

MASTEROPPGAVE

Emnekode:

SO330S_1

Navn på kandidat:

Hilde May Wilhelmsen

Hvordan kan vi forstå og belyse fenomenet med bruken av private aktører i den kommunale barneverntjenestens saksbehandling?

How can we understand and illustrate the phenomenon of the use of private actors in the municipal child welfare services case processing?

Dato: 15.mai 2018

Totalt antall sider: 86

Forord.

Proessen med denne masteroppgaven har vært lærerik og spennende, og den har bidratt til å gi meg redskaper for å analysere mekanismer i samfunnet.

Arbeidet har til tider vært så spennende at jeg ikke har forstått hvorfor jeg ikke har gjort dette tidligere i mitt yrkesliv. Men prosessen har vært slitsom og jeg ser frem til å legge studentlivet bak meg.

Jeg vil takke alle som har bidratt. En spesiell takk går til min veileder Tone Gunn Stene Kristiansen, førsteamanuensis ved Fakultetet for samfunnsfag ved Universitetet Nord.

Så vil jeg takke alle barneverntjenestene som har tatt seg tid til å la seg intervju.

Tromsø mai 2018

Hilde May Wilhelmsen

Sammendrag.

Ønsket om å forstå endringer i samfunnet og da spesielt endringer som skaper debatt førte til at jeg ønsket å se nærmere på de private aktører innenfor velferdsfeltet. Private aktører opererer innenfor flere felt i velferdssamfunnet, og har resultert i en ideologisk debatt i samfunnet. Jeg selv har yrkeserfaring fra barnevernsfeltet og jeg ønsket å forstå og belyse fenomenet med bruken av de private aktørene i den kommunale barnevernstjeneste. De private aktørene kan ha mange roller i den kommunale barneverntjenesten og jeg valgte å fokusere på de private aktørene som fungerer som saksbehandlere i det kommunale barnevernet. Jeg antok at det var en del utfordringer knyttet til praksisen rundt kommunenes vedtaksmyndighet og at dette var utfordrende for kommunene.

Vista analyse (2015 og 2016) har i sine rapporter sett på omfanget av bruken av de private aktørene og hva kommunene bruker de private til. De har benyttet seg av både en kvalitativ og en kvantitativ metode. Jeg ønsket å gå i dybden på fenomenet og valgte å fokusere på saksbehandlingen og utøvelsen av vedtaksmyndigheten. Jeg har valgt å bygge opp studien min som et casestudie der organisasjonen som fenomenet opptrer i er kommunene og kommunenes barneverntjenester er de enheter jeg har intervjuet for å samle inn empiri til datamaterialet mitt.

Det jeg fant var ikke det jeg lette etter, og det jeg lette etter fant jeg ikke. Denne setningen kan kort oppsummere funnene mine. Jeg antok at vedtaksmyndigheten var en utfordrende del av praksisen ved å ha private aktører inne i saksbehandlingen. Analysen av datamaterialet mitt viste at enhetene ikke så på utøvelsen av vedtaksmyndigheten som utfordrende, men det som var utfordrende for barneverntjenestene var hvordan faget barnevern ble praktisert i den lokale kulturelle konteksten. For å forstå og belyse dette har jeg i drøftingen støttet meg til organisasjonsteori.

Analysen er delt i to deler. Den ene delen av analysen beskriver hvorfor de kommunale barneverntjenestene ikke så på utøvelsen av vedtaksmyndigheten som utfordrende. Den beskriver de overordnede strukturer som styrer praksisen i barneverntjenestene og dermed også de private aktørene som opptrer i tjenestene. Barnevernslederne utøvde det departementet kaller en aktiv styring og ledelse av de private aktørene, som da innebærer at den private aktøren verken har vedtaksmyndighet eller selvstendig ansvar i sakene. Empirien viste at barneverntjenestene, som organisasjon hadde en innarbeidet formell styringsstruktur.

Den formelle styringsstrukturen innbar en stor del av kontroll og krav til resultater. Dette er momenter som vi finner igjen i samfunnsutviklingen gjennom den reformbølgen som kalles New Public Management. New Public Management har preget offentlig sektor og da også de kommunale barneverntjenestene. Slik at kontrollfunksjonen til barnevernslederne var en naturlig del av deres rolle som ledere. Dermed var de som ledere godt informert om de private aktørenes arbeid underveis i saksbehandlingen og selve vedtaket var da som en forlengelse av selve arbeidsprosessen.

Del to av analysen omhandler det jeg fant, men ikke lette etter. Det som enhetene opplevde som utfordrende ved bruken av private aktører i saksbehandlingen var knyttet til den lokale kulturforståelsen. Utfordringen var hvordan den lokale kulturen påvirket de skjønsmessige vurderingene i saksbehandlingen. Analysen viste at dette kan være både positivt og negativt for organisasjonen. De private aktørene kan sees på som noen som kommer inn i organisasjonen og ser barnevernssakene ut fra et annet perspektiv enn det perspektivet den lokale tjenesten har, og kan dermed være med på å utvide refleksjonene rundt vurderingene.

De private aktørene påvirker barneverntjenestene på flere måter, blant annet kan man se at bruken av de private aktørene påvirker omdømme til tjenestene. Enhetene rapporterte at de kun brukte de private aktørene som en siste utvei for å få gjort sine lovpålagte oppgaver og signaliserte dermed indirekte at de var bevist behovet for å opprettholde legitimiteten i samfunnet.

Denne undersøkelsen har kun hentet datagrunnlaget fra kommunene gjennom intervjuer. Det har ikke vært mulig å observere underveis i prosessen til kommunene eller å hente inn informasjon fra de private aktørene. Men det var heller ikke intensjonen, da fenomenet var ment å belyses fra kommunenes ståsted. Det er også et poeng å legge merke til at de kommunene som er grunnlaget for undersøkelsen, er alle kommuner med et innbyggertall mindre enn 5000 innbyggere. Slik at alle funnene må leses og forstås ut fra den sammenhengen.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Innholdsfortegnelse	iv
Kapittel 1 Innledning	1
1.1 Innledning:	1
1.2 Kommunene og vedtaksmyndigheten.....	3
1.3 Problemstilling og avgrensing av oppgaven.	5
1.4 Oppgavens oppbygging.....	6
Kapittel 2 Bakgrunn for oppgaven	8
2.1 Fra velferdsstat til velferdssamfunn.....	8
2.2 Det kommunale barnevernet og private aktører.	13
2.3 De strukturelle føringene fra departementet.....	15
Kapittel 3 Teoretisk grunnlag	17
3.1 Valg av teori.	17
3.2 Det strukturelle - instrumentelle perspektivet.	19
3.3 Det institusjonelle perspektivet.	21
3.3.1 <i>Institusjonell logikk, institusjoner og institusjonell praksis</i>	22
3.4 Mekanismer som kan føre til endringer.	26
3.4.1 <i>Kultur,- og myteperspektivet</i>	27
3.4.2 <i>Felt, legitimitet og isomorfisme</i>	30
Kapittel 4 Metode	33
4.1 Kvalitativ metode.....	33
4.2 Case-studie.	34
4.3 Valg av metode.....	35
4.3.1 <i>Intervjuguidens og informasjonsskriv til kommunene</i>	37
4.3.2 <i>Felt, rekruttering og utvalg</i>	39
4.4 Beskrivelse av analyseprosessen.	42
4.5 Vurdering av reliabilitet og validitet.....	45
4.6 Forskningsetikk og meldeplikt til NSD.	47
Kapittel 5 Analyse og drøfting	49
5.1. Formelle strukturer som styrer bruken av private aktører.....	49
5.1.1 <i>Formelle rammer for engasjement. (Formalia og beslutningsnivå i enhetene)</i>	50
5.1.2 <i>Overordnede strukturer som styrer saksbehandlingen</i>	52
5.1.3 <i>Vedtak og beslutninger i saksbehandlingen</i>	56
5.2 Utfordringen ved bruk av private aktører.....	60
5.2.1 <i>Kulturelle utfordringer</i>	60
5.2.2 <i>Behovet for legitimitet</i>	67
Kapittel 6 Sammendrag og avsluttende refleksjoner	72
Litteraturliste :	75
Vedlegg	79

Kapittel 1 Innledning

1.1 Innledning:

Velferdsmodellen sier at barnevern tjenestene i Norge er en offentlig statlig oppgave. Den offentlige myndighet er delegert til kommunene og alle landets kommuner har en barneverntjeneste. Hvordan kommunene velger å organisere denne tjenesten både innad i kommunene og mellom kommunene (interkommunalt samarbeid) kan variere noe. Men det å utøve myndighet gjennom barnevernloven er et offentlig kommunalt ansvar.

Departementet har likevel åpnet for å bruke private aktører for å utføre visse oppgaver. Norge har da også en lang tradisjon for å la andre aktører utføre tjenester for barnevernet. For eksempel har ideelle organisasjoner drevet barnehjem og institusjonsplasser. Et eksempel på dette er Frelsesarmeen sin sosialtjeneste som startet barnehjemmet Solgløtt allerede i 1917.

Det å leie inn private aktører som arbeider som saksbehandlere er relativt nytt sett i sammenheng med tradisjonen der barnehjemmene ble drevet av ideelle organisasjoner. Private aktører innen saksbehandling er et marked som vokser (Ekhaugen og Rasmussen 2016) og det er i dag flere firma som tilbyr kommunene bistand innen saksbehandling.

Barnevernet som institusjon er forankret i lovverket. Forenklet sagt er lovverket utarbeidet ut fra de forventninger som samfunnet har til hvordan et barn skal vokse opp.

Barnevernet i Norge er delt i en statlig og kommunal del og som har forskjellige ansvarsområder. Barnevernlovens § 2-1 sier at kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. I Barnevernlovens § 2-3 kan man lese om de oppgaver og den myndighet som det statlige barnevernet skal utøve.

Den statlige barnevernsmyndigheten utøves av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som er organisert under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utarbeidet Vista Analyse og ideas2evidence en rapport for å utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.

Vista Analyse A/S er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. På deres hjemmesider reklamerer de med at de utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Deres sentrale forskningsområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Selskapet er i sin helhet eid av medarbeiderne. Rapporten de utarbeidet «Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune» var ferdig i desember 2015. Den bygger blant annet på spørreundersøkelser blant barnevernledere, rådmennene og ansatte hos fylkesmennene.

I deres spørreundersøkelse kom det frem at det var en god del av barnevernlederne som har benyttet seg av private aktører i forhold til barneverntjenester. Rapporten viser omfanget av bruken og de områder kommunene bruker de private aktørene i. Rapporten viste også til en del utfordringer i forhold til vedtaksmyndigheten, men rapporten gikk ikke i dybden på den praksisen som barneverntjenestene har. Jeg har selv yrkeserfaring som saksbehandler i det kommunale barnevernet og jeg har også arbeidet som konsulent for et privat firma som leverer tjenester til det kommunale barnevernet. Derfor har den overordnet samfunnsdebatten om hvordan samfunnet skal bruke private aktører innen velferdstjenestene vært av interesse for meg.

Formålet med denne oppgaven er å forstå og belyse fenomenet med private konsulenter i den kommunale saksbehandlingen. Det kommunale barnevernet blir sett på som en case, der fenomenet finnes.

1.2 Kommunene og vedtaksmyndigheten.

Denne studien begynte med en nysgjerrighet rundt de private konsulentene som arbeider som saksbehandlere i det kommunale barnevernet. Det jeg undret meg over var hvordan barneverntjenestene utøvde sin vedtaksmyndighet, der det hadde vært private konsulenter som arbeidet som saksbehandlere.

Sandberg (2004) har i sin artikkel om: «Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet.» drøftet bruken av private konsulenter i de kommunale barnevernstjenestene opp mot en juridisk vurdering. For det er slik at det er kommunene som skal fatte vedtak i barnevernssaker og Sandberg (2004) viser til at det er ansettelsesforholdet som avgjør vedtaksmyndigheten.

Sandberg (2004) henviser blant annet til et brev sendt av Barne- og familiedepartementet til kommunene av 21.oktober 1993. Her heter det:

Departementet mener imidlertid at kommunen kan benytte seg av private konsulenter for utøvelse av visse oppgaver. Ansvaret for oppgavene vil da klart ligge hos kommunene. Det private firmaet/konsulent vil således handle på vegne av kommunen, og ikke inneha en selvstendig, delegert myndighet.

Departementet selv har også kommet med en uttalelse fra Lovavdelingen, Justisdepartementet den 28.september 1991:

Lovavdelingen konkluderte blant annet med at private konsulenter ikke kunne gis kompetanse til å fatte vedtak etter barnevernloven. Videre konkluderte de med at det var anledning til å benytte eksterne konsulenter i forbindelse med gjennomføring av en undersøkelse etter barnevernloven.

Temaet om private aktører i det kommunale barnevernet har siden den gang vært kommentert fra departementet og Statsråden har svart på spørsmål i Stortinget. Den 11.februar 2015 konkretisert daværende Barne- og likestillingsminister Solveig Horne (Frp), bruken av private aktører i det kommunale barnevernet slik:

Jeg mener det er klart at det kommunale barnevernet har anledning til å benytte private for å utføre visse oppgaver. Mange små kommuner har også små barneverntjenester. For disse kan bruk av private aktører, både i administrative spørsmål, til undersøkelser og som tilbydere av tjenester, være av nytte på grunn av manglende kapasitet i tjenesten. Det er opp til kommunene selv om de vil benytte seg

*av private aktører og kommunene må sikre at private har nødvendig kompetanse. (...)
Samtidig ser jeg at kommunene må ha et bevist forhold til bruk av private, blant annet
for å unngå uheldige dobbeltroller og for å sikre klare ansvarsforhold. (...)
Barneverntjenesten skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder gi råd og
veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i
fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak.*

De private aktørene kan ikke ha vedtaksmyndighet, selv om de arbeider i saker på vegne av en kommunal barneverntjeneste. Det er uttrykkelig slått fast at det er kommunene selv, ved barneverntjenestene som har vedtaksmyndighet (-kompetanse).

Det er slik at det er kommunene selv som sitter med det hele og fulle ansvaret i forhold til å fatte vedtak. Dette betyr at kommunene også er ansvarlig for kvaliteten på det arbeidet som er gjort før vedtaket fattes, og barneverntjenesten må sikre seg at de har fått all den informasjon de må ha for å kunne stå inne for vedtaket. Dette gjelder også når kommunen har benyttet seg av en privat konsulent i saksbehandlingen.

Det jeg ønsket å undersøke var hvordan praksisen i forhold til vedtaksmyndigheten var ute i den kommunale barneverntjenesten.

1.3 Problemstilling og avgrensing av oppgaven.

Fenomenet jeg ønsker å belyse er bruken av de private aktører i den kommunale barneverntjenesten. Problemstillingen har jeg derfor formulert som:

- Hvordan kan vi forstå og belyse fenomenet med bruken av private aktører i den kommunale barneverntjenestens saksbehandling?

Fenomenet med bruken av private aktører er i seg selv er et stort område da de private aktørene brukes både på tiltakssiden og innad i barneverntjenestene. Ekhaugen og Rasmussen (2016) sin undersøkelse viser at de private aktørene også blir brukt som saksbehandlere og det er i forhold til saksbehandling jeg ønsker å undersøke fenomenet.

Det jeg konkret vil fokusere på er å få kunnskap om kommunenes praksis i forhold til utøvelse av vedtaksmyndigheten. Jeg antar at det er en del strukturelle utfordringer for kommunene i forhold til det å sitte med ansvaret for vedtaket, når det er en privat aktør som utfører det praktiske i undersøkelsen.

Dette er bare antakelser jeg selv har og jeg er ute etter å få tak i hva barneverntjenesten opplever som utfordrende. Barneverntjenestene i landet vårt er varierende i forhold til det innbyggertallet de skal betjene og oppgaven vil fokusere på de små tjenestene, da definert med ett befolkningsgrunnlag på under 5000 innbyggere.

Problemstillingen min er beskrivende og eksploderende og forskningsspørsmålene mine bærer preg av det.

- Hvilke strukturer styrer bruken av private aktører i saksbehandlingen?
- Hvilke utfordringer møter barneverntjenesten med de private aktørene, i forhold til arbeidet i en saksbehandling?

1.4 Oppgavens oppbygging.

Jeg har valgt å dele oppgaven inn i seks kapitler med flere underkapitler.

I første kapittel har jeg en innledning til oppgaven. I underkapitlet 1.2 er det en kort klargjøring av kommunene og vedtaksmyndigheten. I 1.3 kommer en presentasjon av problemstillingen med en avgrensning.

I kapittel to presenterer jeg bakgrunn for oppgaven for å sette fenomenet inn i en kontekst. I underkapitlet 2.1 ser vi på utviklingen fra en velferdsstat til et velferdssamfunn. Der kommer jeg inn på den sosialdemokratiske velferdsmodellen, styring gjennom New Public Management, kommunenes rolle i velferdsstaten, profesjonalisering og skjønnsutøvelse og til slutt forskjellen mellom privatisering og konkurranseutsettelse. Del 2.2 viser til forskningen som Ekhaugen og Rasmussen (2015 og 2016) har gjort om det kommunale barnevernet og private aktører. Kapittel to avsluttes med del 2.3 som ser på de strukturelle føringene fra departementet.

Kapittel tre viser det teoretiske grunnlaget drøftingene er bygget på. Drøftingen i oppgaven har hentet perspektiver fra organisasjonsteori. Det å forstå og belyse fenomenet med private aktører i en offentlig organisasjon som den kommunale barneverntjeneste er kompleks og jeg har valgt en strukturell-instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Perspektivene er ikke nødvendigvis konkurrerende, de gir bare forskjellig vinkling for å forstå fenomenet. I del 3.1 har jeg begrunnet mitt teoretiske valg for oppgaven. Del 3.2 gir et innblikk i det strukturelle-instrumentelle perspektivet, før jeg i 3.3.1 utdyper begrepene institusjonell logikk, institusjoner og institusjonell praksis. Punkt 3.4 viser mekanismer som kan føre til endringer, og underpunktet 3.4.1 viser hvordan endringer kan forstås ut fra et kultur- og myteperspektiv. Underpunktet 3.4.2 viser hvordan begrepet felt, legitimitet og isomorfisme er med på å påvirke barneverntjenesten som organisasjon.

Kapittel fire er metodekapittelet. Der vil jeg gjøre rede for de valg jeg har gjort i forhold til å få grunnlag for analysen min. Jeg vil si noe om kvalitativ metode i del 4.1. Jeg vil i del 4.2 begrunne hvorfor jeg har valgt å bygge opp undersøkelsen som en case-studie. I del 4.3 har jeg begrunnet valget om å bruke intervju som metode for innsamlingen av data. Underpunktet 4.3.1 viser valgene i forhold til intervju guidens utforming og informasjonsskrivet til kommunene. Underpunktet 4.3.2 viser de valg som er foretatt i forhold til felt, rekruttering av

informanter og størrelse på utvalget. Punkt 4.4 er beskrivelsen av analyseprosessen, før jeg i del 4.5 kommer inn på vurdering av reliabilitet og validitet. Metodekapittelet avsluttes i punkt 4.6 med en del om forskningsetikk og om meldeplikten for forskning.

Kapittel fem beskriver funnene mine. Ut fra hva jeg fant valgte jeg å dele kapittel fem opp i to deler. Kapittel 5.1 tar for seg de formelle strukturer i barneverntjenesten, som kan ha innvirkning på hvorfor informantene ikke fant praktiseringen av vedtaksmyndigheten som utfordrende. Kapittel 5.2 viser derimot hva informantene selv oppfattet som utfordrende ved å bruke private aktører i saksbehandlingen. Funnene drøftes og forstås ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver som er presentert i kapittel 3.

Kapittel seks er et sammendrag av oppgaven og en avsluttende refleksjon.

Kapittel 2 Bakgrunn for oppgaven.

I denne oppgaven der jeg ser på fenomenet med private aktører i den kommunale saksbehandlingen er det hensiktsmessig å plassere dette fenomenet i en sammenheng mellom utvikling i samfunnet, utbredelse og omfang og ikke minst de klargjøringene departementet har gjort i forhold til bruken av de private aktørene.

I 2.1 vil jeg starte med å si noe om utviklingen fra en velferdsstat til et velferdssamfunn, jeg vil kort redegjøre for hvilken rolle kommunene og profesjonene har i velferdssamfunnet. Jeg vil vise dreiningen fra et samfunn der staten var eneleverandør av velferdstjenester, til et samfunn der det nå er andre aktører som også leverer disse tjenestene og der nye trender om styringsmekanismer har spredt seg fra det privat til det offentlig sektor. Jeg vil kort komme inn på forskjellen mellom konkurranseutsetting og privatisering og viser hva dette betyr i sammenheng med kommunenes barneverntjenester.

I del 2.2 viser jeg til forskningen til Vista Analyse og deres rapporter fra 2015 og 2016. Rapportene har kartlagt de kommunale barneverntjenestenes bruk av private aktører. Rapportene viser hvilke områder innen den kommunale barneverntjenesten som har brukt private aktører og i hvilket omfang de brukes.

Del 2.3 viser jeg til de strukturelle føringer klargjort av departementet, som styrer bruken av private aktører i det kommunale barnevernet.

2.1 Fra velferdsstat til velferdssamfunn.

Det vi regner som en velferdsstat er stater som har et omfattende sosialt sikkerhetsnett mot fattigdom og sosial utrygghet. Det er ingen klare grenser på hvor godt sikkerhetsnettet bør være for å bruke betegnelsen velferdsstat. Felles for det vi kaller velferdsstater er at de statlige føringene reduserer de forskjeller som markedet skaper, slik at antallet av befolkningen som regnes som fattige blir lavere enn det ellers ville ha vært. Det finnes flere ulike modeller av hva en velferdsstat er.

Den danske sosialforskeren Gosta Esping Andersen skiller for eksempel mellom det sosialdemokratiske velferdsregimet og det konservative velferdsregimet. Begrepet

velferdsregimet brukes her om hvordan arbeidsmarkedet, familien, veldedighet og de offentlige ordningene er koblet sammen.

For eksempel er det slik at i den sosialdemokratiske modellen så er de sosiale rettighetene universelle og ikke (alene) betinget av deltagelse i arbeidslivet. Behov fra innbyggere imøtekommes gjennom politiske beslutninger og sosiale utgifter finansieres i hovedsak av skatter og avgifter. I motsetning til det konservative velferdsregimet der det blant annet er en nær kopling mellom premieinnbetaling og de ytelser du får, som ofte er koblet opp mot deltagelse i arbeidsmarkedet, og der rettigheter forhandles mellom partene i arbeidslivet. I det konservative velferdsregimet har familien, kirken og frivillige organisasjoner et hovedansvar for den sosiale velferden. I praksis er alle velferdsstater en blanding av ulike modeller. De skandinaviske landene er bygd opp rundt den sosialdemokratiske modellen og har i tillegg en omfattende utbygd offentlig helse – og sosialtjeneste. Samtidig som det var en dreining fra den rene sosialdemokratiske velferdsmodellen til at også markedsmekanismer fikk innpass, var det en dreining på hvordan offentlige organisasjoner ble styrt.

New Public Management

Offentlige og private organisasjoner kan sees på som fundamentalt ulike på alle de viktige områdene. De offentlige organisasjonene må ta hensyn til et bredt sett av mål og verdier. De skal ta hensyn til fellesskapet, rettsstatlige prinsipper og demokratiske hensyn. Lederne i en offentlig organisasjon er ansvarlig for borgerne og velgerne hvor det legges vekt på åpenhet, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet. Vi sier at offentlige organisasjoner er multifunksjonelle, det innebærer at de skal ivareta til dels motstridende hensyn (Christensen, Læg Reid, Roness og Rørvik 2013). Barneverntjenestene skal for eksempel gi hjelpetiltak, samtidig som de skal utøve kontroll.

De private organisasjonene derimot er ansvarlige overfor sine eiere og aksjonærer og har sitt hovedfokus i forhold til markedet og inntjening.

De offentlige organisasjonene har fått sitt ansvar gjennom et institusjonelt ansvar. Når politiske ledere blir valgt, så delegerer politikerne myndighet innad i forvaltningen til administrative leder som så delegerer myndigheten og ansvar videre nedover i hierarkiet.

Dette har tradisjonelt vært gjort med tillit til at forvaltningsapparatet vil forvalte ansvaret på en forsvarlig måte, uten at det nødvendigvis krever en tett oppfølging og kontroll.

Men en mer «moderne» instrumentell og administrativ forståelse av ansvar består i at også den som får ansvar skal redegjøre og rapportere hvordan ansvaret fortolkes. Dette kommer ut fra tanken om at tillit ikke er nok, man antar at ulike aktører i forvaltningen vil prøve å unndra seg ansvaret. Samtidig som resultater skal rapporteres, så legges det inn et system der gode resultater belønnes og dårlige resultater straffes (Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik 2013). Dette kan vi se i den rapporteringen som barneverntjenestene gjør til fylkesmannen. Lederne i barneverntjenesten har krav til resultater og må rapportere dette inn. Dette har sammenheng med den reformbølgen i offentlig sektor som begynte på tidlig 1990 tallet og som går under merkelappen New Public Management. Reformen kom fra privat sektor og ville nedtone forskjellen mellom offentlig og privat sektor. Essensen i reformen er vektleggingen av mål- og resultatstyring, markedsretting, effektivitetsorientering og innførelse av ledelsesmodeller fra privat virksomhet (Ibit).

Organisasjonstradisjonen som så på offentlig sektor som spesiell ble utfordret med en reformbølge der også resultatene skulle telles.

Kommunene

Velferdsstatens goder består av to ulike former; kontantoverføringer og tjenester. Hoveddelen av tjenesteproduksjonen skjer stort sett ute i kommunene. Et unntak her er sykehus og spesialisthelsetjenesten som er statlige foretak. Kommunene har siden 1960-tallet gradvis blitt pålagt å levere sosial- og helsetjenester til befolkningen. Norske kommuner varierer både i forhold til innbyggere, næringsstrukturer, demografi (alderssammensetting), kultur og urbaniseringsgrad. Kommunene er selvstendige rettssubjekter og staten kan bare gripe direkte inn i styringen av kommunene gjennom hjemmel i lovverket.

Kommunene er demokratiske systemer og kommunenes politikk kan de til en viss grad bestemme selv. Dette gir seg utslag i hvordan kommunene velger å prioritere sine ressurser og kan variere fra kommune til kommune. Det kan gi utfordringer på nasjonalt plan, blant annet på helse- og sosialfeltet fordi likhetstanken står sterkt i den norske velferdsstaten. De ytelser og tjenester som velferdsstaten leverer, skal i prinsippet være like og tilgjengelig uavhengig av hvor du bor i landet. Dette blir sett på som en av de grunnleggende verdier i velferdsstaten.

Vi kan si at kommunene har to hovedoppgaver i det norske styringssystemet. De representerer det lokale folkestyret som skal ivareta de lokale innbyggernes interesser og preferanser, men kommunene skal også iverksette den nasjonale politikken lokalt. Det er slik at offentlig sektor ikke bare skal være der for brukerne av deres tjenester, men også ivareta samfunnsoppdraget. Dette gjør at offentlige tjenester vil være annerledes enn privat sektor i og med at offentlig sektor har et dobbelt oppdrag (Aasbrenn, Ranglund og Ellingsen 2014). Innen barnevern feltet kommer dette klar frem siden barnevernet både skal tilby hjelpetiltak, men også føre kontroll med at barn har tilfredsstillende oppvekst vilkår.

Staten har delegert ansvaret for innbyggernes ve og vel til kommunene og samtidig har det vært en voldsom økning i helse- omsorgs og sosialtjenestene. Denne økningen i sektoren begrunnes både med at velferdsstaten har påtatt seg å dekke et langt bredere spekter av behov hos befolkningen og at omfanget av individuelle rettigheter har økt.

Profesjonalisering og skjønn

Mange av disse behovene som oppstår i sektoren er vanskelig å standardisere. For eksempel er begrepet «god nok omsorg» innen omsorgssektoren vanskeligere å standardisere enn hjelp i forhold til økonomiske ytelser. Vurderingen i forhold til om et barn får «god nok omsorg» er en komplisert individuell vurdering og om familien eventuelt skal få hjelp i form av hjelpetiltak krever også en vurdering i forhold til type hjelp og omfanget på denne hjelpen. Beslutningsmyndigheten i denne typen saker har staten delegert til kommunene og kommunene har delegert beslutningsmyndigheten ned til profesjonene i frontlinjebyråkratene. Sakene de arbeider i er blitt så store og kompliserte at de krever ekspertkunnskap og profesjonalisering er et av de mest karakteristiske kjennetegn ved det moderne samfunnet.

Myndighetene har i økende grad delegert til profesjonene kontroll eller jurisdiksjon over virksomhetsområder. Det vil si en eksklusiv rett til å utføre bestemte arbeidsoppgaver, eksempelvis vurderingen om familien kan få hjelp i form av hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Myndighetene betror da profesjonen å etter beste skjønn å utøve visse tjenester til allmenhetens beste. Selv om profesjonene delegeres statsmakt, i form av at de handler på vegne av fellesskapet så skaper også dette utfordringer når kompleksiteten i vurderingene øker. Når profesjonene kan utøve skjønn så vil ikke beslutningene bli

tilstrekkelig forutsigbar og det blir vanskelig om ikke umulig å kontrollere beslutninger tatt på bakgrunn av skjønn. Det kan og vil bli forskjellsbehandling av ellers like tilfeller fordi skjønnsmessige beslutninger bringer inn et element av vilkårlighet og denne forskjellsbehandlingen er ikke heldig for likhetstanken i velferdsstaten. Dermed blir det en demokratisk utfordring (Terum 2003). Skjønnsmessige vurderinger er uheldige og kommer i konflikt med rettsstatlige- og demokratiske prinsipper, men utøvelsen av profesjonelt skjønn er noe man ikke kan unngå i kommunenes barneverntjeneste (ibit).

I forhold til det samfunnet vi lever i så ser man at det er en dreining fra en velferdsstat over mot et velferdssamfunn. Det er ikke lengre slik at det bare staten som er leverandør av velferd til sine borgere, men det er også andre aktører som er kommet på banen. Det er en ideologisk debatt i det offentlige rom der det diskuteres om andre aktører skal ta over mer av velferdsoppgavene i samfunnet. Det diskuteres om hvor mye familiene skal klare seg selv, om de ideelle organisasjonene eller om markedet skal få råde og det diskuteres hvilke oppgaver som staten skal ha.

Privatisering og konkurranseutsetting

Barnevern er en offentlig oppgave, men staten har åpnet for at det er mulig å bruke private og ideelle aktører på deler av oppgavene. Samtidig har staten presisert at barneverntjenestene sitter med det hele og fulle ansvaret både i forhold til vedtak og kvaliteten på det arbeidet som gjøres i forkant (Barne- og likestillingsdepartementet 2017). I debatten om velferdssamfunnet snakkes det ofte om «privatisering» og «konkurranseutsettelse» av offentlig sektor.

Begrepene forveksles ofte med hverandre. Privatisering betyr at det offentlige fraskriver seg ansvaret for tjenesten. Pris, kvalitet og leveransevilkår fastsettes dermed av et marked (Dønnum 2003). Kommunene er derimot pålagt ved lov å ha en barneverntjeneste og kan ikke privatisere denne tjenesten uten at det kommer en lovendring først.

Deler av tjenestetilbudet som barnevernet leverer er det likevel mulig å sette ut på anbud. Ved en anbudsrunde konkurranseutsettes deler av tjenesteutførelsen. Så selv om det konkurranseutsettes er det fortsatt det offentlige som har ansvaret for at tjenestene tilbys innbyggerne, men det er ikke lengre slik at det offentlige har monopol på å levere tjenesten. Det skilles mellom to roller ved konkurranseutsetting; bestillerfunksjonen og utfører - funksjonen. Ved konkurranseutsetting er det utførerleddet, eller selve tjenesteproduksjonen,

som eksponeres for konkurranse, men bestillerfunksjonen forblir et offentlig ansvar (ibit). Innen barnevernfeltet er et eksempel driften av barnevernsinstitusjoner, der det finnes institusjoner som er statlige-, ideelle- eller private eid. Men staten har også åpnet for at private aktører kan brukes i forbindelse med undersøkelses saker i barnevernet. Så selv om det er kommunene som har vedtaksmyndigheten så kan kommunene komme i en situasjon der det er en privat aktør som har gjort forarbeidet som da ender opp i ett kommunalt vedtak. Med andre ord så kan en konsekvens av dette være at deler av bestillerfunksjonen blir lagt på en privat aktør, og debatten i samfunnet om velferdstjenestene tilføres nye begreper slik som «snikprivatisering».

Debatten om hvem som skal gjøre hva i et velferdssamfunn er en ideologisk diskusjon og borgerne påvirker dette gjennom deltagelse i demokratiet. Staten og kommunene er avhengig av en oppslutning omkring velferdssamfunnet, fordi det er borgerne som bidrar gjennom skatter og avgifter slik at staten kan omfordele verdiene i samfunnet. Staten ved kommunene har behov for legitimitet hos sine borgere for at velferdssamfunnet skal fungere.

2.2 Det kommunale barnevernet og private aktører.

Det finnes kunnskap om omfanget av kommunenes bruk av private aktører innen barnevernfeltet. Vista Analyse har gjennom oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kartlagt bruken av private aktører i det kommunale barnevernet.

Våren 2016 kom rapporten «Private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?» skrevet av Tyra Ekhaug og Ingeborg Rasmussen. Kunnskapsgrunnlaget for rapporten fra 2016 bygger på spørreundersøkelsene og intervjuene Vista Analyse og ideas2evidence utførte i forarbeidet til en annen rapport: «Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune» som var ferdig i 2015.

Rapporten fra 2015 fokuserte på organisering og oppgavefordelingen mellom det statlige og kommunale barnevernet. Mens rapporten fra 2016 har kartlagt omfanget av bruken av private aktører i det kommunale barnevernet og også vurdert konsekvensene av dagens praksis og sett på behov for eventuelle tiltak i både det kommunale og statlige barnevernet.

Rapporten fra 2016 viser at de private aktørene har levert ulike tjenester inn til de kommunale barneverntjenestene. I tabellen 2.2 hentet fra rapporten viser andelen barneverntjenester som har kjøpt ulike tjenester i 2014 eller 2015. Blant annet ser man at 43,6 % av landets kommuner har benyttet seg av private aktører i undersøkelsessaker.

Tabell 2.2 Andelen barneverntjenester som kjøpte ulike tjenester i 2014 eller 2015

	Av de som brukte private (pst.)	Av alle kommuner (pst.)
Hjelpetiltak (ikke evidensbaserte)	64,7	49,7
Sakkyndig vurdering	61,3	47,2
Undersøkelser	56,7	43,6
Veiledning av fosterforeldre	52,7	40,5
Oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet	33,3	25,6
Skrive saksframlegg til fylkesnemnda	31,3	24,1
Godkjenning av fosterhjem	14,7	11,3
Ledelsesfunksjoner	14,0	10,8
Andre tjenester	22,7	17,4

(Ekhaug og Rassmussen 2016:23)

Ekhaug og Rassmussen spurte også barnevernslederne om hvorfor de kjøpte tjenester fra private aktører. Ut fra svarene som er gjengitt i tabell 2.1 ser vi at 56,7% oppgir at de kjøper kompetanse de selv ikke har i tjenesten og at 62,7% oppgir at kjøp av tjenester gir kapasitet ved for lav bemanning.

Tabell 2.1 «Hva er grunnen til at barneverntjenesten kjøper tjenester fra private aktører?»

	Barnevernledere (pst.)	Rådmenn (pst.)
Det gir kapasitet ved for lav bemanning	62,7	50,4
Det gir kompetanse som barneverntjenesten selv ikke har	56,7	44,4
Det ble nødvendig etter at Bufetat reduserte sitt tilbud om faglig bistand	32,0	25,6
Det er mer økonomisk enn å ansette personale eller utvikle tiltak selv	2,7	6,0
Kommunen er generelt opptatt av konkurranseutsetting ¹	-	0,0
Annet	30,7	22,2

¹ Barnevernlederne fikk ikke opp dette svaralternativet.

(Ekhaug og Rassmussen 2016:20)

Rapporten «Private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?» konkluderer med at det er behov for både juridiske avklaringer og en bedre regulering av de delmarkedene som finnes innenfor barnevernet i dag. Det at rapporten konkluderte med at det trengtes behov for

juridiske avklaringer og regulering, innenfor et område som utad virker som godt regulert gjorde at jeg ønsket å se nærmere på fenomenet som de private aktørene i det kommunale barnevernet er.

2.3 De strukturelle føringene fra departementet.

Etter valget i 2013 har Norge fått et skifte i den offentlige politikken som går fra den sosialdemokratiske siden over til en politikk som er villig til å slippe flere aktører enn den offentlige inn på velferdsarenaen. Dette har ført til en offentlig debatt, som også barnevernfeltet er en del av. Media avslørte at det var en del uklarheter i forhold til bruken av private aktører i det kommunale barnevernet og Barne- og likestillingsdepartementet kom med en omfattende redegjørelse om bruken av de private aktørene etter avsløringene.

Redegjørelsen la særlig vekt på bruken av private aktører i saksbehandlingen og viser til at barneverntjenestens oppgaver etter barnevernloven innebærer utøvelse av offentlig myndighet av en svært inngripende karakter. Offentlig myndighet kan ikke delegeres eller legges til private aktører uten at det er hjemmel i lov. Det å engasjere sakkyndige i forbindelse med en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon er lovlig jf. Barnevernloven § 4-3 femte ledd, men utover det inneholder barnevernloven ingen hjemmel som gir kommunene rett til å delegere eller legge utøvelse av offentlig myndighet til private aktører (Barne- og Likestillingsdepartementet 2017).

Eksemplene under er oppgaver som det etter barnevernloven, ikke er anledning til å delegere eller la private gjennomfører, fordi arbeidet fordrer bruk av offentlig myndighet:

- Gjennomgang av meldinger.
- Beslutning om å åpne undersøkelse eller gjennomføre undersøkelsen.
- Henleggelse av barnevernssak.
- Vedtaksmyndighet.
- Følge opp hjelpetiltak, herunder å evaluere igangsatte hjelpetiltak og utarbeidelse av planer.
- Beslutning om å fremme sak for fylkesnemnda. En privat aktør kan heller ikke møte i fylkesnemnda eller i domstolen som kommunenes partsrepresentant.
- Rekruttering av fosterforeldre i slekt og nære nettverk.

- Valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn.
- Inngåelse og oppfølging av kommunens avtale med det enkelte fosterhjemmet.
- Veiledning, oppfølging og kontroll av det enkelte barnets situasjon i fosterhjemmet.
- Oppfølging av barn plassert i institusjon.
- Oppfølging av barn under offentlig omsorg.

Men departementet gir også råd i forhold til hvordan barnevernstjenestene kan la seg bistå av de private aktørene på en lovlig måte. Det å la seg «bistå» av de private aktørene innebærer noe helt annet enn å delegerer myndighet eller legge ansvaret for oppgaven over til en privat aktør. Departementet sier at kommunene har anledning til å bruke private aktører til å bistå dem i utførelsen av visse oppgaver som er av både faglig eller administrativ karakter. Dette gjelder også i oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, men departementet påpeker at en slik oppgave ikke kan innebære at den private aktøren tildeles myndighet eller et selvstendig ansvar (ibid).

Departementet (Barne- og Likestillingsdepartementet 2017) viser til at det er kommunene som må sikre at den har den nødvendige kontroll med at oppdraget utføres i samsvar med det gjeldende Lov- og regelverk. Det er barneverntjenestens leder som må utøve en aktiv styring og ledelse av de private aktørene og de er da underlagt instruksjonsmyndighet. Hvordan styringen og kontrollen utøves i praksis må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, men det påpekes at det er barneverntjenestens leder som må ha så god styring og kontroll at kommunen kan ivareta sitt ansvar etter barnevernloven fullt ut, også ansvaret for at rettsikkerheten til barna og familiene blir ivaretatt. Dette betyr at alle beslutninger og avgjørelser, også de barnevernfaglige vurderingene som ligger til grunn for disse, reelt sett må fattes av barneverntjenesten. Slik at dersom barneverntjenesten ikke sikrer tilstrekkelig og nødvendig kontroll, kan ikke barneverntjenestene la seg bistå av private aktører innenfor de områder som innebærer utøvelse av offentlig kontroll.

Kapittel 3 Teoretisk grunnlag.

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for oppgavens teoretiske utgangspunkt, som igjen danner grunnlaget for drøftingen.

I 3.1 har jeg begrunnet mitt teoretiske grunnlag for oppgaven. Del 3.2 gir et innblikk i det strukturelle-instrumentelle perspektivet. Videre viser jeg i 3.3 hovedlinjene i det institusjonelle perspektivet før jeg i 3.3.1 utdyper begrepene institusjonell logikk, institusjoner og institusjonell praksis. Punkt 3.4 viser mekanismer som kan føre til endringer, og underpunktet 3.4.1 viser hvordan endringer kan forstås ut fra et kultur- og myteperspektiv. Underpunktet 3.4.2 viser hvordan begrepet felt, legitimitet og isomorfisme er med på å påvirke institusjonen.

3.1 Valg av teori.

Denne oppgaven prøver å forstå og forklare fenomenet med private aktører i den kommunale saksbehandlingen. Fenomenet utspiller seg i en offentlig organisasjon som benytter seg av private aktører i deler av sitt arbeid. De private aktørene bringer da med seg sin praksis inn i den etablerte organisasjonen og jeg valgte å se mot organisasjonsteoriene for å finne et rammeverk som kunne hjelpe meg å forstå og forklare fenomenet.

Kommunen er en organisasjon og Barnard (1938) sin klassiske definisjon av organisasjoner er;

«a system of consciously coordinated personal activities or forces» (Barnard 1938:72).

I samfunnsvitenskapen legges det vekt på at organisasjoner er kollektivt skapte sosiale konstruksjoner. Organisasjoner er ikke stabile, de er i endring. Organisasjoner som ikke klarer å tilpasse seg endringer i omverden, vil på sikt ha problemer med å overleve. Dette gjelder både private og offentlige organisasjoner (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Woll 2014).

Det kommunale barnevernet er en organisasjon i endring som både møter på konkurrerende logikker og andre påvirkningskilder. For å prøve å forstå kompleksiteten i dette bildet har jeg valgt å se dette gjennom ulike perspektiv. Christensen, Løgreid, Roness og Rørvik (2013)

argumenter for at det er nødvendig å legge ulike perspektiv til grunn for å forstå offentlige organisasjoner. I denne oppgaven vil jeg støtte meg mot et instrumentelt perspektiv og det institusjonelle perspektivet.

Perspektiver og teorier kan brukes som intellektuelle verktøy for å analysere ulike sosiale, psykologiske eller fysiske fenomener. Innen fagområder som fysikk og kjemi kan en teori oppfattes som en absolutt sannhet. Men i samfunnsvitenskapen er en teori i all hovedsak en sosial konstruksjon og innen samfunnsvitenskapen er det sosialkonstruktivistiske aspektet av begrepet teori viktig, da det som regel er vanskelig å bevise en samfunnsteori. Det de ulike perspektivene formidler hver for seg er et moment, men hvordan samspillet mellom strukturelle trekk, kulturelle bindinger og myter er vel så viktig for å forstå kompleksiteten som fenomenet opptrer i. Jeg har valgt et institusjonelt-, og et instrumentelt perspektiv fordi de utfyller hverandre og kan bidra til å forstå kompleksiteten som fenomenet opptrer i.

Institusjonell teori er opptatt av verdiene i omgivelsene. Meninger skapes i sosiale konstruksjoner og teorien viser hvordan disse fører til viktige endringer i organisasjonen. Institusjoner er opphavet til interesser, identiteter og praktiske modeller i en sosial kontekst. Disse institusjonene opplever i denne konteksten et kognitivt, normativt og et regulativt press, fra andre som former organisasjonens handlinger (Lounsbury 2007).

Det instrumentelle perspektivet ser derimot på organisasjoner som for eksempel den kommunale forvaltningen, som et verktøy som skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. I dette perspektivet oppfattes organisasjonen som et redskap for å realisere mål som er regnet som viktig i samfunnet. Et eksempel på et mål kan være å sikre barn i kommunen gode oppvekstvilkår.

Organisasjonsteori i offentlig sektor og dens teoretiske basis utgjør et tverrfaglig forskningsfelt. Det kan være vanskelig å finne en helhetlig kjerne, men den kan avgrenses til et antall tradisjoner og perspektiver bygd over utfyllende og til dels konkurrerende observasjoner og teorier (Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik 2013).

Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik (ibid) fokuserer på en strukturell – instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Hovedskillet mellom de to tilnærmingene går ved at det instrumentelle perspektivet ser organisasjonen som et redskap eller et verktøy som står

til disposisjon for lederne. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og legger da begrensninger på individets handlingsvalg, dette skal da skape kapasitet i organisasjonen til å realisere bestemte mål. Mens det institusjonelle perspektivet åpner for at organisasjonen har egne institusjonelle verdier, normer og regler som vil gjøre at aktørene har en selvstendig innflytelse på beslutningsadferd.

Disse to tilnærmingene skiller seg fra hverandre ved hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes adferd, hvilken oppfatning man har på hva politikk handler om og hvilket syn man har på endringer (ibit).

3.2 Det strukturelle - instrumentelle perspektivet.

Offentlige organisasjoner har som sagt et vidt spekter av oppgaver. De står for beslutningsprosesser, iverksettingsprosesser og læringsprosesser i samfunnet. I tillegg har de også en sentral rolle i forhold til meningsdanningsprosesser. Disse prosessene foregår innenfor faste rammer eller bindinger som er strukturene i organisasjonen.

Strukturer og rolleforventninger

Strukturene setter grenser for hvem som kan delta i prosessene, fordi den formelle organisasjonsstrukturen vil vise hvilke rolleforventninger og regler for hvem som gjør hva, og hvordan det bør eller skal utformes. Strukturene sier ikke noe om hvordan aktørene i organisasjonen faktisk handler, men gir da føringer eller rammer for hvordan aktørene bør handle. Den formelle organisasjonsstrukturen viser til de formelle rollene eller posisjonene aktørene har og de forventningene som knytter seg til de ulike posisjonene er upersonlige og aktørene kan derfor byttes ut.

Normene om hva som skal gjøres eksisterer uavhengig av personene og kan komme til uttrykk i stillingsinstrukser, organisasjonskart, regler og lover. Max Weber (1922) beskriver en byråkratisk organisasjonsform som er preget av hierarki med arbeidsfordeling og rutiner, der hierarkiet består av en over- og en underordnet. Den overordnede har rett til å instruere en underordnet. Det som kjennetegner den byråkratiske organisasjonen er at det er en stor grad av arbeidsdeling og organisasjonen er ofte preget av at det er mange rutiner, det vil si ett sett av regler og prosedyrer for hvem som skal utføre oppgavene og hvordan de skal utføres. Disse

rutinene er som regel nedfelt i forskrifter, rundskriv eller veiledere (Christensen, Læg Reid, Roness og Rørvik 2013).

Styring gjennom organisasjonsstrukturer

Ut fra det instrumentelle perspektivet vil styringen av organisasjonen, blant annet hvilke handlingsvalg som er foretrukket, skje delvis gjennom utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene og delvis gjennom de formålsrasjonelle handlinger innenfor rammene. Gjennom den formelle organisasjonsstrukturen kan ledelsen av organisasjonen sikre seg deltagelsesrettigheter og analysekapasitet, og dermed i neste omgang bruke dette handlingsrommet for å regulere andre aktørers deltagelsesrettigheter og handlingsvalg. Dermed kan organisasjonens ledelse, som i denne oppgaven er barnevernledelsen/kommunen i ulik grad påvirke sitt eget og andres handlingsrom innenfor disse rammene (Christensen, Læg Reid, Roness og Rørvik 2013).

Men organisasjonens ledelse har ikke alltid kapasitet til å delta i alle fora der ledelsen har deltagelsesrett og dette kan gi kontrollproblemer i organisasjonen. Når ledelsen deltar direkte kan beslutninger bygge på mål-middel kunnskaper som grunnlag for en beslutning, ut fra rasjonelle kalkulasjoner. Organisasjonsledelsen kan likevel påvirke beslutningene uten å være tilstede. Andre aktører kan handle ut fra en vurdering av hva ledelsen vil gjøre, ut fra hva som er lagt i strukturelle føringer og hva som er mål for organisasjonen.

Beslutninger og mål

Beslutninger i formelle organisasjoner vil ofte være preget av rutiner slik at den individuelle beslutningsadferden vil være begrenset. En organisasjon som har fullstendig formålsrasjonalitet i sine beslutninger har klare og konsistente mål-middel, oversikt over alle handlingsalternativer, innsikt i hvilke konsekvenser det får og velger da det alternativet som gir maksimal måloppnåelse. I et instrumentelt perspektiv ser man at dette ikke er mulig og aktørene har da det som kalles begrenset rasjonalitet. Aktørene har begrenset med tid og analysekapasitet til de oppgavene og beslutninger de står over og deres handlinger så vel som holdninger preges av den organisasjonsstruktur de er plassert i. De har ikke mulighet til å ha oversikt over alle mål, alternativer eller konsekvenser av deres valg. Derfor må aktørene foreta valg ut fra hva organisasjonen fokuserer på og dermed blir andre områder mindre prioritert. Med fokus på begrenset rasjonalitet innebærer det at organisasjonsstrukturen er et

redskap for å styre oppmerksomheten mot en beslutningsadferd som er akseptabel i organisasjonen (Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik 2013).

Et mål er eksempelvis for barneverntjenesten å utføre sine lovpålagte plikter innen de frister som er gitt. For å nå målet kan kommunen ha flere valg. Men oversikten over hva valgene innebærer og konsekvensene av valgene er ikke alltid helt klare. Vi snakker om en fullstendig (formåls)rasjonalitet der organisasjonen har klare mål. Empiriske studier av organisasjoner har vist at dette er i liten grad realistisk i komplekse offentlige organisasjoner og man snakker om begrepet begrenset rasjonalitet. Det betyr at organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser, den kjenner bare til et begrenset sett av alternativer og det fører til at organisasjonen velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåelse (ibid).

I denne sammenheng der målet for kommunen er å utføre sine lovpålagte oppgaver innenfor de frister som er satt, kan et eksempel være at kommunen leier inn private aktører for å bistå dem i arbeidet. Kommunene oppnår en tilfredsstillende grad av måloppnåelse i og med at de får gjort sine lovpålagte oppgaver, selv om de ikke har klart å utføre oppgavene innenfor de rammene som kommunen har. Organisatoriske konsekvensene av valget kan være mange og uklare.

Ut fra et instrumentelt perspektiv er målene gitt utenfra og er formulert av ledere, og politikken i organisasjonen går i stor grad ut på å finne virkemidler for å nå disse målene. Endringer vil skje, men som en rasjonell tilpasning til nye mål, nye styringssignaler eller som et resultat av skiftende ytre krav.

3.3 Det institusjonelle perspektivet.

Institusjonell teori setter den kollektive handlingen i sentrum. Andre teorier ser på organisasjoner som rasjonelle verktøy og setter den individuelle handlingen i sentrum. Ved fokus på den kollektive handlingen kommer «organisasjonen» selv til å handle og disse kollektive handlingene påvirker også den enkelte persons handling. Med utgangspunkt i sosiologiske studier gir institusjonell teori en forståelse på hvordan den kollektivt handlende organisasjon bidrar til å utforme organisasjoner.

Men selv om institusjonell teori kalles for en teori er det mer rett å si at institusjonell teori er et rammeverk, en måte å tenke på om den sosiale verden (Eriksson-Zetterquist 2009).

Richard Scott sier at:

«...the beginning of wisdom in approaching institutional theory is to recognize that there is not one but several variants.»
(Scott 1987:493)

Institusjonell teori deles opp i tre epoker, forenklet kan man si at det som skiller dem er hva som har vært fokus for forskningen. Hovedlinjene kan skilles mellom å si at tidlig institutionalisme (slutten av 1800 tallet) var opptatt av hvordan organisasjoner påvirkes av sine omgivelser og satte forandringer i sentrum. Ny institusjonell teori (tidlig 1970tallet) pekte på hvordan organisasjoner innen et felt blir mer og mer lik hverandre og dermed også stabile. Og innen det som kalles Skandinavisk institusjonalisme (tidlig 1980) ses organisering som en kombinasjon av forandringer og stabilitet. Innenfor den Skandinaviske retningen har forskerne interessert seg for organisasjonenes praksiser og dermed har de benyttet seg av flere feltnære studier som metode (Eriksson-Zetterquist 2009). I denne studien, der ønsket er å forstå og belyse bruken av private aktører i en organisasjon, vil da det empiriske materialet også bli samlet inn gjennom nærhet i feltet.

3.3.1 Institusjonell logikk, institusjoner og institusjonell praksis.

Det finnes flere begreper som handler om institusjonell teori og institusjonalisme, for eksempel neoinstitusjonalisme eller nyinstitusjonalisme. Selv om Wry i sin artikkel «Does Business and Society Scholarship Matter to Society?» (2008) bruker begrepet neoinstitusjonalisme vil jeg bruke begrepet institusjonalisme.

Der andre perspektiver fokuserer på normer som til dels har grodd frem internt i organisasjonen er det institusjonelle perspektivet opptatt av verdiene i omgivelsene (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik, 2013). Lounsbury (2007) viser til at meninger skapes gjennom sosiale strukturer og den institusjonelle teorien viser hvordan disse fører til viktige konsekvenser og endringer for organisasjonen.

Wry (2008) som tar utgangspunkt i institusjonell teori, mener at virkeligheten er delt opp i tre deler; institusjonell logikk, institusjoner og praksis, som gjensidig påvirker hverandre.

Institusjonell logikk

Wry (2008) argumenterer som sagt for at institusjonell logikk er den dypeste formen for virkelighet. Han sier at institusjonell logikk er de underliggende strukturer som former aktørenes forståelse av hva som er legitime handlingene. På denne måten representerer logikkene et rammeverk som fører til handlinger og som gjør disse handlingene meningsfulle.

Lounsbury (2007) støtter seg til Thornton (2004) sin definisjon av institusjonell logikk når han sier at den institusjonelle logikken er sosialt konstruert, den er et mønster som gjentar seg over tid. Den er antagelser, verdier, overbevisninger og regler som individer produserer og reproduserer. Institusjonell logikk organiserer tid og rom og gir mening til aktørenes sosiale virkelighet. Lounsbury understreker imidlertid at for å demonstrere logikkens makt, som de private aktørene i kommunene også kan ha, er det nødvendig å vise hvordan et mangfold av en bredere kultur, tro og regler strukturerer den mentale handlingen eller prosessen (kognisjon – «informasjonsbehandling i den enkeltes hjerne») som må til for å skaffe seg informasjon som styrer beslutningsprosessene i det enkelte individ.

Institusjonell logikk gir individene og organisasjonene regler og retning for hvilke problemer som skal stå i fokus. Den gir regler og retninger for hvilke løsninger som skal vurderes og hvilke løsninger som blir brukt i de forskjellige situasjonene. Institusjonene strukturerer sitt fokus gjennom de verdier som sier noe om deres legitimitet, hva som er viktig og relevant i problemer og løsninger. Institusjonell logikk gir dem som tar avgjørelser en forståelse av deres interesser og identitet.

Lounsbury (2007) påpeker at institusjoner har institusjonell rasjonalitet i og med at de kan dra veksler på flere konkurrerende logikker. Logikkene gir institusjonelt grunnlag for å kunne ha motstridene og ulike meninger i valgsituasjoner. I endringsprosesser slik som for eksempel etablering av ny praksis i et felt kan være, krever det at det skapes nye og støttende logikker som underbygger handlingene med meninger og dermed vil gi en akseptert praksis.

Disse ulike institusjonelle logikkene vil lede til ulike former for rasjonalitet. Ved å se på hvordan verden har ulike logikker og dermed ulike former for rasjonalitet, kan institusjonell

teori hjelpe analytikere til å finne ny innsikt i hvorfor praksis er ulik. De kollektive handlingene i en organisasjon eller kommune, kan føre til nye logikker og med det også nye former for rasjonalitet og variasjoner (Lounsbury 2007).

Institusjoner

Begrepet institusjoner har ulik betydning i ulike disipliner. I sosiologien er begrepet institusjon en organisert og etablert måte å handle på, disse handlingene kan vi se på som de regler som gjelder for et samfunn. Mens for eksempel statsvitere bruker ordet institusjon for å beskrive store og viktige sammenslutninger eller foreninger, både i det private og offentlige (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015).

Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2013) bruker organisasjonsforskeren Philip Selznick sitt klassiske skille mellom organisasjon og institusjon, der institusjon er det uformelle som gradvis vokser frem og kan forstås ut fra en organisk metafor, mens organisasjon er de formelle normene knyttet til det instrumentelle. Når da en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle normene utvikler organisasjonen institusjonelle trekk og man snakker om en institusjonalisert organisasjon.

Wry (2008) påpeker at disse strukturene og logikkene ikke kan observeres direkte, men vi kan se dem gjennom de påvirkninger de har på adferd. Påvirkningen kan observeres både gjennom at de er gjentakende og at de er selv styrkende atferder som produseres av logikkene. Han definerer dette nivået av virkelighet som institusjoner, fordi de er formet av prinsipper og strukturer i en felles omgivelse.

Institusjoner er et resultat av at mennesker har et behov for å skape mønster i sine handlinger. Utgangspunktet er at mennesker og organisasjoner tilpasser sin adferd for å unngå kaos. Når det kommer nye aktører inn i en institusjon, slik som de private aktørene i barnevernet, vil aktøren forsøke å finne ut hvordan de bør oppføre seg der, de må lære seg de reglene som gjelder for institusjonen. Når de kommer i en ny og ukjent situasjon, prøver aktøren å sammenligne med andre episoder og andre institusjoner som aktøren kjenner reglene fra. Gjennom adferdsmønstrene hos institusjonenes andre medlemmer bidrar institusjonen selv med orden og forutsigbarhet, men også med fleksibilitet og evne til å tenke nytt (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015).

Men selv om institusjonen hjelper oss med å håndtere det usikre, begrenser den oss også til alternative tolkninger av omverden. Slik at om vi har kunnskap eller handlemåter som ikke passer inn i den etablerte «sannheten/logikken» vil denne kunnskapen omformes innenfor institusjonens ramme. Dermed gjør institusjoner handlemåten til aktørene mer lik. I en institusjon har aktørene selv en forventning av hvordan de og andre aktørene handler og det gjør at de forskjellige aktørene innen institusjonen slipper kaos og forvirring.

Institusjoner er varige, men det betyr ikke at de er statiske. Selv en institusjon som barneverntjenesten er i endring. Fordi institusjoner reagerer på og skaper også sine omgivelser på samme tid. I og med at de påvirker hvordan aktører og grupper opptrer innenfor og utenfor institusjonen, så påvirker institusjoner samfunnet. Endringene skjer gjennom aktørenes handlinger, som igjen er basert på de verdiene og normene som er institusjonalisert (ibit).

Institusjonell praksis.

Det siste nivået av virkelighet er det Wry (2008) kaller institusjonell praksis. Det er da praksisen slik den oppfattes av aktørene selv. Dette er nivået der aktørene tilskriver sine handlinger meninger. Men aktørene er ikke alltid klar over de logikkene og institusjonene som har formet handlingene deres.

Den praksis som aktørene viser kan styrke eller utfordre den praksis som er i institusjonen. Ved å styrke praksisen til institusjonen så reproducerer aktørene institusjonen. Noen institusjoner er bygd slik at aktørene ikke setter spørsmål med institusjonens legitimitet, men bygger opp under eksisterende handlinger og logikker. Makten i noen av de institusjonelle logikker kan være så fastlagt at en alternativ praksis vil bli utenkelig. Men ettersom virkeligheten består av flere institusjonelle logikker kan aktørene bruke disse andre logikkene til å kritisere eksisterende institusjoner, til å forestille seg nye og dermed forsvare alternative logikker. I en institusjon vil all ny praksis bli møtt med motstand (Wry 2008).

Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll (2015) eksemplifiserer institusjonell teori ved å ta med individers handlinger knyttet opp mot motivasjon for handlingen. Ettersom menneskers handlinger og motiver for handlinger er basert på kulturelle normer de har lært seg, og handlinger også bygger på antakelser og følelser, så er individets handlinger ikke alltid rasjonelle. Institusjonalisme legger vekt på at for eksempel motivasjon handler om å følge de hverdagslige og ofte lite synlige normene for hvordan arbeidsoppgaver skal utføres.

Dette blir først synlig hvis en aktør bryter disse normene. De handlingene som gjentas styrker den institusjonelle logikken.

3.4 Mekanismer som kan føre til endringer.

Institusjoner er ofte definert til å være stabile. Dette står da i kontrast til at institusjoner endrer seg, så hvordan er det mulig å forklare endringer? En mulig forklaring er at det skapes et institusjonelt press som former og endrer organisasjoner. Det skjer alltid forandringer, selv om de er vanskelig å få øye på. Stabilitet i organisasjonen krever ofte stadige forhandlinger og institusjonelt arbeid. En endring i organisasjonen krever en kollektiv adferd (handling) av aktører som ser et potensiale til å få noe ut av en ny legitim sosial praksis. Men denne kollektive adferden (handling) må mobilisere ressurser og meninger for å få støtte og i så måte teoretisere adferden(handlingen) slik at den blir akseptert (Lounsbury 2007).

Institusjonelle entreprenører

Begrepet institusjonell entreprenør brukes om en aktør som har egne interesser i visse institusjonelle ordninger og som bruker sine ressurser til å skape nye institusjoner eller transformere eksisterende. Nye institusjoner blir til når organiserte aktører med ressurser ser muligheten til å realisere sine egne interesser. Hardy og Maguire (2008) viser til at individuelle institusjonelle entreprenører ofte spiller en sentral rolle i tilfellene der institusjonelle ordninger er skapt eller endret.

En institusjonell entreprenør har en analytisk egenskap som gjør at han kan innta en reflekterende rolle ovenfor den bestående og rådende institusjonaliserte praksis og forestille seg alternative måter å gjøre ting på. Entreprenøren har også en posisjon, en legitim identitet som innebærer makt gjennom ressurser og forståelse av hvordan entreprenøren skal nyttiggjøre seg av det. Posisjonen gir aktøren en institusjonelt definert interesse og mulighet til å utøve makt. Makt i denne settingen defineres som styrke i en relasjon hvor overbevisning og atferd hos en aktør påvirkes av en annen aktør eller et system, som en effekt i en sosial relasjon (Hardy og Maguire, 2008).

Empiriske studier viser at institusjonell endring kan initieres av aktører med makt som innehar dominerende posisjoner i et felt (ibid). Videre viser empiri at også mer perifere aktører som aktivist- og lobbyorganisasjoner har mulighet til å påvirke institusjonell endring.

Disse er forventet å ha mindre koblinger til andre aktører og har derfor lettere for å utvikle nye ideer, de er mindre observante på institusjonelle normer og praksis og blir mer åpen for alternative ideer.

Hardy og Maguire (2008) hevder videre at institusjonelle entreprenører er avhengig av visse vilkår for å skape åpning for endring. Usikkerhet om framtiden i et felt vil føre til institusjonell endring fordi aktørene søker å minske usikkerheten. Dette skaper en mulighet for opportunistisk atferd. Hvilken tilstand feltet er i er også interessant. Dersom feltet er i tidlig utvikling vil institusjonelle entreprenører kunne påvirke mye, ettersom det mangler institusjonalisert praksis. Likeså vil et felt i krise åpne for endring og nye mulighet, eksempelvis gjennom nye aktører og nåværende aktørers avgang. Usikkerhet, problemer, spenninger og motsigelser i et felt kan gi institusjonelle entreprenører muligheten til å motivere og tilrettelegge for nye ideer og endring.

Det å forandre praksis er vanskelig også i de store institusjonene, men perspektivet med institusjonelle entreprenører viser at aktører kan forandre institusjonene. Hardy og Maguire (2008) viser til studier som har vist hvordan for eksempel institusjonelle entreprenører har endret nasjonale og internasjonale regler innenfor eksempel avfallshåndtering. Dermed er det viktig å ha med seg at det handler om endringer som kan omfatte både overordnede aspekter på makronivå og endringer på lokalt nivå (mikro) (Eriksson-Zetterquist 2009).

3.4.1 Kultur,- og myteperspektivet.

Kultur- og myteperspektivet innenfor institusjonell teori baserer seg på en logikk om det som er passende. Det innebærer at man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden, som da kalles kulturperspektivet, eller hva som oppleves som rimelig akseptabelt i det handlingsmiljøet som organisasjonen fungerer innenfor, som da betegnes som myteperspektivet (Christensen, Lægred, Roness og Røvik 2013).

Kulturperspektivet:

I en instrumentell handlingslogikk er målene ofte gitt og det er formelle strukturer og normer som er virkemidler for å nå målene, mens mål i en kulturell handlingslogikk oppdages underveis og det utvikles gradvise uformelle normer, verdier og identiteter. Man sier at

organisasjonskulturen er «noe som sitter i veggene» og de ansatte må sosialiseres inn i kulturen. Kulturen er noe organisasjonen er.

Det som gjør noe til en passende handling bygger på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag, som kan være vidt forskjellig. Det kommer av hvilket utviklingsforløp en organisasjonskultur har hatt og hva som er etablert som dominerende uformelle verdier og normer. Slik at i noen offentlige organisasjoner kan det være kulturelt passende å handle ut fra normer som er bygget på likhet og brede nyttebetrakninger, mens i noen offentlige organisasjoner kan det være passende å handle ut fra en rasjonell mål-middel orientering.

Ut fra logikken om hva som er passende, vil det altså utkrystallisere seg systematiske kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmene i den offentlige organisasjonen. Aktørene vil for eksempel gjennom erfaring lære seg hva det innebærer å være en ansvarlig saksbehandler. Men selv om offentlige organisasjoner kan være preget av en godt utviklet organisasjonskultur preget av konsistens i regler og identitet, kan man heller ikke se bort fra at den kompleksiteten som preger offentlige organisasjoner fører til at det blir inkonsekvenser i beslutninger og mangfold. Dette kan føre til at det finnes konkurrerende definisjoner av hvilke holdninger og handlinger som er kulturelt passende (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2013).

Organisasjonskulturen kan endre seg både gjennom indre- og ytre press. Når man snakker om indre press, snakker man om de uformelle normer og verdier som organisasjonsmedlemmene bringer med seg inn i organisasjonen og gjør dem relevante. Det kan være ulike trekk fra deres sosiale bakgrunn, men også uformelle normer og verdier fra en bestemt utdanning eller utdanningssted. Sosiale prosesser som selve virksomheten er knyttet til, kan også ha betydning. Dermed kan ulike grupper med ulike bakgrunn gjennom samhandling bidra til at det utvikles dominerende og brede institusjonaliserte normer, eller til at det utvikles subkulturer.

Ytre press kobles til press fra det nære handlingsmiljøet. Dette betyr at aktører i omgivelsene som samhandler mye med hverandre eller man er særlig avhengig av får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles (ibid).

Myteperspektivet:

Det grunnleggende resonnementet i institusjonell teori er at organisasjoner opptrer i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør utformes. Offentlige organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og de forsøker å inkorporere og reflektere dem utad, selv om det ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv. Gjennom en slik prosess blir organisasjonene på overflaten mer og mer lik (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2013). Her skiller myteperspektivet seg fra det kulturelle perspektivet, der det understrekes at det kulturelle mangfold fører til at organisasjonene over tid blir stadig mer ulike hverandre.

Kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har vokst frem over lang tid internt i organisasjonen, mens myteperspektivet er opptatt av verdier i omgivelsene som er mer skiftende.

Det er de sosialt skapte verdiene som de institusjonelle omgivelsene kaller myter. Mytene kan være laget for å rette seg inn mot et bredt felt og ulike organisasjoner, eller de kan være smale og bære preg av å være en mer presis oppskrift som retter seg inn mot en avgrenset type virksomhet.

De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner fungerer i er ofte komplekse. Ulike deler av organisasjonen kan være rettet inn mot og være avhengig av legitimitet fra ulike eksterne aktører i samfunnet. En organisasjon må ofte forholde seg til seg til mange ulike og inkonsekvente, skiftende oppskrifter for hva som er legitime strukturer, prosedyrer og rutiner. Man kaller oppskriftene fra institusjonelle omgivelser for «institusjonaliserte elementer» eller for «rasjonaliserte myter». Med dette mener Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik (2013) institusjonaliserte og utbredte oppskrifter for hvordan organisasjonen bør handle og se ut. En myte er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme deler av, eller hele organisasjoner. Det er en oppskrift som gjerne vekker begeistring og oppmerksomhet og som har fått status hos flere organisasjoner. At en oppskrift er institusjonalisert betyr at den innenfor en periode av mange blir oppfattet og gjerne omtalt som den riktige, den hensiktsmessige, den effektive, den moderne – og sågar den naturlige måten å organisere på relativt uavhengig om mytene har de forventede virkningene eller ikke (ibid).

Myter spres ofte raskt gjennom imitasjon og de kan tas inn i en offentlig organisasjon uten at de gir noen instrumentell effekt, da kan man si at de fungerer mer som et utstillingsvindu ovenfor omgivelsene. Den faktiske adferden innad i organisasjonen er derimot styrt av andre forhold enn mytene, slik som den «gamle» formelle strukturen i organisasjonen (ibit).

Hvis man fortolker myter i et instrumentelt-rasjonelt perspektiv fremstår populære organisasjonsoppskrifter som mer eller mindre godt utprøvde redskaper som ledelsen kan bruke i det kontinuerlige arbeidet med å gjøre organisasjonen mer effektiv. Det er en sterk tro på at oppskrifter gjerne springer ut av praktiske grep som har virket godt i en eller flere organisasjoner. Når oppskriftene forsøkes adoptert i konkrete organisasjoner skjer det ofte ut fra problembetinget søking. Det at organisasjonen har erfart noen problemer og motiveres derfor til å lete etter oppskrifter som er gode.

Ut fra en institusjonell tilnærming fremstår organisasjonsoppskrifter derimot som meningsbærende symboler. De har fått et meningsinnhold som rekker ut over det å bare være verktøy for effektiv problemløsning. Men institusjonaliserte oppskrifter er likevel ikke symboler på hva som helst, Christensen, Lægroid, Roness og Rørvik (2013) kaller dem rasjonaliserte symboler. Med det menes det at det legges vekt på å definere og fremstille mytene som redskaper for effektivisering og modernisering. Påstanden er at populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp ved at de er blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier på det moderne samfunnet (som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet) og dermed blir assosiert med kontinuerlig fremskritt mot noe bedre (ibit).

3.4.2 Felt, legitimitet og isomorfisme.

I institusjonell teori brukes begrepet organisasjonsfelt om omgivelsene til organisasjonen. Den enkelte organisasjonen blir påvirket av forandringer i strukturene i deres felles organisatoriske felt. Definisjonen av hva som er et organisasjonsfelt er avhengig av hvilket fenomen man studerer. Et organisasjonsfelt er organisasjoner som virker innen samme felt. Det kan være organisasjoner som bytter vare, råvarer eller kunnskap med hverandre. Felt kan dermed bestå av både konkurrenter og leverandører. Begrepet felt medfører at alle organisasjoner tilhører et felt. I den vestlige verden er de mest dominerende institusjonene, slike som offentlig forvaltning, markedet og de private selskapene som strukturerer de fleste

organisasjonsfeltene (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015:253). De kommunale barneverntjenestene virker i et felt som består av mange aktører, og de må forholde seg til samhandlinger både på mikro- meso- og makronivå.

Det å tilhøre et felt og dele kunnskap innad i feltet gir legitimitet i omgivelsene. De vil dermed kunne skaffe seg de ressursene de behøver for å overleve. Denne mekanismen gjelder også for det kommunale barnevernet. De er avhengig av legitimitet i omgivelsene for å bestå som institusjon. For å sette det på spissen, så er også barnevernet i kommunene avhengig av å overleve som organisasjon og de må da kunne klare to ting. Det ene er at de som organisasjon må kunne analysere og finne ut hvordan endringer i omgivelsen kan påvirke deres virksomhet og det andre er at de må kunne planlegge og iverksette tiltak som gjør at de mestrer de utfordringene som kommer (Jacobssen og Thorsvik 2014). Organisasjonene vil ofte se hvordan andre organisasjoner innen samme felt løser dette og organisasjonene vil bli en avspeiling av hverandre og de egenskaper som er viktige og dermed også mer like hverandre.

Begrepet isomorfisme betyr at organisasjonene blir mer og mer lik hverandre. DiMaggio og Powell (1997) skiller mellom tre ulike former for isomorfisme. Tvingende-, imiterende- og normativ isomorfisme.

Tvingende isomorfisme utvikles først og fremst gjennom politisk påvirkning. Sterke organisasjoner krever at svake organisasjoner i samme felt skal tilpasse seg formelle og uformelle krav (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015). I denne sammenheng er den sterkeste organisasjonen staten som påvirker den kommunale barneverntjenesten gjennom lovgivningen. Staten er den organisasjonen som har sterkest innflytelse på de kommunale barneverntjenestene i og med at den både legger føringer gjennom lovgivningen, men også er den som fordeler ressurser gjennom statsbudsjettet.

Men ikke all isomorfisme skjer gjennom tvang. Imiterende isomorfisme oppstår ut av organisasjonenes usikkerhet. Usikkerheten kan oppstå når det er knapphet på ressurser og organisasjonen ikke vet hvordan den skal løse sine oppgaver på en mest effektiv måte. For å kunne håndtere denne usikkerheten kan organisasjonen imitere noe fra en annen og ofte større og mer suksessfull organisasjon på samme felt og se hva de har gjort. Det er ikke slik at den organisasjonen som blir imitert nødvendigvis er klar over det selv. Konsulentfirma bidrar ofte

ovenfor offentlige organisasjoner med en slik adoptering i og med at de ofte benyttes av flere organisasjoner på samme felt (Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik 2013).

Den tredje formen for isomorfi er den normative isomorfisme. Den refererer til den utviklingen som skjer gjennom profesjonalisering av bransjene. Når det ansettes personell som har felles normer, verdier og kunnskaper, vil organisasjonene bli mer like fordi aktørene har sammen bakgrunn og vil handle ut fra de samme verdiene (ibid).

Institusjonell isomorfi resulterer i at organisasjonene overlever og blir fremgangsdyktige. Isomorfisme har ikke direkte noe med effektivitet å gjøre, men organisasjonene «belønnes» fordi de er like. Når man ønsker å studere organisasjonsendringer må man forstå hvordan et helt felt institusjonaliseres og man vil da få et annet bilde av endringene. Endringer i organisasjonen skjer ikke gjennom en ensidig spredning av «noe organisasjonen må ha», men endringene blir snarere noe som blir regulert, organisert og begrenset gjennom de ulike aktører i feltet (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015).

Kapittel 4 Metode.

Både forskning og studentprosjekter, slik som denne begynner med en eller annen form for nysgjerrighet. Det er en del av en virkelighet som man ønsker mer kunnskap om.

Samfunnsvitenskapen har som hensikt å bidra med kunnskap som forteller oss om hvordan verden ser ut og for å tilegne seg denne kunnskapen om samfunnet brukes samfunnsvitenskapelige metoder. Det dreier seg om hvordan jeg som forsker kan gå fram, for å synliggjøre informasjon om den sosiale virkeligheten. Samfunnsvitenskapen viser oss hvordan denne informasjonen skal analyseres og hva den kan fortelle oss om samfunnsmessige forhold og prosesser.

Johannessen, Tuft og Christoffersen (2007:33) sier at:

«Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data og dette er en sentral del av empirisk forskning. De viktigste kjennetegn ved metode/empirisk forskning er systematikk, grundighet og åpenhet.»

Jeg vil her i kapittel 4.1 begrunne mitt valg av kvalitativ metode, og i 4.2 vil jeg si noe om hvorfor studien er bygd opp som en casestudie. I del 4.3 ser jeg på valget om å bruke intervju som metode for innsamling av datamaterialet. Underpunktet 4.3.1 viser til valgene i forhold til intervjuguidens utforming og informasjonsskrivet til kommunene. Mens underpunktet 4.3.2 viser de valg som er foretatt i forhold til felt, rekruttering av informanter og størrelse på utvalg. Punkt 4.4 er en beskrivelse av analyseprosessen, før punkt 4.5 kommer inn på vurdering av reliabilitet og validitet. Kapittelet avsluttes i punkt 4.6 med en del om forskningsetikk og meldeplikten til NSD.

4.1 Kvalitativ metode.

I denne studien blir det brukt en kvalitativ tilnærming. Jeg er ute etter å forstå og forklare bruken av private aktører i saksbehandlingen og den kvalitative metode søker å gå i dybden på samfunnsmessige fenomener. Metoden vektlegger betydningen i motsetning til den kvantitative metode som vektlegger utbredelse og antall (Thagaard 2013).

Det som karakteriserer den kvalitative metoden er at den søker en forståelse av sosiale fenomener, og at den søker dette gjennom en nærhet til feltet enten ved observasjon eller intervjuer, men også ved å analysere tekster eller andre visuelle uttrykksformer (ibit).

Et annet særtrekk ved den kvalitative forskningen er at den er fleksibel. Dette betyr at jeg som forsker ikke trenger å være låst i mitt design og følge en rett linje frem mot resultatet. Den kvalitative forskningsprosessen er mer som en sirkel, der jeg i løpet av prosjektet må vurdere om de dataene jeg får inn er relevante i forhold til problemstillingen og kan gi et grunnlag for en analyse (Thagaard 2013). Denne fleksibiliteten kan gjøre planleggingen av prosjektet vanskelig, men selv om det kan være justeringer underveis i det praktiske arbeidet vil det å ha en planlagt ramme rundt prosjektet hjelpe til at prosjektet holder seg på rett kurs.

4.2 Case-studie.

Det fenomenet som jeg ønsker å studere er bruken av private aktører i det kommunale barnevernet. Kommunene er den organisasjonen som fenomenet viser seg i og enhetene der jeg studerer fenomenet er i de kommunale barneverntjenestene. Jeg har bygd opp studien som en casestudie med flere enheter.

Yin (2009) viser at casestudier knytter seg i hovedsak til tre situasjoner. Den ene er når du ønsker svar på «hvordan» og «hvorfor» spørsmål. Den andre er når forskeren har liten kontroll over hendelsen, og det siste er når forskeren forsker på et samtidfenomen i en virkelighetsnær kontekst. Bruken av private aktører i barneverntjenestene har økt de siste årene og studien min omhandler derfor et samtidfenomen.

Thaagaard (2013) sier at casestudier kan defineres som intensive undersøkelser av få analyse enheter. Hver enhet representerer en avgrenset kontekst. Enhetene kan være personer, grupper eller organisasjoner der fenomenet er representert.

«Collective case studies» (Blaikie 2010) innebærer å studere fenomenet ved å se på flere enheter, der fenomenet forekommer. Utvalget av disse enhetene er rettet mot å gi en dypere forståelse av fenomenet, der det hentes informasjon fra flere enheter, for å belyse samme fenomen.

Det som er fordelen ved en casestudie i denne sammenhengen er at jeg får anledning til å gå i dybden på fenomenet, men også at jeg fikk studere objektet i sin rette kontekst. Jeg ønsket å la forskningen få utspille seg uforstyrret, uten å være for bundet opp på forhånd. Jeg mener

ikke at man som forsker skal gå inn i et felt uten å ha gjort seg noen refleksjoner på forhånd, men at det kan være enklere å følge opp interessante observasjoner underveis i casestudien.

4.3 Valg av metode.

I følge Yin (2009) kan man benytte seg av flere forskjellige metoder for å samle inn data ved en case studie. Det kan blant annet benyttes observasjon, dokumenter og intervjuer. Tidlig i prosessen vurderte jeg å benytte meg av observasjon, men ut fra praktiske hensyn ble observasjon utelukket i denne studien.

En av de viktigste kildene i case studier er ifølge Yin å benytte seg av intervju som metode, og intervju ble også valget mitt.

Thagaard (2013) påpeker at det er ulike perspektiver på hva intervjudata egentlig sier noe om. Et av perspektivene har utspring i det positivistiske ståstedet som fremhever at intervjudataene gir informasjon om intervjupersonens ytre verden. Hvis jeg følger dette perspektivet beskriver intervjupersonen hendelser, kunnskaper og synspunkter som er representativ for intervjupersonens (kommunens) erfaringer. Ut fra et positivistisk ståsted er forskeren en nøytral mottaker av intervjupersonens erfaringer.

Men intervjudata kan også sees gjennom et konstruktivistisk perspektiv (Thagaard 2013). Dette perspektivet ser på intervjudata som et resultat av sosial interaksjon mellom meg, som forsker og den som blir intervjuet. Det vil si at både forskeren og intervjupersonen bidrar til den informasjon/kunnskap som kommer frem i intervjusituasjonen. Slik at det som intervjupersonen forteller i intervjusituasjonen ikke er et referat av de erfaringene personen har, men en beskrivelse av tidligere erfaringer sett i lys av den forståelse personen har utviklet i forhold til tidligere erfaringer. I tillegg preges også intervjuet av den kontekst som intervjuet foregår i.

Dette er perspektivene jeg hadde med meg inn i planprosessen når jeg skulle benyttet intervju som metode for å samle inn data. Men i denne undersøkelsen så jeg at intervjudata ville bli sett gjennom et konstruktivistisk perspektiv.

I en kvalitativ forskningsprosess begynner ofte analysen av dataene allerede når man begynner å intervju. Slik at jeg som forskeren tidlig i prosessen måtte spørre meg om den type intervju som jeg brukte ville gi informasjon slik at forskerspørsmålene mine ble belyst.

Berg og Lunde (2012) skiller mellom tre ulike typer av struktur på intervjuene; strukturerte, semi-strukturerte og ustrukturerte intervju.

I et strukturert intervju vil spørsmålene og rekkefølgen av spørsmålene være fastsatt på forhånd. Fordelene ved et strukturert intervju er at alle intervjupersonene vil få det samme spørsmålene i den samme rekkefølgen, men selve intervjuet vil gi preg av et asymmetrisk forhold mellom den som blir intervjuet og forskeren.

I denne undersøkelsen ble det brukt en semi(delvis) strukturert tilnærming. I et delvis strukturert intervju vil spørsmålene og temaene være lagt på forhånd, men rekkefølgen bestemmes underveis. Det er intervjupersonens fortelling som står i fokus og forskeren må følge opp slik at alle tema og spørsmål blir besvart. Thagaard (2013) sier at denne formen for intervju er mer som en samtale mellom forskeren og intervjupersonen. Hun viser også til at ved denne form for intervju vil intervjupersonen ha en mulighet til å komme inn på tema som jeg som forskeren ikke har planlagt i forkant. I denne undersøkelsen var nettopp dette viktig. Jeg ønsket å være lydhør for hva informantene formidlet til meg, både i forhold til nye momenter i undersøkelsen, men også når informantene ville utdype enkelte tema.

Jeg som forsker har min forhistorie som alltid vil prege min forskning og min informasjonsinnhenting. I dette tilfelle studerer jeg fenomenet med private aktører i det kommunale barnevernet og jeg har yrkeserfaring både fra det kommunale og det private barnevernet. Det gjør at jeg må jeg være bevisst mine egne holdninger og meninger, og selv om det ikke er mulig må jeg arbeide for å være så verdinøytral som mulig i min forskerrolle. Samtidig som det å forske på eget felt vil være preget av dine egne erfaringer, kan det være med på at informantene lettere åpner seg, fordi de kan oppleve at de har en samtale med en person fra samme fagbakgrunn.

Selv om et delvis strukturert intervju har en fleksibel form og vil være preget av en interaksjon mellom forskeren og intervjupersonen fikk alle personene de samme spørsmålene, men kanskje ikke på samme sted under intervjuet. Derfor ga de også informasjon om det samme temaet og det var mulig å sammenligne svarene for å belyse temaet akkurat slik som

det ville ha vært under et strukturert intervju. Men en svakhet ved at en uerfaren forsker bruker en semi-strukturert tilnærming kan være at man kan komme bort fra temaet (Berg og Lune 2012). I denne undersøkelsen opplevde jeg ikke det. Dette kan komme av den settingen intervjuene ble holdt i da alle intervjuene ble holdt på barnevernledernes kontor, noe som gjorde at rammen rundt intervjuene var formell og effektiv. Selv om det var formelt og fokusert var også strukturen på intervjuet åpen nok til at informantene tilførte studien nye og viktige momenter.

4.3.1 Intervjuguidens og informasjonsskriv til kommunene.

Formålet med min undersøkelse var å prøve å forstå og belyse bruken av private aktører i det kommunale barnevernet. I utgangspunktet hadde jeg en vinkling inn på dette gjennom å se på hvordan kommunen (som case) håndterte ansvaret den har i forhold til vedtaks -myndigheten.

Blaikie (2010) sier at det er svært viktig å bruke tid på utarbeidelsen av forskningsspørsmål, fordi det er forskningsspørsmålene som styrer forskningen. Som forsker må man reflektere over hva formålet med forskningen er, altså hva man ønsker å få svar på. Blaikie sier at det er nyttig og viktig å utarbeide seg et bredt spekter av spørsmål som er relatert til temaet. Deretter kan man sortere bort enkelte spørsmål og gruppere de spørsmålene man sitter igjen med.

Jeg ønsket en intervjuguide som oppfordret informanten til å fortelle om sine erfaringer og opplevelser rundt temaet, en intervjuguide med åpne og relativt få spørsmål. Også fordi jeg vet ut fra min yrkeserfaring at barnevernsledere har en hektisk arbeidsdag og jeg ønsket derfor å ha en intervjuguide som la opp til et nøkternt forbruk av tid.

Intervjuguiden var for meg et arbeidsredskap som tok meg inn i forskerrollen. Guiden var den røde tråden som hjalp meg å holde på fokuset underveis i intervjuet.

I intervjuguiden (vedlegg 2) kan man se at jeg først valgte å presentere tema for undersøkelsen til informanten for så å informere informanten om selve strukturen på intervjuet. Dette gjorde jeg for å skape forutsigbarhet for informanten.

Jeg delte intervjuguiden opp i forskjellige avsnitt. Jeg hadde et hoved spørsmål til hvert tema og flere oppfølgingsspørsmål. Oppfølgingsspørsmålene var ment som en hjelp både for meg

som intervjuer og for informanten, slik at jeg fikk den informasjonen jeg var ute etter. Intervjuguiden var ikke ment slik at jeg stilte alle oppfølgingsspørsmålene til alle informantene. Hvis informanten fortalte fritt og ga meg den informasjonen jeg var ute etter så var det unødvendig for meg å følge opp med oppfølgingsspørsmålene.

Det første avsnittet ga meg bakgrunnsinformasjon om hvordan den aktuelle barneverntjeneste var organisert. Slik fikk jeg sjekket at det jeg hadde lest på kommunenes hjemmesider var oppdatert, men også som en kontroll i forhold til at jeg intervjuet den informant som var rett i forhold til utvalget mitt. Spørsmålene i delen om bakgrunnsinformasjon var nøytrale og fikk informanten i gang med å fortelle selv.

Andre avsnitt handler om prosessen i forkant og underveis i saksbehandlingen. Jeg spurte først om når og til hva de brukte de private aktørene til. Dette gjorde jeg for å lede informanten inn på temaet. Som vist i kapitel 2 leier en stor del av barneverntjenestene inn private aktører på tiltakssiden (Ekhaug og Rasmussen 2016) og ved å åpne med et konkret spørsmål om hva denne tjenesten brukte private aktører til kunne jeg sikre meg at informantene snakket ut fra egen erfaring ved bruk av private aktører som saksbehandlere.

Etter det hadde jeg et avsnitt hvor jeg kom inn på selve praksisen til kommunen rundt selve vedtaket. Der oppfordret jeg informanten til å fortelle meg om hvordan deres praksis var når et vedtak skulle fattes, når forarbeidet var gjort av en privat aktør. Jeg spurte informantene hele tiden om de kunne fortelle meg hva de faktisk gjør rent praktisk, slik at jeg fikk en fylldige beskrivelser av alle prosessene fra dem.

I intervjuguiden var det også to spørsmål som kunne oppfattes som like. Det ene spørsmålet var om de kunne beskrive den praktiske måten som de private aktørene arbeidet på, under en undersøkelsessak. Det andre spørsmålet var om det var noen forskjell i hvordan de kommunalt ansatte arbeidet i en sak. Disse to spørsmålene var med på å få frem nyansene i intervjuene mine. Spørsmålene handlet om det samme, men hadde forskjellig vinkling inn på temaet.

På slutten av intervjuet stilte jeg spørsmål om deres tjeneste hadde noen interne rutiner eller retningslinjer i forhold til når de hadde private aktører som saksbehandlere. Dette spørsmålet kunne ha vært stilt som et bakgrunns spørsmål, men spørsmålet kan oppfattes som et spørsmål

jeg som forsker stiller for å kontrollere deres tjeneste og kan derfor legge en demper i forhold til at jeg ønsket at de skulle fortelle fritt. Det jeg opplevde var at spørsmålet ledet til at de jeg intervjuet begynte å reflektere rundt sin egen barneverntjeneste og de rutiner som deres egen tjenesten hadde.

Før jeg avsluttet intervjuet spurte jeg informantene om det var noe han/hun ønsket å formidle til meg rundt dette temaet. Det kunne være noe jeg selv ikke hadde tatt opp noe som informantene så var viktig for min undersøkelse.

I min intervju guide var intensjonen å åpne opp for informantens svar slik at forskjellige refleksjoner kan komme frem. Ved å avslutte intervjuet med dette spørsmålet får informantene en mulighet til å komme med det som han/hun kanskje ikke har hatt en mulighet til å si under selve intervjuet. Dette punktet viste seg å være viktig, da det kom frem informasjon som viste seg å være essensiell for denne oppgaven.

Jeg utarbeidet også et informasjonsskriv med samtykkeerklæring (vedlegg 1). Dette informasjonsskrivet ble sendt til kommunenes barnevernsledere på mail, som første kontakt med kommunene. Informasjonsskrivet var en del av forespørselen om å få komme og intervju saksbehandlere. I skrivet var det informasjon om hva en frivillig deltagelse innebærer. I tillegg informerte jeg i begynnelsen av hvert intervju informantene at de til enhver tid kunne trekke sitt samtykke tilbake. Informantene ga sitt samtykke skriftlig og jeg oppbevarte skjemaene under hele masterfagsarbeidet.

4.3.2 Felt, rekruttering og utvalg.

Fenomenet med private aktører i kommunene kunne vært studert i andre sektorer, men barneverntjenestene ble valgt fordi jeg har kjennskap til feltet gjennom min egen yrkesbakgrunn.

Det er en kommunereform på gang i Norge når dette skrives, der det er ønskelig å redusere antallet kommuner, men denne masteroppgaven skrives når det er et flertall av små kommuner. Kommunene i Norge varierer med et innbyggertall mellom ca 300 til store kommuner med et innbyggertall på ca 650 000. I Norge er det en overvekt av små

kommuner og derfor har jeg valgt å fokusere på små kommuner. Det å velge små kommuner var et valg som også hadde innvirkning på funnene.

Av de kommunene jeg har undersøkt har den største et innbyggertall på nesten 5000 og den minste kommunen knappe 1300 innbyggere. Barneverntjenesten i disse kommunene varierte med en bemanning på bare en ansatt og opp til fem ansatte. Den minste kommunen hadde et utstrakt samarbeid med den nærliggende kommunen og delte blant annet lederfunksjonen med dem.

Undersøkelsen baserte seg på et strategisk utvalg, fordi undersøkelsen baserte seg på deltagere som gjennom sitt yrke kunne gi informasjon som var relevant i forhold til problemstillingen. Det betyr at informantene skulle ha arbeidserfaring fra den kommunale barnverntjenesten, og de måtte ha erfaring med private aktører som hadde arbeidet som saksbehandlere i den tjenesten som de selv arbeidet i. Informantene måtte også selv ha vedtaksmyndighet. Det viste seg fort at siden jeg ønsket noen med erfaring og som kunne fylle kriteriene ovenfor var det i praksis kun barnevernsledere som ble intervjuet i denne undersøkelsen.

I forhold til størrelsen på utvalget tok jeg hensyn til den kvalitative tilnærmingens egenart. Thagaard (2013) sier at siden den kvalitative forskningen kjennetegnes av intense og dypere analyser som skal gi en mulighet for å ha en detaljert utforskning av et tema, bør man ikke ha et utvalg som er større enn at det er praktisk mulig å gjennomføre en slik omfattende analyse. Jeg tok også hensyn til både tidsperspektivet og de ressursene jeg som student hadde til rådighet når jeg tok kontakt med valgte antall av kommuner.

Jeg sendt ut forespørsel om å delta i undersøkelsen til 20 små kommuner. Det at jeg sendte ut 20 forespørsler kan oppleves som overveldende hvis jeg hadde forventet å få positiv respons fra alle. Men her benyttet jeg meg av mitt kjennskap til feltet og var temmelig sikker på at jeg ikke ville få komme ut og intervju alle de 20 kommunene. Dette var jeg sikker på både fordi jeg visste at ikke alle kommuner har benyttet seg av private aktører i saksbehandlingen, jeg viste bare ikke hvem av dem som hadde brukt de private aktørene.

Jeg visste også noe om det arbeidspresset det er i barneverntjenestene og dermed er det flere barneverntjenester som ikke har ressurser i form av tid til å være med. Det jeg ikke visste var hvem som ønsket å delta og hvor de lå i forhold til hverandre.

Jeg sendt kommunene og da med adresse til barnevernsleder, først en formell forespørsel på mail. Der presenterte jeg meg selv, formålet med undersøkelsen og kriteriene for å kunne delta. Mailen inneholdt også et informasjonsskriv med en samtykkeerklæring (vedlegg 1) der det også ble informert om frivillig deltagelse i undersøkelsen.

Etter en uke begynte jeg å ringe rundt til barneverntjenestene. På hjemmesidene til kommunene var det opplyst om hvilket telefonnummer du som publikum kan bruke for å melde inn saker til tjenestene, men det var vanskelig å få kontakt med selve barnevern - tjenesten. De fleste kommunene hadde oppgitt et telefonnummer som enten var til kommunens sentralbord eller et nummer som sjelden var bemannet. Det jeg til slutt valgte å gjøre var å gå gjennom ansatte listen til kommunene for å få tak i telefonnummeret direkte til barnevernsledere eller andre jeg fant som var ansatt i barneverntjenesten. Jeg brukte veldig lang tid på å komme i kontakt med de forskjellige barneverntjenestene, både for å presentere undersøkelsen og for å avtale tidspunkt for intervju med de som ønsket å være med. Flere av barneverntjenestene opplyste at de hadde så hektiske dager at de ikke ville prioritere å delta. De som ville delta måtte naturlig nok sette av tid til intervjuet og tidspunktene ble valgt ut fra når barneverntjenestene hadde mulighet.

Av de 20 forespurte kommuner var det 6 kommuner som oppga at de ikke bruker private aktører i saksbehandlingen. Da stod jeg igjen med 14 kommuner. Av disse var det 8 som ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Dermed var det 6 kommuner som opprinnelig ønsket å delta. En av disse kommunene måtte avlyse rett før intervjuet skulle finne sted slik at det har vært 5 kommuner som har vært med i denne undersøkelsen. Av de fem hadde to felles leder, slik at det i realiteten har vært fire enheter som har deltatt.

I forhold til utvalget sier Thagaard (2013) at når enhetene ikke gir forskeren mer forståelse av temaet som du studerer, kan man si at utvalget er tilstrekkelig stort. Thagaard kaller dette for et metningspunkt og sier selv at dette riktignok ikke er en presis definisjon på når utvalget er stort nok. Hun sier at begrepet er ment for å rette oppmerksomheten mot at forskeren som benytter kvalitativ metode underveis i prosessen kan foreta beslutningen om at utvalget er

stort nok. For meg var arbeidet med å få tilgang til kommunene og det å dra ut for å intervjuer en prosess som gikk parallelt. Når jeg hadde vært ute og intervjuet 4 enheter hadde jeg fått gode og dype beskrivelser av fenomenet og jeg så at det var beskrivelser som var temmelig like i innhold og jeg begynte å reflektere over om jeg hadde intervjuet nok enheter for denne case-studien.

Tidlig i planprosessen tok jeg en vurdering i forhold til å innhente data gjennom å utføre intervjuene på telefon eller skype. Men da vurderte jeg det slik at jeg var for uerfaren som forsker og derfor ønsket å intervjuer «face to face» slik at jeg fikk med meg kroppsspråket til informantene og kunne lettere følge opp de signalene jeg kunne få. I denne delen av intervju prosessen, etter å ha intervjuet 3 enheter var jeg usikker på om det å endre metode i forhold til hvordan jeg samlet inn dataen ville gi seg utslag. Jeg som student valgte da å holde på den opprinnelige planen.

En annen vurdering jeg hadde gjort i forhold til utvalg, var om jeg skulle benytte meg av mitt eget nettverk da kombinert med snøball metoden for å rekruttere informanter. Men jeg oppdaget at nettverket mitt innenfor barnevern består stort sett av barnevernledere som alle har egen arbeidserfaring som konsulenter for de private aktørene innen barnevernfaget. Jeg vurderte det slik at utvalget mitt da ville bli for snevert og kunne bli farget av deres egne yrkeserfaringer. Mitt eget nettverk er konsentrert rundt et annet geografisk område enn jeg sendte forespørsler til, slik at jeg ikke traff på mitt eget nettverk i denne undersøkelsen.

Den siste kommunen som takket ja til å delta kom inn i undersøkelsen relativt seint. Da hadde jeg transkribert de første intervjuene og sett at den informasjonen som enhetene ga meg samsvarte med hverandre og selv om jeg kunne ønske meg flere informanter vurderte jeg det da slik at med den siste enheten på plass var det tilstrekkelig datamateriale for denne casestudien.

4.4 Beskrivelse av analyseprosessen.

Analyse av meningsinnhold (fenomenologisk perspektiv).

Den kvalitative forskningen er preget av en prosess som har en flytende overgang mellom innsamling- og analyse av data. Analysen og tolkningen av dataen starter allerede ved første kontakt med feltet. Så når det i den kvalitative forskning skilles mellom innsamling og

analyse av data så er det ofte skillet mellom når forskeren forlater feltet og går over til å analysere og fortolke det råmaterialet det vises til (Thagaard 2013).

Tjora (2013) sier at kvalitativ analyse krever et intenst tankearbeid der forskeren skal vise en sensitivitet for hva som finnes i empirien utover problemstillinger og egne forventninger. Samtidig skal man vise en evne til å arbeide systematisk, Tjora har systematisert dette og viser det i den stegvis-deduktiv induktiv metoden.

Johannessen, Tufte og Kristoffersen (2007) viser også til viktigheten av å organisere råmateriale. De sier at analysearbeidet også består av å lete etter sammenhenger og identifisere mønstre for så å kunne fortette teksten og dermed kunne gi en beskrivelse på et høyere abstraksjonsnivå.

Med Thagaard, Tjora og Johannessen m.fl sine ord begynte jeg arbeidet med analysen.

Helhetsinntrykk.

Først transkriberte jeg alle lydopptakene slik at jeg fikk en råtekst å arbeide med. Jeg transkriberte alt så ordrett jeg kunne. Jeg tok med små ord og lagde et system slik at jeg ut fra råteksten kunne se om informantene brukte tid til å tenke seg om. Jeg leste igjennom ett og ett intervju og prøvde å lete etter interessante og sentrale temaer som kom frem.

Thagaard (2013) legger vekt på at den innledende delen av analysen må ende opp i en sammenfattet versjon av dataene nettopp for å fremheve tekstens meningsinnhold. Det innebærer å rydde bort detaljer som forstyrrer og fortette den informasjonen som er sentral. Thagaard mener dette er en nyttig prosess fordi den vil uttrykke den første forståelsen du som forsker har av datamaterialet. En slik forforståelse vil ha en avgjørende innflytelse på hvordan du tolker materialet ditt samtidig som du må være åpen for at din egen fortolkning kan endre seg etter hvert i arbeidsprosessen.

Tjoras (2017) stegvise – deduktive induktive metode viser også til at analysearbeidet er en stegvis prosess og Tjoras modell arbeider seg først gjennom hele råmaterialet når han trekker ut meningsinnholdet i råteksten, uten å spesielt lete etter sammenhenger til forskningsspørsmålene. Jeg opplevde det som om at i hans modell var ønsket om å møte råteksten mer fritt enn jeg selv først klarte, selv om jeg var oppmerksom på utfordringen. Men

den flytende overgangen mellom innsamling- og tolkning av data opplevde jeg også når jeg automatisk noterte i feltboken min om kroppsspråket til informantene og mitt eget umiddelbare inntrykk av intervjuet rett etter intervjuene. Notatene tok jeg frem og brukte når jeg arbeidet for å få et helhetsinntrykk av råmaterialet. Allerede da var jeg i gang med å analysere dataene mine og jeg erfarte at jeg strevde med å møte rådataene mine så fritt som jeg hadde ønsket.

Gjennom å lese gjennom ett og ett intervju oppdaget jeg at informantene hadde svart utfyllende på mine forskerspørsmål, men det var også andre tema som de var vel så opptatt av i forhold til bruken av private aktører i saksbehandlingen. Dette var tema som jeg først la bort, fordi jeg selv var så opptatt av å lete etter utfordringer i forhold til vedtaksprosessen.

Koding (sammenfatning av meningsinntrykk).

Da jeg hadde dannet meg et hovedinntrykk begynte jeg arbeidet med å finne elementer i råteksten som sa noe om forskningsspørsmålene mine. På dette stadiet begynte jeg å rydde i teksten ved å ta bort småord og ord som var spesiell i forhold til lokale uttrykk og dialekter, slik at jeg selv ikke ville glemme det i forhold til å anonymisere kildene. Sitatene og det tekstmateriale jeg da satt igjen med var skrevet på bokmål. Jeg delte så teksten inn etter hvilket tema de snakket om og har da gjennomført en tematisk analyse.

For å få en bedre oversikt satte jeg dette opp i en matrise. Poenget med å analysere er å sammenholde eller sammenligne informasjonen de forskjellige deltakerne hadde gitt om de aktuelle temaene og det var derfor viktig å få en oversikt over hva de alle hadde sagt om de samme temaene. Disse tekstelementene i matrisen ga jeg forskjellige koder i form av ord, som gjenga hva slags informasjon tekstelementene ga. For eksempel når informanten hadde sagt at de private aktørene brukte barnevernskontorets dataprogram ble koden til: «brukte barnevernskontorets dataprogram».

I denne delen av arbeidet kom det opp interessante ord som ledet analysen i en annen retning enn jeg selv hadde tenkt. Når jeg lette i råmaterialet etter spor som kunne lede til de utfordringene som barneverntjenesten hadde i forhold til vedtaksmyndigheten, fant jeg at ordene «utfordringer» og «lokal kultur» var de ordene som ga en mening.

I denne delen av arbeidet var utfordringen å bruke koder som lå så nært empirien som mulig, slik at meningsinnholdet ikke ble tatt ut av konteksten. Jeg brukte det den stegvise-deduktive

induktive metoden viser om koding med empirinære koder (Tjora 2017) som en påminnelse for å holde meg nær til empirien. Modellen setter seg et ideal om å ta ut potensialet i den empirien forskeren har generert, og en samvittighetsfull empiri nær førstefase i analysen er derfor helt sentral. Jeg har brukt elementer fra metoden, men har ikke klart å følge den slavisk i og med at jeg ikke klarte å løsrive meg helt fra forskerspørsmålene i første omgang under arbeidet med råteksten. Jeg stolte ikke helt på meg selv og jeg måtte på nytt gå igjennom råmaterialet. Da så jeg at selv om det er slik at det råmaterialet du som forsker sitter igjen med er et produkt av intervjuguiden, så vil det med en semistrukturert intervju guide være åpning for flere tema i råmaterialet.

Matrisene mine viste at jeg hadde en fyldig beskrivelse over hva den enkelte enhet hadde sagt om hvordan de private aktørene arbeidet ved deres barnevernskontor. Altså den praksisen de hadde i en saksbehandling. Når jeg så mot matrisene som inneholdt ordet «utfordringer» og «private aktører», fant jeg ikke at dette var koblet opp mot utøvelse av vedtaksmyndigheten. Men at ordet «utfordringer» var koblet opp mot en kulturell kontekst.

Matrisene viste at råmaterialet handlet om to forskjellige ting. Det ene ga tanker mot styring gjennom et strukturell – instrumentelt perspektiv. Det andre var utfordringer i forhold til de vurderinger som blir gjort ut fra en kulturell kontekst, der det handlet om hvordan de private aktørene påvirket drøftingene i en saksbehandling. Jeg så at for å kunne forstå og belyse hva jeg fant så måtte jeg støtte meg til organisasjonsteori med et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv som utgangspunkt.

4.5 Vurdering av reliabilitet og validitet.

Begrepene reliabilitet, validitet og generalisering var opprinnelig begrep som var knyttet til den kvantitative forskningen. Disse begrepene har fått en annen betydning i den kvalitative forskningen (Thagaard 2013).

Reliabilitet knyttes til spørsmålet om forskningens pålitelighet og validitet knytter seg til spørsmålet om forskningens gyldighet. Thagaard (2013) bruker også begrepet overførbarhet som hun knytter til spørsmålet om tolkningene som er basert på en enkelt undersøkelse kan gjelde i andre sammenhenger også.

Reliabiliteten knyttes til en kritisk vurdering om prosjektet er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. I utgangspunktet refererer begrepet reliabilitet til spørsmålet om hvis en annen forsker hadde brukte samme metodene ville han da kommet frem til det samme resultatet. Det man her snakker om da er å replisere dataene. I et kvalitativt forskningsdesign, slik som i denne studien der dataene fremkommer gjennom dybdeintervju vil forskeren og informanten utvikle dataene i en interaksjon i intervjusituasjonen. Dette vil vanskelig kunne la seg replisere.

Seal (1999) skiller mellom ekstern- og intern reliabilitet, der ekstern reliabilitet nettopp går på å kunne replisere forskningen. Yin (2009) viser til kompleksiteten i dette ved å påpeke at det ikke er nok at en annen forsker bruker samme fremgangsmåte og gjør den samme case-studien igjen, så ville resultatet bli likt, men at her er det snakk om å gjøre den faktiske studien i samme kontekst igjen.

Når Seal (1999) viser til intern reliabilitet så mener han graden av samsvar i konstruksjonen av data mellom forskere som arbeider innenfor samme prosjekt. Det han mener er at forskeren bør være konkret og spesifikk når han rapporterer framgangsmåten ved innsamling og analyse av dataene. Dette fordi å oppnå reliabilitet (pålitelighet) gjennom at andre forskere ser gjennom forskningen din, ville ha sett og funnet det samme. Silverman (2011) kaller dette å gjøre forskningen transparent – gjennomsiktig. Det kan vi gjøre med å gi en detaljert beskrivelse av vår forskningsstrategi og analysemetoder. Silverman sier at vi i vår forskning også bør legge vekt på teoretisk gjennomsiktighet, da ved å beskrive det teoretiske ståstedet som legger grunnlaget for vår tolkning.

I denne studien har jeg gjort dette blant annet ved å ta med sitater fra intervjuene og skille mellom hva informantene sier og hva som er mine tolkninger. Reliabiliteten knytter seg både til kvaliteten av den informasjonen prosjektet bygger på og til en vurdering av hvordan jeg som forsker bruker denne informasjonen.

Begrepet validitet knytter seg til tolkningen av data. Er de tolkningene forskeren kommer frem til valid – gyldig? Silverman (2011) sier at forskningen er valid når resultatet av undersøkelsen representerer den virkeligheten vi har studert.

Seal (1999) bruker også her begrepene intern og ekstern. Han knytter intern validitet til hvordan årsakssammenhengene støttes i studien. Han bruker oppfatningen av intern validitet som en referanse til vurderingen av de fortolkningene du bruker i studien.

Når Seal (1999) benytter begrepet ekstern validitet knytter han dette opp mot hvordan den forståelsen som utvikles innenfor denne studien kan være gyldig i andre sammenhenger. I denne undersøkelsen er det hvordan vi kan forstå og forklare bruken av private aktører i en kommunal barneverntjeneste. Den forklaringsmodellen som er valgt her kan også overføres til andre velferdssektorer, for eksempel hvordan bruken av private aktører innenfor helseforetakene kan forstås.

Thagaard (2013) viser til at begrepet overførbarhet benyttes i samsvar med ekstern validitet. Begrepet har en direkte tilknytning til hvordan vi argumenterer for at tolkningen i studien også kan ha gyldighet i andre sammenhenger.

Jeg har styrket validiteten i min forskning gjennom å gjøre forskningen transparent – gjennomiktig. Jeg har tydeliggjort grunnlaget for fortolkningen ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjoner jeg kommer frem til med eksempelvis å vise til at det fenomenet jeg har undersøkt er undersøkt der enhetene er like.

Et trekk ved den kvalitative forskningen er å utvikle en forståelse av fenomenet som skal studeres. At den kunnskapen som produseres ikke kan generaliseres er i seg selv ikke ensbetydende med at forskningen er ubetydelig for et fagområde eller for et samfunn.

4.6 Forskningsetikk og meldeplikt til NSD.

Informasjon som innhentes under forskning skal behandles med varsomhet. Vitenskapelig arbeid krever at forskeren til enhver tid forholder seg til etiske prinsipper. Forskeren må under hele forskningsprosessen tenke igjennom både moralske og etiske utfordringer i arbeidet han utfører.

Miles et al (2014:56) sier at:

All researchers must be guided by the classic principle of human conduct: First, do no harm.

Dette sitatet og de retningslinjer som er utarbeidet av den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har vært min etiske rettesnor gjennom oppgaven.

Det er slik at personopplysninger er all informasjon som kan identifisere enkeltpersoner. I denne oppgaven var fokuset å se på hvordan kommunenes barneverntjenester fungerte innenfor et lite område. Kommunenes barneverntjenester er en del av den offentlige forvaltningen og det er befolkningens legitime interesse å få et innblikk i hvordan en samfunnsinstitusjon som barneverntjenesten fungerer. I denne oppgaven fikk jeg tilgang til informasjon om kommunenes praksis når de brukte private aktører i saksbehandlingen, gjennom å intervju barnevernsledere.

De personidentifiserbare opplysningene, slik som person- og kommunelister, intervjuene og feltnotatene eksisterte bare i papirutgave og var oppbevart innelåst underveis i skriveprosessen. Opplysningene ble slettet når arbeidet med masteroppgaven var ferdig.

Underveis i arbeidet med transkriberingen av intervjuene ble også personentydige kjennetegn det vil si informasjon som til sammen vil kunne identifisere personen fjernet slik at en indirekte identifisering av barnevernsledere og kommunene i den ferdige masteroppgaven er vanskelig.

Prosjektet ble meldt inn til NSD - Norsk senter for forskningsdata AS med prosjektnr 55297 og godkjenning ble gitt 13.09.2017 (Vedlegg 3).

Kapittel 5 Analyse og drøfting.

I dette kapittelet vil jeg beskrive hva jeg fant i undersøkelsen min. Jeg vil så analysere funnene, og drøfte dem ut fra relevant teori og egne refleksjoner. Sitatene står selvstendig og er merket med bokstavene; A, B, C og D. Det er brukt klemmer [...] i sitatene når det har vært behov for å klargjøre hva eller hvem sitatene henviser til, men også nå det har vært behov for å markere at det har vært en dialog mellom sitatene.

Det som var utgangspunktet for denne undersøkelsen var at jeg hadde sett for meg at kommunen opplevde utfordringer i forhold til vedtaksmyndigheten, når de benyttet seg av private aktører i saksbehandlingen. Det jeg fant var at enhetene i undersøkelsen så en helt annen utfordring i forhold til å bruke private aktører i saksbehandlingen. Dette vil bli belyst i del 5.2.

Men for å prøve å forstå hvorfor enhetene ikke opplevde utfordringer i forhold til vedtaksmyndigheten viser del 5.1 funn som omhandler de formelle strukturer som påvirker bruken av private aktører i barneverntjenesten.

I 5.2 vil jeg da komme tilbake til hva enhetene selv sa var utfordrende ved bruk av private aktører innad i barneverntjenesten.

5.1. Formelle strukturer som styrer bruken av private aktører.

For å forstå og forklare fenomenet må man først undersøke hvordan kommunene bruker de private aktørene.

I 5.1.1 undersøkes de formelle rammene angående engasjement av de private aktørene. Undersøkelsen ser på om barnevernslederne har kjennskap til om deres tjeneste har egne retningslinjer i forhold til bruk av private aktører. Det synliggjøres også på hvilket nivå i kommunen beslutningen om bruken av private aktører blir tatt.

I del 5.1.2 kommer undersøkelsen inn på de overordnede strukturer som styrer en saksbehandling.

5.1.3 viser hvordan vedtak og beslutninger i en saksbehandling blir fattet, og viser da hvordan vedtaksmyndigheten praktiseres.

5.1.1 Formelle rammer for engasjement. (Formalia og beslutningsnivå i enhetene).

Ett av spørsmålene i undersøkelsen var om enhetene hadde skriftlige retningslinjer eller interne rutiner når de skal bruke private aktører i tjenesten. Informantene ble ikke spurt direkte om hvor i organisasjonen beslutningen ble tatt, men alle enhetene henviste til et overordnet nivå.

Informant (A) sier:

...vi har jo rutiner i forhold til når man leier inn private aktører, det skal jo være en kontrakt mellom barneverntjenesten og den private aktøren, vi har jo nedfelt innhenting av politiattest og sånn. Kontrakten [mellom kommunen og den private aktøren] omfatter også hva arbeidet skal være.

Informanten (B) viser til de samme rutinene og retningslinjer som de som er fast ansatt følger:

De private konsulentene skal inngå i internkontrollen og rutinene til tjenesten.

Informant (D):

Nei, det har vi ikke laget. Men vi har rutinehåndboken for ansettelse i kommunen og hvordan vi jobber i saker her på barneverns siden, men ikke noe spesielt i forhold til de private.

Informant (C) sier kort dette på direkte spørsmål om interne rutiner:

Det kan godt være, men ingenting som jeg har lært meg om.

Men senere i intervjuet sier hun:

Det rent praktiske [prosessen for å bruke private konsulenter] rundt dette er det barnevernleder som gjør, det med politiattester og kontrakter.

Både informant (A), (B) og (D) viser til de generelle rutinene de har i forhold til den kommunale barneverntjenesten og viser til at de private konsulentene følger de samme rutinene for ansettelse, som gjelder for de som er fast ansatt.

Informantene viste ikke direkte til en overordnet strukturell strategi i forhold til deres kommunes bruk av private aktører i barneverntjenesten, heller ikke til noen strategier eller rutiner i forhold til bruk av private aktører i andre sektorer innad i kommunen. Men de viste til at ved bruk av de private aktørene så ble de samme rutinene som for fast ansettelse brukt.

Undersøkelsen var foretatt samtidig som det hadde vært en samfunnsdebatt om bruken av private aktører i barneverntjenestene og spørsmålet kunne gjenspeile om det hadde vært noen diskusjon rundt temaet innad i den enkelte tjeneste. Ut fra svarene virket det som om det ikke hadde vært diskusjoner rundt temaet.

Den ene av informanten (C) svarer først at hun ikke vet om de har noen rutiner, men senere i intervjuet forteller hun at det praktiske rundt kontraktene er barnevernsliders ansvar og bruker der ord som *kontrakt* og *politiattest*. Det betyr at også denne enheten har en form for retningslinjer selv om denne barnevernslideren sier hun ikke har lært noe om det.

Informantene var alle barnevernslidere og viste til at de tok diskusjonen opp ett nivå i kommunen når de hadde behov for å innhente private aktører i tjenesten. I min undersøkelse, var kommunene organisert slik at det var rådmenn eller etatsledere i kommunen de rådførte seg med.

Informant (B) sitt svar var representativ for svarene til alle:

Jeg rådfører meg med min overordnede [oppvekst- eller virksomhetsleder alt etter hvordan kommunene er organisert] og noen ganger rådfører vi oss også med rådmannen..

Dette sitatet viser at kommunene har en organisasjonsstruktur der avgjørelsen blir løftet opp i organisasjonen. Alle lederne sa at de rådførte seg med overordnet, og her tolker jeg det dit hen at avgjørelsen om å hente inn private aktører ikke er noe barnevernleder kan ta alene.

I et strukturelt – instrumentelt perspektiv er rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og det er begrensninger på individets handlingsvalg, her er det

barnevernsleders handlingsvalg som er begrenset. Slik at avgjørelsen om bruk av de private aktører ikke er noe barnevernsleder tar alene.

5.1.2 Overordnede strukturer som styrer saksbehandlingen.

For å forstå hvordan de private aktørene arbeider i en saksbehandlingssak hos kommunen, har undersøkelsen sett på de strukturelle føringene som styrer det praktiske arbeidet. Først har undersøkelsen sett på de praktiske og fysiske rammene som de private aktørene forholder seg til. Så fikk informantene spørsmål om det ved deres barneverntjeneste var noen forskjell mellom hvordan de private arbeidet og kommunenes egne ansatte.

Når en privat aktør da er engasjert hos kommunen, hvordan utfører aktøren det praktiske arbeidet?

Her er hva informant (A) fortalte:

Vi har jo lagt til rette for bruk av fagprogrammet[familia] som vi har internt på vår arbeidsplass. Men det er en begrenset adgang, slik at de ikke har tilgang til hele vårt [data]system. Lagt til rette slik at de har muligheten til å gjennomføre egne møter med klientene, for så å komme og dokumentere det da.

En annen informant (B) forteller dette slik:

Konsulentene sitter også her på kontoret og har møtene her, de jobber rett og slett som en av de andre kommunale saksbehandlerne her på kontoret.

Informant (D) forteller om samme praksis:

De [private aktørene] er selvfølgelig her på kontoret og så har de møter og reiser litt rundt. Det er litt avhengig av hva vår bestilling er til dem. Men våre treffpunkter er her på kontoret og over at de er koblet opp på vårt datasystem og loggfører direkte inn på det.

Her forteller informantene at de private aktørene kommer inn på kontoret og benytter seg av de fasiliteter som er tilgjengelig for de kommunal ansatte saksbehandlerne i barneverntjenesten. De har tilgang til det interne dataprogrammet, noen har riktignok en begrenset adgang. Det å begrense adgangen er mulig da programmet er laget slik at barneverntjenesten kan styre hvem som skal ha tilgang til hva i programmet. I denne

undersøkelsen trenger ikke denne informasjonen å tillegges noen vekt, da det i barneverntjenestene er vanlig å differensiere tilgangen for de ansatte.

Informantene forteller at de private aktørene gjennomfører egne møter med klientene. Deretter kommer de inn på kontoret for å dokumentere møtene, gjennom å skrive referater eller å loggføre dette inn i barneverntjenestens dataprogram. Det kan se ut til at det praktiske arbeidet til den private aktøren er et selvstendig arbeid, der aktøren rapporterer hva han/hun har gjort inn til barneverntjenesten.

En av informantene (C) opplever at bruken av de private aktørene ikke er så enkel i forhold til de praktiske rammene. Hun forteller:

De private aktørene får tilgang til datasystemet her og skriver inn. Det hender at de jobber mer hjemmefra. De kan gjerne skrive notatene sine ferdig, men de legger dem inn neste gang de er her. Slik at det ender opp hos oss tilslutt. Men ofte så blir det litt etterslep i forhold til loggføringen.. [.....]

Jeg opplever det ofte som vanskelig fordi det er ikke slik at de nødvendigvis kan være med på saksmøter eller kontormøter. Jeg opplever at det er vanskelig å få dem integrert, jeg opplever at dem på en måte ikke er en del av oss. De jobber litt på siden av oss. Jeg har opplevd det som vanskelig å få til disse felles treffpunktene. Det kunne være slik at den private aktøren kom på en onsdag og da var hun bare innom å hilse på før hun skulle ut for å møte klienter og jobbet da resten av uken litt rundt omkring. Hun jobbet stort sett helgen for å skrive og da er jo ikke vi andre på jobb. Vi prøver jo å bruke de kontaktpunktene vi får, men opplevde at det ofte vanskelig å få det til i praksis. Jeg opplever det som vanskelig, når det er snakk om få tilgjengelig dager pr mnd. Men så bruker vi som regel mer tid på telefonen da.

Slik sitatet viser så opplevde denne informanten utfordringer i forhold til tilgjengelighet. Hun opplever at det er problematisk at den private aktøren ikke er på kontoret når de andre ansatte er der. Hun sier at de prøver å få til de kontaktpunktene de har, men at det kan være vanskelig å få dette til i praksis. De strukturelle føringene er på plass gjennom rammene som er lagt i det fysiske miljøet og de strukturelle føringene som de private aktørene jobber i. Men det kan se ut til at akkurat for denne barneverntjenesten så svikter det i den praktiske gjennomføringen i og med at den private aktøren selv legger føringer på når han/hun kan eller vil arbeide.

Undersøkelsen har hittil vist hvordan de praktiske og fysiske rammene for de private aktørene er. Men hvordan foregår selve saksbehandlingen, er det noen forskjeller mellom en kommunalt ansatt saksbehandler eller når en innleid privat aktør står for saksbehandlingen?

Informantene (A) fortalte:

De private vi har engasjert har gjort et selvstendig arbeid, men har samtidig også dokumentert og referert til hva dem har gjort i saken, slik at man [barneverntjenesten] også har et innblikk i hva som har skjedd i selve saksbehandlingen. Dette ligger jo i arkivene og kan også hentes frem senere. De [private aktørene] følger samme saksbehandler reglene som er for den kommunalt ansatte i barneverntjenesten, det er det som følges.

Informanten forteller her at den private aktøren er engasjert for å gjøre et selvstendig arbeid, men selv om arbeidet er selvstendig utført så arbeider den private aktøren ut fra de samme styringsdokumenter som de kommunale følger.

Informant (B):

Det er jo det at de skal følge de samme rutinene som vi som er fast ansatt. De plikter å følge barnevernloven og diverse rundskriv og jeg som barnevernleder er pliktig til å følge at de følger dem.

Informant (B) forteller også slik som informant (A), at den private aktør styres av de samme overordnede styringsdokumenter som de kommunalt ansatte følger.

I tillegg forteller hun også om hennes rolle som leder. Hun sier at hun er pliktig til å følge med på at de private aktørene følger de overordnede strukturer som er gitt gjennom lover og regler nasjonalt. Kommunene har en byråkratisk organisasjonsform der strukturene setter grenser for hvem (i kraft av sin stilling) som gjør hva og hva som er forventet ut fra de rollene som er i organisasjonen.

Informant (D) forteller om samme praksis i forhold til føringene i saksbehandlingen:

De følger vanlige rutiner i forhold til saksgangen. Slik som vi også arbeider i en sak, vi bruker veilederen for saksbehandling i barnevernet. De [private aktørene] er også med på drøftingsmøter og andre fellesmøter som vi har på kontoret.

Informant (D) forteller at ved deres barneverntjeneste så følger også de private aktørene de samme rutinene som er gitt for saksbehandling i barnevernet.

Informant (C):

Vi driver vel kanskje mer med sosialt arbeid, selv om vi alle [både kommunale og private konsulenter] følger vanlige saksbehandlingsrutiner.

Informanten forteller at de ved denne barneverntjenesten følger vanlige saksbehandlingsrutiner. Når hun her sier at de driver kanskje mer med sosialt arbeid, så formidler hun noe om hvordan de som barneverntjeneste vektlegger de forskjellige deler av det barnevernfaglige arbeidet.

Alle informantene i casen forteller at de kommunalt ansatte og de private aktørene følger de samme styringsdokumentene. De viser til de føringene som er lagt for barneverntjenestene gjennom de formelle strukturene i en saksbehandling. Strukturene som kommunene viser til finner vi igjen i lovverket, saksbehandlerrundskrivet og de rutinene som er i forhold til barnevernsarbeid. Strukturene for saksbehandling er for eksempel klargjort i Saksbehandlingsrundskrivet gitt ut av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017).

Ved å ha fokus på et instrumentelt perspektiv der de formelle strukturene styrer saksbehandlingen, så skal det i teorien ikke ha noen betydning om det er en privat aktør eller en kommunalt ansatt som har foretatt undersøkelsen. De formelle strukturene sier noe om framgangsmåten i undersøkelsen, men gir liten informasjon om hvordan informasjonen som kommer frem skal vektlegges. Hvordan organisasjonen vektlegger informasjonen som kommer frem vil bli nærmere omtalt i del 5.2.

Sett ut fra dette perspektivet kan man se på saksbehandlerrundskrivet som en formell oppskrift på hvordan organisasjonen skal handle for å oppnå måloppnåelse i en sak. Men måloppnåelse her er da ut fra måloppnåelse for organisasjonen og ikke ut fra hva resultatet av undersøkelsen blir. Måloppnåelse for organisasjonen er å gjennomføre undersøkelsen innenfor tidsfrister som er satt og ut fra like barnevernfaglige vurderingskriterier.

5.1.3 Vedtak og beslutninger i saksbehandlingen.

Som vist tidligere i oppgaven, så har departementet klargjort at det er kommunene som har vedtakskompetanse og kommunene kan ikke delegere vedtaksmyndigheten videre til en privat part, selv om denne er engasjert av kommunen. Det er heller ikke slik at det er alle ansatte ved et barnevernkontor som innehar vedtaksmyndighet i utgangspunktet. De enhetene jeg undersøkte var organisert slik at det kun var barnevernsleder som hadde vedtakskompetanse. Så hvordan er praksisen når det kommer til beslutninger i undersøkelsessaker?

Informant (A) forteller om hvordan deres praksis er når et vedtak skal fattes:

Vi har møter når en undersøkelse er gjennomført og alle tingene er gjort. Men det gjennomføres også evalueringsmøter underveis i saksbehandlingen, der man som leder har innsyn i det arbeidet en privat aktør har gjort, slik at man er jo orientert underveis. Det er jo vesentlig at man som leder følger med i saksbehandlingen, slik at man er orientert i hva man skriver under på.

Informanten forteller at de ved deres barneverntjeneste har evalueringsmøter underveis i saksbehandlingen slik at hun som leder er informert om saksgangen. Så har de et møte når undersøkelsen er gjennomført. Denne informanten bruker ord som *innsyn* og *orientert*. Det å ha innsyn eller å være orientert om en sak sier ikke noe i seg selv om ledelse, men i og med at dette er nevnt i sammenheng med ordet *evalueringsmøter*, så tyder det på at det utøves en aktiv styring og ledelse av de private aktørene.

Informant (B) forteller om denne fremgangsmåten:

Vi drøfter saken hele veien, også saksgangen og videre skritt i undersøkelsen før et vedtak. Så legger den private aktøren frem et forslag til vedtak og viser til den vurderingen som er gjort før dette. Så drøfter vi dette og blir enig om innholdet i vedtaket, jeg tar en beslutning så skriver den private aktøren det ned.

Så kommer dette til meg igjen og jeg leser igjennom og jeg leser grundig og ser hva som har vært gjort. Så gir jeg tilbakemelding om jeg er enig eller ikke. Alle vedtak her på kontoret blir drøftet, det er ikke slik at jeg bare godkjenner dem uten videre.

Denne informanten forteller om en grundig prosess frem til beslutningen om hvilket vedtak som undersøkelsessaken skal munne ut i. Hun som leder drøfter de vurderingene som er gjort sammen med den private aktøren, før hun selv tar en beslutning i saken. Deretter gjør den

private aktøren det praktiske arbeidet med å loggføre og skrive inn vedtaket, før hun som leder igjen får saken og skal ta en endelig beslutning.

Her er hva informant (D) forteller om hvordan praksis er ved deres barnevernkontor:

Det er ofte slik at det er en saksbehandler som kommer utenfra som har en sak fra begynnelsen til slutten. Saksbehandleren foretar hjemmebesøk, innhenter opplysninger, snakker med alle involverte parter, foreldre, barn og ungdom. Så kommer saksbehandleren med forslag til vedtak. Men jeg har tilgang hele veien på alt som blir lagt inn i familia[dataprogrammet til barneverntjenestene] og sørger jo for at jeg holder meg selv orientert om hva saksbehandleren holder på med. Saksbehandleren skriver vedtaket og jeg går inn og godkjenner det i familia. Men vi er jo allerede enige om innholdet i vedtaket. Så jeg bare godkjenner det og skriver under.

Informanten forteller at den private aktøren har saken fra begynnelsen til slutt. Deretter kommer den private aktøren med et forslag til vedtak. Informanten forteller at hun har tilgang på all informasjon i saken gjennom at hun som leder har tilgang på informasjon i familia. Ut fra hva hun sier her så kommer den private aktøren med et forslag til vedtak som den private aktøren skriver ned for at hun som leder skal gå inn i dataprogrammet og godkjenne vedtaket. Men hun sier at før det kommer dit så er de allerede enige om innholdet i vedtaket. Dette må sees i sammenheng med at hun tidligere har sagt at den private aktøren arbeider ut fra kontoret og deltar i drøftingsmøter sammen med den. Slik at når hun sier at de allerede er enig om innholdet i vedtaket så er det fordi de sammen har drøftet dette tidligere.

Informanten (C) forteller også at det er møter i forkant av vedtaket:

Det foregår jo slik at da har vi møter og snakker om de vurderingene som konsulenten har gjort, hvorfor ønsker konsulenten det slik og slik. Vi møtes her inne på kontoret. Så skal jeg godkjenne vedtaket, og da fungerer det slik at verken saksbehandler eller konsulent får gjort noe uten min godkjenning fordi det skal gjøres i familia og det er bare jeg som kan underskrive ett vedtak.

Informanten (C) sa tidligere at hun opplever det som vanskelig å få til møter med de private aktørene. Men når hun forteller om selve vedtaket så forteller hun om møter med den private aktøren der de snakker om de vurderingene som den private aktøren har gjort.

Så selv om informanten (C) opplever det som vanskelig å få til møter, så forteller informanten om en arbeidsprosess der hun samhandler med den private aktøren.

Når informantene forteller om hvordan selve vedtaket fattes forteller de også om arbeidsprosessen underveis i saksbehandlingen. De beskriver alle selve vedtaket som en forlengelse av arbeidsprosessen i saksbehandlingen.

De forteller at de som ledere blir orientert gjennom møter de har med de private aktørene, de har drøftingsmøter og evalueringsmøter underveis i saksbehandlingen. Informantene forteller at de har tilgang til datasystemet, der alt loggføres og at de selv kan gå inn i systemet for å holde seg orientert i sakene.

Det informantene forteller er at de utøver styring gjennom de organisasjonsstrukturer som ligger i organisasjonen. Når departementet i sin redegjørelse om bruken av private aktører i barnevernet (Barne- og Likestillingsdepartementet 2017) skriver at det ikke er anledning til å bruke private aktører for å ta beslutningen om å åpne eller gjennomføre undersøkelsen, så er det fordi dette krever en delegasjon av vedtaksmyndigheten. Men det å la seg bistå av de private aktører i en undersøkelsessak innebærer at den private aktøren verken har vedtaksmyndighet eller selvstendig ansvar i saken.

Det å la seg bistå krever at barnevernslederne utøver det departementet kaller «en aktiv styring og ledelse» av de private aktørene og at aktørene da er underlagt instruksjonsmyndighet (ibit). Med dette menes det at barneverntjenesten gjennom tilstrekkelig og nødvendig kontroll kan ivareta sitt ansvar etter barnevernloven og dermed se til at alle beslutninger og barnevernfaglige vurderinger som ligger forut for disse, reelt sett da er fattet av den kommunale barneverntjenesten.

Det at barnevernslederne i min undersøkelse ikke oppfattet utøvelsen av vedtaksmyndigheten som utfordrende, kan komme av at de formelle styringsstrukturene som allerede ligger i organisasjonen. En grunn kan være den generelle organisasjonsutviklingen i samfunnet, der New Public Management har vært den førende trenden i offentlig sektor. New Public Management har bidratt til at det på ledernivå er blitt en forventning om at lederne skal utøve ledelse i form av aktiv styring og kontroll og dette er allerede implisitt i organisasjonen. Slik

at når barnevernslederne ikke finner dette utfordrende så kan det være fordi de allerede utøver denne form for kontroll av alle sine saksbehandlere i organisasjonen.

For å oppsummere denne delen av undersøkelsen har jeg sett på praksisen i kommunene, jeg har sett på de strukturelle føringene i organisasjonen som forteller noe om hvordan oppgavene skal løses. I del 5.1.1 så jeg etter om kommunene har skriftlige retningslinjer eller rutiner som gjelder spesielt når de skal bruke private aktørene i tjenesten. Det jeg fant var at de private aktørene fulgte de samme rutineene som det er for en vanlig ansettelse i kommunen. Jeg har i 5.1.2 sett nærmere på det praktiske arbeidet i saksbehandlingen for å se om det var noen forskjell mellom en privat aktør og en kommunalt ansatt. Jeg så at ut fra de strukturer som styrer saksbehandlingen så var det ingen forskjell i selve arbeidsrutinene. 5.1.3 viste hvordan arbeidsprosessen fram til beslutningen i vedtaket var, og synliggjorde den utøvelse av styring og ledelse som barnevernslederne har over de private aktørene.

Det jeg har sett er at ut fra et strukturelt – instrumentelt perspektiv er rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og skal da legge begrensinger på hva de private aktørene har av handlingsrom. Strukturene fungerer da som styringsmekanismer for alle aktørene i organisasjonen. Men forholdet mellom det kollektive (organisasjonen) og individet og forholdet mellom handlinger og verdier er ofte mer kompleks enn det som kan forklares ut fra kun ett instrumentelt perspektiv (Christensen, Lægred, Roness og Røvik 2013), og i del 5.2 vil jeg se nærmere på hvorfor det er slik.

For dette kan også ses ut fra et institusjonelt perspektiv. Det institusjonelle perspektivet er opptatt av verdiene i omgivelsene og hvordan de påvirker organisasjonen, slik at handlingene som er utført av aktørene kommer av beviste valg som igjen er styrt av både kulturelle normer, antagelser og følelser (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Voll 2015). Dermed er det ikke så enkelt at handlingene til aktørene i en organisasjon alltid er styrt av rasjonelle valg. Selv om strukturene i organisasjonen legger til rette for at det i prinsippet ikke skal være noen forskjell mellom en saksbehandling utført av en kommunalt ansatt kontra en innleid aktør, så vil det være nyanser i hva aktørenes forståelse av hva som er legitime handlinger. Dette vil gjelde både hva som er legitime handlinger for den aktuelle barneverntjenesten, men også hva som er legitimt i forhold til selve saken aktøren arbeider i.

Barnevernlederne på sin side begrenser handlingsvalgene til de private aktørene i og med at de som ledere utøver en aktiv styring og ledelse. Mens aktørene igjen bruker sin egen institusjonelle logikk for å rettferdiggjøre og legitimere sine handlinger og dermed kan det finnes flere institusjonelle logikker hos de som arbeider innenfor samme organisasjon (Lounsbury 2007). Dette vil bli belyst i del 5.2.1 der barnevernlederne selv har sagt hva de oppfatter som utfordringer ved bruk av private aktører i saksbehandlingen.

5.2 Utfordringen ved bruk av private aktører.

I del 5.1 i denne undersøkelsen viste analysen av funnene at informantene ikke så på vedtaksmyndigheten som en utfordring i forbindelse med bruk av private aktører i saksbehandlingen. I denne delen av analysen vil jeg vise hva som kom frem i datamaterialet som pekte på forhold som de kommunale barneverntjenestene selv opplevde som utfordrende.

Del 5.2.1 begynner med en klargjøring av begrepet «kultur» da begrepet kan forstås som den generelle kulturen i samfunnet, men også ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Videre viser del 5.2.1 til de kulturelle trekkene både i lokalsamfunnet og innad i den lokale barneverntjenesten, og hvordan dette virker i samspill med de private aktørenes kulturforståelse.

Del 5.2.2 viser hvordan de private aktørene også har innvirkning på legitimiteten for barneverntjenesten.

5.2.1 Kulturelle utfordringer

Informantene i undersøkelsen var alle ledere og fra små kommuner (mindre enn 5000 innbyggere) og dermed fra små barnverntjenester, der muligheten for å hente vikarer fra lokalsamfunnet var minimal. Slik at utsagnene barnevernslederne har om de private aktører og kulturen må derfor settes inn i en sammenheng der de private aktørenes arbeidserfaringer stort sett er hentet fra en annen del av landet enn den lokale kulturen de er leid for å arbeide i.

I denne delen vil jeg vise hva enhetene selv sier som kan vise til utfordringer i forhold til kulturelle forskjeller. Dette gjelder både den lokale kulturen i samfunnet og den kulturen som er innad i den lokale barneverntjenesten. Noen enheter prater direkte om kulturforståelse mens andre kommer inn på temaet mer indirekte.

I denne delen av oppgaven er begrepet «kultur» brukt på to forskjellige måter. Informantene snakker om kulturelle trekk i lokalsamfunnet eller i den lokale barneverntjenesten som har en innvirkning på deres utøvelse av faget barnevern. Barnevernet har da et kulturelt perspektiv på deres egen forståelse av sitt arbeid.

Et eksempel på dette kan være at det i et geografisk område kan være forskjeller i hvordan man definerer hva tette familierelasjoner er. For eksempel kan det være slik at i en samisk kultur, der man snakker med en tante i familien som forteller en saksbehandler at hun har en tette kontakten med barnet og ser barnet ofte. Det kan bety at det er denne tanten som faktisk er den reelle omsorgspersonen til barnet. Dette kan fort bli underkommunisert hvis den aktuelle saksbehandleren ikke har satt seg inn i lokale forhold. Kulturforståelse får dermed innvirkning på hvordan man forstår sosiale problemer og da hvordan man utøver sitt faglige skjønn.

Det kulturelle perspektivet innenfor organisasjonsteori viser en måte å forstå organisasjonene på og fokuserer på det menneskelige ved en organisasjon. Perspektivet viser at det er individene som fører organisasjonen videre. De kulturelle og uformelle reglene i institusjonen former hvordan du tar avgjørelser ut fra hva du tidligere har erfart og er primært hentet fra fortiden.

Informant (A) sier:

Det er vanskelig å samarbeide med noen av konsulentene, vi ligger for oss selv i en øykommune og har egne måter å gjøre ting på.

Hun forteller at det kan være vanskelig å samarbeide med noen av konsulentene, hun forklarer det med at de i deres kommune har egne måter å gjøre ting på. Hun har i del 5.1. vist at de private konsulentene følger vanlige saksbehandlerrutiner, så når hun snakker om at de har en

egen måte og gjøre tingene på så velger jeg å tolke det slik at det hun snakker om her ikke er hvordan de i det praktiske gjør saksbehandlingen, men hvordan de vurderer den informasjonen de har hentet inn. Når hun sier at de i deres kommune har en egen måte og gjøre tingene på refererer hun her til den kulturelle forskjellen i hvordan de som kommune utøver barnevernsfaget. Hun snakker indirekte om den skjønnsutøvelse som er i enhver barnevernssak, der du veier de ulike momentene opp mot hverandre.

Informant (B) forteller:

Hvis jeg ikke er enig [i forslag til vedtak] noe jeg ofte ikke er, så må det arbeides mer i saken for så å komme med et nytt forslag slik at jeg kan underskrive vedtaket. De private konsulentene ser ofte sakene annerledes enn vi faste.

Her forteller informant (B) at hun ofte er uenig i det forslaget til vedtak som en privat aktør foreslår. Hun sier ikke at det den private aktøren foreslår er direkte feil, men hun sier at de ser på sakene annerledes enn det de som er fast ansatt gjør. Når hun sier at det da må arbeides mer i saken, for så å komme med et nytt forslag til vedtak, så kan man ikke vite om hun med «arbeid» mener å innhente flere opplysninger i saken eller arbeidet i form av vurderingen/ vektleggingen av den informasjonen den private aktøren allerede har gjort.

Informanten (D) forteller dette:

Jeg tenker at noen ganger er det en fordel å kjenne til forholdene fra før, jeg er ikke herfra så jeg ser det også som en fordel. Fordi jeg har ikke med meg så mye historie fra år tilbake og sånne ting. Men noen av familiene har gitt uttrykk for at dette blir for upersonlig, du får ikke den kontakten da og særlig i etterkant fordi det er begrenset for lenge du har en konsulent inne og da må vi jo følge opp saken selv etterpå.

[...] Men relasjons biten blir borte når vi bruker private konsulenter. Mange foreldre ønsker at en av oss skal være i saken, de ønsker ikke fremmede inn i saken. Men jeg mener at noen ganger så har det vært helt riktig å sette en ny saksbehandler på, fordi det ofte er saker som ruller og ruller og går og det er vanskelig å komme i posisjon til å gjøre noe. Så jeg ser at det er viktig å få løftet blikket og se helheten og at det faktisk skjer noe.

[.....] Dette med at de [private aktørene] ser på tingene med et nytt blikk og klarer å komme i en posisjon til å få arbeidet med familien hvor lokalkunnskapen ikke blir brukt mot deg. For det er en utfordring her. Kulturen som er her.

Informanten ser både positive og negative sider ved bruk av konsulenter. Når hun sier at det er en fordel å kjenne forholdene, så snakker hun om de lokale kulturelle forholdene som er i bygden. Ved at hun selv er fra en annen plass i landet, så ser hun at det er en del av den lokale kulturen hun ikke har kjennskap til og ikke er sosialisert inn i. Hun sier at de kommunalt ansatte kan gå seg fast i saker og at det å få inn en ny saksbehandler gjør at saken blir sett på fra et annet perspektiv. Hun sier direkte at den kulturen som er i lokalsamfunnet kan være en utfordring.

Hun forteller at for noen av familiene så har det vært for upersonlig med en aktør som har kommet utenfra og arbeidet i saken for en periode. Dette kan sees i forhold til den lokale kulturen i samfunnet der innbyggertallet er så lavt at alle innbyggerne har på en eller annen måte en relasjon til hverandre.

Informant (C) sier dette:

Vi her på kontoret drøfter ofte at vi jobber nok barnevern på en annen måte enn større byer, særlig i forhold til byer lengre sør i landet. Vi driver vel kanskje mer med sosialt arbeid, selv om vi alle følger vanlige saksbehandlingsrutiner. Jeg tenker at det har både styrker og svakheter. Jeg tenker at her legger vi mye vekt på det her med medmenneskelig, relasjoner og sånn her. Det er noe jeg prøver å ha i bakhodet, når vi skal ha inn konsulenter, det ikke slik at vi nødvendigvis får inn noen som kan dette med vår kultur og tilhørighet. Slik at vi prøver å bevisstgjøre dem på hvilken kultur de møter her hos oss.

[...] Det er noe med å skulle møte disse brukerne også kommer du, som konsulent fra en helt annen kant av landet og forstår ingenting i forhold til lokal kultur.

Informanten viser med disse to sitatene at de i deres enhet er bevist på de kulturforskjeller som finnes. Enheten viser at de arbeider aktivt med å bevisstgjøre de private aktørene på at de kan møte en annen kultur enn den kulturen de selv er sosialisert inn i og dermed former deres rasjonalitet.

Videre forteller informanten (C):

Det er jo viktig at vi har tid til refleksjon sammen, fordi det er jo slik at vi som går her fort kan se oss litt blind på det vi ser, slik at det er litt interessant å reflektere rundt det som konsulent ser og hvorfor ser den[konsulent] det den ser. Det å få noen annens syn på hvordan fungerer den familien. For vi kan sitte å se på det her og tenke at sånn er det jo her

hos oss. Vi tenker at det er godt nok, og da er det jo litt interessant å få noen andre sitt syn på hvorfor tenker de slik.

Så vi må jo diskutere oss frem til hva vi gjør. Men det er ofte en ganske lang prosess merker jeg, spesielt når vi har de konsulentene inne som er sørfra. De er ofte vant med tilgang på veldig mange tiltak, for det har jo ikke vi. Vi her ute i distriktet har bare oss selv å ta fra. Vi får sjelden leid inn fra Bufetat, vi bor for langt unna. Mens konsulentene ønsker ofte PMTO og Marte Meo og så må jeg sitte og si at det har vi ikke tilgang til og det har vi ikke tilgang til. De henger ofte problematikken på en knagg og tenker at da kan vi bare bruke det og det tiltaket og så er virkeligheten slik at det er ikke mulig her. Så forstår konsulentene det, så blir det kanskje litt vanskelig for dem igjen fordi hva gjør vi da? For dem er ikke vant med å trenge å finne på noe annet enn bokstavkursene.

Indirekte forteller informanten at barneverntjenestene rundt om i landet, ikke har tilgang til de samme tiltakene. I praksis har de erfart at det er bosted som setter grenser for hvilke hjelpetiltak som er tilgjengelig for familiene. Nå er det empiriske materialet hentet inn før barnevernloven ble en rettighetslov, slik at dette vil kunne endre seg på et senere tidspunkt.

Informanten forteller videre at indirekte så har det en verdi i å bruke konsulenter. Hun sier at de faste barnevernsansatte kan se seg blind på situasjonene i hjemmene, slik at når en privat aktør kommer inn og skal vurdere så blir det interessant å få et annet blikk inn på familien. Hun viser med sitatet at selv om de er bevist på at de har en kultur i organisasjonen, så er de også lydhør for hvordan denne kulturen påvirker dem som barneverntjeneste. Denne mekanismen der den lokale kulturen påvirker barneverntjenesten kan både være til hinder, men kan også være med på å skape legitimitet i samfunnet for tjenesten.

For å forstå og forklare fenomenet med de private aktørene i den kommunale barneverntjenesten må man se nærmere på hva barnevernslederne selv sier. I denne delen av undersøkelsen viser analysen at det som er en utfordring kan ligge i hvordan kulturforståelsen virker inn på vurderingene av informasjonen som kommer frem i en undersøkelsessak.

Det som er utfordrende er forskjellen mellom hvordan den private aktørens forståelse av den lokale kulturen i kommunen, men også den kulturen som råder innad i den enkelte barneverntjeneste og da hvordan dette virker inn på vurderinger av informasjonen som kommer fram i den enkelte undersøkelse. Vurderingene gjøres av den kommunale barneverntjeneste i samarbeid med den private aktøren, under møtene underveis i prosessen. Menneskers handlinger og deres motiver for handlinger er som sagt basert på kulturelle

normer de har lært seg, eller som de er sosialisert inn i gjennom utdanning og/eller arbeidsplass. Dermed vil det være kulturforskjeller også mellom de forskjellige kommunale barneverntjenester og ikke bare mellom den private aktøren og den aktuelle tjenesten.

Institusjonelt perspektiv åpner for at organisasjonen har egne institusjonelle verdier, normer og regler som vil gjøre at de har en selvstendig innflytelse på sin egen beslutningsadferd. Ved å bruke en institusjonell tilnærming kan vi se hvordan aktørenes handlingsmønster påvirkes av individuelle faktorer i institusjonen. Wry (2008) deler virkeligheten opp i tre deler, institusjonell logikk, institusjoner og institusjonell praksis.

Wry sier at institusjonell logikk er den dypeste formen for virkelighet. Institusjonell logikk er de underliggende strukturer som former aktørenes forståelse av hva som er legitime handlinger i organisasjonen. På denne måten representerer logikken et rammeverk som fører til handlinger og som gjør disse handlingen meningsfylte.

Institusjon er her når en organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle normene. Disse strukturene og logikkene kan ikke observeres direkte, men gjennom handlingsmønstre til aktørene. Vurderingene til de private aktørene er et eksempel på handlingsmønster i organisasjonen.

I undersøkelsen kom det frem at det enhetene opplevde som forskjellig mellom de private aktørene og de kommunalt ansatte var forståelsen av hva den lokale kulturen gjorde for valg av handlinger. I undersøkelsen var det ingen av lederne som kritiserte rasjonaliteten til de private aktørene. Lederne var mer undrende i forhold til hvorfor den private aktøren kom frem til de vurderingene som ble tatt. Lederne var oppmerksom på at de selv utøvde sitt fag i det lokale samfunnet og at den lokale kulturen kunne påvirke deres egen rasjonalitet.

De private aktørene kom inn i deres barneverntjeneste med en annen kulturbakgrunn. Vi snakker her om den profesjonelle kulturen som blir formet både gjennom utdanningsinstitusjonene og gjennom de erfaringene profesjonene får i sitt yrkesliv, der profesjonene blir sosialisert inn i de forskjellige kulturer de skal virke i. Når det i undersøkelsen ble lagt vekt på at tjenestene utøvde barnevern innen den lokale kulturen, så var det ikke snakk om hva som var rett og galt, men hvordan kulturen ga seg utslag i forhold til den skjønnsutøvelse som finner sted i en saksbehandling.

Lounsbury (2007) viser til at den institusjonelle logikken er sosialt konstruert, den er et mønster som gjentar seg over tid og er antagelser, verdier, overbevisninger og regler som individene produserer og reproducerer. Han påpeker at institusjonene har institusjonell rasjonalitet i og med at de kan dra veksel på flere konkurrerende logikker. I denne undersøkelsen var datamaterialet hentet inn fra små barneverntjenester, der det var mellom 1-5 ansatte. Ved da å ha private aktører i saksbehandlingen som bærer med seg sin egen logikk, så «tilfører» den private aktøren barneverntjenesten en alternativ logikk og tjenesten kan dra veksel på logikkene. Når informantene la vekt på at de private aktørene ofte så ting annerledes enn det den lokale barneverntjeneste gjorde, så snakker de om at den private aktørens logikk som er formet av underliggende strukturer og forståelse av hva som er legitime handlinger slik at nyansene i skjønnsutøvelsen kan være forskjellig.

Logikkene gir institusjonene et grunnlag for å kunne ha motstridende og ulike meninger i valgsituasjoner og når de private aktørene kommer inn i små tjenester så kan den private aktøren være med på å synliggjøre flere handlingsvalg. De strukturelle føringene i barneverntjenesten, med møter og drøftinger av sakene før vedtak skal fattes vil da være en arena for vurdering av informasjon som er kommet frem og dermed er det der handlingsvalget som barneverntjenesten har diskuteres.

De private aktørene bringer med seg sin institusjonelle praksis inn i institusjonen. Wry (2008) viser til at det er på dette nivået aktørene tilskriver sine handlinger meninger. Praksisen til de private aktørene kan utfordre eller bekrefte de eksisterende logikker i barneverntjenesten. Hvis praksisen til de private aktørene utfordrer den eksisterende logikken kan det være med på å drive frem en utvikling eller en endring i tjenesten.

Innenfor en institusjonell tilnærming kan vi se på de private aktørene som institusjonelle entreprenører. Institusjonelle entreprenører har en egeninteresse i at noen institusjonelle ordninger består og at noen endres. De private aktørene har en posisjon og en identitet som innebærer makt. Den makten de har er gjennom de ressurser de kan tilby kommunale barneverntjenester. For eksempel kan de private aktørene bistå ved manglende kapasitet i tjenesten og de kan bistå ved manglende kompetanse. Hardy og Maguire (2008) viser til at individuelle institusjonelle entreprenører ofte spiller en sentral rolle der institusjonelle ordninger blir skapt eller endret. Selv om de private aktørene ikke er ansatt i selve barneverntjenesten er deres virke innad i organisasjonen og Ekhaugen og Rassmussen (2016)

viser til at bruken av private aktører er vanlig. Det er vanskelig å endre praksis i de store institusjonene, men bruken av private aktører innad i barneverntjenesten vil være med på å skape en endring på sikt. Hardy og Maguire (2008) viser til at felt som opererer med usikkerhet, spenninger og motsigelser kan gi gode muligheter for entreprenører til å motivere for nye ideer og endringer.

De private aktørene innen barnevernfeltet vokser seg store og har ressurser til å arbeide for endringer både på et overordnet nivå og på lokalt nivå. Det å bruke private aktører vil i seg selv sette i gang endringer. Det å bruke private aktører vil sette den eksisterende organisasjonskulturen under press. Kulturen i en organisasjon kan endre seg gjennom indre press, der de uformelle verdier og normer som de private aktørene bringer med seg inn i tjenesten vil være en del av dette. Endringer vil skje, men endringer kan være både positive og negative for barneverntjenesten.

5.2.2 Behovet for legitimitet.

I institusjonell teori brukes begrepet felt om omgivelsene til organisasjonen. De kommunale barnverntjenestene virker i et felt som består av mange aktører som de må samarbeide med, for eksempel andre statlige institusjoner som Barne-, Ungdoms-, og Familiedirektoratet. Fordelene med å tilhøre et felt og kunne dele kunnskap innad i feltet er at det gir legitimitet i omgivelsene. Barnevernet er avhengig av legitimitet for å kunne bestå som institusjon i samfunnet. Ingen av informantene brukte ordet «legitimitet» når de var intervjuet, men jeg vil vise sitater som kan tolkes slik at barneverntjenestene har et behov for å begrunne bruken av de private aktørene for å opprettholde legitimitet for tjenesten i lokalsamfunnet.

Informant (A) sier:

Vi har brukt [private aktører] i saker der vi ser at vi er for påvirket, sånn eller sånn. Tette relasjoner og da har vi kontaktet private rett og slett for å bistå oss i et arbeid som vi har vurdert at vi ikke kan gjøre selv.

Det informant (A) sier her er at de som enhet er oppmerksom på de tette relasjoner som kan oppstå i en liten kommune og at de derfor ikke bestandig kan eller skal saksbehandle alle sakene selv. Det hun sier handler om barneverntjenestens behov for å opprettholde sin legitimitet i et lite lokalsamfunn.

Informant (B) sier:

Og så leier vi inn fordi at vi i enkelte saker trenger en annen form for kompetanse enn vi selv ikke har.

Senere sier hun:

...men det er jo et ønske fra kommunen å redusere bruken av konsulenter, men det tenker jeg handler om økonomi og ikke på bakgrunn av det faglige eller det juridiske. Spesielt økonomi, fordi det er kostbart.

Informanten forteller at de bruker konsulenter når de trenger en annen form for kompetanse enn de selv har. Hun viser til at selv om det er behov for å leie inn konsulenter så er det også et ønske i kommunen om å redusere bruken. Hun påpeker selv at dette ikke har noe med det barnevernfaglige eller det juridiske, men ønsket om å redusere bruken handler om kostnadene for enheten.

Informant (D) sier:

Jeg ser mest positiv i forhold til den bruken vi har hatt med private konsulenter. Vi sitter i en sånn posisjon at vi kanskje må vurdere dette igjen for å i det hele tatt klare å løse de lovpålagte oppgavene, fordi vi har for få folk. Så det vi trenger er noen som er selvgående som faktisk kan gjøre en jobb fra dag en. Men jeg tenker jo at vi burde ha vært i stand til å ha gjort disse tingene selv fordi det hadde vært det beste for tjenesten over tid.

Informanten forteller at også i deres enhet, så trenger de private aktører for å klare å løse de oppgavene enheten er pålagt. Det hun sier her viser til det dilemmaet som barneverntjenesten er i. Hun forteller at de er underbemannet slik at de ikke kan løse de lovpålagte oppgavene de har. Hun sier at de burde være i stand til å løse disse oppgavene, men hun sier ikke noe om de burde klare å løse disse oppgavene innenfor de rammene de allerede har eller om tjenesten trenger flere ressurser for å klare oppgavene. Hun sier at det beste hadde vært om tjenesten hadde klart å løse disse oppgavene selv, og når hun sier det så må det sees i sammenheng med det hun har sagt tidligere.

Hun sier også at mange foreldre ikke ønsker at «fremmede» skal komme inn i saken. Hun ønsker å opprettholde barneverntjenestens legitimitet gjennom å ta foreldrenes ønsker på alvor samtidig som hun sier at det er riktig å sette inn nye saksbehandlere i enkelte saker.

Informant (C) sier dette om å leie inn private aktører:

Men det vi gjør [når vi ønsker å leie inn konsulenter] er at vi tar den runden med vår overordnet, som er oppvekstleder og gjerne med rådmannen også. Det er for å se om det virkelig er nødvendig eller kan vi løse dette på andre måter. Man prøver hele tiden og ha det som siste utvei, vi er veldig restriktive på å bruke dem.

Informanten (C) forteller at i deres enhet leier de bare inn konsulenter når de ikke kan løse de oppgavene de har på andre måter. Slik utsagnet hennes viser, så er dette en diskusjon hun som barnevernleder tar sammen med sine overordnede. Det at informanten påpeker at de kun leier inn private konsulenter som en siste utvei kan sees på som et utsagn for å rettferdiggjøre bruken av de private aktørene.

Sitatene ovenfor er med på å forklare fenomenet med de private aktørene i den kommunale saksbehandlingen. Enhetene fortalte at de benyttet seg av private aktører når de trengte en annen form for kompetanse, når det var utfordringer i forbindelse med habilitets spørsmål eller i forbindelse med lengre fravær i tjenestene. Dette samsvarer med svarene i undersøkelsene til Ekhaugen og Rassmussen (2016).

Enhetene rapporterte at de ønsket å redusere bruken av private konsulenter, de rapporterte at de var restriktiv på bruken av dem og tenkte at utfordringene i tjenesten burde de som tjeneste være i stand til å løse selv uten bruk av private aktører. Det enhetene sier her er at de har bruk for de private aktørene, men de sier også at de ønsker å løse sine oppgaver uten å bruke de innleide aktører.

Velferdssamfunnet, som barneverntjenesten er en del av har behov for legitimitet for å fungere. Barneverntjenestene som både utøver kontroll og hjelp til innbyggerne i samfunnet har behov for å ha en høy grad av legitimitet. I undersøkelsen var det ingen av barnevernslederne som snakket direkte om behovet for å opprettholde legitimitet i

lokalbefolkningen, men dette lå implisitt i hvordan de begrunnet bruken av de private aktørene.

Ut fra et myteperspektiv kan vi si at bruken av private aktører er en «rasjonalisert myte» på hvordan organisasjonen bør handle. En myte er en «oppskrift» på hva som er legitime strukturer og rutiner, myten blir sett på som hensiktsmessig og tidsriktig. Mytene blir ofte omtalt som en naturlig måte å organisere på selv om myten ikke har den forventede virkning (Christensen, Lægreid, Roness, og Røvik 2013). Det kan stilles spørsmål om man kan se fenomenet med å benytte seg av private aktører innad i saksbehandlingen hos kommunene gjennom et myteperspektiv. Jeg velger å se fenomenet gjennom dette perspektivet fordi oppskriften/ myten kommer fra omgivelsene og påvirker den institusjonelle logikken.

Når en barneverntjeneste i en kommune står ovenfor en utfordring, som for eksempel ved et fristbrudd i saksbehandlingen, ser de mot en kommune de sammenligner seg med og hvordan denne kommunen løser utfordringen. Den kommunen kan ha brukt private aktører for å unngå et fristbrudd. Siden mytene kommer fra omgivelsene er det av betydning at oppskriften på myten er å finne i andre organisasjoner som barneverntjenesten sammenligner seg med. Myten kan skaffe legitimitet i omgivelsene ved at man tar i bruk løsninger som er utbredt blant andre barneverntjenester. Løsningen ved å leie inn private aktører for å unngå fristbrudd, kan løse et problem på kort sikt. Men hvis tjenesten er underbemannet i utgangspunktet, så hjelper ikke de innleide aktørene problemet i et lengre perspektiv. Det gis et inntrykk av at oppskriften hjelper på problemet, men egentlig så løses bare problemet i den akutte fasen.

Barneverntjenestene er avhengig av legitimitet i samfunnet og legitimiteten blir svekket når organisasjonen ikke klarer sine forpliktelser ovenfor samfunnet. Dermed kan det å leie inn private aktører gi uttrykk for at en barneverntjeneste gjør noe med utfordringer de står i.

Undersøkelsen viser at selv om enhetene omtaler bruken av private aktører som positiv, har de behov for å påpeke at bruken av de private er det siste alternativet de vurderer. Selv om det å leie inn private aktører er et alternativ for å forhindre fristbrudd og dermed kan skape legitimitet for barneverntjenesten i lokalsamfunnet fordi de viser at de som tjeneste handler, kan praksisen med å bruke private aktører også være med på å svekke legitimiteten blant lokalbefolkningen i og med at de ønsker en lokal saksbehandler.

Begrepet isomorfisme betyr at de organisasjonene blir mer lik hverandre. Staten er den organisasjonen som gjennom tvingende isomorfisme har sterkest innflytelse på de kommunale barneverntjenestene. Men de private aktørene innenfor feltet er også med på å gjøre at tjenestene blir mer like.

For eksempel i del 5.2.1 der det kom fram at de private aktørenes praksis ofte ikke samsvarte med den rådende kulturen i den lokale barneverntjeneste og at dette hadde innvirkning på vurderingene i vedtaksprosessen. Det handlet ikke om hva som var rett og galt, men de små skjønsmessige vurderinger barneverntjenestene gjør ut fra lokal kulturforståelse. De private aktørene er i denne konteksten med på å påvirke refleksjonen rundt hvilke normer og verdier som reflekteres i profesjonenes skjønnsutøvelse. Det igjen kan bidra til at den lokale kulturens innvirkning svekkes i den enkelte saken og at barns oppvekstvilkår blir mer likt på et nasjonalt plan. Isomorfisme i seg selv har ingen direkte effekt på effektiviteten i tjenestene, men barneverntjenestene «belønnes» gjennom å oppnå legitimitet fordi de er sammenlignbare med hverandre.

Som en oppsummering kan man si at denne delen av undersøkelsen har sett at bruken av private aktører innad i den kommunale saksbehandlingen påvirker barneverntjenesten på flere områder. Jeg har valgt å fokusere på den utfordringen som enhetene selv trakk frem. I del 5.2.1 viser analysen at de enkelte barneverntjenestene støter på utfordringer i forhold til kulturbegrepet. Ikke fordi kulturbegrepet i seg selv er vanskelig, men i forhold til hva kulturen gjør med aktørenes handlingsvalg. Dette er blitt belyst gjennom en institusjonell tilnærming, der det gjennom bruk av institusjonell logikk og institusjonell praksis som perspektiv viser hvordan de private aktørene er med på å påvirke barneverntjenesten som institusjon.

Barneverntjenesten har behov for legitimitet i samfunnet og i del 5.2.2 kommer det frem i analysen at de private aktørene også påvirker legitimiteten til barneverntjenesten. Påvirkningen var både positive og negative for institusjonen. Ved å betrakte påvirkningen gjennom myteperspektivet og se at det oppstod en isomorfisme mellom barneverntjenestene kunne analysen se at det var en positiv påvirkning. Samtidig kunne de private aktørene være med på å svekke legitimiteten i lokalsamfunnet gjennom at de ikke vektla deler av kulturen likt i forhold til de fast ansatte.

Kapittel 6 Sammendrag og avsluttende refleksjoner.

I denne undersøkelsen ønsket jeg å forstå og forklare fenomenet med de private aktørene i den kommunale barnverntjenesten. Forskningsdesignet var eksplorerende med en semi strukturert intervjuguide. Jeg hadde som utgangspunkt en tanke om at vedtaksmyndigheten i saksbehandlingen var utfordrende når private aktører foretok det praktiske arbeidet.

Det jeg fant var ikke det jeg lette etter og det jeg lette etter fant jeg ikke. Informanten så ikke på vedtaksmyndigheten som en utfordring i saksbehandlingen. Det de fant utfordrende var i forhold til kulturforståelse og utøvelsen av den under saksbehandlingen. Ut fra funnene måtte jeg se mot organisasjonsteori for å forstå hva jeg så.

Ut fra et strukturell- instrumentelt perspektiv var de strukturer som styrer saksbehandlingen innarbeidet i barneverntjenestene og gjorde at handlingsrommet til de private aktørene var begrenset. Rasjonaliteten var nedfelt i den formelle organisasjonen og prosessen i selve saksbehandlingen. Barnevernslederne som var de som utøvde vedtaksmyndighet, var delaktig i saksbehandlingen gjennom deres utøvelse av aktiv styrelse og kontroll. De opplevde at når det kom så langt som til selve vedtaket, så var de informert i saken og resultatet av undersøkelsen var allerede forankret i den kommunale barneverntjeneste.

Men det undersøkelsen viste var at utfordringen med private aktører i saksbehandlingen lå i forhold til forståelse av den lokale kulturen. Både kulturen i lokalsamfunnet, men også kulturen i den enkelte barneverntjeneste. Så selv om det er strukturer som styrer selve saksbehandlingen og da hvilke typer informasjon som skal innhentes, så er det vektleggingen av informasjonene som gir seg utslag i saksbehandlingen. Informantene ga ikke tilbakemelding på at de vurderinger som de private aktørene kom frem til var direkte gale, men det handlet om de små skjønsmessige vurderingene som ble gjort ut fra den kulturelle konteksten sakene opptrer i. Selv om det ut fra de strukturelle føringene ikke skal være en forskjell mellom resultatet i en saksbehandling, som er gjort av en kommunalt ansatt med kjennskap til den lokale kulturen, så kan det oppstå skjønsmessige forskjeller ved at en privat aktør utfører saksbehandlingen. Ved å bruke en institusjonell tilnærming der perspektivet åpner opp for at organisasjonen har egne institusjonelle verdier, normer og regler vil man se at aktørenes handlingsmønster innad i barneverntjenesten påvirkes av individuelle faktorer i tjenesten. I denne undersøkelsen kom de private aktørene inn i barneverntjenesten fra en annen kulturbakgrunn og var farget av det. Ved at de private aktørene tok med seg sin

praksis inn i organisasjonen, ble organisasjonen tilført en alternativ institusjonell logikk. Logikkene gir institusjonen et grunnlag for å ha ulike meninger i valgsituasjoner og de private aktørene var med på å synliggjøre flere handlingsvalg. Det er de strukturelle føringene i barneverntjenesten, med møter og drøftinger av saken før vedtaket fattes som satt grenser for handlingsvalget for de private aktørene.

Ut fra analysen kan man se at de private aktørene er med på å endre institusjonene. De private aktørene med sin tilstedeværelse i feltet, har innvirkning både på et lokalt og nasjonalt nivå. Informantene hadde et behov for å presisere at bruken av private aktører var et valg de tok, etter at de hadde vurdert alle andre løsninger for tjenesten. Enhetene var indirekte opptatt av å bevare legitimiteten for tjenesten i lokalsamfunnet. Ved å leie inn private aktører kunne tjenestene unngå fristbrudd og dermed vise til at de fikk utført de lovpålagte oppgavene sine, samtidig som de viste til at dette var en avgjørelse som var siste utvei. Ved å overholde sine forpliktelser i samfunnet opprettholder barneverntjenestene sin legitimitet, selv om det å bruke private aktører i en offentlig velferdstjeneste ikke er uproblematisk.

Nå er det slik at denne undersøkelsen er foretatt i små enheter, i små lokalsamfunn der de private aktørene som tjenestene har brukt ikke er hentet fra området som de lokale barneverntjenestene betjener. Dette har hatt betydning for funnene mine, og det kan tenkes at ved å ha foretatt denne undersøkelsen i de store byene, der sjansene for at de private aktørene var formet av de samme yrkesmessige normer som den barneverntjenesten de skulle virke innad i var like, kunne funnene i forhold til skjønnsutøvelse i den kulturelle konteksten vært annerledes.

Denne undersøkelsen er foretatt i barneverntjenestene. Men funnene er ikke eksplisitt kun for feltet barnevern. Ut fra et strukturelt-instrumentelt-, og et institusjonelt perspektiv vil man kunne finne samme mekanismer i andre sektorer, blant annet inne pleie-, og omsorgsfeltet. Der er fenomenet med private aktører som vikarer gjennom bemanningsbyråer mer vanlig. Den utviklingen som er i velferdssamfunnet gir en ideologisk debatt og analyser for å forstå og forklare fenomenene er med på å skape en debatt som er styrt av kunnskap. Selv om forskningsdesignet i denne undersøkelsen ikke er egnet for å si noe om generalisering gir funnene oss kunnskap om fenomenet.

I denne undersøkelsen er det kommet frem at det er utfordringer i forhold til skjønnsutøvelse i den lokale kulturelle konteksten, og det kunne vært interessant å gå videre i forskningen for å se på de underliggende ideologiene og mytene som er med på å reprodusere strukturene i det moderne samfunnet.

Det er slik at det er de kulturelle og uformelle reglene i en organisasjon som er dannet ut fra fortiden, mens de instrumentelle og formelle reglene er mer rettet mot fremtiden. Samspillet mellom uformelle og formelle regler innad i organisasjonen, kan si noe om potensialet for endringer i organisasjonen. Analysen viser at det å bruke private aktører i den kommunale barneverntjenesten er med på å skape endringer i den kommunale barneverntjeneste og disse endringene er en del av utviklingen av samfunnet.

Litteraturliste:

- Aasbrenn, K. Ranglund, O og Ellingsen, P (2014) *Samfunnsoppdraget gjør offentlige tjenester annerledes*. I Stat & styring (Nr 3), S 12-14
- Barne- og likestillingsdepartementet (2017) *Bruken av private aktører i barnevernet*. Brev.
Tilgjengelig fra:<
<https://www.regjeringen.no/contentassets/381fc172982c45998eacd2def64aef5b/bruk-av-private-aktorer-i-barnevernstjenesten.pdf> [Lest 01.10. 2017]
- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (2017) *Saksbehandlerrundskrivet*. Tilgjengelig fra:
https://www.bufdir.no/Barnevern/Aktuelt/Nytt_rundskriv_for_om_barneverntjenestens_saksbehandling/ [Lest 10.08.2017]
- Barnard, C. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Berg, B.L. og Lune, H (2012) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education, Inc.
- Blaikie, N (2010) *Designing Social Research*. 2.nd edition. UK, Cambridge: Polity Press
- Bozeman, B (1987) *All Organizations are Public*. San Francisco, CA Jossey-Brass
- Christensen, T, Læg Reid, P, Roness, P, Røvik, K. (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo. Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. and Powell, W (1997) *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Dønnum, H. (2003). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren*. Oslo kommune. Sandvika: Asplan Analyse. Rapport.
- Eckhoff, T, og Smith, E. (2014) *Forvaltningsrett*. 10. utgave. Oslo. Universitetsforlaget AS

- Eriksen, E.O og Molander, A (2008) *Profesjonsstudier*. Molander, A og Terum, L.I. red. Oslo. Universitetsforlaget
- Eriksson-Zetterquist, U., (2009) *Institutionell teori – idèer, moden, förändring*. Malmö, Liber AB
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., Woll, K. (2015) *Organisasjonsteori*. 1.utgave, 2 opplag. Oslo Cappelen Damm AS
- Ekhaugen, T og Rasmussen, I (2016) *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* Rapport nr 2016/19. Oslo, Vista Analyse AS
- Ekhaugen, T og Rasmussen, I (2015) *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr 2015/51. Oslo, Vista Analyse AS
- Hardy, C and Maguire, S (2008) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London Sage Publications.
- Jacobsen, D og Thorsvik, J (2014) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 2 opplag, 4 utgave. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Johannessen, A., Tufte, P.A og Christoffersen, L, (2007) *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Oslo Abstrakt forlag
- Lounsbury, Michael. (2007). *Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice*. ScienceDirect, Accounting, Organizations og Society 33, p 349-361.
- Miles, M.B, Huberman, A. M. og Saldaña, J. (2014) *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. 3. edition. Sage Publications, Inc.
- Ness, O (2016) *Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell?* Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (Internett) <https://www.napha.no/content/14929/Samarbeid-eller-samhandling-Er-det-noen-forskjell> (Lest 26.april 2016)

- Sandberg, K (2004) *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet*. I Syse, A red. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål. Nr 02. Oslo, Universitetsforlaget
- Scott, R (1987) *The Adolescence of Institutional Theory*. SAGE. London
- Seal, C (1999) *The Quality of Qualitative Research*. SAGE. London
- Silverman, D (2011) *Interpreting Qualitative Data. A Practical Handbook*. 3.utgave SAGE. London
- Terum, I (2003) *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten* Oslo, Kommuneforlaget AS
- Thagaard, T (2013) *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. 4.utgave. Oslo, Fagbokforlaget
- Thornton, P (2004) *Markets from culture: Institutional logics and organizational decisions in higher education publishing*. Stanford, CA, Stanford University Press
- Tjora, A (2013) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2.utgave Oslo, Gyldendal Akademisk
- Tjora, A (2017) *Kvalitativ forskningsmetode i praksis*. 3.utgave Oslo, Gyldendal Akademiske
- Weber, M (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr. (Norsk utvalg: *Makt og byråkrati*. 3.utgave. Oslo, Gyldendal 2000)
- Widerberg, K (2007) *Institusjonell etnografi – en ny mulighet for kvalitativ forskning?* Sosiologi i dag. Vol 37. 7-28

Widerberg, K (2010) *Med samtalen som utgangspunkt. Om veivalg og kunnskapsmuligheter ved intervjuing*. Album, D, Widerberg, K og Nordli Hansen, M (2010) *Metodene våre*. Oslo Universitetsforlaget

Wry, Tyler Earle. (2008) *Does Business and Society Scholarship Matter to Society? Pursuing a Normative Agenda with Critical Realism and Neoinstitutional Theory*. *Journal and Business Ethics* (2009) 89:151-171. DOI 10.1007/s10551-008991-x.

Yin, R K (2009) *Case Study Research. Design and Methods*.4.utgave, SAGE Publications, Inc.

Vedlegg 1

Forespørsel om å delta på intervju i forbindelse med Masteroppgave i Samfunnsvitenskap

«Praksis rundt vedtaksmyndigheten.»

Bakgrunn og formål.

Jeg er student ved Masterutdanningen i samfunnsvitenskap ved Nor Universitet. Som tema for min masteroppgave ønsker jeg å forske på samhandlingen mellom det kommunale barnevernet og de private aktører på markedet. En undersøkelse fra 2015 viser at over halvparten av barneverntjenestene i Norge har benyttet seg av private aktører i tjenesten.

Formålet med masteroppgaven er å belyse utfordringene i forhold til vedtaksmyndigheten når kommunale barneverntjenester benytter seg av private aktører som saksbehandlere i tjenesten.

I denne undersøkelsen vil fokuset ligge på overgangen mellom saksbehandling og ferdig vedtak/konklusjon når selve saksbehandlingen er foretatt av en privat aktør.

Deltakelse i studien.

I den forbindelse ønsker jeg å komme i kontakt med kommuner som har brukt private aktører i deres saksbehandling. Jeg ønsker å intervjuere ansatte (både ledere og saksbehandlere) som har erfaring med bruk av private aktører og som selv har vedtaksmyndighet.

Intervjuet vil ta ca 40 minutter og spørsmålene vil i stor grad omhandle den praktiske samhandlingen mellom kommunen og den private aktøren. Det benyttes en semistrukturert intervjuguide og det er ønskelig å bruke lydopptak og notater underveis.

Informasjonssikkerhet.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Personer eller kommuner vil bare være mulig å indentifisere ved bruk av en koblingsnøkkel som vil oppbevares adskilt fra datamaterialet. I masteroppgaven vil det ikke være mulig å identifisere hvilke kommuner eller ansatte som har deltatt. Studiet er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk senter for forskningsdata AS (NSD).

Prosjektet skal etter planen avsluttes mai 2018 og alle personopplysninger og lydopptak vil bli slettet innen 1.august 2018.

Frivillig deltagelse.

Det er frivillig å delta i studien, og du som deltar kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger om deg og kommunen bli anonymisert.

Ansvarlig for studien.

Ansvarlig for denne studien er student Hilde May Wilhelmsen.

Veileder på Masteroppgaven er Tone Gunn Stene Kristiansen, Førsteamanuensis ved fakultetet for samfunnsvitenskap, Universitetet Nord (Bodø) mobil 755 17493, mail tone.g.kristiansen@nord.no

Dersom kommunen ønsker å delta eller har spørsmål til studien, vennligst ta kontakt med undertegnede, mobil 952 32565 eller mail hilde@mymark.no

Med hilsen

Hilde May Wilhelmsen

Masterfag student i Samfunnsvitenskap ved Universitetet Nor, Bodø

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien som omhandler samhandlingen mellom kommunene og private aktører i barneverntjenesten med fokus på praksisen rundt vedtaksmyndigheten.

Jeg har lest gjennom forespørselen og ønsker å delta. Jeg gir mitt samtykke til å bli intervjuet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2

Intervju guide for oppgaven «Praksisen rundt vedtaksmyndigheten».

Tema:

Temaet for denne undersøkelsen er samhandlingen mellom kommunale barneverntjenester og private aktører i den kommunale saksbehandlingen. Jeg ønsker spesielt å fokusere på praksisen rundt vedtaksmyndigheten.

Først ønsker jeg litt bakgrunnsinformasjon. **Så** vil jeg at du forteller meg om prosessen fra dere beslutter å innhente en privat aktør til arbeidet avsluttes i en undersøkelsessak. **Etterpå** vil jeg at du kommer nærmere inn på selve overgangen/overleveringen fra det arbeidet den private aktøren utfører til dette blir et kommunalt vedtak.

Jeg er interessert i at du deler dine **tanker, erfaringer** og **opplevelser** som **du** sitter med og den **praksisen** dere har her på kontoret.

Bakgrunnsinformasjon:

- Hvilken funksjon/stilling har informanten i tjenesten?
- Hvor mange ansatte har tjenesten i hele/halve stillinger? Har alle vedtaksmyndighet?
- Befolkningsgrunnlaget for barneverntjenesten?
- Interkommunalt samarbeid? Evt med hvor mange kommuner?

Proessen i forkant og underveis i saksbehandlingen:

- Når/til hva bruker denne tjenesten de private aktørene til?
- Hvordan går du frem, når tjenesten skal bruke private aktører?
- Beslutter du dette selv, eller diskuterer du det med noe/og med hvem?
- Hvordan opplever du dette, er det vanskelig å få gehør for bruk av private aktører?
- Opplevs det kontroversielt å leie inn private aktører i saksbehandlingen for denne barneverntjenesten?
- Når da den private aktøren har begynt arbeidet for dere, hvordan gjennomfører den private aktøren arbeidet rent praktisk?
- Sitter for eksempel den private aktøren hos dere, bruker den kontoret og deres utstyr, har for eksempel den private aktøren tilgang på deres dataprogram og møtelokaler?
- Kan du fortelle meg litt om samhandlingen mellom deg og den private aktøren? Hvilke kontaktpunkter har dere? For eksempel fysiske møter eller telefonmøter, skype?
- Hvis du sammenligner dette med hvordan de kommunalt ansatte arbeider i en sak, kan du si noe om hva som er forskjellig?

Praksis rundt selve vedtaket:

-Kan du fortelle meg hvordan praksisen deres er når et vedtak fattes, der en privat aktør har gjort forarbeidet?

-Er denne praksisen forskjellig i forhold til hvordan dette ville bli gjort, om det hadde vært dere selv som gjorde forarbeidet?

-Opplever du noen utfordringer i forhold til vedtaksmyndigheten, når det gjelder ansvar og vedtakskompetanse?

-Når vi snakker om ansvar – hva tenker du er kommunens ansvar i forhold til de private aktørene?

-Har tjenesten noen retningslinjer / interne rutiner som er skriftliggjort i forhold til de private aktørene?

Før vi avslutter, er det noe rundt dette temaet som du tenker er relevant for tema?

Takk for at du satt av tid, slik at jeg fikk komme og intervju deg!

Vedlegg 3



Tone Gunn Stene Kristiansen
Postboks 1490
8049 BODØ

Vår dato: 13.09.2017

Vår ref: 55297 / 3 / EPA

Deres dato:

Deres ref:

Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 11.08.2017.

Meldingen gjelder prosjektet:

<i>55297</i>	<i>Samhandling mellom kommunale barneverntjenester og private aktører.</i>
	<i>Praksisen rundt vedtaksmyndigheten</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Nord universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig Student</i>	<i>Tone Gunn Stene Kristiansen</i>
	<i>Hilde May Wilhelmsen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering.

Endringsmeldinger gis via et eget [skjema](#). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en [offentlig database](#).

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.08.2018, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Dersom noe er uklart ta gjerne kontakt over telefon.

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Eva J. B. Payne

Kontaktperson: Eva J. B. Payne tlf: 55 58 27 97 / eva.payne@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Hilde May Wilhelmsen, hilde@mymark.no



Personvernombudet for forskning

Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 55297

INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget (ledere og saksbehandlere) informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse.

Informasjonsskrivet er godt utformet, men vi ber derfor om at følgende endres/tilføyes:

- vi gjør oppmerksom på at NSD har endret navn til NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

TAUSHETSPLIKT

Informantene i prosjektet er ansatte i barnevernet, og har taushetsplikt. Det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke registreres taushetsbelagte opplysninger. Vi anbefaler at dere minner informantene om dette i forbindelse med intervjuene.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at forsker/student etterfølger Nord universitet sine interne rutiner for datasikkerhet.

PROSJEKTSLUTT OG ANONYMISERING

Forventet prosjektslutt er 01.08.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette lydopptak