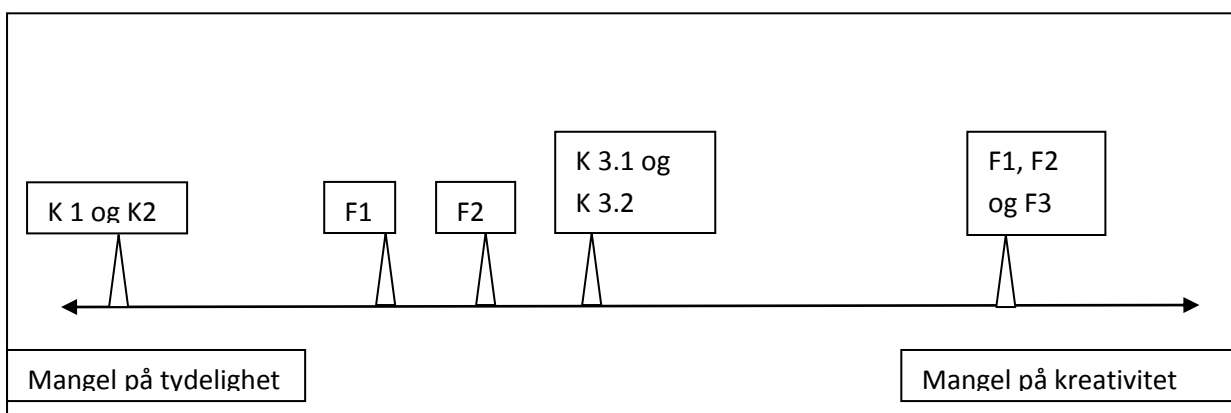
"Det er mulig å være kreativ og finne gode løsninger innenfor lovverket. Man kan gå langt i å planlegge utradisjonelle fosterhjem så lenge det godkjennes av leder. Man kan bygge fosterhjem til en fjerdedel av institusjonsprisen."

Vi mener å se at det nettopp er denne mangelen på kreativitet "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" og til dels betalingsrundskrivet ønsker å utfordre. Kanskje er det mer et "Obama-Støre-prinsipp" statlig og kommunalt barnevern trenger i sitt samarbeid, både for å unngå å bli overbyråkratiske og for å finne mer virkningsfulle tiltak for det enkelte barn.

Det er vår klare oppfatning at det strukturelle dilemmaet mellom mangel på tydelighet på den ene siden og mangel på kreativitet på den andre siden preger det daglige samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern i stor grad. Problemene beskrives som minst i det fagteamområdet der samarbeidet beskrives som nettverk. Vi mener det er fordi lederne i dette fagteamområdet balanserer samhandlingen og ansvarsfordelingen på en slik måte at det hverken oppstår for lite tydelighet eller for lite kreativitet mellom aktørene i beslutningsprosessene.

Nedenstående figur 5 illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet i samarbeidet.

Figur 5: mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom mangel på tydelighet og mangel på kreativitet fungerer i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene (F1 og F2) både framhever mangel på tydelighet og mangel på kreativitet. Det er også verd å merke seg at ingen av kommunerespondentene uttrykker en mangel på kreativitet i samarbeidet. Kommunerespondentene i bestiller-utfører-områdene framhever derimot en klar mangel på tydelighet.

6.5 For mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet

Å arbeide for mye på egenhånd kan føre til isolasjon og mindre kloke beslutninger. På den andre siden kan alt for tett sammenknyttede enheter føre til distraksjon og bortkastet tid i unødvendig samordning. Nettverk og andre governance-beslektede styringsstrukturer forstås gjerne som svar på for mye autonomi i offentlig tjenesteyting. På den andre siden fremheves klare grenseoppganger og tydeliggjøring i ansvars- og oppgavefordelingen mellom aktører i ulike samarbeidsstrukturer som et svar på for mye innbyrdes avhengighet. Også i vurderingene av den strukturelle balansen mellom for mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet deles våre funn i to hovedkategorier.

Av de som definerer samarbeidet som en bestiller-utfører-struktur, er det de statlige respondentene som beskriver en ubalanse i samarbeidet når det gjelder autonomi på den ene siden og avhengighet på den andre. Særlig oppfattes samarbeidet som et skjevt avhengighetsforhold. En statlig respondent uttrykker det slik: *"I utgangspunktet er stat og kommune avhengig av hverandre. I praksis er det ikke følt gjensidig avhengighet, jeg er mer avhengig av det enn kommunen er av staten."* Statlige respondenter gir uttrykk for et ønske om å bli tatt med i prosessene tidligere i saksforløpet. En kan forstå dette som et ønske om en annen strukturell ramme rundt samarbeidet enn en bestiller-utfører-modell. De sitter ofte med et inntrykk av at når kommunen kontakter fagteam så har de allerede besluttet hvilke tiltak de vil ha. Dette gjør at det blir lite felles konsultasjon og drøftinger før søknadene mottas av fagteam. Dette medfører at samarbeidet ikke oppleves gjensidig. Flere respondenter fra statlig barnevern uttrykker at de sliter med å finne gode strukturer for samarbeid. De forteller om kommuner som er eksplisitte på at de ikke tar initiativ til samarbeidsmøter og lignende.

Flere statlige respondenter uttrykker tydelig avmakt:

"Jeg føler meg som en bitteliten mus som ikke har noe å si.(...) Systemet går ikke i hop. Kunne jeg sagt nei, kunne jeg jo tatt en reell kamp. Da kan jeg si: denne ungdommen må på hybel. Men det har jeg ikke lov til."

"Uenighetene mellom stat og kommune handler som regel ikke om utfallet i saken, men veien dit. Vi vil tidligere inn. De ringer oss ikke. (...) Jeg tenker det hadde vært nyttig å bruke mer tid på faglige drøftinger og samtaler. (...) Kommunene skulle ønske de hadde alt selv. De ville blitt kjempeglade hvis de slapp oss. Vi er bare plunder og heft for dem. Jeg er mett på møter der det er tema, så jeg prøver å styre unna temaet. Det hadde vært deilig å være ønsket. Det blir noe annet å samarbeide med noen som ikke ønsker å samarbeide."

En annen årsaksforklaring på samarbeidsproblemer som fremheves er strukturen for utgiftsfordeling mellom de to aktørene. Fra de statlige respondentene fremheves det som problematisk at det er separate økonomiske systemer og ikke minst at den kommunale egenandelen ikke justeres etter tiltaksutformingens utgiftsnivå. Den kommunale egenandelen ved institusjonsplassering er den samme uavhengig av det fagteam betaler i døgnpris for plassen. En fagteamrespondent mener det ville blitt bedre dersom de økonomiske ordningene var annerledes. Flere respondenter fra statlig barnevern uttrykker at dialogen i dag ikke blir troverdig og reell fordi kommunene slipper å bære det økonomiske ansvaret for sine valg. De mener at kommunene gjør for få økonomiske vurderinger, og bare legger det økonomiske ansvaret over på Bufetat. Bufetat skal sørge for et likeverdig barnevern og økonomisk balanse, men så oppleves det av mange i Bufetat som at det er noen andre som bestemmer. To ulike statlige respondenter uttrykker det slik:

"Det kan ikke være sånn. Det er så bak mål. (...) Det blir bare å sitte å leke, vet du. (...)Jeg sier til kommunene at det er behov for lovendring."

"Kommunene tenker lite økonomi fordi Bufetat betaler alt. (...) Kommunene må i større grad også se på økonomi. I dag ser de nesten utelukkende på den faglige biten, de slipper unna den økonomiske biten."

Sett fra kommunenes ståsted synes dette noe annerledes. Kommunerespondentene uttrykker at statlig barnevern er altfor opptatt av økonomi og ikke fag. *"Jeg mistenker økonomiske forklaringer. Det er min intuitive tanke."* Fagteamrespondentene beskriver også at de opplever at Bufetat mistenkes for å ha økonomiske motiver. Samarbeidsproblemene beskrives også som problematiske fordi det er knappe ressurser i statlig barnevern, særlig til rådighet for fagteam.

"Det som handler om samarbeid er knyttet til harde begrensninger. Økonomien skaper diskusjon. (...) Stakkars fagteam som har blitt skjært ned. Jeg hører stadig: Jeg fikk ikke dette heller av det jævla fagteamet. Men jeg mener det ikke er riktig å legge dette på samarbeidet. Dette handler om stramme rammer i staten"

Dette sier en kommunal respondent til oss. Videre blir det sagt:

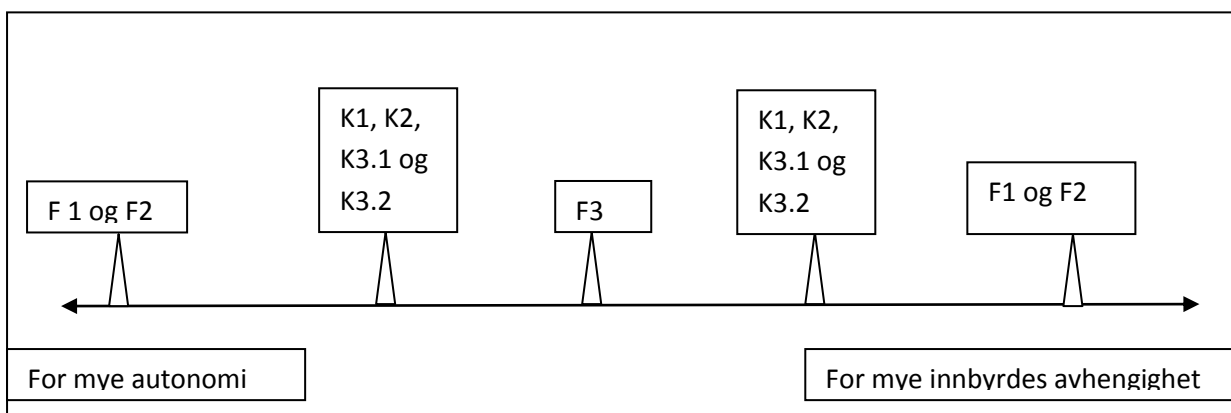
"Problemene/utfordringene oppstår når man skal finne fordelingsnøkler med henhold til hvem som dekker hva. Jeg synes staten kan være smålig og opplevelsen av at økonomien styrer mye er til stede."

"Mange av argumentene for og i mot er skjulte økonomiske motiver. (...) Det handler om at det blir for dyrt. Men det blir jo aldri sagt, det er nesten tabu å si med rene ord at det blir for dyrt."

Vi mener å se at det strukturelle dilemmaet mellom for mye autonomi på den ene siden og for mye innbyrdes avhengighet på den andre siden preger det daglige samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern i stor grad. Problemene beskrives som minst i det fagteamområdet der samarbeidet beskrives som nettverk. Vi mener det er fordi lederne i dette fagteamområdet tilrettelegger for samhandling og ansvarsfordeling på en slik måte at det oppleves som en god balanse mellom autonomi og avhengighet mellom partene.

Figur 6 illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom for mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet i samarbeidet.

Figur 6: for mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom for mye autonomi og for mye innbyrdes avhengighet fungerer i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene (F1 og F2) både framhever for mye autonomi og for mye innbyrdes avhengighet, mens fagteamrespondentene i nettverksområdet (F3) mener balansen er god. Det er videre verdt å merke seg at kommunerespondentene også mener at det både er for mye autonomi og for mye innbyrdes avhengighet, men at de mener balansen er noe bedre enn fagteamrespondentene fra bestiller-utfører-områdene uttrykker.

6.6 For løs kontra for stram organisering

"En kritisk utfordring når det gjelder struktur, er å skulle holde en organisasjon sammen uten å holde den tilbake" skriver Bolman og Deal i sin bok "Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse" (2009: 101). For løs struktur kan føre til at den ene ikke vet hva den andre gjør, og enkeltaktører kan gå sine egne veier og med det stå i fare for å gå seg bort. På den andre siden kan for stram struktur hemme fleksibiliteten i systemet.

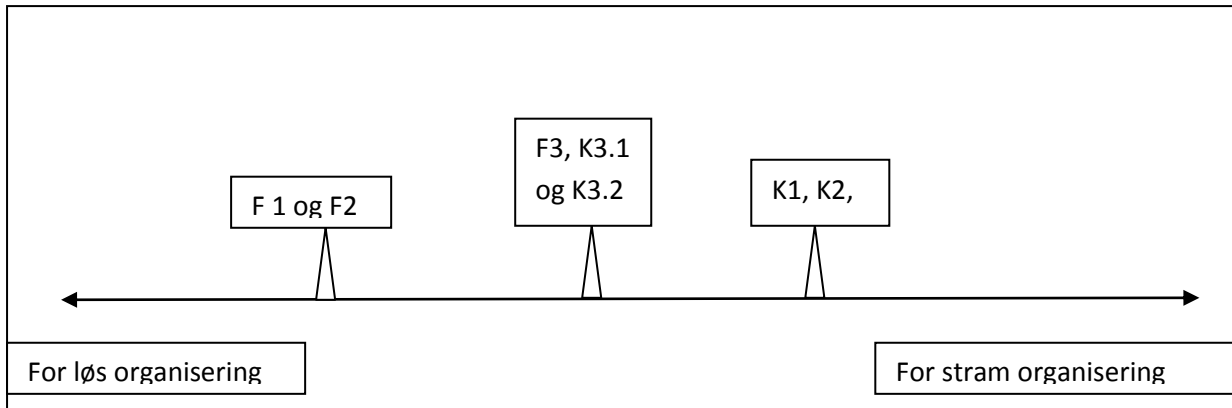
De interne organisasjonsstrukturene i Bufetat fremheves som noe av årsaken til samarbeidsproblemer mellom kommune og stat innen barnevern. *"Så sitter vi der med en enkeltsak. Så sier fosterhjemstjenesten at det ikke er sjanse i havet å finne fosterhjem til han vettu, og så er vi i gang. Vi må gå sammen."* En kommune forteller om et eksempel der representanter fra den statlige institusjonen en ungdom var plassert på ønsket at barneverntjenesten skulle endre paragrafen vedtaket var fattet etter. *"Det er helt uomtvistelig at det er barneverntjenesten som skriver vedtaket (...) de har ikke noe med å komme med slike ting. De skal samarbeide om ungen de har fått plassert."* Respondenten forteller at vedkommende i slike tilfeller tar det opp med fagteamleder som tar det videre i sin organisasjon.

Også når det gjelder den strukturelle balansen mellom for løs kontra for stram organisering synes det som at det er i nettverks-området det fungerer best. Rammene oppfattes som grenser for handlingsrommet, men ikke som begrensende likevel. En statlig respondent fra dette fagteamområdet uttrykker det slik:

"Jeg er overtydelig på den økonomiske rammen. Jo smartere vi er, jo bedre får vi det. Det er uansett en ramme vi må forholde oss til. Vi må se på muligheter innenfor denne rammen, ikke hindringer. Det er lov å være kreativ og oppfinnsom."

Figur 7 illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom for løs kontra for stram organisering av samarbeidet.

Figur 7: for løs kontra for stram organisering



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom for løs og for stram organisering fungerer i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene (F1 og F2) mener organiseringen er for løs, mens kommunerespondentene i samme område (K1 og K2) mener organiseringen er for stram.

6.7 Uklare kontra alt for dominerende mål

"Barnevernet – Til barnets beste" heter det i en brosjyre utgitt av BLD. Vi finner at kommunalt barnevern og Bufetat ikke alltid har samme mål selv om barnets behov er utgangspunktet for hvilke type tiltak som skal iverksettes.

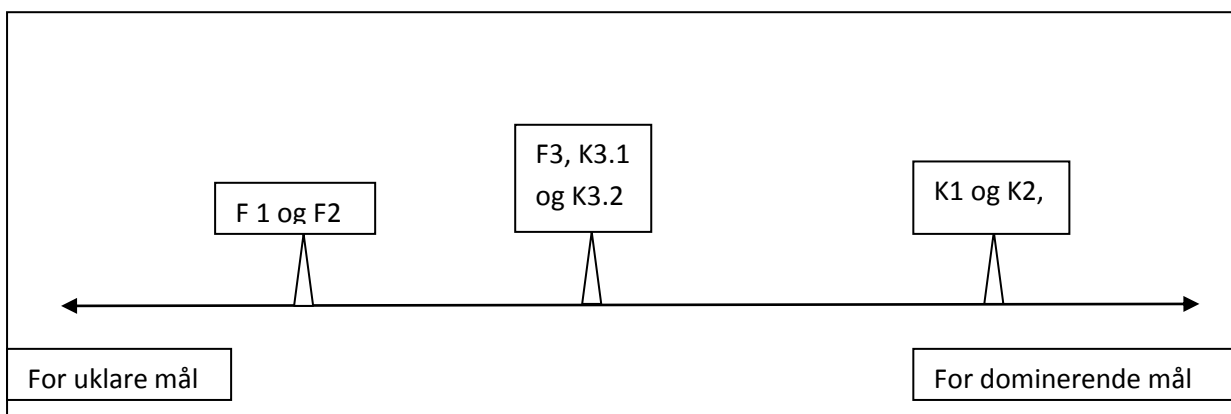
I de to fagteamområdene som ser på samarbeidet som en bestiller-utfører-modell finner vi at de ikke innehar felles mål, hvorpå kommunen har dominerende mål. Som en respondent fra kommunen uttaler: *"Jeg synes de skal skaffe til veie det vi spør om uten for mange dikkedarier"*. I denne uttalelsen ligger det at kommunen har besluttet et vedtak og retter en

bestilling til fagteam. Denne bestillingen tar ikke hensyn til de rammene som fagteam må forholde seg til. Fagteam på sin side prøver å komme med innspill og faglige råd til kommunene, men erfarer ofte at det er for sent ettersom kommunene har besluttet vedtak. Dette betyr at det ikke blir noe samarbeid for å tilstrebe at statlig og kommunalt barnevern har felles mål eller kan arbeide mot felles mål.

I fagteamområdet hvor partene ser på samarbeidet som et nettverkssamarbeid ser vi i betydelig større grad at partene har felles mål, og dermed mindre strukturelle dilemmaer mellom uklare mål og dominerende mål. Det kommunale barnevern er kjent med at fagteam har begrensninger og hensyntar disse begrensningene. De har kontakt med hverandre tidlig når kommunalt barnevern mener at barnet kan trenge tiltak fra Bufetat. En respondent fra kommunen sier; *"Vi varsler Bufetat om "mulig akutt". Det opplever vi at Bufetat synes er positivt. Det er gjensidig avhengighet i en slik prosess"*. På denne måten kan samspillet gjøre at de i større grad samler seg om et felles mål. Dette understøttes av respondentene fra både kommunalt og statlig barnevern. Det strukturelle dilemmaet mellom uklare mål kontra dominerende mål beskrives minst problematisk i nettverksområdet.

Figur 8 nedenfor illustrerer hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom uklare kontra alt for dominerende mål i samarbeidet.

Figur 8: for uklare kontra alt for dominerende mål



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom for uklare mål og for dominerende mål fungerer i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene (F1 og F2) mener at målene er for uklare og at barnevernet ville vært tjent med at kommune og stat hadde flere felles målsettinger. Kommunerespondentene i samme område derimot (K1

og K2) mener at målene er altfor dominerende, særlig gjelder dette de målsettingene staten har satt seg som kommunerespondentene mener hindrer dem i å få det de bestiller - og med det hindrer gode løsninger for barna. Kommunerespondentene og de statlige respondentene i nettverksområdet mener de balanserer dette med mål for arbeidet godt i samarbeidet.

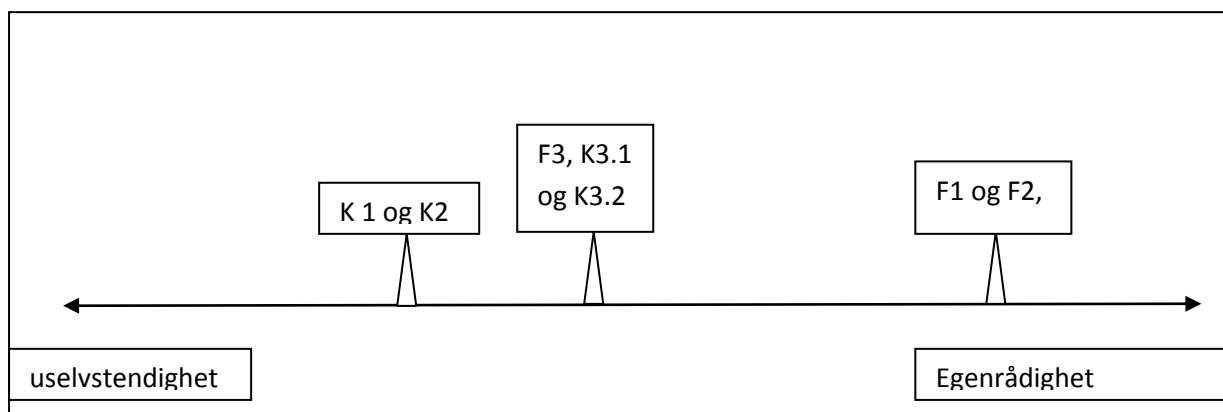
6.8 Uselvstendighet kontra egenrådighet i arbeidet

Generelt opplever vi at det er stor grad av selvstengighet i barnevernet. Dette mener vi blant annet henger sammen med at det er høy kompetanse innenfor barnevernfeltet. Flere av våre respondenter fra statlig barnevern mener det er for stor grad av egenrådighet i kommunalt barnevern. Ifølge respondentene fra fagteam liker ikke kommunene at fagteam begynner å stille spørsmål ved valg av tiltak fra kommunens side. Kommunen mener ofte at de har saksbehandlet grundig, slik at når de har fattet et vedtak skal ikke det vedtaket problematiseres ytterligere av fagteam. Når fagteam problematiserer vedtak som kommunen har fattet utfordres den egalitære kulturen i barnevernet. Dette understøttes av en respondent fra kommunen som sier: *"Jeg oppfatter at fagteam ikke har noe mer kompetanse enn den vi besitter selv."* Disse funnene gjør vi i hovedsak i de fagteamområdene hvor partene ser på samarbeidet som en bestiller-utfører-struktur.

I samarbeidsrelasjonen som er preget av nettverkstruktur gjør vi ikke disse "egenrådige" funnene. Her finner vi ikke den egalitære kulturen like sterk idet kommunen er åpen for at fagteam kan inneha en annen kompetanse og et helhetsblikk. Dette handler blant annet om at fagteam blir involvert tidlig i saken, de respekterer hverandres kunnskapsområder og er åpen for den annens parts synspunkt. Dialogen underveis frem mot et vedtak gjør at de sammen finner den beste løsningen for barnet. Vi vil ikke karakterisere kommunene som uselvstendige, men de er mer åpen for at de sammen med fagteam kan finne den beste løsningen. En kommunal respondent sier: *"Hensynet til barnets beste ivaretas veldig bra. Har ikke opplevd at det er motsetninger mellom barnets beste mellom stat og kommune."* Det strukturelle dilemmaet mellom uselvstendighet og egenrådighet synes altså å prege samarbeidet i liten grad i nettverksområdet.

Også dette strukturelle dilemmaet ønsker vi å illustrere med en figur, se figur 9. Figuren skal illustrere hvordan respondentene i vårt utvalg beskriver balansen mellom uselvstendighet kontra egenrådighet i samarbeidet.

Figur 9: uselvstendighet kontra egenrådighet



Forklaring til illustrasjonen: Som figur 1

Figuren viser hvordan respondentene i vårt utvalg sprer seg når de beskriver hvordan de opplever at balansen mellom uselvstendighet og egenrådighet i samarbeidet. I dette tilfelle er det verdt å merke seg at fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene (F1 og F2) mener at kommunene opptrer for egenrådige i samarbeidet. Kommunerespondentene i samme område derimot (K1 og K2) mener at de ikke har tilstrekkelig grad av selvstendighet. Kommunerespondentene og de statlige respondentene i nettverksområdet mener de balanserer uselvstendigheten på den ene siden godt opp mot egenrådigheten på den andre.

6.9 Oppsummering

Vi ser at de strukturelle dilemmaene preger samarbeidet mest i de fagteamområdene hvor samarbeidet fungerer etter en bestiller-utfører-modell. Det synes som arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern er u hensiktsmessig i disse områdene. Flere respondenter fra disse områdene uttrykker et ønske om en ytterligere differensiering og tydelighet i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom partene.

Gjennom vår empiriske analyse av hvordan strukturelle dilemmaer preger samarbeidet har vi kommet fram til at kommunerespondentene og fagteamrespondentene i bestiller-utfører-områdene beskriver arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen ulikt. Vi mener å se at denne ulike virkelighetsoppfatningen er en sentral del av samarbeidsutfordringene i områdene. Vi vil komme tilbake til dette i analysen av samarbeidets maktforhold i kapittel 7.

I det vi har kalt nettverksområdet beskriver respondentene en mer formålstjenlig balanse i arbeidsdeling og arbeidsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Nødvendige avveininger og justeringer i samarbeidet synes i langt større grad å gjøres i fellesskap gjennom tett kontakt og åpenhet.

7. Hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonen mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet?

7.1 Maktforhold i samarbeidet frem mot beslutning

Maktforholdet mellom ulike parter i et samarbeid om viktige beslutninger er så og si alltid relevant. Vi har vært opptatt av å spørre våre respondenter om hvordan beslutninger om tiltaksvalg fattes, om det er klart for respondentene hva staten bestemmer og hva kommunene bestemmer og hvordan det arbeides med faglig forståelse både internt i henholdsvis stat og kommune og på tvers av forvaltningsnivåene. Dataene vi fikk gjennom intervjuene danner grunnlaget for den empiriske analysen og drøftingen av forskningsspørsmålet: Hvilke maktforhold kommer til uttrykk i samarbeidssituasjoner mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet?

Barnevernsreformen av 2004 evalueres i disse dager. Vi har redegjort for status for evalueringsprosessen, både innholdsmessig og med tanke på framdrift, i den innledende delen av denne avhandlingen. Debatten rundt hvilke ordninger som skal gjelde for framtidens barnevern har pågått en stund, men er langt fra ferdig. Det gjør analysen av maktforholdet mellom de kommunale og statlige barnevernaktørene komplisert og helt sikkert ikke presis. Men det gir til gjengjeld en mulighet til å være tett på. Det gir oss en mulighet til å vurdere og analysere en dagsaktuell debatt med teoretiske briller.

Etter vår oppfatning beskriver respondentene i våre intervjuer et noe underlig maktforhold mellom kommunalt og statlig barnevern. På den ene siden uttrykker våre respondenter fra kommunalt barnevern at de til tider føler seg overprøvd, og at de ikke blir møtt med respekt. På den andre siden forteller flere statlige respondenter om en opplevelse av maktesløshet. Hvordan kan dette forstås?

7.2 Bruk av direkte makt

Uklare roller og strukturer gir grunnlag for mer kompliserte og skjulte maktforhold enn rendyrkede strukturer gjør. Dersom en legger barnevernlovens klare bokstav til grunn, er det en forholdsvis enkel sak å analysere maktforholdet mellom de to aktørene. Barnvernlovens §2

tydeliggjør at Bufetat skal bistå kommunenes barneverntjeneste med plassering av barn utenfor hjemmet når kommunen anmoder om slik bistand. Videre har Bufetat ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem samt at disse får nødvendig opplæring og veiledning. De kommunale oppgavene er negativt avgrenset på følgende måte: *"Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ."* (barnevernlovens §2-1, 1.ledd).

Maktfordelingen er åpen og direkte. Når det gjelder beslutninger om hvorvidt barnet skal plasseres utenfor hjemmet, så er kommunen aktør A som kan fatte beslutning uavhengig av hva staten, aktør B, mener om saken. Når det gjelder beslutninger om hvor barnet skal plasseres derimot, tverrvendes maktforholdet. Staten er aktør A som kan beslutte hvor barnet skal plasseres uavhengig av hva kommunen, aktør B, mener om saken.

Flere av våre respondenter forteller om et slikt åpent og direkte maktforhold mellom aktørene i situasjoner hvor det skal velges tiltak for barn. En statlig respondent uttrykker det slik: *"Det er kommunene som har kompetanse og plikt etter loven til å bestemme hva som skal skje med denne ungen. Jeg har plikt til å gi det kommunen vil ha, hvis det skal være plassering utenfor hjemmet."*

Det direkte maktforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern kan forstås ytterligere gjennom bruk av prinsipal-agent-teorier som forståelsesramme. I denne forståelsen legges det til grunn at en prinsipal er avhengig av handlingene til en agent for å oppnå egne mål. Kommunene er å forstå som prinsipal i denne sammenhengen, mens statlig barnevern er å forstå som agent. Prinsipalen er i en maktposisjon overfor agenten, men er samtidig avhengig av at agenten agerer i tråd med prinsipalens interesse. Dersom målstrukturen hos prinsipalen og agenten er ulik, informasjonen mellom aktørene er asymmetrisk eller risikoaversjonen hos prinsipalen og agenten er forskjellig, opptrer gjerne agenten opportunistisk. Våre kommunale respondenter uttrykker en klar frustrasjon over handlinger fagteam gjør som ut fra et prinsipal-ståsted oppfattes som opportunistisk. Det statlige barneverns tjenestetilbud oppleves av flere av våre kommunerespondenter som et forsøk på å styre kommunens tiltaksvalg. En kommunal respondent uttrykker det slik: *"Vi synes fagteam har meget smale porter."* Relasjonen mellom prinsipalen og agenten viser at maktforholdene i bestiller-utfører-strukturer ofte er mer komplekse enn forståelsen av makt som åpen og direkte skulle tilsi.

Strukturene og rollene i praksis er altså ikke så rendyrket og maktforholdet ikke så åpent og direkte. Gjeldende finansieringssystem, uttrykt i betalingsrundskrivet, er sammensatt, og våre statlige respondenter uttrykker at det ikke er mulig for fagteamene å gi tiltakstilsagn helt i tråd med kommunenes ønsker dersom de økonomiske rammene skal holdes. Dette innebærer at

fagteamledere er nødt til å foreta prioriteringer. Prioriteringene må selvsagt gjøres innenfor lovens oppgave- og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Dette kan understøtte påstanden om at staten har direkte makt overfor kommunene. Vi mener å se, gjennom våre intervjuer, at de åpne og direkte prioriteringene som avspeiler det åpne og direkte maktforholdet mellom partene, benyttes til en viss grad. Men prioriteringer kan foretas på mange måter. Våre respondenter forteller at fagteam også benytter andre prioriteringsmetoder og disse metodene møtes med motmaktstrategier fra kommunenes side. Vi mener det er en noe for enkel tilnærming og forståelse å mene at maktforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern er å forstå som direkte.

7.3 Bruk av indirekte makt

Samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern i Norge må også sees i lys av forståelsen om makt som indirekte. Som vi har nevnt tidligere åpner betalingsrundskrivet for at fagteam kan gi kommunene tilsagn om hjelpetiltak i hjemmet dersom slikt tiltak etableres som alternativ til plassering utenfor hjemmet (rundskriv Q-06/2007, kapittel 8). Denne ordningen åpner opp for en annen form for drøftinger mellom partene i forkant av beslutningen om tiltak enn hva relasjonen mellom en bestillerrolle og en utførerrolle tilsier. Slike drøftinger gjør maktforholdet også indirekte. Dette fordi staten kommer i en posisjon hvor de kan få kommunene til å sende søknad om hjelpetiltak i hjemmet i stedet for institusjons- eller fosterhjems plass. Gjennom at aktørene samarbeider om prosessen fram mot beslutning om tiltak i stedet for at kommunen retter en bestilling til fagteam som første henvendelse om saken, får statlig barnevern en mulighet til å påvirke kommunen tidligere i prosessen. En kommunal respondent uttrykker det slik: *"Det er viktig at fagteam kommer inn tidlig for å få best mulig befatning med saken."* En slik praksis gjør at saker som kommunen ser for seg skal ha tilsagn fra Bufetat ender med å forbli rene kommunale saker. En kan også se for seg at det motsatte kan skje.

Medias rolle er også en faktor som synes å spille inn i prosessen fram mot beslutninger. Det er særlig i et fagteamområde der dette er en faktor. En respondent uttrykker det slik:

"Det er ingen som ønsker en VG-overskrift. Foreldrene i barnevernsaker er også leger og jurister. Det er virkelig folk som har noe å fare med. Det er tradisjon for institusjonsplasseringer her og en befolkning som krever sin rett."

Medias posisjon og aktørenes bruk av media, både i bevisste og ubevisste makt- og

motmaktstrategier, er en sentral faktor i utfallet av flere barnevernsaker. Medias påvirkning på utfallet i barnevernsaker er et tema som vi kunne skrevet en egen avhandling om. Vi nøyer oss her med å fremheve at det er komplekse forhold som avgjør hvilke saker som får medieoppmerksomhet og hvilke som ikke får det. Hvorvidt en sak får medieoppmerksomhet eller ikke, er med på å avgjøre hvorvidt det blir plassering utenfor hjemmet og hvor barnet skal plasseres. Aktørenes forhold til media påvirker således maktforholdet mellom aktørene. Bruk av media for å få et ønsket utfall i en sak er et uttrykk for indirekte maktstrategi.

7.4 Bruk av bevissthetskontrollerende makt

Vi vurderer det imidlertid slik at det heller ikke er indirekte makt som er den viktigste maktfaktoren i relasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern. Forståelsen om makt som bevissthetskontrollerende gir ytterligere dybde i drøftingen.

Vi har i intervjuene vært spesielt opptatt av begrepet "barnets beste". Begrepet er et juridisk begrep. Eksempelvis heter det i barnevernlovens §4-1 at det skal "(...) legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet." Men det er også et begrep innen barnevernpedagogikkens fagterminologi. Vi er ikke opptatt av forskjellene på forståelsen innen juss og barnevernspedagogikk, men vi er opptatt av hvordan forståelsen av hva som er det enkelte barns beste dannes eller ikke dannes i samhandlingen mellom kommunalt og statlig barnevern når rett tiltak skal velges.

Respondentene forteller om seminarer og andre møtepunkter av faglig art der representanter fra kommunalt og statlig barnevern behandler ulike faglige temaer sammen. Vi oppfatter dette som arenaer som er etablert for å sosialisere folk til å få en felles fagforståelse og virkelighetsoppfattelse. En statlig respondent forteller: "*Vi har noen felles kurs. Vi har en ekstern kompetanseutviklingsgruppe bestående av medlemmer av Bufetat og kommunene. De jobber med hva som kan være nyttige fellestemaer for året som kommer.*" Flere respondenter fremhever at det de senere årene har etablert seg en forståelse om at det å bli plassert i fosterhjem er bedre for barn enn å bli plassert på institusjon. Like fullt problematiserer også våre respondenter denne forståelsen. Dette fordi det ikke kan forstås entydig. Fosterhjem er ikke bedre enn institusjon for alle barn til enhver tid. Vi får imidlertid et inntrykk av at det har skjedd en faglig dreining både i stat og kommune mot å bruke mer fosterhjem og mindre institusjon. Vi mener at dette kan forstås som at det er brukt bevissthetskontrollerende makt i samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern på en slik måte at aktørene nå mener tilnærmet det samme om noe man tidligere var mer uenig om. Plasseringsstatistikk de

siste årene viser også at plasseringspraksisen har dreid i denne retningen (Backe-Hansen m.fl. 2011). Slik endring er etter vår mening et uttrykk for at staten har hatt og har en viss grad av bevissthetskontrollerende makt over kommunalt barnevern.

Også kommunale respondenter forteller om bevisste maktstrategier for å få gjennom ønsket utfall i en sak. Det virker ikke uvanlig å søke en slags faglig allianse med saksbehandlere i fagteam som man fra før har en positiv relasjon til når man aner at en sak kan bli komplisert. Slike faglige allianser synes å dannes gjennom dannelse av felles faglige vurderinger. For eksempel forteller en kommunal respondent om en sak der vedkommende tidlig drøftet et mulig tiltaksvalg med sitt aktuelle fagteam. På denne måten sørget vedkommende for at representanter i fagteam talte for samme utfall i fagteam som vedkommende talte for i kommunen. Når lederne i fagteam og kommunalt barnevern så skulle ta den endelige beslutningen, var de i utgangspunktet enige. På denne måten fikk den kommunale respondenter gjennomslag for det vedkommende mente var det beste for barnet. En statlig respondent deler noe av den samme strategien med oss: *"Jeg tenker, hvordan skal jeg få kommunen til å tenke det jeg tenker."*

Våre respondenter forteller også om enkelte uformelle møter mellom kommunale og statlige barnevernrepresentanter.

"Tid, samtaler og drøftinger er det beste verktøyet for fagutvikling. Og fagmøter, lunsj osv. Det er mange steder det foregår. (...) Det som er spesielt med barnevernet er alle reisene vi har sammen. Der diskuteres det jo. Uformell arena. Fag brytes."

Maktforholdene i samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern er tydelig komplekse. Flere av de statlige respondentene vi har snakket med gir uttrykk for at de opplever at kommunene har mer makt enn staten. Dette fordi statlig barnevern ikke kan si nei til plassering. Staten har heller ikke utskrivingsmyndighet i hverken institusjonstiltak eller fosterhjemstiltak. Dette gjør at statlig barnevern eksempelvis må gi institusjonsplass til barn de mener ikke vil profitere på institusjonsopphold dersom kommunen ikke lar seg overbevise om noe annet. Flere av våre statlige respondenter forteller at de skulle ønske kommunene inviterte til drøftinger og samtaler i forkant av en beslutning i større grad enn hva som er tilfelle i to av de tre fagteamene vi har respondenter fra. *"Jeg tenker at det hadde vært nyttig å bruke mer tid på faglige drøftinger og samtaler. Det er jo en måte å samarbeide på."* Vi mener å se at forsøkene på å overbevise kommunene gjør mye med samarbeidsforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern. Det synes å gi enkeltpersoner i konkrete samhandlingssituasjoner subjektive, men like fullt negative, opplevelser. Slike opplevelser danner i stor grad grunnlaget for den dominerende virkelighetsbeskrivelsen om at samarbeidet

mellom aktørene er dårlig. Særlig er dette gjeldene for de fagteamområdene der samarbeidet defineres som en bestiller-utfører-struktur.

I det fagteamområdet der samarbeidet defineres som et nettverk finner vi imidlertid at diskusjon, dialog og rådslagning mellom aktørene i forkant av en beslutning snarere blir sett på som positivt. Som vi skrev i kapittel 3 er beslutningsprosesser i nettverk i all hovedsak konsensusorientert og at konsensus slutes gjennom forhandlinger. En statlig respondent forteller at planene for året alltid diskuteres med barnevernleder i kommunene i fagteamområdet. Fagteam og kommune etablerer hvert år en omforent forståelse om hva man skal jobbe mot. Vedkommende påpeker at det jobbes strategisk med kommuner de opplever er i det de kaller konfliktsonen. Med det mener de kommuner de mener å se at det er i ferd med å oppstå synlig uenighet og konflikt med. Vi mener at det er slikt og annet strategisk arbeid som gjør at nettverkets konsensusorienterte beslutningsforståelse er mulig i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern. Vi vil komme tilbake til analyser og drøftinger av strategiske grep i kapittel 8. Selv om forhandlingene i et nettverk skal søke enighet gjennom at alle medlemmer har utforsket alle problemstillinger og interesser, samt en betydelig innsats for å respondere kreativt på uenighet, skal ikke de bakenforliggende maktforholdene underslås. Meninger, forståelse og tradisjon dannes ikke i lukkede rom og er følgelig påvirkelige.

7.5 Hvem kan definere hva som er godt barnevern?

Forståelsen av makt som direkte, indirekte og bevissthetskontrollerende er svært relevant for å forstå samspillet mellom kommunalt og statlig barnevern i Norge. Men er det sikkert at dette kun handler om konkrete myndighetsforhold og bevisste strategier når det gjelder agendasetting, implementering og språkskaping? Da vi redegjorde for Bourdieus teori om symbolsk makt i kapittel 3 fremhevet vi viktigheten av også å forstå makt som kulturelle normer i et felt. Barnevernet i Norge har mange beslutningsarenaer, problemene er mangfoldige, komplekse og henger sammen, det er åpenbart flere gode løsninger på et problem og det er langt flere som har faktisk beslutningskompetanse enn de som er anerkjente beslutningstakere i den hierakiske strukturen. Den fjerde maktforståelsen tar opp i seg normer som institusjonaliserte rammer som kan oppleves som en del av virkeligheten, og er følgelig relevant for forståelsen av maktforholdene i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern.

Vi mener å se gjennom våre intervjuer at kommunalt og statlig barnevern har ulike oppfatninger om hva de skal gi og være for hverandre. Samarbeidet mellom dem er derfor

preget av makt- og motmaktstrategier som kjemper om eneveldet. Sagt på en annen måte: Kommunalt og statlig barnevern har ulike virkelighetsoppfatninger og det synes som om det eksisterer en maktkamp om hvilken virkelighetsoppfatning som skal være gjeldende. Vi sitter igjen med et inntrykk etter intervjuene av at det av og til kan synes viktigere hvem som skal bestemme enn hva som skal bestemmes. Det er ingen beskrivelse av kvalitet i prosessene fram mot viktige beslutninger i og for barns liv.

Som vi har pekt på i teoridelen av denne avhandlingen kan virkelighetsoppfatninger forstås som konstruerte størrelser som gjennom sosiale relasjoner møter motstand av konkurrerende virkelighetsoppfatninger. I kapittel 5 og 6 har vi redegjort for hvordan våre respondenter beskriver to ulike strukturer for samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern; en bestiller-utfører-modell og en nettverksmodell. Også i analysen av symbolsk makt er denne todelingen relevant. Vi mener å se at i de fagteamområdene der strukturene beskrives som en bestiller-utfører-modell har det utviklet seg ulike konstruksjoner. De kommunale barneverntjenestene har sin habitus og sin doxa, og fagteam har sin. Det kan synes som om samarbeidsrelasjonen er preget av en kamp om makten til å definere virkelighetsforståelsen i feltet. Vi mener altså å se at samarbeidet er preget av en kamp om den symbolske makten på barnevernfeltet i Norge.

Dersom man legger en rasjonell aktørteori til grunn, vil det logiske valget for en presset kommunal saksbehandler være å involvere en statlig saksbehandler i saken så tidlig som mulig. Dette fordi det er gratis kompetent konsulentbistand. Det er videre nærliggende å anta at dersom staten ble involvert tidlig i et saksforløp ville sjansene øke for at staten opplevde seg som ansvarlig i tiltaksvalget og således også økonomisk forpliktet. Så hvorfor skjer dette systematisk bare ett av de tre stedene vi har sett nærmere på? Et av våre svar på det spørsmålet er at det foregår en symbolsk maktkamp mellom partene.

Kommunerrespondentene er i hovedsak av den oppfatning at de ikke har behov for den type vurderingsbistand. Som en kommunal respondent uttrykker det: *"Jeg oppfatter at fagteam ikke har noe mer kompetanse enn den vi besitter selv."* Våre funn tyder imidlertid på at de statlige barnevernrepresentantene mener de innehar spesialkompetanse som kommunene trenger.

Det er vår oppfatning at det pågår en maktkamp innen barnevernet i Norge som handler om fagforståelse og rett til å definere situasjonen. Maktkampen kommer til uttrykk i enkeltsaker fordi det er der beslutningene fattes. Det er vår oppfatning at maktkampen står om faglig skjønn, holdning og tradisjon. Det kommunale habitus og doxa samsvarer ikke alltid med det statlige habitus og doxa. Det er vår påstand at kampen dreier seg om et slags hegemoni. Hvem

er barnevernets eksperter og spesialister - stat eller kommune?

Våre funn tyder på at det fra kommunal side oppleves som følgende scenario relativt ofte: En kommunal saksbehandler henvender seg til Bufetat med en klar bestilling om institusjonsplass. Kommunen definerer saken som ferdig utredet og man er klare for å fatte vedtak. Forventningen er som en kommunal respondent uttrykker det: *"Jeg synes fagteam skal skaffe til veie det vi spør om, uten for mange dikkedarier."* Fra fagteam er responsen imidlertid gjerne spørsmål av typen: - har dere gjennomført familieråd for å undersøke plassering i familie og nettverk? Og, - kanskje det er en idé å prøve med hjelpetiltak i hjemmet først? Den kommunale representanten opplever at det stilles spørsmålstegn ved ens egen fagautoritet. Kommunens doxa blir utfordret. En kommunal respondent sier det slik:

"Når vi henvender oss vet vi sånn cirka hvor vi skal. Vi har en tanke om hvor saken skal ende. I noen saker kan det oppleves som plunder og heft. Spesielt i tunge sakene. Da får jeg en opplevelse av at man ikke har greid å holde tiltaksapparatet oppe. Menneskene på fagteam er dyktige mennesker, men av og til begynner de med spørsmål som vi blir provosert av. Har dere sjekket nettverket? Selvsagt har vi det. Vi er ikke hodeløse høns."

Når vår doxa blir utfordret og vår habitus kommer i konflikt med andres habitus, kan reaksjonene naturlig nok bli sterke. Hvis vi legger Bourdieus forståelse av begrepene til grunn handler altså habitus om skjemaer for handling og forståelse som er inngravert og kroppsliggjort i oss. Doxa er tilpassede handlemåter som vi tar for gitt og som framstår som naturlige for oss. Når det stilles spørsmålstegn ved slike selvsagte, kroppsliggjorte og naturlige deler av oss, er det rett og slett ubehagelig. En kommunal respondent uttrykker dette slik: *"Da sprakk det for meg. Jeg skrek til dem i telefonen. Nå må dere faen skjære meg bruke hodet."*

På den andre siden oppleves det fra fagteamets side ofte slik: Fagteamet er forberedt på å gi bistand til kommunene gjennom dialog, drøftinger og felles leting etter hva som er rett tiltak i den enkelte sak. Forventningen er at fagteam og kommune sammen skal komme fram til de gode løsningene. Når kommunen henvender seg opplever fagteam imidlertid at henvendelsene gjerne kommer i kraft av konkrete bestillinger, at kommunen har bestemt seg. En statlig respondent uttrykker:

"Uenigheten mellom stat og kommune handler som regel ikke om utfallet i saken, men veien dit. Vi vil tidligere inn. De ringer oss ikke.(...) Jeg tenker at det hadde vært nyttig å bruke mer tid på faglige drøftinger og samtaler. Det er jo en måte å samarbeide på."

Fagteamene synes dette er problematisk fordi de mener at kommunene ikke kjenner det fulle og hele tilbudet til Bufetat. Flere av våre statlige respondenter uttrykker en klar formening om at kommunene går inn i noen mønstre når det gjelder tiltaksvalg som de trenger fagteam for å utfordre og endre. En statlig respondent uttrykker det slik: *"(...)jeg kjenner kommunene så godt at det er lett å vite hva de kommer til å foreslå. Har de hatt god erfaring i ett tiltak vil de alltid bruke det. Og vise verca. De blir veldig svart/hvitt. Bufetat kan se det hele i et større perspektiv."* Statens representanter opplever at deres fagkompetanse blir ignorert og at de gjøres til et serviceorgan de selv mener de ikke er. Igjen kan vi se hvordan den ene aktørs habitus og doxa blir utfordret av den andres. Reaksjonene fra statens representanter kan dermed også bli sterke.

De to scenariene som er tegnet opp ovenfor er selvsagt forregnede beskrivelser. Like fullt mener vi å se at kampen om definisjonsmakten mellom kommunalt og statlig barnevern er tydelig til stede og preger samarbeidet i utstrakt grad i de fagteamområdene der samarbeidet defineres som en bestiller-utfører-modell. En kommunal respondent oppsummerer det godt: *"Vi har noen vonde, ikke mange, erfaringer. Disse blir store saker og preger samarbeidet."* Vi mener å se at fagteam ser på seg selv som en spesialisttjeneste som skal gi råd, bistand og kompetanse til kommunene, mens kommunene ser på fagteam som leverandør av nødvendige tjenester. Sånt blir det ikke nødvendigvis et samarbeid i minnelighet av. Det blir snarere en kamp om definisjonsmakten.

I det fagteamområdet der samarbeidet beskrives som et nettverkssamarbeid er bildet av maktforholdet et annet. Vi mener å se at kommunalt og statlig barnevern i det fagteamområdet i langt større grad har felles habitus og doxa. Dette gjelder både faglig forståelse og skjønn, og forståelsen av hverandres roller og funksjoner overfor hverandre. Fagteam blir i mindre grad sett på som et serviceorgan og kommunene henvender seg for bistand tidlig i saker de ser kan bli omfattende og ende med plasseringer utenfor hjemmet. Dette gir fagteam en mulighet til å påvirke tiltaksvalget gjennom å komme i en posisjon hvor de kan definere behovet og mulighetene i saken. En statlig respondent uttrykker det slik: *"Her har det alltid vært tradisjon for at kommunene tar kontakt med fagteam før de sender søknad om tiltak. Sånn sett har man kunne sisset med en hånd på rattet (...)"* En kommunal respondent fra samme fagteamområde uttrykker det slik: *"Vi er med og utformer behovet for barna sammen med Bufetat."* Vi mener å se at samarbeidet i dette fagteamområdet fungerer bedre fordi det ikke er en statlig og en kommunal habitus og doxa. Kommunalt og statlig barnevern har snarere felles forståelse og virkelighetsoppfatning. Det gjør samarbeidet fram til beslutning om tiltaksvalg mindre konfliktfull og mindre preget av kamp om definisjonsmakten. Hvordan denne felles forståelsen har blitt dannet og hvordan den vedlikeholdes er et annet spørsmål.

De symbolske og skjulte maktforholdene bak nettverkets konsensusorienterte beslutningsprosesser skal ikke underslås. Vi mener å se at i dette fagteamområdet mener både fagteam og de kommunene vi har respondenter fra at statens barnevern er å forstå som en type spesialisttjeneste som kommunene trenger i vanskelige saker. Når denne type maktforhold er klarlagt er det også lettere å komme til enighet om beslutninger. I de to andre fagteamområdene mener fagteamrespondentene at staten er en spesialisttjeneste for kommunene, mens kommunerespondentene mener staten snarere er et serviceorgan som leverer tjenester til kommunen. Maktforholdene i disse fagteamområdene er i mindre grad klarlagt og maktkampen er mer synlig. Vi mener å se at det gjør samarbeidet mer problematisk.

7.6 Oppsummering

Vi har gjennom denne analysedelen vist at maktforholdet i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern er komplekst og at maktkildene er mangfoldige. Maktforholdene er på en og samme tid direkte, indirekte, bevissthetskontrollerende og symbolsk. Det er ikke udelte enkelt å svare på hvem som bestemmer hva og hvorfor det blir slik innen barnevernfeltet i Norge.

Vi mener å se at det er de bevissthetskontrollerende makt- og motmaktstrategiene samt det symbolske maktforholdet mellom aktørene som preger samarbeidet i prosessen mot beslutninger i barnevernsaker. Dette fordi forankret og selvsagt forståelse hos partene blir utfordret.

Vi mener at maktkampen mellom aktørene er tydeligst i de fagteamområdene der samarbeidsstrukturene defineres som en bestiller-utfører-modell. Dette trolig fordi arbeidet med felles faglig forståelse og forbedring av samhandlingsprosessene ikke ses på som viktig. De kommunale respondenterne vi har snakket med i disse fagteamområdene dras i retning av at de mener det ikke er nødvendig fordi fagteamene kun skal levere det kommunene bestiller. Fagteamene i disse områdene synes i varierende grad å ha tro på at det går an å forbedre og endre samhandlingsformene og samarbeidet. Respondentene fra fagteam mener at de skal ha en spesialistfunksjon overfor kommunene, mens kommunerespondentene mener staten bare skal levere dem tjenester.

I det tredje fagteamområdet deler aktørene i langt større grad virkelighets- og fagforståelsen. Samarbeidsrelasjonen defineres i større grad som nettverk og det beskrives også som

grunnleggende godt. Fagteam og de kommunene vi har respondenter fra beskriver en felles habitus og doxa for alle barnevernaktørene i fagteamområdet. Dette er ikke tilfelle i de to andre fagteamområdene. Maktforholdet mellom aktørene er i langt høyere grad avklart i dette fagteamområdet. Både fagteam- og kommunerespondentene mener at statens barnevern er og skal være en spesialistjeneste som kommunene kan få bistand fra i vanskelige saker.

8 På hvilken måte benytter ledere seg av strategiske tiltak for å forbedre og ivareta samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern?

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i vårt tredje forskningsspørsmål: På hvilken måte benytter ledere seg av strategiske tiltak for å forbedre og ivareta samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern? Samarbeid handler ikke bare om de deltakerne som fysisk sitter i den aktuelle samhandlingssituasjonen, det handler også om hvilke føringer og strategier som er lagt for samarbeidet på overordnet nivå. Dette var sentralt for oss å få svar på gjennom intervjuene med respondentene i vårt utvalg, og da særlig lederrespondentene. Vi stilte blant annet spørsmål som omhandlet meningsskaping, kommunikasjon og videreformidling av styringssignaler, mål og visjoner, samt tilrettelegging for ansattes samhandling og dialog mellom ledere på ulike forvaltningsnivå.

I kapitlene 5, 6 og 7 har vi analysert de empiriske funnene vi gjorde gjennom vår studie i lys av organisasjonsteori og maktteori. Den empiriske analysen danner grunnlaget for analysen av strategiene i dette kapittelet. Hvordan respondentene oppfatter strukturene for samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern, hvordan arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen i samarbeidet er balansert og hvordan maktforholdet mellom dem preger samarbeidet, er elementer som påvirker de strategiske valgene aktørene tar. Vi vil i det følgende utdype dette ytterligere og analysere våre empiriske funn blant annet i lys av det Johnson m.fl. (2008) beskriver som fire strategiske linser. Teorien har vi redegjort for i kapittel 3. Vi har i all hovedsak konsentrert oss om strategi forstått i lys av diskurs- og designlinsen, men ettersom vi er av den oppfatning at de fire linsene er komplementære snarere enn gjensidig utelukkende i forhold til hverandre, har vi også kort drøftet funn i lys av strategi forstått som erfaring og idé. Dette for å kunne gi en god oppsummering av strategiske grep i samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern med utgangspunkt i fire forskjellige perspektiver.

8.1 Strategiske tiltak for forbedring og ivaretagelse av samarbeidet i barnevernet

Saksbehandleres og lederes faglig skjønn ligger i stor grad til grunn for beslutninger innen barnevernfeltet i Norge. I intervjuene med våre respondenter har vi derfor vært opptatt av å

spørre om organisasjonenes strategier for å skape felles faglig forståelse når det gjelder begreper, vurderinger, tiltaksvalg, visjoner og politiske føringer. Vi har vært særlig opptatt av hvorvidt det arbeides systematisk med felles faglig forståelse kun internt i den enkelte barneverntjeneste eller fagteam, eller om slikt strategisk arbeid også gjøres på tvers av forvaltningsnivåene.

Våre funn tyder på at representanter for kommunalt og statlig barnevern møtes regelmessig også utenom drøftinger knyttet til enkeltsaker. Det er seminarer og møter med relevante faglige temaer på agendaen. Det synes imidlertid varierende hvorvidt det er en klar strategisk plan bak disse møtene. Det varierer også hvorvidt barnevernlederne i stat og kommune opplever å planlegge og lede disse møtepunktene i fellesskap. Vi oppfatter at det i all hovedsak er fagteam som inviterer kommunene til møter og seminarer, mens kommunene i mindre grad virker å være interessert i disse felles fora. Også her ser vi en forskjell mellom det fagteamområdet som vi har kalt et nettverksområde og de to øvrige områdene som vi har kalt bestiller-utfører-områder.

I nettverksområdet forteller en leder i kommunalt barnevern at vedkommende er svært opptatt av å delta i ulike fora, at man på den måten får utvekslet erfaringer og kan få ideer til nytenking på egen arbeidsplass. I fagteamområdene som er mer preget av bestiller-utfører-struktur opplever kommunene slike samhandlingsarenaer mer som "plunder og heft". En av de fagteamansatte forteller at deres tilbud til kommunene om "åpen time" en dag i uken ute hos kommunene først ble redusert til annenhver uke og senere helt nedlagt fordi kommunalt barnevern uansett ikke benyttet seg av tilbudet. Fagteamet ønsket å beholde dette som en uformell samhandlingsarena, men fikk det altså ikke til grunnet motstand hos kommunene.

Våre funn tyder på at strategiene for barnevernets utvikling i stor grad legges i fellesskap mellom stat og kommune i nettverksområdet. Kommunalt og statlig barnevern er sammen om å legge strategiske planer for å dreie tiltaksvalgene i ønsket retning og for å videreutvikle nettverkssamarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene.

I de to andre fagteamområdene er stat og kommune i mindre grad sammen om strategiene. Fagteamlederne forteller om diverse strategiske planer og grep for å dreie samhandlingen mellom stat og kommune mer mot et nettverkssamarbeid. Lederne for det kommunale barnevernet derimot forteller om en trøtthet når det gjelder samarbeidsmøter. Kommunenes strategiske planer og grep når det gjelder samhandlingen med det statlige barnevernet er å tydeliggjøre oppgave- og rollefordelingen mellom dem. Når kommunene opplever at samarbeidet blir problematisk svarer de med å peke på sitt ansvars- og myndighetsområde ved å tydeliggjøre sin bestilling til staten. I disse fagteamområdene synes det som stat og

kommune i mindre grad er enige om hvilken retning utviklingen i for eksempel tiltaksvalg skal gå.

8.2 Begrepet "barnets beste" - et språklig, faglig eller økonomisk virkemiddel i samarbeidet mellom stat og kommune?

Strategi forstått som diskurs innebærer å forstå strategi som språkskaping, og kan gjøres ved å kombinere overblikk, innblikk, tilbakeblikk og framblikk på en slik måte at identitet tydeliggjøres. Men det handler ikke bare om språket og begrepene, vel så sentralt står utviklingen av felles forståelsesrammer og verdier hos medlemmene i organisasjonen, slik at det skapes aksept for virksomhetens visjon, mål og midler. Erik Johnsen (1975) kaller dette meningsskaping. Slik språk- og meningsskaping bidrar til å skape en organisasjonskultur som er tilpasset organisasjonens utfordringer og til økt bevissthet om pågående endringer i organisasjonen. Her er det også relevant for oss å trekke inn Bourdieus forståelse av symbolsk makt, det vil si hvordan det utvikler seg ulike konsentrasjoner og måter å se verden på hos de ulike fagteamområdene eller mellom kommune og stat.

8.2.1 Felles forståelsesramme for samarbeidsrelasjonen

Vi har tidligere i avhandlingens analyse vist at samarbeidet mellom statlig og kommunal barneverntjeneste i enkelte sammenhenger kan forstås som et nettverkssamarbeid, mens det i andre sammenhenger forstås som en bestiller-utfører-struktur. Vi mener å se at hvordan strukturene forstås i stor grad påvirker valg av strategier. Vi vil derfor drøfte hvorvidt nettverk og bestiller-utfører-modell er begreper som gir forståelse og mening til utviklingen av det daglige samarbeidet også for samarbeidsaktørene og ikke bare for oss som har en teoretisk forankring i begrepene.

I vår intervjuguide ble verken begrepet "nettverk" eller begrepet "bestiller-utfører" benyttet i spørsmålsformuleringene. Spørsmålene våre var i all hovedsak formet rundt samarbeidsbegrepet, herunder samarbeidsrelasjonen og samhandlingen aktørene imellom. Gjennom intervjuene kom det imidlertid fort frem at flere av de kommunale respondentene både oppfattet og uttalte at de var bestillere. En av de kommunale respondentene uttrykte det på denne måten: "*Ja vi er bestiller når vi trenger noe og det er min forståelse av rollene, dvs at fagteam bare skal være en servicefunksjon for kommunen.*" I denne uttalelsen ligger en klar forståelse av bestiller-begrepet og at det er kommunen som innehar denne rollen.

Respondentene fra fagteamet i disse områdene sa seg ikke enig i at de kun innehar rollen som

utfører, men så lenge kommunen oppfatter at de i hovedsak kan bestille tjenester fra fagteam vil bestiller-begrepet være gyldig i kommunens forståelse av samarbeidet dem imellom. Vi opplevde også respondenter fra fagteam som blant annet sa "*...vi har bestiller-kommuner...*", noe som forsterker opplevelsen av at bestiller-utfører-modellen er etablert som den rådende forståelsen av samarbeidsrelasjonen.

I nettverksområdet finner vi et fagteam og dets tilhørende kommuner som i intervjuene ikke engang nevner ordene bestiller og/eller utfører. Der er hovedfokus på samarbeid, dialog og rådslagning. Ordet nettverk uttales dog ikke, men den overordnede oppfatningen som kommer frem er at de er likeverdige partnere som besitter hver sin kompetanse og som kan utfylle hverandre for å komme frem til best mulige løsninger. En leder i kommunalt barnevern sier at vedkommende er opptatt av å ha fagteam tett ved seg, at kommunens saksbehandlere skal ha løpende dialog med fagteam og at det legges opp til praksis rundt dette fordi det gjør noe med samarbeidsrelasjonen på en positiv måte. Hos denne lederen er samarbeidsrelasjonen tolket på en svært positiv måte og den dyrkes aktivt i organisasjonen. Denne lederens holdning til samarbeidet med fagteam gjenspeiles hos saksbehandlerne i samme kommune og måten de jobber på. De fremhever at de bruker fagteam som diskusjonspartner, at de inviterer fagteam med på drøftinger tidlig i saker og at det er etablert en god og profesjonell dialog mellom kommunen og fagteam.

For oss kan det synes interessant at det ikke har vært mer fokus på selve nettverksbegrepet i forståelsen av samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern, all den tid det er etablert en praksis som er nettverksbasert. Vi vil allikevel hevde – slik vi ser det – at den språk- og meningsskapende prosessen har gått i to retninger med hensyn til samarbeidsrelasjonen mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet. Istedenfor at overordnet barnevernmyndighet har greid å skape *en* felles forståelsesramme for det ønskede samarbeidet mellom kommunalt og statlig nivå, har det utviklet seg *to* forståelsesrammer som går i hver sin retning; en i retning av bestiller-utfører-modellen og en i retning av samarbeid i forståelse av nettverk.

Vel så interessant er det at vi finner en relativt lav grad av organisatorisk bevissthet og interesse hos våre respondenter. Vi mener å se at de ukoordinerte strategiske valgene blant annet har sin årsak i en manglende forståelse for organisatoriske prosesser. Dersom kommunalt og statlig barnevern arbeider systematisk med egenforståelsen vil trolig de framtidige utviklingsstrategiene bli noe mer koordinert og samstemt.

8.2.2 Samarbeid til barnets beste

En av våre kommunerespondenter uttaler følgende: "*Jeg skaper faglige allianser for å få det slik jeg vil*". Dette tolker vi dithen at respondenten skaper seg allianser ved hjelp av språkskaping, og at språket blir brukt for å få gjennomslag for egne vurderinger. Respondenten sørger for at egen leder har samme forståelse av barnets beste som respondenten selv. Den felles forståelsen klarer respondenten å skape ved grundig kartlegging, utredning, behandling og beslutning i de ulike sakene. Denne type metodikk for språkskaping understøttes av Busch og kalles beslutningsspråk (Busch m.fl. 2009). Respondenten forteller videre at dersom det skulle vise seg at vedkommende og lederen ikke har en omforent forståelse for begrepet, kan det medføre at det tiltaksvalg som respondenten har besluttet kan bli omgjort. Respondenten har derfor sikret seg at ledernivået over nærmeste leder har samme forståelse av barnets beste som vedkommende selv. Respondenten var klar på at dersom hun ikke fikk gjennomslag og støtte på valg av tiltak hos sin egen leder, gikk hun et ledernivå opp. Respondentens erfaring har vist at der oppnås støtte. Dette viser at respondenten har skapt en felles forståelse av barnets beste innenfor eget forvaltningsnivå, her kommunen.

I lys av nettverkssamarbeid kan det være uheldig at det ene forvaltningsnivået har så klar oppfatning av hvordan utfallet av enkeltsaker skal bli. Dette fordi beslutningsprosesser i nettverkssamarbeid i all hovedsak er konsensusorientert og at slik konsensus sluttes gjennom forhandlinger. Den kommunale respondentens allianse-strategier i forhold til egen leder ville i et nettverkssamarbeid være en relevant strategi overfor saksbehandler i fagteam snarere enn overfor egen leder. Viktigheten av dette understøttes av Busch m. fl. (2007) som sier at for at samspillet skal fungere må aktørene, altså statlig og kommunalt barnevern, ha evne til å kommunisere med hverandre og utvikle et felles begrepsapparat eller språk. For å komme til konsensus om beslutningene i et nettverk er det sentralt at aktørene i nettverket har den samme forståelse av problemstillingen i saken. De grunnleggende verdier og oppfatninger må være felles slik at utøvelsen av det faglige skjønnet blir likt. Dersom et nettverkssamarbeid skal fungere må altså koalisjonsinteressentene ha felles doxa og habitus for å bruke Bourdieus (1994) begreper. Og slik felles doxa og habitus skapes gjennom strategiske diskursive praksiser.

I bestiller-utfører-strukturer derimot er slik konsensus mindre viktig. Beslutninger i slik struktur handler i større grad om relasjon mellom prinsipal og agent. Som vi beskrev i kapittel 7 har prinsipalen i utgangspunktet makt over agenten, men er samtidig avhengig av at agenten handler i tråd med prinsipalens interesser. Respondenter fra ovennevnte kommune har tydelig uttrykt at de ser på statlig barnevernmyndighet som en ren utfører-enhet. Fagteam er altså

agent og kommune er prinsipal. Underforstått skal denne agenten levere det kommunen bestiller. I dette ligger en forventning om at så lenge kommunal barnevernmyndighet er omforent om det vedtaket egen saksbehandler har gjort, så er det statlig barnevernmyndighets oppgave å fremskaffe det ønskede tiltaket. Den kommunale saksbehandlers alliansestrategi med egen leder handler altså om å få gjennomslag for sitt syn. Strategien har egen leder som siktemål fordi bestiller-utfører-forståelsen tilsier at det er uvesentlig hva fagteam mener.

I en bestiller-utfører-struktur er det ingen grunn til at aktørene skal tilstrebe lik felles faglig forståelse. Bestilleren anser seg som spesialisten og forventer leveranser fra utfører etter å ha plassert en konkret bestilling. I denne type struktur vil altså kommunen definere og vedta hva som må gjøres, og på bakgrunn av dette bestille nødvendige tiltak fra fagteam. Fafo-rapportene viser at denne type funn i hovedsak gjøres i store kommuner (Gaustad 2009, 2010). Våre funn divergerer ikke fra dette, men ettersom vår undersøkelse ikke er av kvantitativ art, kan vi heller ikke understøtte Fafo-rapportene.

De kommunale respondentene fra bestiller-utfører-områdene forteller at de jobber internt i kommunen for at de skal få en felles faglig forståelse. Det kan synes som om det jobbes noe ulikt for å nå dette målet, men det finnes på agendaen i alle kommunene i vårt utvalg. Noen kommunale respondenter nevner at felles faglig forståelse oppnås gjennom diskusjoner og fagmøter, mens andre forteller at det skjer gjennom opplæring av nyansatte og dialog mellom de ansatte. Vi finner grunn til å tro at det skjer gjennom alle disse nevnte arenaene. Dette viser at det jobbes bevisst for å sikre samme forståelse av barnets beste innenfor det kommunale forvaltningsnivået. Imidlertid anses det ikke viktig i kommunene å jobbe med felles faglige forståelse med fagteam som er en helt sentral samarbeidspartner for kommunene. Utfordringene i samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern har etter vår mening sammenheng med manglende strategier for felles språk- og meningsskaping mellom forvaltningsnivåene.

Gjennom våre intervjuer gjør vi også funn som viser at leder ved bruk av diskursive strategier kan definere seg bort fra at samhandlingen mellom statlig og kommunalt barnevern skal skje i et samarbeidsperspektiv. En respondent på statlig ledernivå sier: *"Jeg sier til kommunen at dette er mine anbefalinger, hva jeg mener er faglig klokt, men jeg må samtidig si at det er de som bestemmer."* Ut fra denne uttalelsen kan det synes som om respondenten gir sin tilslutning til at kommunene kan komme med rene bestillinger til fagteam. Respondenten er seg helt bevisst sin strategi i dialog med kommunene, men vedkommendes strategi fremstiller ikke fagteam som en likeveldig part, kun som et rådgivende organ. Samme respondent understøtter denne refleksjonen når vedkommende sier:

"Målet mitt er at våre faglige synspunkter skal være bibrakt kommunen. Mine rådgivere skal ikke være tannløse. De skal ha synspunktene sine og de skal si hva de mener. Da er vi på et konfliktnivå for da blander vi oss inn i kommunens ansvarsområde."

Gjennom disse uttalelsene mener vi at respondenten ytterligere understreker fagteamets rolle som rådgiver og utfører, og ikke som en likeverdig samarbeidspartner med kommunen. De ønsker ikke "trå kommunen på tærne" ved å gå inn på deres ansvarsområde fordi det kan utløse samarbeidsproblemer og konflikt. Dette er et eksempel på at vedkommendes rolleforståelse ligger som et bakteppe for den ledelsesstrategi som blir utøvd.

Selv om våre funn tilsier at kommunalt og statlig barnevern i det vi har valgt å kalle bestiller-utfører-områdene ikke synes å ha bevisste strategier for å sikre lik faglig forståelse, er det ikke dermed sagt at fagteam og kommunalt barnevern utelukkende har ulik forståelse. Tvert om, kommuner og fagteam er ofte enig om valg av tiltak i de enkelte sakene, men når uenighet om tiltaksvalg først dukker opp, ser vi at dette gjerne skjer i bestiller-utfører-områdene. Vi ser også at aktørene ikke har redskaper til å håndtere uenigheten konstruktivt. Det gjør at uenighetene blir sentrale når beskrivelsene av hvordan samarbeidet fungerer dannes. En kommunal respondent beskriver dette slik: *"Vi har noen, ikke mange, vonde erfaringer. Disse blir store saker og preger samarbeidet."*

8.2.3 Faglige vs økonomiske begrunnelser – en oppfatning av språk som virkemiddel

Gjennom "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" forpliktes fagteamene å foreslå hjelpetiltak i hjemmet fremfor institusjonsplassering, og statlige institusjonsplasser fremfor private. Som nevnt tidligere er blant annet kjøp av private institusjonsplasser en sterkt medvirkende årsak til at flere av fagteamene i Bufetat har et betydelig økonomisk overforbruk. Hovedårsaken til dette er at fagteamene kjøper private plasser samtidig som det er ledig kapasitet i de statlige institusjonene. Vi mener å se at private plasser av og til velges framfor de statlige fordi det er en etablert forståelse av at de private er kvalitativt bedre enn de statlige. Følgelig ønsker kommunene gjerne en privat institusjonsplass. Vi mener videre å se at det er de samme mekanismene som inntreffer når det gjelder hvorvidt man skal velge å plassere et barn på institusjon eller om barnet skal få hjelpetiltak i hjemmet. Kommune og stat er ulike interessenter med ulike interesser. Vi vil i det nedenstående se på om det er mulig å oppfylle fagteamenes økonomiske mål ved hjelp av diskurs som strategi, og om man kan etablere og vedlikeholde samarbeid gjennom språk- og meningskapende virkemidler.

I samtaler med våre respondenter gjør vi funn som tilsier at det ville være hensiktsmessig med en mer bevisst språklig strategi for å skape og endre felles forståelser og oppfatninger mellom både forvaltningsnivåer og fagteamområder i barnevernet. En fagteamleder sier: *"Jeg er opptatt av at vi i fagteam må fremsnakke de statlige plassene for å skape en annen virkelighet enn det som er i dag i barnevernet"*. Føringerne fra Bufdir er at de statlige institusjonsplassene skal benyttes før man kjøper plass i private institusjoner. Vår nevnte respondent mener det har fått etablere seg en virkelighet hvor mange kommuner har en sterkere tiltro til de private institusjonene fremfor de statlige institusjonene. Respondenten opplever at kommuner som i en konkret sak har god erfaring med en privat institusjon, ønsker å benytte samme institusjon også i andre saker ved senere anledninger. Dette er det, ifølge respondente, ingen grunn til. Dette kan vi teoretisk relatere til doxa, dvs forståelse og definisjonsmakt. Hvem er det som får definere kvalitet i barnevernet og hvem er det som har makt til å endre gjeldende oppfatninger om at private institusjonsplasser er bedre enn statlige? Vår respondent er tydelig på å positivt fremheve de statlige institusjonsplassene til kommunene i sitt fagteamområde, og i kraft av å inneha sterk symbolsk kapital er vedkommende leders definisjonsmakt også reell.

Busch m.fl. (2007) sier at dersom en organisasjon skal endre seg må den enkeltes adferd også endres. Dette handler om at de kognitive egenskapene, motivene og emosjonene til de ansatte i barnevernet må endres for at organisasjonen skal lykkes. Det er altså dette den nevnte respondente er opptatt av; nemlig å få de ansatte i fagteam til å omtale de statlige institusjonsplassene på en positiv måte. Plassene skal omtales på en positiv måte både internt, og ikke minst i møte med kommunene. Det skal skapes fortellinger om barn som har hatt god effekt av opphold på statlig institusjon. De ulike institusjoners positive sider skal formidles for å finne best mulig statlig institusjon til de respektive barn ut fra barnas behov. Mange små kommuner har få plasseringer på institusjoner, noe som kan medføre at de foretrekker den institusjonen de har hatt en tilknytning til tidligere. Vår respondent er tydelig på at fagteam bærer en stor del av ansvaret for at kommunene er godt kjent med de statlige institusjonene. Vi ser her at respondente jobber bevisst for å påvirke kommunene gjennom språkskaping for at målene skal nås. Språket og samspillet med kommunalt barnevern tilstrebes å være i tråd med organisasjonens mål. Når denne strategien lykkes vil det også være grunnlag for et bedre samarbeid mellom fagteam og de ulike kommunene ved at de i større grad har likt, og ikke minst positivt, syn på de statlige institusjonsplassene. Vår respondent har et helt bevisst forhold til dette når vedkommende fremhever sin oppfatning om at felles faglig forståelse gjør at partene kommer lettere til enighet.

Samme respondent er også tydelig på at de økonomiske rammene ikke er gjenstand for diskusjon: *"Vi må fremsnakke fag istedenfor økonomi, økonomien bare ligger der som en del av ryggmargen."* De økonomiske rammene skisserer handlingsrommet til fagteamet, og gir

noen føringer for samarbeidet med de ulike kommunene, men respondenten er opptatt av at det er faget, og ikke økonomien, man skal nedfelle sine begrunnelser i:

"Jeg hører at noen av fagteamlederne/saksbehandlerne skyver de økonomiske føringene foran seg som begrunnelser istedenfor å stå ved det faglige utgangspunktet. Man har ikke sjanse til samarbeid hvis man bare skal skyve økonomi foran seg".

Det er ikke til å komme utenom at økonomi er et styringsredskap som gir muligheter og setter begrensninger innenfor all offentlig virksomhet. Hvorvidt økonomien skal få lov å bli eneste styringsverktøy, kan imidlertid diskuteres. I tilknytning til uttalelsene fra ovennevnte respondent, mener vi at forskjellen ligger i språkbruken og fokuset. Vedkommende respondent bruker språk- og meningskapende ledelsesprosesser strategisk og viser seg som en god strategisk leder ved bevisst å dreie bildet fra å bli en diskusjon rundt de økonomiske rammene, til å bli en diskusjon rundt hvordan saken kan løses faglig sett. Vi mener dette er et klokt valg da det synes som økonomisk argumentasjon er lite gyldig innenfor barnevernets doxa og habitus. Dette synes å være likt både innenfor kommunalt og statlig barnevern. Det rådende er snarere en grunnforståelse om at barn skal reddes uavhengig av hva det vil koste. Følgelig må strategiske språk- og meningskapende prosesser tuftes på annen argumentasjon. Hva som er virkningsfulle tiltak for barn som trenger hjelp synes som en langt mer akseptabel diskursiv praksis.

Rapporten "Institusjonsplassering – siste utvei?" fra NOVA/Fafo (Backe-Hansen m.fl. 2011) uttrykker blant annet bekymring for at utviklingen i forbindelse med beslutninger om tiltaksvalg har gått i retning av økonomiske istedenfor faglige begrunnelser. Rapporten viser videre til at institusjonsplassering generelt strider mot en ideologi innenfor barnevernfeltet som sier at hjelpetiltak er å foretrekke, samt at annen forskning viser at barn har bedre effekt av hjelpetiltak i hjemmet enn opphold i institusjon. Så selv om det finnes overordnede føringer innen norsk barnevern som også er styrt av økonomiske begrunnelser, har vår respondent alt å vinne på å få dette til å bli en ren faglig diskusjon ettersom de dyreste tiltakene ikke nødvendigvis er de beste.

Flere kommunale respondenter sa i intervjuene at de i møter med fagteam opplevde at fagteam hadde vikarierende motiv for å omtale et bestemt tiltak som det beste for barnet. Respondentene mente at fagteam ved enkelte anledninger lar økonomien styre, men at de argumenterer faglig ut fra de tiltak fagteam har økonomisk handlingsrom til å tilby. Som en kommunal respondent uttrykker det: *"Møtet med fagteam handler mye om rammer som ikke kan overstiges. Av og til er vi i kommunene altfor snille. Burde stått mer på krava."* Her sier respondenten at kommunen innordner seg fagteams handlingsrom, men at de egentlig ikke har

forståelse for de økonomiske rammene og ei heller ønsker å forholde seg til dem. Fagteam på sin side kommuniserer at de gjør sine vurderinger ut fra faglige begrunnelser, men at de bakenfor dette gjerne må være "*økonomisk kloke*".

Det synes utfordrende å arbeide strategisk med felles faglig forståelse på tvers av fovaltningsnivåene innenfor barnevernet. Vi mener å se at flere av våre respondenter ikke viser nevneverdig interesse for slikt utviklingsarbeid. Dette gjelder særlig de kommunale respondentene fra bestiller-utfører-områdene. Videre synes det som en ekstra utfordring at fagteam ikke framstår troverdig i sin argumentasjon ved uenigheter om tiltaksvalg. Vi sitter igjen med et inntrykk av at kommunene oppfatter fagteamets argumentasjoner som økonomisk motivert. Økonomiske argumenter synes å ha liten gjennomslagskraft innen barnevernfeltet. Vi mener at fagteamets manglende troverdighet påvirker samarbeidet negativt og hindrer en koordinert og omforent felles utviklingsstrategi for kommunalt og statlig barnevern.

Utviklingen av barnevernet i Norge er et resultat av strategiske prosesser, både tilsiktede og mer utilsiktede. Vi har i dette punktet drøftet ulike sider ved fagteamenes og kommunenes diskursive praksiser som fører til utvikling og endring av og i barnevernet. Imidlertid har den strategiske utviklingen andre sider enn det diskursive og i det følgende skal vi se på både design-, erfarings- og idéaspektet.

8.3 Rammenes muligheter og begrensninger

Å forstå strategi som design er å forstå endring som et resultat av logiske, lineære og analyserbare prosesser. Det betyr som nevnt tidligere at endring ses og forstås som planlagt, og at den kan evalueres eller måles fra et punkt eller stadium til et annet. I følge Johnson m.fl. (2008) er det mest vanlig å sette endringsutvikling i organisasjoner i dette perspektivet, noe også våre funn bekrefter.

Mål og resultatkrav for et fagteam i Bufetat gis av regiondirektør til fagteamleder gjennom et disponeringsskriv. Disponeringsskrivet avspeiler de mål og resultatkrav regionen har overfor Bufdir. Som kjent får Bufdir sine oppdrag gjennom tildelingsbrev fra BLD. I tildelingsbrevene fra BLD vektlegges samarbeidet mellom stat og kommune. Det er gjennomgående at Bufetat skal samarbeide med og gi kommunene faglig bistand. Det fremgår også av tildelingsbrevene at fagteam sammen med kommunene skal jobbe for færre akutt plasseringer. I tillegg presiseres det at stat og kommune skal samarbeide om å sikre at

fosterhjem har god kvalitet og er tilpasset individuelle behov, herunder at Bufetat er ansvarlig for å rekruttere fosterhjem. Det går følgelig en sammenhengende linje av mål og resultatkrav fra departement til tjenesteytende enheter i det statlige barnevernet. Slike mål og resultatkrav i styringslinjen er å forstå som det Johnson m.fl. (2008) omtaler som designperspektiver på strategi.

De statlige respondentene i vårt utvalg deler seg i to hovedgrupper også når det gjelder omtale av mål og resultatkrav i organisasjonens styringslinje. I nettverksområdet beskrives disponeringsskrivet som rammer som definerer fagteamets handlingsrom. I de to andre områdene beskrives det som føringer og begrensninger. Vi mener det er en grunnleggende kvalitativ forskjell på disse to måtene å omtale styrende dokumenter på. Vi mener også å se at de strategiske grepene fagteamets ledere tar for å forbedre samarbeidet gjenspeiler deres syn på de sentrale styrende dokumenter. Videre i dette delkapittelet er vår analyse avgrenset til å omhandle funn fra fagteamene.

8.3.1 Fortolkning, formidling og iverksetting av styringssignaler fra overordnet myndighet

De statlige respondentene fra nettverksområdet forstår som nevnt de styrende dokumentene som rammer og handlingsrom for det statlige barnevernet. De forteller at de bruker dokumentene strategisk. Fagteamlederen forteller om hvordan vedkommende bryter ned fagteamets disponeringsskriv slik at det matcher de daglige gjøremålene til både fagteam og kommune. På denne måten gjør vedkommende leder styringsdokumentet gjenkjennelig og relevant for egen virksomhet. Dokumentene gjøres også kjent for fagteamets sentrale interessenter, altså kommunene. Innholdet i disponeringsskrivet gjøres til en sentral del av dialogen med kommunene og de ser hvordan de i fellesskap kan løse utfordringene. Respondenten forteller at dette gjøres på en måte som sikrer kommunenes eierskap til utviklingsstrategiene for barnevernet i fagteamområdet. Vedkommende sier: *"Jeg kommuniserer det på en slik måte at det blir spennende utfordringer som vi kan løse i fellesskap."*

Invitasjonen til samarbeid fra fagteamleder mener vi faller inn under det som Glosvik (2002) beskriver som nettverk. I dette tilfellet blir det en hybrid mellom de to forvaltningsnivåene innenfor barnevernet. Vi mener dette er et eksempel på et styringsnettverk slik Sørensen og Torfing (2005) definerer det. De snakker om å sammenkoble og koordinere sentrale og desentrale styringstiltak, og omtaler styringsnettverk som i kraft av sitt institusjonelle medierende samspill bidrar til samfunnsstyring. Fagteam og kommunen skal i kraft av hverandre bidra til god styring av barnevernet. Vi synes en av våre andre respondenter sier det

godt når vedkommende konstanterer: *"Det kreves to for tango"*. Vi mener at for å skape et godt barnevern som er faglig og økonomisk styrt etter tildelte rammer, er vi prisgitt at de to forvaltningsnivåene klarer å samhandle på en god måte. Fagteamlederen i det vi kaller nettverksområdet bruker samarbeidsarenaene mellom stat og kommune til både å arbeide for felles faglig forståelse, men også til å vedlikeholde og videreutvikle nettverksforståelsen som system og struktur for samhandlingen. Vedkommende bruker dette strategisk for å realisere de mål og resultatkrav som gis til fagteam gjennom styrende dokumenter som blant annet disponeringsskrivet.

Vi kan også gjenkjenne flere av Agranoffs (2007) viktige poenger om nettverk i denne lederens strategi. Eksempelvis kan dette fagteamområdet ses på som et handlingsorientert nettverk idet fagteamlederen bevisst inviterer de ulike deltakerne til å komme sammen og vedta samarbeidets mål og leveranser. Og til tross for at vedkommende fagteamleder ikke har en hierarkisk posisjon i nettverket, er vedkommende sentral i forhold til å stake ut kurs for samarbeidet, samt fordele og sørge for gjennomføring av arbeidet. Vi mener å se at fagteamleder i nettverksområdet innehar en uformalisert lederrolle for hele koalisjonen bestående av kommunal og statlig barnevernmyndighet. Fagteamleder har også en selvsagt og naturlig posisjon som tilrettelegger og strategisk veiviser i området. Respondenten sier selv at dette er en posisjon vedkommende har bygget opp over mange år. Gjennom sitt strategiske arbeid for samarbeid mellom nivåene bidrar vedkommende til det Agranoff (2007) kaller økt offentlig verdi fordi samhandlingen skjer på måter som ikke ville vært mulig utenfor nettverksarbeidet.

Vedkommende respondent arbeider også strategisk internt i fagteamet for å vedlikeholde og videreutvikle en felles oppfatning av de rammer man jobber innunder: *"Jeg har tett oppfølging av medarbeiderne. Lokal årsplan er ansvarliggjort ved den enkeltes medarbeider navn, og planen er bindende som arbeidsdokument."* Lokal årsplan er blant annet utarbeidet på bakgrunn av disponeringsskrivet. Dette viser at leder forplikter de ansatte gjennom en skriftlig kontrakt til å holde seg innenfor de tildelte rammene. Vi mener at leder med dette er tydelig på at det er disponeringsskrivet som utgjør rammene, og at handlingsrommet ligger innenfor rammene. I beslutningsteori og neoklassisk teori legges det til grunn at beslutningstakerne er fullt ut rasjonelle (Østerud 1991). Beslutningstakerne i dette tilfellet er saksbehandlerne i fagteam. Saksbehandlerne i fagteam har gjennom kontrakten med sin leder klare og stabile målsettinger, og er fullt ut vitende om alternativene og konsekvensene når de foretar en beslutning, hvilket er hva teorien legger til grunn for at beslutningstakerne kan defineres som fullt ut rasjonelle. Vi finner følgende uttalelse fra saksbehandler som understøtter denne forståelsen: *"Vi må diskutere hva rammene er, slik at både kommunen og*

fagteam kjenner dette. Jeg opplever ikke at de økonomiske rammene tynger, de bare ligger der."

Vi mener å se at statens saksbehandlere i nettverksområdet kjenner godt til både alternativene og konsekvensene før de foretar beslutninger om valg av tiltak. Vi oppfatter at dette er en konsekvens av den inngåtte kontrakten mellom leder og saksbehandler når det gjelder den enkeltes handlingsrom. Vel og merke hender det at saksbehandler også i dette fagteamet går ut over sitt handlingsrom. Hovedårsaken til det er, i følge våre respondenter, at de ikke er alene om beslutningen. De må samarbeide med kommunale saksbehandlere som ikke har samme insitamenter for å overholde rammene. Eksempelvis betaler kommunene samme egenandel uavhengig av hvilket institusjonstiltak de får fra fagteam. Våre funn støttes her av evalueringsrapporten fra PwC "Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern" (Opjordsmoen m.fl. 2011) der det blant annet heter:

"PwC mener det er problematisk at Bufetat skal sørge for et likeverdig barnevernstilbud mellom kommuner, ved å fungere som en gratisressurs for de kommunene som etterspør deres bistand. Dette kan svekke insentivene for at disse kommunene prioriterer barnevern i egne budsjetter." (2011: 5)

Like fullt synes det som aktørene i nettverksområdet bruker styrende dokumenter strategisk. Vi mener dette er ledelsesstrategi i tråd med det Johnson m.fl.(2008) beskriver som strategi forstått som design.

8.3.2 Forventninger til samhandling

I bestiller-utfører-områdene beskriver de statlige respondentene en annen holdning til styringssignalene og rammene gitt av overordnede myndigheter. Her finnes det i mindre grad strategier som involverer og inkluderer begge forvaltningsnivåene, og en av fagteamlederne uttaler at det er svært problematisk at Bufetat v/fagteam er ansvarlig for å sikre likeverdig barnevern og økonomisk balanse, mens det egentlig er kommunene som bestemmer. Samme respondent uttaler at de pågående evalueringsprosessene er svært nødvendige, og at vedkommende håper det kommer en lovendring som gjør at ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern, både med hensyn til oppgaver og økonomi, blir tydeligere. Vedkommende mener også at gjennom "Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat" viser øverste barnevernmyndighet at de ikke er tro i forhold til dagens lovverk. Vi tolker respondentens utsagn som at de ikke liker de ovennevnte retningslinjene og at de ikke vil belemre sine tilhørende kommuner med disse styringssignalene ettersom kommunene tross alt har egne rutiner og retningslinjer å følge.

Selv om det fra fagteams side jobbes med å etablere et samarbeid mellom stat og kommune som vil medføre at de kan ta beslutninger sammen, er det mange av våre funn som indikerer at dette er vanskelig. Vi mener å se at selv om vedkommende leder prøver å etablere noe vi velger å tolke i retning av et nettverkssamarbeid, så mangler vedkommende egentlig troen på det. Og det virker nærmest som vedkommende har gitt opp å få det til. Følgende uttalelser drar i den retning:

"Samarbeidet blir farget av det som skjer over meg. Tror de tenker om meg at hun ikke har noe hun skulle ha sagt – og det har de jo rett i. Jeg har jo noe jeg skulle sagt over de som er under meg, men ikke på tiltaksvalg. Hvis jeg sier nei i en sak, går kommunen bare oppover i systemet, og der sier de ja."

Her mener vi at vedkommende fremstiller sin lederrolle som en ren administrator. En administrator satt i skvis mellom kommunene og resten av Bufetat. Når respondenten sier om seg selv at vedkommende ikke har noe å si på valg av tiltak, har respondenten i realiteten også gitt opp målet om å holde seg innenfor rammene gitt i disponeringsskrivet. Sånn som vi ser det er gjeldende mål og resultatkrav i disponeringsskrivet vanskelig å innfri uten å jobbe strategisk med det Glosvik (2002) kaller nettverk som problemløsning. Problemløsningsnettverk handler om at organisasjoner lærer seg noen metoder for å løse konkrete problemer eller utfordringer uten at de må skifte grunnleggende organisasjons- eller samarbeidsform. Dette kunne vært en løsning for å bedre samarbeidet i det vi har kalt bestiller-utfører-områdene. Ved å innarbeide metoder og rutiner som skal sikre et godt samarbeidsklima rundt tiltaksvalg, kunne sakene vært løst uten opplevelsen av frustrerende samarbeidsproblemer fra de ulike forvaltningsnivåene. Til tross for at styrende dokumenter sier at det skal arbeides for mer samarbeid mellom statlig og kommunalt barnevern, mener vi å se at de statlige representantene i to av de tre aktuelle fagteamområdene tar få strategiske grep for å dreie samhandlingen mer i retningen av nettverkssamarbeid. Vi tror at årsakene til dette er todelte.

For det første er motstanden mot en slik dreining stor fra kommunenes side. Kommunene ønsker snarere en ytterligere tydeliggjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune og med det en styrking av bestiller-utfører-strukturen. Denne type strategi finner for øvrig støtte i flere av barnevernsreformens evalueringsrapporter.

For det andre uttrykker de statlige respondentene i bestiller-utfører-områdene nærmest en fortvilelse over at styringssignalene i Bufetat hverken er i tråd med behovet kommunene har eller i tråd med deres oppfatning av ansvars- og rollefordelingen mellom de to forvaltningsnivåene. En respondent på statlig ledernivå uttrykker det slik: *"Vi er ikke*

overordnet kommunene og det å lage retningslinjer som om vi er det, det mener jeg er den største feilen vi har gjort." I Deloitte's rapport "Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet" (Songstad m.fl. 2011) poengteres det samme:

"Til tross for utfordringer knyttet til etats- og virksomhetsstyringen opplever de aller fleste at styringssignalene når frem. Det er ikke ukjent for de ytre operative ledd i etaten at departementet og direktoratet ønsker å vri på tiltaksbruken, og at overholdelse av budsjetttrammer er et overordnet krav. Årsaken til manglende måloppnåelse og endring er ikke mangel på tydelige styringssignaler knyttet til målene. Utfordringen er i større grad knyttet til hvilke styringssignaler som oppleves som dominerende (økonomi eller fag), hvordan styringssignalene blir forstått (er de faglige eller økonomiske styringssignaler?), i hvilken grad de oppleves som legitime (er styringssignalene i tråd med det de ansatte opplever som barnas beste?), i hvilken grad de er praktisk gjennomførbare (har en tilstrekkelig med fosterhjem og tiltak som støtter gjennomføringen av styringssignalene?), og i hvilken grad signalene stemmer overens med andre krav som de operative leddene stilles overfor i beslutningssituasjonene (er signalene i tråd med kommunenes behov og vedtak?)."
(2011: 17)

Vi mener altså å se at mens lederne i det ene fagteamområdet er enige om at stat og kommune må samhandle i utstrakt grad, herunder også hvordan de skal samhandle, mangler lederne i de to andre fagteamområdene felles forståelse av både hvorvidt og hvordan det skal samhandles. Følgelig er heller ikke de strategiske utviklingsgrepene i de to sistnevnte fagteamområdene koordinerte og omforente. Når det er sagt skal det også sies at utviklingsoppgavene som er lagt til fagteam generelt og fagteamleder spesielt er særdeles omfattende. Songstad m.fl. (2011) understreker det slik:

"Ansatte i fagteam skal forholde seg til krav knyttet til budsjettstyring, regelstyring, mål- og resultatstyring, i tillegg til egne faglige betraktninger og skjønnsutøvelse. I flere sammenhenger kan fagteamansatte oppleve at styringskravene kan være motstridende og det kan være dilemma knyttet til hvilke hensyn som skal veie tyngst."
(ibid 2011: 17-18)

Vi mener å se at det er særdeles krevende å være leder i en koalisjon av interessenter med til dels svært ulike interesser og et uavklart maktforhold mellom partene. Slik vi ser det forsøker fagteamlederne i bestiller-utfører-områdene å ta strategiske grep for å bedre samarbeidet med kommunene i sitt område. Dog er vi usikre på hvorvidt strategien lykkes. Vi sitter igjen med et inntrykk av at lederne ikke selv har eierskap til sine strategier. Et eksempel på dette er

planer om å inngå konkrete samarbeidsavtaler med kommunene i fagteamområdet. Slike samarbeidsavtaler er et klart strategisk grep av det Johnson m.fl. (2008) kaller designmessig art. Men inngåelse av slike avtaler framstår i intervjuene mer som et pålagt tiltak enn et ønsket tiltak. Følgelig fører det strategiske grepet trolig ikke til den ønskede endringen. En fagteamleder forteller om et ønske om en proaktiv og strategisk samarbeidsrelasjon med kommunene, men synes det er vanskelig å få innpass til å møte de ansatte i kommunalt barnevern. Fagteamlederen løser innpassproblemet med å gi fagteam en slags formidler-rolle:

"Jeg sier da til kommunen at dette er mine anbefalinger, jeg mener det er faglig klokt, men jeg må samtidig si at det er kommunen som bestemmer. Kommunene må bære valgene sine og det sier jeg til dem. Jeg gir råd. Loven sier også at det er kommunen som bestemmer. Mitt mål er at vi i fagteam skal være modige nok til å formidle våre synspunkter til kommunen. Etter det fatter kommunen beslutningen."

Vi mener fagteamleder gjennom et slikt strategisk grep utløser mer motmaktstrategier hos kommunene enn ønsket endringsutvikling. En kommunal respondent i dette fagteamområdet fremhever blant annet at de bruker fagteam svært lite som rådgivende organ, all den tid vedkommende ikke opplever at fagteam besitter noe mer kompetanse enn det kommunen har selv. Oppfatningen hos denne respondenten er at de direktivene fagteam må forholde seg til er "dumme direktiver", og at fagteam bare burde skaffe til veie det kommunen spør om uten for mange spørsmål.

Som vi tidligere har omtalt – og som tittelen på denne avhandlingen viser til – krever det to for å få til et godt samarbeid. Men det holder ikke med to aktører som er enige om at man skal og må samarbeide. Den siden av strategi som kan forstås som design gir oss en forståelse av hvor viktig det er at interessenter i en koalisjon enes om hva man skal samarbeide om og hvilke felles mål man ønsker for utviklingen. I det vi har kalt bestiller-utfører-områdene finnes ikke denne formen for koordinert og omforent utviklingsstrategi. Vi mener det er grunnlag for å spørre hvorvidt det egentlig er ønskelig hos sentrale aktører, både ledere og saksbehandlere, å ha slikt strategisk samarbeid. Våre drøftinger i kapittel 5, 6 og 7 understøtter det mangelfulle grunnlaget for felles strategisk utvikling mellom stat og kommune i disse to områdene.

8.4 Erfaringer som grunnlag for samarbeid om tiltaksvalg

Endring og utvikling av samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og i valg av tiltak innen barnevernet, må også forstås som resultat av trinnvise læringsprosesser i feltet. Forståelse av strategi som erfaring er følgelig relevant for å utvide forståelsen av barnevernlederens strategiske utviklingsgrep (Johnson m.fl. 2008).

De senere år har det vært en tiltaksdreining i Bufetat i form av flere fosterhjemplasseringer og hjelpetiltak i hjemmet, og dermed lavere andel institusjonsplasseringer. Enkeltaktørene i organisasjonen og organisasjonen som et kollektiv har erfart at man ikke klarer å gi tilstrekkelig og virkningsfull hjelp når institusjonsoppholdene blir for lange. Ei heller når institusjonsoppholdene blir isolert fra barnets liv for øvrig. Man har derfor arbeidet mer systematisk med involvering av familie og nettverk i behandlingen. Det er også arbeidet systematisk for å øke kvantiteten og kvaliteten i etatens fosterhjemsrekruttering (Årsrapport 2011 Barne-, ungdoms- og familieetaten, s 10).

Det høstes gode erfaringer fra denne tiltaksdreiningen. Organisasjonen tilegner seg trinnvis økt kunnskap om nye arbeidsformer. Flere av våre respondenter fra statlig hold beskriver imidlertid at de ikke når fram til kommunene med sine erfaringer. De føler at de i stor grad blir mistrodd. De forteller om forsøk på å argumentere faglig, gjerne med konkrete erfaringer, som blir møtt med at Bufetat kun tenker økonomi. En fagteamleder uttrykker det på denne måten: *"Man hører gjerne at representanter sier om Bufetat at vi tenker penger framfor fag."* Flere av våre kommunale respondenter bekrefter denne oppfatningen. Bufetat omtales som gnien, begrensende og uredelige i sin argumentasjon. En kommunal respondent uttrykker det slik:

"Dette handler om at det blir for dyrt. Men det blir nesten aldri sagt. Det er nesten tabu å si med rene ord at det blir for dyrt. Men det er mange økonomiske motiver i argumentene. (...) Dersom du tar bort økonomien er jeg helt sikker på at vi er helt enige."

En fagteamrespondent er imidlertid ikke enig i dette og uttrykker ganske kraftig at de vil ha seg frabedt at de kun tenker på penger. Vedkommende holder i stedet fram de gode erfaringene både statlig og kommunalt barnevern har fått gjennom de senere års tiltaksdreining. Vi ser her bruk av det Johnson m.fl. (2008) kaller strategi forstått som erfaring.

En annen fagteamrespondent er opptatt av å fremheve at de ansatte i fagteam har en mer

helhetlig oversikt over mulige tiltak som finnes i regionen enn det kommunen har, og at de besitter en faglig kompetanse rundt bruk og resultat av bruk av disse tiltakene på en annen måte enn det kommunene gjør. Kommunene på sin side er opptatt av at det er de som har den inngående kjennskapen til og kunnskapen om den enkelte sak og at de derfor vet hvilket tiltak som egner seg best i det enkelte tilfellet. Som vi fremhevet under maktanalysen i kapittel 7 mener vi å se at dette ikke handler om økonomi, men om hvem som har den faglige definisjonsmakten. Hvilke erfaringer blir de erfaringene som får lov til å definere hva som er godt faglig skjønn innen barnevernet?

I kapittel 7 hevder vi at kampen om definisjonsmakten er størst i bestiller-utfører-områdene. Kommunene mener i stor grad at det er deres faglige vurderinger og erfaringer som skal ligge til grunn for tiltaksvalgene og etterlyser en respekt for sine faglige vurderinger. En kommunal respondent uttrykker det slik: *"Vi i kommunen er mange saksbehandlere med ulik erfaring. Dersom jeg har gjort et stykke arbeid som er grundig, da blir det urimelig at fagteam stiller spørsmålsteget ved jobben jeg har gjort"*. Ansatte i fagteam uttrykker på den andre siden en bekymring for at utviklingen innen barnevernet stagnerer og at man går opp igjen gamle spor ved nye plasseringer. Fagteamansatte opplever at deres oppgave er å belyse for kommunene at det finnes andre tiltak enn det tiltaket kommunene har god erfaring med.

Her kommer vi inn på en av utfordringene som Jacobsen (2004) omtaler som et vanlig koordineringsproblem ved tverretattlig samarbeid; formaliseringsprosessen. Gjennom formalisering samles deloppgaver i egne enheter hvor hver har sine ressurser, sine regler og rutiner, sine budsjett og styringslinjer. Så også på kommunalt og statlig nivå innen barnevernet. Faren ved dette, sier Jacobsen (2004), er at man blir en sektorforsvarer dvs at man danner seg sitt eget erfaringsgrunnlag og lærer seg en viss måte å se problemene på – noe som medfører at man ser bort fra andre problemløsningsmetoder. Dette gjenkjenner vi blant annet i uttalelsen til en statlig respondent: *"Jeg kjenner kommunene så godt at det er lett å vite hva de kommer til å foreslå. Har de hatt god erfaring med ett tiltak, vil de alltid bruke det."*

Våre funn viser liten grad av systematisk erfaringsutveksling mellom forvaltningsnivåene i bestiller-utfører-områdene. Erfaringsutveksling mellom kommuner i et område eller mellom fagteam innen Bufetat hører vi heller ikke noe særlig om. Det finnes vel og merke en rekke møtepunkter mellom fagteam og kommuner, men vi finner ikke at disse er tilrettelagt for systematisk erfaringsutveksling. Vi mener å se at slike møtepunkter i liten grad brukes som strategiske ledelsesgrep. En kommunal respondent uttrykker det slik: *"Vi har ikke noen faglige arenaer hvor vi for eksempel kan snakke om kvalitet i institusjonsplassering."*

I nettverksområdet er det derimot veletablerte ordninger både av formell og uformell art for

slik erfaringsutveksling. Men heller ikke i dette fagteamområdet beskrives det systematisk utveksling mellom kommuner. Ei heller om intern erfaringsutveksling i Bufetat. Det synes som om kommunalt og statlig barnevern også i dette området har mye å hente på å søke erfaringsbasert kunnskap fra andre fagteam og kommuner i andre deler av landet.

8.5 Innovasjon i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern

I følge Johnson m.fl. (2008) er strategi forstått som idé å forstå utviklingen innen et felt som et produkt av nye ideer i og rundt organisasjonen. Gjennom intervjuene i denne undersøkelsen har vi gjort noen få funn av slik strategisk art. En av fagteamlederne vi har intervjuet sier det slik: *"Jo smartere vi er, jo bedre får vi det. Det er uansett en ramme vi må forholde oss til, og vi må se på muligheter innenfor denne, ikke hindringer. Det er lov å være kreativ og oppfinnsom."* Vedkommende bruker bevisst rammene som en motivasjon for at fagteam skal utvikle ideer om hvordan ting kan gjøres annerledes. Hvordan kan fagteam drifte smartere og få frem gode tiltak for barna innenfor de rammene som er lagt? Vedkommende er tydelig på at organisasjonen må dyrke de gode ideene og bruke dem i andre sammenhenger også, ikke bare ved den enkelte anledningen.

Det fortelles om et systematisk strategisk arbeid fra fagteamets side for å etablere samme grad av kreativitet og løsningsorientering i samhandlingen med kommunene. De beskriver at de er på god vei, men at de samtidig opplever at det er et stykke igjen. Fagteamleder uttrykker det slik: *"Jeg kunne ønske meg mer kreative måter å bruke penger på i kommunene, nå er det aksept for at de kan gå i minus."* En kommunal saksbehandler uttrykker den tilnærmet samme holdningen gjennom å si at det er stor handlingsfrihet i kommunen, men at de er konservative og tenker ikke så mye nytt.

I intervjuene med øvrige respondenter fra samme kommune kommer det imidlertid frem en stor åpenhet og velvilje til å være fleksible og å tenke gamle tanker på nye måter. Kommunal barnevernleder forteller blant annet om et initiativ til tettere samarbeid innad i kommunen mellom helsesøster og barnevern for bedre å kunne hjelpe barn og ungdom i sin tjeneste. Vedkommende er også spesielt opptatt av at barneverntjenesten i egen kommune skal delta i andre fora for å innhente andres erfaringer og ideer som de kan dra veksel på i egen tjeneste.

Våre funn indikerer at deler av barnevernet er åpen for at tjenestene som ytes stadig kan forbedres og endres. Enkelt personer og grupper prøver ut stadig nye varianter og metoder. Vi mener å se at de nye ideene medfører ønsket endring innen barnevernet. Ideene synes

imidlertid først å få strategisk utviklingskraft når kommune og stat er omforent om at ideene er gode og at de vil føre til forbedring av kvaliteten i barneverntjenestene samlet sett. Ideene synes å ha minst kraft i de tilfellene der de er løser forankret og der de blir mistrodd som skjulte økonomiske agendaer.

8.6 Oppsummering

Vår empiriske analyse i dette kapitlet viser at det tas en rekke strategiske ledelsesgrep for å videreutvikle samarbeidet mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet. Noen av strategiene synes å være mer bevisste enn andre, og noen oppleves av oss som mer fruktbare enn andre. Bufetat er gjennom tildelingsbrevet fra BLD pålagt å tenke på og handle for et bedre og mer utvidet samarbeid med kommunene når det gjelder tiltaksvalg. Dette skaper en bevissthet rundt det å legge føringer og strategier for å håndtere samarbeidet. På kommunalt nivå synes ikke strategisk samarbeid med statlig barnevern å tilegnes oppmerksomhet i like stor grad. Kun i et av fagteamområdene i vårt utvalg viser leder på kommunalt nivå til at de har en uttalt praksis for hvordan samarbeidet med staten skal skje. Dette finner sted i det vi har kalt nettverksområdet. I dette området kan det synes som om fagteamets strategier for samarbeid og felles faglig forståelse har lyktes. Fagteamleder innehar en uformalisert lederrolle og fagteamet har stor grad av definisjonsmakt. Slik definisjonsmakt gir igjen mulighet for systematisk strategisk arbeid i og for området.

I de to øvrige områdene som vi har kalt bestiller-utfører-områder synes det som om fagteamene har større problemer med å uttrykke og gjennomføre strategier for samarbeidet. Kommunalt barnevern har liten forståelse for og vilje til utviklingsstrategisk samarbeid all den tid de synes å være mest opptatt av å få de tjenester de bestiller av fagteam. Fagteamets kompetanse og legitimitet trekkes i tvil, noe som gjør at strategier og forsøk på samarbeid fra fagteams side mistenkeligjøres.

Vi har vist at strategisk utvikling av barnevernfeltet kan forstås ut i fra det Johnson m.fl. (2008) kaller fire ulike linser; diskurs, design, erfaring og ide. Innenfor et fagfelt som barnevernet, hvor skjønnsmessige vurderinger står svært sterkt, vil diskursive strategier stå sentralt. Dette fordi faglig skjønn i stor grad handler om å forvalte verdier, kultur, forståelse og sunn fornuft på samme måte som de diskursive strategiene tilsier. Følgelig har vi også satt de diskursive strategiene vi har funnet i sammenheng med Bourdieus (1994) begrep symbolsk makt.

Vi kan imidlertid ikke komme utenom at enhver organisasjon har et rammeverk og en struktur som alle må forholde seg til. Strategi som design handler om på best mulig måte å forvalte og utnytte det handlingsrommet man har innenfor de gitte styringssystemer. Hvordan våre respondenter forstår strukturene for samarbeidet, herunder koalisjonens arbeidsdeling og arbeidsfordeling, styrer også deres strategier.

Erfaringsperspektivet vil bevisst eller ubevisst være med på å forme de aller fleste menneskelige handlinger. De fleste beslutninger som gjøres er erfaringsbasert i større eller mindre grad. I våre funn kommer dette eksempelvis frem når gode erfaringer fra bruk av for eksempel hjelpetiltak i hjemmet brukes strategisk for å oppnå økt bruk av denne type tiltak framfor andre tiltak som eksempelvis institusjonstiltak. Våre funn i lys av idéperspektivet viser at strategier må oppstå et sted, at man må tørre å gjøre noe annerledes, og våge å tenke kreativt og oppfinnsomt for å skape forandring.

Oppsummert vil vi si at det synes som om strategisk utvikling og ledelse i større grad finner sted i nettverksområdet. Strategiene synes i mindre grad å være omforent og koordinert i de fagteamområdene hvor samarbeidet forstås som en bestiller-utfører-struktur.

9. Konklusjon og anbefalinger

Barnevernet har som sin spesielle oppgave å ta vare på de mest utsatte barna i Norge. Barnevernet skal sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn i Norge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernets samfunnsoppdrag utgjør følgelig en sentral del av det norske velferdssamfunnet.

Antall barn som får tiltak av barnevernet er jevnt økende i Norge. Nesten 50.000 barn mottok hjelp fra barnevernet i 2010. Det påligger offentlige myndigheter et stort ansvar i å finne gode og virkningsfulle tiltak i møte med det enkelte barn som trenger hjelp.

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet i Norge. Det har i den senere tid vært utført flere studier og evalueringer av samarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene. Det fremkommer, nærmest entydig, at samarbeidet ikke fungerer optimalt og at samarbeidsproblemene til tider står i veien for gode beslutninger på barnevernfeltet.

Vi har derfor valgt å undersøke samarbeidsforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern nærmere. Vi har sett på hvordan samhandlingen fungerer når viktige beslutninger skal fattes. Denne avhandlingen har tittelen "It takes two to tango". Tittelen er passende av flere grunner. Tango er en krevende dans og det viser seg at også samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern er krevende. Vi har gjennom denne avhandlingen vist at for å lykkes med et slikt krevende samarbeid fordrer det at samarbeidspartnerne både er omforent om at partene skal samarbeide, hvordan man skal samarbeide og hvilke endringsstrategier man skal ha i samarbeidet om feltet. Videre synes det som at et mer avklart maktforhold mellom partene trolig vil fremme bedre samarbeid. Eller sagt på en annen måte: Skal man lykkes med tango krever det at dansepartnerne er enige om at det skal danses, hvilken dans som skal danses og hvem som skal føre. Det vil øke mulighetene for at man danser i takt.

Respondentene i vår undersøkelse forteller om et samarbeid som i et fagteamområde er mer i takt enn i de to andre fagteamområdene. I det følgende vil vi oppsummere og konkludere etter vår undersøkelse i håp om å gi noen svar på hvorfor det blir slik. På bakgrunn av vår undersøkelse gir vi også noen anbefalinger til hvordan samarbeidet kan forbedres. Det er vårt håp at vi gjennom dette kan bidra til at samarbeidet blir bedre. Barn som lever under skadelige forhold og utrygge oppvekstvilkår fortjener et samarbeid mellom kommune og stat som

fremmer, snarere enn hemmer, gode beslutninger i og for deres liv. Et bedre samarbeid er til beste for de barna barnevernet er satt til å hjelpe.

9.1 Samarbeidsstrukturene defineres ulikt

Vi har tatt utgangspunkt i at samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern er å forstå som en koalisjon og med det en organisasjon. Vi har i denne avhandlingen slått fast at det ikke finnes en perfekt struktur for organisasjoner. På den andre siden har vi pekt på viktigheten av at samarbeidspartnere i en koalisjon har en omforent forståelse av koalisjonens strukturer. Det er nærmest en forutsetning at aktørene oppfatter strukturene som rammer inn og organiserer deres virksomhet tilnærmet likt. Dersom dette ikke er tilfelle vil man arbeide i ulike retninger. Det vil på sin side igjen ha negativ påvirkning på en organisasjons effektivitet, måloppnåelse og arbeidsdeling. Man står kort og godt i fare for å danse i utakt.

Vi mener at de strukturer for samarbeidet mellom stat og kommune som omtales i lovverket og andre styrende dokumenter for barnevernfeltet kan forstås på forskjellige måter. Respondentene i vår undersøkelse definerer og beskriver samarbeidsstrukturene i hovedsak på to ulike måter.

I to av våre tre fagteamområder finner vi at respondentene ser på samarbeidsrelasjonen mellom kommune og en stat som en bestiller-utfører-modell. Det er kommunene som er "bestillerne", og staten som er "utførerne". I denne gruppen er det lederne som er tydeligst på denne beskrivelsen. I disse to områdene beskriver også respondentene fra henholdsvis kommunalt barnevern og statlig barnevern strukturene for samarbeidet noe ulikt. Fagteamrespondentene oppfatter at samarbeidsstrukturene har noen flere nettverkstrekk enn hva kommunerespondentene gir uttrykk for. Majoriteten av dem som beskriver samarbeidet som en bestiller-utfører-modell beskriver også samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevern som lite hensiktsmessig.

I det tredje fagteamområdet oppfattes og beskrives strukturene som nettverksstrukturer. Respondentene opplever seg som samarbeids- og diskusjonspartnere. Vi mener at nettverket betegnes som et styringsnettverk og et problemløsningsnettverk. Respondentene i dette nettverksområdet uttrykker en gjensidig avhengighet mellom stat og kommune. Det fortelles om hyppig kontakt mellom de to forvaltningsnivåene både av formell og mer ufomell karakter. Vi oppfatter at samarbeidet i dette området beskrives som godt og konstruktivt.

Det er verdt å merke seg at skillelinjene i vår undersøkelse ikke går mellom stat og kommune slik tidligere studier og evalueringer i større grad har antydnet. Vi mener å se en skillelinje mellom ulike geografiske fagteamområder snarere enn mellom forvaltningsnivåene.

Vi mener at vår studie viser at samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern kan bli bedre uten at det gjennomføres en større reform på feltet. Vi anbefaler at fagteam og tilhørende kommuner arbeider systematisk for å etablere en omforent forståelse av hvordan strukturene for samarbeidet skal være. Sentrale dokumenter, som blant annet betalingsrundskrivnet, fremhever den muligheten den enkelte kommunale barneverntjeneste og tilhørende fagteam har for å inngå konkrete samarbeidsavtaler. Flere av våre respondenter forteller om at dette arbeidet er i gang, men at det ikke har kommet så langt. Vi anbefaler at dette arbeidet intensiveres og at slike samarbeidsavtaler tydeliggjør at partene skal samarbeide, hva det skal samarbeides om og hvordan det skal samarbeides. En omforent forståelse og konkret formalisering av samarbeidsstrukturene vil etter vår mening gi et forbedret samarbeid.

Det synes videre som om nettverksstrukturer fungerer bedre enn bestiller-utfører-strukturer i samarbeidet om barnevernets samfunnsoppdrag. Vi vil derfor anbefale at samarbeidet formaliseres mer i retning av nettverksmodeller enn i retning av bestiller-utfører-modeller.

9.2 Uhensiktsmessig arbeidsdeling og arbeidsfordeling

Arbeidsdeling og arbeidsfordeling står sentralt i utformingen av enhver organisasjon. Så også i samarbeidskoalisjonen mellom kommunalt og statlig barnevern. Organisasjoner står sjelden i tydelig avgrensede problemer med klare løsninger. Snarere er virkeligheten slik at strukturelle dilemmaer må takles fortløpende.

Også samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern er preget av strukturelle dilemmaer i vurderinger om hensiktsmessig arbeidsdeling og arbeidsfordeling. Vi mener å se at de strukturelle dilemmaene preger samarbeidet i stor grad. Også når det gjelder dette deler funnene våre seg i to; samarbeidet i bestiller-utfører-områdene og samarbeidet i nettverksområdet. I begge tilfeller må strukturelle dilemmaer takles fortløpende, men de står overfor ulike utfordringer i det daglige og det velges ulike løsninger.

I de to fagteamområdene vi har valgt å kalle bestiller-utfører-områdene ønsker flere av respondentene en ytterligere differensiering og tydelighet i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom partene. Vi mener å se at det oppstår samarbeidsproblemer fordi kommunene på den

ene side opplever at fagteam trækker inn på deres ansvarsområde, mens fagteam på sin side opplever at kommunene ikke vil inkludere dem i prosessene fram mot beslutning. Flere av våre respondenter peker på at viktige oppgaver enten løses på en lite hensiktsmessig måte eller ikke blir løst i det hele tatt fordi ansvars- og rollefordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern er mangelfull og utydelig. Det synes å være et mellomrom som ikke fylles mellom det som defineres som statlig ansvar og det som defineres som kommunalt ansvar. Respondentene er imidlertid ikke samstemte på hva dette mellomrommet er og hva som skal til for å tette det. På den andre siden synes det også å være flere overlappende oppgaver og ansvarsområder mellom forvaltningsaktørene. Flere fagteamrespondenter uttrykker også at kommunalt barnevern utviser for liten grad av kreativitet, fleksibilitet og løsningsorienterthet i prosessene fram mot beslutninger om rett tiltak. Våre respondenter er imidlertid ikke enige om hvilke oppgaver som er overlappende mellom dem, ei heller hvordan man best kommer fram til gode beslutninger for det enkelte barn. Vi kan imidlertid slå fast at i en presset og stresset hverdag med tunge barnevernsaker er både luker og overlapping av oppgaver og ansvar problematisk. Også mangel på tydelighet på den ene siden og mangel på kreativitet på den andre utfordrer samarbeidet. Våre respondenter uttrykker til dels stor frustrasjon over dette.

Samarbeidet i de to områdene vi har definert som bestiller-utfører-områder er også preget av ubalanse mellom overbelastning på den ene siden og underutnyttelse på den andre. Det er en utbredt oppfatning blant våre respondenter om at barnevernet generelt er preget av overbelastning. Imidlertid antyder flere respondenter fra kommunalt barnevern at det statlige barnevernet blir underutnyttet mens det kommunale barnevernet er sterkt overbelastet. Når fagteam tar initiativ til samhandlingsarenaer oppfattes dette av flere av våre kommunerespondenter som et uttrykk for at de har for lite å gjøre. Vi mener det er grunn til bekymring når en samarbeidspart beskriver en annen på denne måten.

Blant respondentene som beskriver samarbeidet som en bestiller-utfører-struktur uttrykkes det også en bekymring om for mye autonomi for kommunene på den ene siden og for mye avhengighet for statlig barnevern på den andre. Det er særlig de statlige respondentene i vårt utvalg som uttrykker slik bekymring. Det etterlyses et mer gjensidig avhengighetsforhold mellom aktørene. Kommunene på sin side uttrykker at statlig barnevern utvikler og endrer seg uten at dette gjøres i samråd med kommunene. Både statlige og kommunale respondenter i vårt utvalg beskriver et samarbeid der den ene hånda ikke vet hva den andre gjør. Det er et uttrykk for at organiseringen av samarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene oppleves for løs. For løs organisering i et samarbeid medfører gjerne samarbeidsutfordringer. Vi mener å se at det er tilfelle når det gjelder samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern når beslutninger om tiltak skal fattes.

I bestiller-utfører-områdene synes de to forvaltningsnivåene å ha få felles mål. Dette til tross for at de er sammen om å vurdere hva som er rett tiltak ut fra det enkelte barns behov. De kommunale respondentene i områdene beskriver en oppfatning av at ens egen rolle innebærer høy grad av egenrådighet. Det uttrykkes til dels stor frustrasjon over at fagteam stiller spørsmål ved de faglige vurderingene gjort av kommunen i forkant av anmodningen om bistand fra staten.

I det fagområdet der respondentene beskriver samarbeidet mer som et nettverk synes det å være en mer formålstjenlig balanse i arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Samarbeidet er i betydelig mindre grad preget av de nevnte strukturelle dilemmaene. Nødvendige avveininger og justeringer i samarbeidet synes å gjøres i fellesskap gjennom tett kontakt og åpenhet.

Vi mener å se at organiseringen av samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern vil være tjent med en mer hensiktmessig arbeidsdeling og arbeidsfordeling mellom partene i to av tre områder i vårt utvalg. Flere av våre respondenter har tatt til orde for at det vil bedre samarbeidet dersom oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern ble tydeligere og mer differensiert. Vi stiller oss noe undrende til det. Det vil trolig bedre samarbeidet noe dersom den enkelte kommune sammen med fagteam etablerte en tydeligere og mer omforent forståelse av hvem som skal gjøre hva av hvilke grunner. Som vi har nevnt i punktet over mener vi også at det vil være formålstjenlig for samarbeidet at dette formaliseres mer gjennom inngåelse av konkrete samarbeidsavtaler. Likevel tror vi det er mer å hente på å arbeide systematisk mot nettverksstrukturer for samarbeidet og da særlig mot det Glosvik (2002) kaller nettverk som problemløsning. Vi mener å se at barnevernets egalitære kultur med fordel kan utfordres. Samarbeidspartnerne bør snarere knyttes tettere til hverandre og gjøres mer, ikke mindre, avhengig av hverandre. Barn som trenger hjelp fra barnevernet fortjener kvalitativt gode beslutninger. Da må de som skal samarbeide om beslutningene kikke hverandre i kortene.

9.3 Maktkampen står i veien for de gode løsningene

Bruk av ulike maktkilder på en måte som framstår som en maktkamp synes å ha en betydelig innvirkning på samarbeidet mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet. Det er vår oppfatning at det pågår en maktkamp innen barnevernet i Norge som handler om fagforståelse og retten til å definere situasjonen. Maktkampen kommer til uttrykk i enkeltsaker fordi det er

der beslutningene fattes. Men det er vår oppfatning at maktkampen står om faglig skjønn, holdning og tradisjon. Det kommunale habitus og doxa, for å bruke Bourdieus begreper, samsvarer ikke alltid med det statlige habitus og doxa. Det er vår påstand at kampen dreier seg om et slags hegemoni. Hvem er barnevernets eksperter og spesialister - stat eller kommune?

Igjen er det store forskjeller på bestiller-utførere-områdene og nettverksområdet. Maktkampen synes mer åpenbar i bestiller-utfører-områdene og maktkampen synes også å stå mer i veien for samarbeidet generelt og de gode beslutningene spesielt. Vi sitter igjen med et inntrykk av at det ved enkelte anledninger er viktigere hvem som bestemmer enn hva som bestemmes. Det er ingen kvalitetsbeskrivelse av viktige beslutninger i og for barns liv.

I bestiller-utfører-områdene mener vi å se at synet på hvilke strukturer som skal prege samarbeidet i seg selv preger samarbeidet i stor grad. Fagteam og kommunene i disse områdene har ulik virkelighetsoppfatning, og samarbeidsrelasjonen synes å preges av en kamp om retten til å definere denne virkelighetsoppfatningen. Fagteam er beredt på å gi kommunen bistand, kommunen på sin side ser ikke behovet for denne bistanden ettersom de mener de innehar nødvendig fagkompetanse selv. Kommunen retter i stedet klare bestillinger til fagteam. Fagteam på sin side stiller spørsmålsteget ved de faglige begrunnelsene ved kommunenes bestillinger. Det oppstår en kamp om hvem som skal beslutte hva i stedet for at det skapes arenaer for interorganisatoriske forhandlinger der partene i fellesskap kommer fram til det begge mener er gode beslutninger.

Det kan synes som om maktforholdene er langt mer omforent og akseptert i nettverksområdet. Fagteamleder i dette området synes å ha en uformell lederautoritet langt ut over sin egen organisasjon. Dette er ikke tilfelle for de to andre fagteamlederne i vårt utvalg. Men i bestiller-utfører-områdene er det heller ingen av de kommunale lederrespondentene som framstår med slik lederrolle. Det gjør at bestiller-utfører-områdene framstår som betydelig mer lederløse i samarbeid enn hva tilfellet er for samarbeidet i nettverksområdet.

Vi mener å se at kampen om definisjonsmakten av og til står i veien for de gode beslutningene innen barnevernfeltet i Norge. Det kan, etter vår mening, være hensiktsmessig å arbeide systematisk med endringstiltak som vil trekke samarbeidskulturen mer i retning av en solidaritetsforståelse mellom forvaltningsnivåene. Med det mener vi at partene vil være tjent med å bli mindre opptatt av hvem som gjør hva og bli mer opptatt av hva som skal gjøres. Dette fordrer ledere innen både kommunalt og statlig barnevern som ønsker slik endring og som evner å skape denne. Å lede organisasjoner i komplekse nettverksstrukturer er krevende. Vi har fremhevet Kickert og Koppenjans (1997) tre sentrale nettverksledelselementer som

styring av komplekse samhandlingsprosesser. Dette er inngripen i det eksisterende mønsteret av relasjoner, konsensusbygging og problemløsning. Dersom en skal lykkes med en slik endring må maktforholdet mellom kommunalt og statlig barnevern i enkelte områder avklares. Samarbeidspartnerne må enes om hvem som bestemmer hva på hvilke måter.

9.4 Ulike og ukoordinerte strategier

For at en organisasjon skal lykkes med sitt oppdrag må det legges planer, velges metoder og tas grep. Når det skal utvikles hensiktsmessige endringsstrategier for barnevernfeltet kan ikke dette gjøres i et vakum av hverken kommunalt eller statlig barnevern. Samfunnsoppdraget er et felles oppdrag for kommune og stat og således må også strategien koordineres.

Vi har gjennom vår undersøkelse funnet at også når det gjelder strategipraksis og strategiforståelse er det forskjeller på det vi har kalt bestiller-utfører-områdene og nettverksområdet.

I de to fagteamområdene hvor partene ser på samarbeidet som en bestiller-utfører-modell finner vi i liten grad at partene er sammen om strategiene. Kommunene i disse fagteamområdene arbeider mye med sin faglige forståelse som ligger til grunn for de beslutningene de tar. Flere kommunerespondenter forteller om systematisk og kontinuerlig arbeid med fagdiskursene internt i kommunen. Det synes imidlertid som mindre viktig å gjøre det samme i relasjonen til fagteam. Fagteamrespondentene synes noe mer opptatt av at slikt arbeid må koordineres og gjøres i fellesskap, men de mener at de i liten grad lykkes med dette. Det at ikke kommunene prøver å tilstrebe forent faglig forståelse med fagteam understøtter kommunenes syn på fagteam som utfører.

Fagteamets disponeringsskriv og andre styrende dokumenter fra overordnet myndighet omtales av respondentene som føringer og begrensninger. Fagteam virker å ha mistet troen på at det er mulig å holde seg innenfor rammene i disponeringsskrivet ettersom de mener at det ikke er i tråd med kommunenes behov. Kommunene på sin side kjenner ikke godt til disponeringsskrivet og bestiller det de mener det enkelte barn trenger. Økonomisk argumentasjon synes å være ugyldig når beslutninger om tiltak skal fattes. Det har den senere tid vært en ønsket tiltaksdreining fra Bufetats side i form av flere fosterhjemsplasseringer, økt grad av tiltak i hjemmet og færre plasseringer i institusjon. Dette forteller de statlige respondentene at de prøver å formidle til kommunen, men føler de blir mistrodd og blir beskyldt for kun å tenke økonomi. Kommunene mener på sin side at de har så inngående

kunnskap om sakene at de kan beslutte riktig tiltak for barnet etter egne faglige vurderinger. Kommunene er følgelig ikke opptatt av å dele utviklingsstrategier for barnevernfeltet med fagteam. De er opptatt av å få den bistanden de har anmodet staten om. Beslutninger fattes etter kommunenes syn av kommunen alene. Hvilke utviklingsstrategier Bufetat mener er heniktsmessige for barnevernfeltet er følgelig relativt uinteressant for kommunene. Vi finner heller ikke arenaer som partene har tilrettelagt for systematisk erfaringsutveksling.

I nettverksområdet legges strategiene for barnevernets utvikling i langt større grad i fellesskap mellom stat og kommune. Partene har dialog gjennom hele prosessen fram mot beslutninger og de har en grunnleggende felles fagforståelse. Fagteam er bevisst i sin språkbruk, og bruker alltid faglige begrunnelser for valg i stedet for å relatere valg av tiltak til begrensede økonomiske rammer. I dette fagteamområdet ser vi også at fagteamleder bruker rammene gitt i disponeringsskrivet og andre styrende dokumenter strategisk. Det brytes opp og formidles til medarbeiderne hva det vil innebære for deres jobbutførelse og hva som forventes av dem. Likedan brukes det i diskusjon med kommunene om hva rammene er og hvordan utfordringene kan løses i fellesskap.

Fagteamområdet har utviklet arenaer hvor erfaring kan utveksles, men også her mangler det noe på systematikken i dette arbeidet. Vi mener likevel at dette fagteamområdet skiller seg fra de to andre ved at de er bevisst denne erfaringsutvekslingen og ved at fagteamleder bruker sin erfaring til å videreutvikle dette samarbeidet. Både fagteam og kommuner erkjenner at rammene kan være stramme, men dette brukes som et virkemiddel til å tenke nytt og kreativt i stedet for at det hemmer utviklingen. På denne måten lykkes aktørene i å skape innovasjon i barnevernfeltet. Vi mener at fagteamet har satt seg i førersetet hva gjelder å tenke nye og kreative tiltak for det enkelte barn, men også i kommunen opplever vi velvilje til å tenke nye måter å løse ting på.

I nettverksområdet synes det som om fagteamleder har en uformell lederrolle i koalisjonen mellom kommunalt og statlig barnevern. Fagteam har en selvsagt og naturlig posisjon som tilrettelegger og strategisk veiviser i området. Dette er ikke tilfelle i de to andre områdene som i langt større grad mangler koalisjonsledelse. Dette har trolig sammenheng med at maktforholdene i nettverksområdet er mer avklart og omforent enn i de to andre områdene.

Vi mener altså å se at dersom samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern skal bli bedre må strategiene på feltet i større grad koordineres og samordnes. Igjen mener vi at en utvikling av samarbeidet i retning av nettverksstruktur vil være positivt i så henseende. Men, som vi har nevnt tidligere, er det å lede organisasjoner i komplekse nettverksstrukturer krevende. Vi mener at lederrollene i koalisjonen, både de av formell og de av mer uformell

karakter, med fordel kan tydeliggjøres og koordineres bedre.

9.5 Tango for to

For å oppsummere dette kapittelet og trekke noen linjer basert på våre funn og analyser, ønsker vi å komme med en hovedanbefaling som vi mener kan bidra til en forbedring av samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern.

Innledningsvis i denne avhandlingen pekte vi på at offentlig sektor i Norge har gjennomført en rekke NPM-inspirerte reformer. NPM-reformene vokste frem som svar på et behov for endring og modernisering i offentlig sektor. Det var behov for bedret ressursbruk, tydeligere ledelse og en bedre styring med klarere mål og resultatkrav. Vi mener å se at barnevernsreformen av 2004 har gitt bedre kontroll og bedret kvalitet på flere områder innen barnevernfeltet. Like fullt mener vi også å se at den "vanlige" kritikken av NPM-baserte organisasjonsmodeller også gjelder for barnevernfeltet. Det er rolleklarheter mellom det som omtales som bestillere og det som omtales som utførere, det er ikke alltid god balanse i arbeidsdelingen og arbeidsfordelingen mellom aktører som samarbeider, og det synes noe viktigere for samarbeidsaktørene hvem som skal bestemme hva enn det er å finne gode felles problemløsninger. Som et svar på de utfordringene NPM-inspirerte reformer har gitt offentlig sektor har governance-inspirerte strukturer vokst fram side om side med NPM-strukturene. Flere nettverksbaserte horisontale interaksjonsformer har blitt etablert og til dels formalisert. Nettverk er i ferd med å befeste seg som en avgjørende kanal for samhandling, forhandling og beslutning. Vi understreker imidlertid at NPM-strukturene gjerne bevarer, men at nettverksstrukturene kommer som et nødvendig supplement.

Vi har vist at ulike elementer av nettverksstruktur synes å fungere godt i noen av de samarbeidsrelasjonene vi undersøkte. Det synes som om governance-inspirerte nettverkssamarbeid gir et samarbeidsklima som er mindre preget av misnøye og problemer enn samarbeid som er tuftet på NPM-strukturer, eksempelvis bestiller-utfører-modellen. Vi mener det ikke er behov for nye omfattende reformer innen barnevernfeltet i Norge. Derimot bør det legges opp til strategier som kan bidra til å forme samarbeidsrelasjonen mellom kommunalt og statlig barnevern etter en struktur som baserer seg på nettverk som modell. Den gjensidige avhengigheten, tilliten, enigheten om hva som skal gjøres og hvem som skal lede an i den enkelte sak kan med fordel styrkes. Dette må legges til grunn når nettverksstrukturer mellom kommunalt og statlig barnevern eventuelt skal konstrueres og formaliseres ytterligere. Vi mener dette vil være avgjørende for å danse i takt i en tango for to.

10. Litteraturliste

- Adler, P.S. og Borys, B. (1996), *Two types of bureaucracy: Enabling and Coercive*. Administrative Science Quarterly, 1996:41 (s 61-89)
- Argyris, C (1957), *Personality and Organization*, New York, HarperCollins
- Argyris, C (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, New York, Wiley
- Agranoff, Robert (2007), *Managing within networks*, Georgetown University Press
- Agranoff, Robert og McGuire, Michael (2003), *Collaborative public management. New strategies for local governments*, Washington DC, Georgetown University Press
- Agranoff, Robert og McGuire, Michael (2001), *Big Questions in Public Network Management Research*. Journal of Public Administration Research and Theory 11 (July) (s 295-326)
- Bardach, Eugene (1998), *Getting agencies to work together*, Washington DC: Brookings Institution Press
- Block, P. (1987), *The empowered manager: Positive political skills at work*. San Fransisco, Jossey-Bass
- Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (2009), *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. 4. utgave, Gyldendal Akademisk.
- Bourdieu, Pierre 1994 (1996): *Symbolsk makt*. Oslo: Pax Forlag
- Bredland, Ebba Langum, Linge, Oddrunn Anita og Vik, Kjersti (2011), *Det handler om verdighet og deltakelse. Verdigrunnlag og praksis i rehabiliteringsarbeid*. 3. utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Busch, Tor (2005), *Konkurransen, økonomi og effektivitet*. I: Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer*, 2. utgave, oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Valstad, Stein Jonny og Vanebo, Jan Ole (2009), *Strategisk ABCD*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Valstad, Stein Jonny og Vanebo, Jan Ole (2007), *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (2005), *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metorder og dilemmaer*, 2. utgave, Oslo: Universtitetsforlaget

Busch, Tor og Vanebo, Jan Ole (2005), *Bestiller-utfører-modellen: Utfordringer og problemområder*. I: Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metorder og dilemmaer*. 2. utgave, Oslo Universtitetsforlaget

Christensen, Søren og Poul-Erik Daugaard Jensen (2008): *Kontrol i det stille: om magt og deltagelse*. 3. utgave, Frederiksberg: Samfundslitteratur

Enderud, Harald (2003), *Beslutninger i organisationer: i adfærdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg, Samfundslitteratur

Engelstad, Fredrik (1999). *Maktbegrepet etter Max Weber*. I: *Om makt: Teori og kritikk*, red. F. Engelstad, (s 15-78). Oslo: Ad. Notam Gyldendal AS.

Fog, Jette (2007), *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk forlag

Glosvik, Øyvind (2002), *Nettverksomgrepet*, paper til Blømingseminaret, nettverket for regional politikk og planlegging

Heywood Andrew 2007. *Politics*. (s 381-400), 3. utgave, Palgrave Macmillan

Hood, Christopher (1991), *A public management for all seasons?* Public Administration, Vol. 69, Spring 1991, (s 3-19)

Innes, Judith E. and Booher, David E. (1999), “*Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A framework for Evaluating Collaborative Planning*”. Journal of the American Planning Association 65 (Autumn) (s 412-23)

Jacobsen, Dag Ingvar (2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: HøyskoleForlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2004), *Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. I Repstad, Pål (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*, 2. utgave, Universitetsforlaget

Johannesen, Asbjørn, Kristoffersen, Line og Tufte, Per Arne (2004), *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utgave, Oslo: Abstrakt Forlag

Johnsen, Erik (1975), *Teorien om ledelse*. København, Nyt nordisk forlag

Johnson, Gerry, Scholes, Kevan and Whittington, Richard (2008), *Exploring corporate strategy*, 8. utgave, Harlow: FT Prentice Hall

Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans og Koppenjan, Joop F.M. (1997). *Introduction: A management perspective on policy networks*. I: *Managing complex networks*, red Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, London: Sage

Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans og Koppenjan, Joop F.M. (1997), *Public Management and Network Management: An overview.*” I: *Managing Complex Networks*, red Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, London: Sage

Klausen, Kurt Klaudi (2005), *Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer*. I: Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer*, 2. utgave, Oslo: Universtitetsforlaget

Klijn, Erik-Hans (2003), *Networks and governance: A perspective on public policy and public administration*. I *Governing Networks*, red Ari Salminen, Amsterdam: IUS Press

Kotter, J.P. (1985), *Power and influence: Beyond formal authority*. New York: Free Press

- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009), *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lax, D.A. og Sebenius, J.K. (1986), *The manager as negotiator*. New York: Free Press
- Lipnack, Jessica and Stamps, Jeffrey (1994), *The age of the network*. New York: John Wiley and Sons.
- Mintzberg, Henry (1979), *The structuring of organizations*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall
- Nielsen, Jens Carl Ry og Repstad, Pål (2006), *Når mauren også skal være ørn*. I: Nyeng og Wennes (red.) *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. (s 245-276) Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton
- Nyeng, Frode (2008), *Vitenskapsteori for økonomer*. 4. utgave, Oslo: Abstrakt forlag AS
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1997), *Treating networks seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*. *Public Administration Review* 57 (1) (s 45-52)
- Pfeffer, J (1992), *Managing with power: Politics and influence in organizations*. Boston: Harvard Business School Press
- Pfeffer, J (1978), *Organizational designs*. Arlington Heights, Ill.: AHM Publishing
- Pichault, F. (1993), *Resources humaines et changement stratégique: Vers un management politique*. Brussel: DeBoeck.
- Pollit, Christopher og Bouckaert, Geert, (2004), *Public Management Reform: A comparative analysis*. 2. utgave, Oxford University Press
- Sand, I.J. (2004), *Stat og ledelse i det polycentriske samfund*. I: Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlige ledelse i managementstaten*. København, Samfundslitteratur

Silverman, D. (1993), *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage

Sørensen, Eva og Torfing Jacob (2005), *Nettværksstyring: fra government til governance*. 1. utgave, Roskilde Universitetsforlag

Yin, Robert K (2003), *Case study research; design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publication.

Vincent-Jones, P. og Harries, A. (1998), *CCT, conflict and cooperation in local authority quasi-markets*. I: Bartlett, W., Roberts, J.A. og Le Grand, J. (red). *A revolution in social policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press

Walsh, K. (1995), *Public services and market mechanism. Competition. Contracting and the new public management*. London: Macmillan

Weiner, Myron E. (1990), *Human Services Management*, 2. Utgave, Belmont, CA: Wadsworth

Wennes, Grete (2006), *Jakten på den avhengige variabel – om kvantitative idealer i ledelsesforskning og case-studier som alternativ*. I: Nyeng og Wennes (red.) *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring* (s 88-119). Oslo: Cappelen akademisk forlag

Østerud, Øyvind (1991), *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Andre offentlige dokumenter:

Barnevernpanelet 2011. Barnevernpanelets rapport.

Backe-Hansen, Elisabeth, Bakketeig, Elisiv, Gautun, Heidi og Grønningsæter, Arne B, *Institusjonsplassering - siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA-rapport 21/11)

Gautun, Heidi, *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. (Fafu-rapport 2009:41)

Gautun, Heidi, *Det nye barnevernbyråkratiet II. En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet.* (Fafo-rapport 2010:27)

Myrvold, Trine M., Møller, Geir, Zeiner, Hilde H., Vardheim, Ingvild, Helgesen, Marit K. og Kvinge, Torunn, *Den vanskelige samhandlingen.* (NIBR-rapport 2011:25)

NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge. Tiltaksvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.*

Opjordsmoen, Espen, Askim, Jostein, Gabrielsen, Hege og Mortensen, Roger (PricewaterhouseCoopers 2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern.*

Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.*

Rundskriv Q 19/2003 *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.*

Songstad, Stein Ove, Bjørkelo, Birte, Dahle, Tone Mari, Husabø, Gunnar og Bjørnstad, Svein (Deloitte 2011), *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet.*

Offentlige nettsider og annet:

Lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 nr. 100 <http://www.lovdata.no/all/nl-19920717-100.html>

Retningslinjer for fagteamenes arbeid i bufetat:

<http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Fagteam/Retningslinjer%20for%20fagteam.pdf>

Statistisk sentralbyrå (SSB) <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/201105/09/art-2011-12-05-01.html>

Statistisk sentralbyrå (SSB), <http://www.ssb.no/emner/00/00/20/kostra/>

Vedlegg 1 Intervjuguide - saksbehandlere

Vårt utgangspunkt er å se på samarbeidet mellom saksbehandlere fra fagteam (statlig barnevernmyndighet) og saksbehandlere fra kommunal barneverntjeneste i møter der barneverntiltak drøftes (heretter kalt tiltaksmøter). Andre aktører som eventuelt er med i disse møtene er ikke sentrale for vårt studie. Vi ønsker å gå dypere inn i selve samarbeidsrelasjonen, herunder hvilken oppfatning og forventninger man har til egen og andres rolle i tiltaksmøtet, hvordan beslutninger fattes, om systemet man jobber i har innvirkning det som skjer og hvordan maktbalansen mellom aktørene fordeler seg. Vi vil også se på om det som skjer i tiltaksmøtene er preget av og/eller er et resultat av en bevisst ledelsesstrategi.

Nettverk

1. Hvordan opplevde du din rolle som kommunal/statlig aktør i tiltaksmøtet? Som samarbeids-/diskusjonspartner, rådgiver, beslutningstaker etc?
2. Føler du at du og din kommunale/statlige samarbeidspartner er gjensidig avhengig av hverandre for å nå et felles mål? Hvordan kan denne gjensidige avhengigheten i så fall beskrives?
3. Diskusjonene rundt valg av tiltak for barnet, kan også ses på som forsøk på å påvirke hverandre gjennom forhandlinger. Sitter du igjen med følelse av å ha vunnet eller tapt forhandlingene, eller er man kommet til et resultat som gjør at begge partene er fornøyd?
4. Rammene for barnevernutøvelsen er fastsatt i lovverket både for statlig og kommunal barnevernmyndighet. Hvor stor handlingsfrihet føler du finnes innenfor disse rammene for hhv stat og kommune? Er samarbeidet mellom stat og kommune i tiltaksmøtene med på å begrense eller øke denne handlingsfriheten?
5. Opplever du at statlig/kommunalt barnevern er åpen for fleksible løsninger innenfor gjeldende rammer?
 - a. Hvordan opplever du som kommunal saksbehandler at behov som avdekkes hos dere blir møtt på det statlige nivået?
 - b. Hvordan opplever du som statlig saksbehandler at ideer og forslag som initieres fra dere blir møtt på det kommunale nivået?

Beslutninger

6. Opplevde du at kommunalt og statlig barnevern har sammenfallende målsetting når det gjelder hvilket tiltak barnet skulle tildeles? Utdyp.
7. Dersom du opplever at partene har motstridende målsettinger, hva mener du da er grunnen til det? Hvilke hensyn ligger bak?

8. Deres møtes som likeverdige parter med den hensikt å finne frem til en løsning som er barnets beste. Hvordan synes du hensynet til barnet ivaretas?
9. Hva opplever du som deres styrke i møte med den andre part med tanke på å få gjennomslag for deres synspunkt?
10. Hva opplever du som de mest tungtveiende grunnene for at et gitt tiltak velges?
11. Føler du ofte at den ene part har gjort seg opp en forhåndsmening om hva som er det riktige tiltaket for det enkelte barn. Hvilke konsekvenser medfører dette med tanke på å finne en omforent løsning?
12. Er dere kjent med hverandres "favorittiltak" før dere går inn i møter? Dersom dere er det, hvordan responderer du på det / forholder deg til det?

Systemer

13. Er det klart for deg hva kommunen bestemmer og hva staten bestemmer?
14. Finnes det møtepunkter – formaliserte eller ikke-formaliserte - mellom saksbehandlere i kommunalt og statlig barnevern som ikke angår en konkret sak? Hva tematiseres i såfall på disse møtene?
15. Kan det faktisk at statlig og kommunalt barnevern har to ulike styringslinjer og to ulike budsjetter virke inn på det arbeidet som skal gjøres for de barna man skal hjelpe?

Strategisk ledelse

16. Mener du at statlig og kommunal barnevernmyndighet har samme forståelse av begrepet «til barnets beste»? Hvorfor/hvorfor ikke? Er det strategier eller tiltak i din virksomhet for å skape en felles forståelse?
17. Er du kjent med kommunens/Bufetats overordnede strategi for tiltaksvalg og handler du i så fall i tråd med den? På hvilken måte følges du eventuelt opp av lederen din i forhold til dette?
18. Jobber ledelsen i din virksomhet aktivt med å skape en felles forståelseshorisont blant sine saksbehandlere? Hvordan formidles dette i så fall til deg?
19. Bufetat har egne «retningslinjer for fagteam» - hvordan forholder du deg til dem i forhold til tiltaksmøtet? Har kommunen noe tilsvarende? Kjenner de til retningslinjene for fagteam?
20. Hvis du har/gjør erfaringer som går på tvers av det regelverket du forvalter, finnes det kanaler/systemer der disse erfaringene kan bli videreformidlet eller brukt i utviklingssammenheng?

Vedlegg 2 Intervjuguide - ledere

Vårt utgangspunkt er å se på samarbeidet mellom saksbehandlere fra fagteam (statlig barnevernmyndighet) og saksbehandlere fra kommunal barneverntjeneste i møter der barneverntiltak drøftes (heretter kalt tiltaksmøter). Andre aktører som eventuelt er med i disse møtene er ikke sentrale for vårt studie. Vi ønsker å gå dypere inn i selve samarbeidsrelasjonen, herunder hvilken oppfatning og forventninger man har til egen og andres rolle i tiltaksmøtet, hvordan beslutninger fattes, om systemet man jobber i har innvirkning på det som skjer og hvordan maktbalansen mellom aktørene fordeler seg. Vi vil også se på om det som skjer i tiltaksmøtene er preget av og/eller er et resultat av en bevisst ledelsesstrategi.

Nettverksledelse

1. Har du som leder et bevisst forhold til møtepunkter mellom fagteam og kommune der tiltak velges som en samhandlingsarena mellom statlig og kommunal barnevernmyndighet? I så fall på hvilken måte?
2. Hvordan tilrettelegger du som leder for at din saksbehandler kan få mest mulig ut av disse samarbeidsmøtene – både på vegne av barnet og på vegne av kommunen/staten?
3. Hvilken rolle antar/forventer du at din saksbehandler tar i disse møtene? Finnes det rutiner for opplæring i eller forberedelse på den rollen man har? Er dette i så fall felles for kommunal/statlig sektor eller gjelder det kun den enkelte kommune/det enkelte fagteam – eller varierer det fra sak til sak?
4. Opplever du at statlig/kommunalt barnevern er åpen for fleksible løsninger innenfor gjeldende rammer?
 - a. Hvordan opplever du at behov som avdekkes av kommunen blir møtt på det statlige nivået?
 - b. Hvordan opplever du at ideer og forslag som initieres fra dere på fagteam blir møtt på det kommunale nivået?
5. Kan du si noe om hvorvidt det er fokus på å komme til enighet/konsensus i tiltaksvalgene, eller om det er vel så viktig å vinne frem med sitt syn?

Strategisk ledelse

6. Hva er din viktigste jobb for at saksbehandlerne som deltar i drøftinger om tiltaksvalg skal være kjent med ledelsens strategi og dermed organisasjonens visjon, og handler i tråd med den?
7. Hvordan skaper du en felles forståelseshorisont blant dine saksbehandlere? Hvordan sikrer du at dine ansatte er godt informert om organisasjonens målsettinger?
8. Hvordan følger du opp de ansatte med tanke på hvorvidt de handler i tråd med ledelsens strategiske føringer?
9. I tiltaksmøtet kan partene møtes med ulike tilnærminger til hva som er barnets beste og dermed ulik tilnærming til hvilke tiltak som skal besluttes. Hvordan kan du ved hjelp av språkskapende ledelsesprosesser legger føringer for at fagteamet sammen med kommunens representant fatter den beste beslutningen?
10. Vi er kjent med «retningslinjer for fagteam» som benyttes i Bufetat. Hvor sentral vil du si at disse retningslinjene er for saksbehandlerne i samhandlingssituasjoner mellom kommune og stat? (Har kommunen tilsvarende retningslinjer?)

Systemer

11. Er det klart for deg hva kommunen bestemmer og hva fagteam bestemmer?
12. Finnes det møtepunkter – formalisert eller ikke-formalisert – mellom ledere i kommunalt og statlig barnevern som ikke angår konkrete saker? Hva tematiseres i så fall på disse møtene? Og hvorfor har dere disse møtene?
13. Kan det faktisk at statlig og kommunalt barnevern har to ulike styringslinjer og to ulike budsjetter virke inn på det arbeidet som skal gjøres for de barna man skal hjelpe? I så fall hvordan?

Vedlegg 3 Etisk protokoll

Etisk protokoll for arbeidet med masteravhandling i offentlig ledelse MPA-studiet 2010-2012

Øyvind Bakke, Hege Hovland Malterud og Camilla Synnevåg
Oslo, juni 2011

Vårt valg om å studere samarbeidsrelasjoner mellom statlig og kommunalt barnevern i vår masteravhandling i offentlig ledelse, gir oss tilgang til et fagfelt som inneholder mye sensitiv informasjon. Selv om vi ikke skal studere barnevernsaker i seg selv, vil vi etter all sannsynlighet få tilgang til fortrolig og sensitiv informasjon. Vi vil derfor kort nedfelle noen tanker om vårt etiske ståsted i forbindelse med dette arbeidet som vi kan ha med oss når vi gjør våre forberedelser til datainnsamling gjennom observasjon og/eller intervjuer, og videre når disse skal gjennomføres og til slutt analyseres.

Informert samtykke

Våre respondenter vil i forkant av observasjon/intervju bli gitt en kort orientering – enten muntlig eller pr e-post – om oss som studenter og vår bakgrunn, om studiet vi gjennomfører og avhandlingen vi skal skrive. Vi vil si noe om hva vi ønsker å undersøke i vår masteravhandling og hvordan vi skal gjøre det. På bakgrunn av dette kan den enkelte selv ta stilling til hvorvidt vedkommende vil delta som respondent. Det skal ikke gjennomføres observasjon/intervjuer uten at den enkelte respondent har gitt sitt muntlige eller skriftlige samtykke.

Fortrolighet/konfidensialitet

Respondentene skal være orientert om at deres utsagn i observasjons-/intervjusituasjon ikke skal kunne være identifiserbare. Av den grunn kommer vi til å anonymisere både hvilke(n) region(er) i Bufetat våre respondenter er hentet fra, og hvilke fagteam og/eller kommuner de tilhører. Bruk av sitater fra enkeltpersoner vil avklares i forbindelse med det enkelte intervju. Vi vet at vi gjennom vår studie vil få tilgang til saksopplysninger av fortrolig og sensitiv art, og det er av sentral viktighet å informere de involverte at vi ikke er opptatt av den enkelte barnevernsak og at ikke vil bruke informasjon fra selve saken i vår undersøkelse. Grunnet tilgang til fortrolige opplysninger har alle vi tre studenter undertegnet Bufetats taushetserklæring.

Konsekvenser

Det er vårt ansvar å være oppmerksom på hvilken eventuell risiko våre respondenter løper ved å delta i undersøkelsen. På samme måte må vi også være bevisst hvilke fordeler

respondentene kan ha ved å delta i undersøkelsen. Noen kan være engstelig for å avgi informasjon fordi de kan sette seg selv eller andre i dårlig lys, mens andre kan være helt ukritisk til hva de forteller fordi de er fornøyd med å bli sett eller føler seg viktig som respondent. Som gode intervjuere må vi prøve å tolke disse tegnene for å kunne balansere de opplysninger som blir gitt oss og for å få mest mulig nyansert informasjon fra den enkelte respondent.

Vår egen rolle i undersøkelsen

Vi ønsker å være etisk bevisst våre valg i vår studie av et såpass sensitivt fagfelt som barnevernet. Vårt arbeid vil derfor være preget av åpenhet, redelighet og nøyaktighet – både i kontakt med våre respondenter og i vår behandling av den informasjon de har gitt oss. Det etiske prinsippet om velgjørenhet handler om at risikoen for at respondenter kan ta skade av vårt forskningsarbeid skal være minst mulig. Vår etiske protokoll vil således være førende for arbeidet som skal utføres.