



UNIVERSITETET I AGDER

Politisk styring av interkommunale samarbeid

*Et komparativt casestudie av politisk styring av
interkommunalt samarbeid kontra kommunal etat*

HANNAH HALVORSEN

VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, 2017

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag



Sammendrag

Dette er en komparativ casestudie, som forsøker å sammenligne to barnverntjenester hvor den ene er organisert interkommunalt mens den andre organiseres innenfor egne kommunegrenser. Utgangspunktet for studier er Dag Ingvar Jacobsen sin oppfordring om en komparativ studie som tar for seg disse to ulike situasjonene (Jacobsen 2014:156).

For å kunne gjennomføre studien ble det tatt utgangspunkt i Midt-Agder barnevern sammenlignet med Grimstad barnevern. Midt- Agder barnevern løser oppgaven interkommunalt gjennom vertskommunemodellen, mens Grimstad løser oppgaven gjennom etatsmodellen innenfor egne kommunegrenser. Ved å sammenligne disse to situasjonene eller casene, er målet å få frem likheter og ulikheter ved politisk styring av tjenesten. Det er antatt at interkommunale samarbeid fører til styringsvansker, samt andre politiske problemer. Hvorvidt dette er tilfellet blir diskutert i denne studien.

Datagrunnlaget for studien er offentlige dokumenter som er tilgjengelige på kommunens nettsider. Primærkilder er intervjuene (til sammen åtte intervjuer). Informantene er relevante kommunepolitikere som sitter i utvalg nærmest mulig barneverntjenesten.

Gjennom studien får man et interessant blikk på hvordan de ulike politikerne i de ulike organiseringsformene forholder seg til barnevernet og hvordan de klarer å styre tjenesten.

Forord

Jeg skylder mange en stor takk for denne oppgaven. Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min gode veileder, Dag Ingvar Jacobsen. Takk for all den tiden du satte av til å veilede meg, jeg vil si at det har vært en overraskende fin berg og dalbane takket være deg. Jeg vil også takke venner og familie for god støtte, oppmuntring og råd underveis i prosessen.

Til slutt vil jeg takke alle informantene som stilte opp til intervju. Det er takket være dere at denne studien har vært mulig å gjennomføre. Både intervjuene og etterarbeidet har vært en positiv opplevelse som har gitt meg mye god erfaring som jeg kan ta med meg videre.

Denne masteroppgaven er et resultat av en lang prosess. En prosess som til tider har vært vanskelig, men samtidig like spennende. Det har vært lærerikt å kunne fordype seg i et avgrenset område over en lengre periode.

Kristiansand, juni 2017.

Hannah Halvorsen

Innholdsfortegnelse

1. Politisk styring av interkommunale samarbeid.	7
1.1 Introduksjon til tema	7
2. Politisk styring	8
2.1 Demokratiperspektivet og den kommunale styringskjede	9
2.2 Kommunal styringskjede og tradisjonell oppgaveløsning	11
2.2.1 Kommunestyre	11
2.2.2 Formannskapet	11
2.2.3 Ordføreren	12
2.2.4 Rådmannen	12
2.2.5 Organisering i kommunale etater	12
3. Interkommunalt samarbeid	14
3.1 Ulike modeller for interkommunalt samarbeid	15
3.1.1 Kommuneloven § 28	15
3.1.2 Kommuneloven § 27	16
3.1.3 Interkommunalt selskap (IKS)	17
3.1.4 Interkommunale aksjeselskap (AS)	17
3.2 Hvordan påvirkes styringen?	18
3.3 Politisk kontroll og autonomi i interkommunale samarbeid	20
4. Hva er styring?	21
4.1 Hva trengs for å styre noen?	24
4.1.1 Mål	24
4.1.2 Informasjon	25
4.1.3 Virkemidler	26
4.2 Forventninger til funn basert på det teoretiske rammeverket	29
4.2.1 Aktørmangfold og målsetting	29
4.2.2 Autonomi og informasjon	30
4.2.3 Virkemidler	30
5. Forskningsdesign og metode	32
5.1 Forskningsdesign	32
5.1.1 Komparative casestudier som forskningstilnærming	32
5.1.2 Kausalitet og hypotesetesting	33
5.2 Nærmere beskrivelse av caset	33
5.2.1 Etat vs. Vertskommune	34
5.2.2 Valg av case	34
5.2.3 Barneverntjenesten	35
5.3 Datainnsamling	35
5.3.1 Intervju	36
5.3.2 Utvalg og gjennomføring	37
5.3.3 Bruk av offentlige dokumenter	37
5.4 Vurdering av reliabilitet og validitet	38
6. Empiri	40
6.1 Kommunalt barnevern	40
6.1.1 Prosessen i barnevernet	41
6.1.2 Klagemuligheter	42
6.2 De formelle rammene i organisering av Grimstad barnevern	43
6.3 De formelle rammene i organiseringen av Midt – Agder barnevern	44
6.3.1 Vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommuner	44
6.3.2 Delegering til vertskommunen	45

6.4 Samarbeidskommunenes styringsmuligheter	47
6.4.1 Om deltakernes politiske ansvarsforhold	47
6.4.2 Betydningen av at myndighet blir delegert fra deltakerne til vertskommunen	47
6.4.3 Instruksjons- og omgjøringsadgangen til deltakerne	48
6.4.4 Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn	48
6.5 Hvordan oppleves styringen av politikerne?	50
6.5.1 Opplevelse av målsetting	51
6.5.2 Opplevelse av informasjon	53
6.5.3 Opplevelse av virkemidler	56
6.6 Oppsummering av opplevde styringsmuligheter	61
7. Diskusjon av funn	62
7.1 Lovverk som hinder for kommunal målsetting?	62
7.2 Mangel på kontroll og oversikt?	64
7.3 Sidestilte og fratatt styringsmuligheter?	65
8. Oppsummering og konklusjon	70
8.1 Demokratisk utfordring?	71
8.2 Sterk lovstyring liten kommunal styring?	72
8.3 Avsluttende refleksjoner	73
9. Litteraturliste	74

Liste over modeller

Modell 1: Den parlamentariske styringskjeden	8
Modell 2: Relasjoner i organisering av offentlige tjenester	9
Modell 3: Den kommunal styringskjeden	12
Modell 4: Interkommunalt samarbeid i den kommunale styringskjeden	18
Modell 5: Grad av styring og autonomi i organisering av tjenester	19
Modell 6: Forenklet prosessmodell knyttet til styringsverktøy	27
Modell 7: Organisering av Grimstad barnevern	42
Modell 8: Organisering av Midt-Agder barnevern	45
Modell 9: Forenklet prosessmodell knyttet til politikere og lov/fag	65

1. Politisk styring av interkommunale samarbeid.

Et komparativt casestudie av politisk styring av interkommunalt samarbeid og kommunal etat innenfor barneverntjenesten i Agder-området.

1.1 Introduksjon til tema

I løpet av de siste tiår har vi sett et skifte i organisering og styring innenfor offentlig sektor. Samfunnet har blitt mer komplekst som følge av økt mangfold og dynamikk. Dette har medført at hierarkiet ikke lenger klarer å fange opp, styre eller løse de problemene de står ovenfor. Vi prater ofte om et skifte fra ”government” til ”governance”, som vil si endring fra hierarkisk styring til mer nettverksbasert samstyring (Jacobsen 2014: 24). Dette har resultert i en økt bruk av andre organiseringsformer, blant annet interkommunalt samarbeid som jeg skal fokusere på i denne masteroppgaven.

Fremveksten av interkommunale samarbeid har ført med seg utallige debatter og diskusjoner, og vi ser stadig nye overskrifter som dreier seg om effektivitet og demokrati i forhold til slike samarbeid. En av de som har vært mest skeptiske til trenden er Jan Tore Sanner, som i 2014 uttalte følgende, «*Jeg mener det er en demokratisk utfordring, fordi man gjennom slike samarbeid flytter ansvaret bort fra kommunen. Vi ønsker mer robuste kommuner som kan løse oppgavene selv. Da trenger man sterke fagmiljøer og større kommuner*» (Klassekampen 2014). I denne oppgaven ønsker jeg derfor å undersøke nettopp det demokratiske perspektivet, og da først og fremst rettet mot politisk styring av interkommunale samarbeid.

Det overordnede formålet med studien er å se om interkommunale samarbeid fører til styringsvansker. Dette gjøres ved å se på hvordan kommunen og den politiske ledelsen håndterer styring innenfor det interkommunale samarbeidet. Dette skal jeg sammenligne med organisering uten interkommunale samarbeid, hvor kommuner løser oppgaver innenfor egne rammer. Ved å sammenligne oppgaveløsning med interkommunale samarbeid og kommunale etat vil det være mulig å se forskjeller i grad av politisk styring de kommunale politikerne har innenfor de ulike organisasjonsformene. Min problemstilling blir som følger:

”Politisk styring av kommunal virksomhet – betyr det noe om virksomheten er kommunal eller interkommunal?”

Problemstillingen tar for seg i hvilken grad og på hvilken måte, med og uten interkommunalt samarbeid, mulighetsrommet er for politisk styring av barneverntjenesten. For å løse denne problemstillingen skal jeg gjennomføre et komparativt casestudie hvor jeg vil sammenligne barneverntjenesten i en kommune opp mot et sett av kommuner som samarbeider om tjenesten i et interkommunalt samarbeid. Jeg har valgt å sammenligne Grimstad som i dette tilfellet organiserer tjenesten innenfor egne rammer, kontra Vennesla, Iveland, Evje og Hornnes som samarbeider om tjenesten i et interkommunalt samarbeid.

2. Politisk styring

Før jeg går videre vil jeg først forklare hensikten med det kommunale, lokale selvstyre. For hvorfor er det egentlig nødvendig med kommuner og fylkeskommuner, lokale og regionale styringsnivå? Vi hadde sluppet denne diskusjonen dersom alt var samlet sentralt, men så enkelt er det ikke og det er selvfølgelig en god grunn til at det lokale selvstyre oppstod. Det lokale selvstyre som vi kjenner i dag ble innført gjennom formannskapslovene av 1837. Loven gav det lokale selvstyre en sterk stilling i Norge og siden den gang har kommunene vært et viktig styringsnivå i Norge. Kommunene og det lokale selvstyre er ikke bare viktige for identitetsfølelse og frihet fra staten, de spiller også en viktig rolle som samfunnsutviklere og leverandører av velferdsgodene vi har i Norge. Dette gjelder først og fremst innenfor de sentrale områdene skole, helse og omsorg. Kommunene har i løpet av de siste tiår blitt tildelt stadig flere oppgaver og ansvar. Dette er en av hovedårsakene til at kommuner oppsøker samarbeid, for å kunne imøtekomme brukernes krav og forventinger til tjenestene (Jacobsen 2014: 80).

Selv om kommunene oppsøker samarbeid, skal det lokale selvstyre innenfor kommunegrensene bygge på tre sentrale verdier, frihet, demokrati og effektivitet (Kjellberg 1995: 44). Prinsippene fremstår gjerne som enkle og gjennomførbare, men det har vist seg å være utfordrende å ivareta alle de tre verdiene og da særlig i forholdet mellom effektivitet og demokrati. Er det dermed slik som Jan Tore Sanner hevder, at man mister den tradisjonelle demokratiske styringen og gjennomslag når tjenester flyttes ut i interkommunale samarbeid?

2.1 Demokratiperspektivet og den kommunale styringskjede

Norge er et representativt demokrati, som vil si at makten skal ha sitt utspring fra folket. Vi velger noen representanter til kommunestyret som skal representere våre valg og meninger og styre deretter. Disse representantene får myndighet til å fatte beslutninger på vegne av folket. Etter at beslutninger er tatt er det kommunestyrepreressantene sin oppgave å se til at vedtakene blir iverksatt og evaluert, slik som modellen under illustrerer. Evaluering er særlig viktig ettersom de folkevalgte er avhengig av å ivareta oppslutning og legitimitet blant velgerne. Det er derfor nødvendig å kontrollere at vedtak som blir fattet gjennomføres og fungerer i tråd med hensikten. Implementeringen av vedtak påvirker kvaliteten på tjenesten, som igjen vil kunne virke inn på framtidige valgresultat. I den kommunale styringskjeden står kommunestyrepreressantene derfor til ansvar for innbyggerne fordi det er de som har myndighet til å vedta og iverksette (Røiseland & Vabo 2016: 109).

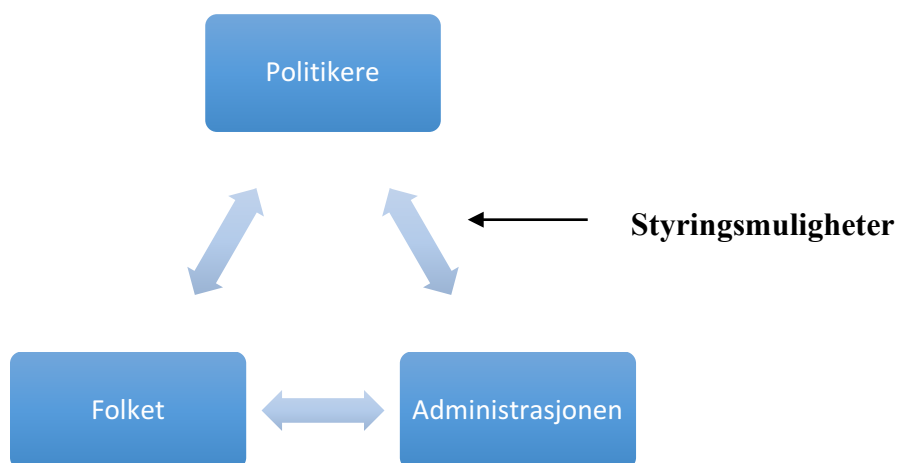


Modell 1: Den parlamentariske styringskjeden (Røiseland & Vabo 2016 :109)

Så hva skjer med demokratiet dersom de folkevalgte ikke lenger har kontroll over beslutninger og iverksetting. Dersom organisasjonsprinsippet ikke lenger er fundert i hierarkiet og dersom representantene ikke er sikre på at deres vedtak iverksettes som bestemt? Logikken bak den kommunale styringskjeden forutsetter at det er mulig å lokalisere makt og

ansvar gjennom styring. Mye av forskning spesielt i Norge rundt ulike former for interkommunalt samarbeid og ulike former for nettverk mellom kommuner, har vært opptatt av forholdet mellom det interkommunale samarbeidet og det tradisjonelle representative demokratiet. To forhold har stått sentralt. Det første har vært knyttet til demokratisk styring av interkommunalt samarbeid og dermed også ansvarsforhold. Det andre er basert på hvordan ulike former for interkommunale samarbeidsordninger påvirker de tradisjonelle demokratiske organene i kommunene. Når makt flyttes ut av kommunens rammer og inn i en ”ikke-folkevalgt” administrasjon, vil det være vanskelig å kalle prosessen demokratisk (Røiseland & Vabo 2016: 107).

Likevel vil organiseringen kunne kalles demokratisk dersom folket har mulighet til å velge sine representative politikere og disse politikerne klarer å styre administrasjonen i det interkommunale samarbeidet. Da vil det fortsatt bygge på de sentrale tradisjonelle demokratiske verdiene. Modellen under illustrerer prosessen mellom disse tre aktørene.



Modell 2: Relasjoner i organisering av offentlige tjenester

Det interessante i denne studien vil derfor være å studere forholdet mellom politikerne og administrasjonen. Jeg vil undersøke hvordan politikernes styringsmulighet påvirkes av hvordan administrasjonen er organisert.

2.2 Kommunal styringskjede og tradisjonell oppgaveløsning

For å kunne danne et helhetlig bilde av situasjonen vil det være vesentlig å se på hvordan det legges til rette for politisk styring av administrasjonen i en kommunal tjenesten. Jeg vil derfor starte med å ta en gjennomgang av hvordan det tradisjonelt sett organiseres i den kommunale styringskjeden.

Hvordan kommunene organiserer sin tjenester vil variere fra kommune til kommune. Likevel vil alle kommuner ha noen grunnleggende elementer til felles. Ikke alle deler av den kommunale styringskjeden blir relevant i denne oppgaven. Jeg vil derfor begrense meg til de relevante aktørene som er sentrale i organisering med og uten interkommunale samarbeid. Jeg vil først ta en gjennomgang av de felles elementene i styringskjeden, før deretter kobler interkommunalt samarbeid til styringskjeden.

2.2.1 Kommunestyre

Kommunestyret er det øverst politiske styringsorganet i kommunen. Styret forvalter det lokale selvstyret og har på det vis rett til å handle på vegne av kommunen. Styret sitter også med ansvar for hvordan makt blir brukt og delegerer oppgaver til andre kommunale organer. Styret har også ansvar for den økonomiske styringen av kommunen, som innebærer pålegg av skatt og utdeling av penger til ulike formål. Den økonomiske styringen skjer gjennom budsjettet. Budsjettet brukes som et instrument for langsiktig styring av kommunen og er bindende for disposisjonene til forvaltningen. Kommunestyret har også det øverste tilsynet med den kommunale forvaltningen. Kommunestyret kan endre vedtak fattet i andre politiske organer eller administrasjonen og forlange at saker blir fremlagt til orientering (Bukve 2012: 199-200). I forhold til interkommunale samarbeid, er det kommunestyret som har ansvar for rammen rundt de ulike samarbeidene. Det vil si at kommunestyret står til ansvar for de ulike samarbeidsavtalene knyttet til de ulike interkommunale samarbeidene som kommunene er involvert i.

2.2.2 Formannskapet

Formannskapet blir valgt av kommunestyret. Formannskapet tar seg av den daglige politikken og kontakten med forvaltningen, og fungerer som et saksforberedende organ for kommunestyret (Bukve 2012: 202-203). I følge kommuneloven §8 behandler formannskapet forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak.

2.2.3 Ordføreren

Ordføreren har status som et eget politisk organ, med klart definerte rettigheter og plikter. Det er ordføreren som kaller inn og leder møtene i kommunestyret, formannskapet eller fylkesting/fylkesutvalg. Ordføreren har i tillegg ansvar for å sette opp sakslister til møtene. Ordførerens hovedrolle er å være rettslig representant for kommunen. Dermed er det ordføreren som representerer kommunen utad og som rettslig forplikter kommunen med sin underskrift dersom dette ikke uttrykkelig er delegert til andre. Ordføreren har rett til å delta på møter i alle kommunale organ, men har ikke stemmerett med mindre han eller hun er valgt til medlem på vanlig måte. I følge § 9 i kommuneloven kan ordføreren gis myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker og i saker som ikke er av prinsipiell betydning (Bukve 2012: 202).

2.2.4 Rådmannen

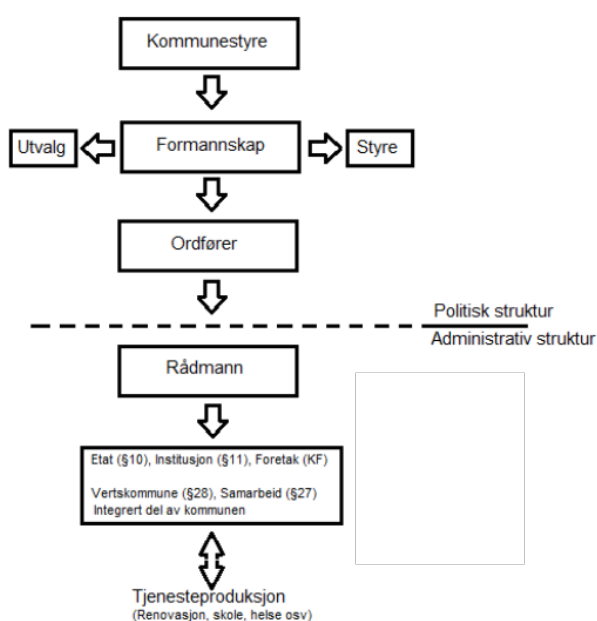
Rådmannen er den øverste lederen for kommunenes administrasjon. Rådmannen har en viktig oppgave i å se til at saker som legges frem ikke strider mot lover, forskrifter og instruksjoner. Kommuner kan selv velge hvordan de vil organisere administrasjonen, likevel er det rådmannen som har ansvar og kontroll over administrasjonen. Ellers kan kontrollutvalg, kommunestyret eller fylkesting ha ansvar for kontroll av den samlede forvaltningen. Rådmannen har en saksforberedende rolle overfor politikerne i kommunen. Normalt sett får rådmannen delegert myndighet fra kommunestyret til alle ikke-prinsipielle saker og hvor ikke særlovgiving har definert myndighet til andre. Delegert myndighet fra kommunestyret kan så videre delegeres fra rådmann og ned i den kommunale administrasjonen til sektorledere som for eksempel teknisk sjef eller undervisningssjef og videre ned til virksomhetsledere (Bukve 2012: 113-114).

2.2.5 Organisering i kommunale etater

Etater kan sammenlignes med de statlige direktoratene og er en del av offentlig forvaltning. Årsaken til at det opprettes ulike etater er for å samle like tjenester under en felles administrasjon, for å unngå det som mange vil omtale som fragmentert administrativ organisering. Etatene er underlagt kommunestyret og skal gi faglige vurderinger og sørge for den daglige driften innenfor sitt spesialområde (Hansen T. 2015) . Tjenesteytende virksomheter som omfatter hele byen eller har et særskilt fagansvar, organiseres ofte som

etater eller fagavdelinger. Etatene har ansvar for at tjenestene drives med forsvarlig kvalitet og at tjenestetilbudet er tilstrekkelig for behovet i kommunen.

Kobler vi samme de aktørene jeg nå har tatt en gjennomgang av, får vi modellen under (modell 3). Modellen illustrerer den tradisjonelle styringskjeden, når oppgaver organiseres i etater og interkommunale samarbeid. Ut i fra modellen ser vi at oppgavene løses utenfor den kommunale styringskjeden. Dersom kommunen velger å løse tjenesten innenfor egen etat eller driftsorganisasjon, blir tjenesten en integrert del av styringskjeden. Dermed blir det politiske styringsbildet endret. Styringskjeden med integrerte etater innenfor egne kommunegrenser består i hovedsak av de fire fasene jeg beskrev tidligere i oppgaven: 1) Borgerne velger politiske representanter, 2) Politikerne følger opp budskapet fra velgerne, 3) Administrasjonen setter i gang politiske vedtak og 4) Borgerne vurderer hvorvidt tiltakene svarer til forventningene. Det er en tett kobling mellom de ulike fasene og organene i kommunen (Leknes mfl. 2013: 13).



Modell 3: Den kommunale styringskjeden

Modellen fremstiller en forenklet idealmodell, som bare i avgrenset grad vil gjenspeile saksgangen og politiske prosesser, slik de går for seg ute i kommunene. Modellen er dynamisk fordi den også inneholder en mekanisme for tilbakemeldinger ved misnøye.

Dersom borgerne ønsker en annen eller en bedre utført politikk, kan de skifte ut representantene i kommunestyret ved kommunevalget hvert fjerde år. Likevel ser vi at denne modellen følger samhandlingsmåten i forvaltningsfeltet det som Scharf (1997) kaller organisasjons logikk. Organisasjoner er enheter som er opprettet for å nå bestemte mål. Organisasjonsmedlemmene er forpliktet til disse målene og de styrte har autoritet til å tildele oppgaver og se til at organisasjonen handler i tråd med overordnet mål og verdier. En slik modell er hierarkisk styrt ettersom enkelte er overordnet (styrende) og andre er underordnet (styrte). Offentlig forvaltning har de særtrekk at de får hovedmålene sine definert gjennom politiske vedtak. Administrasjonen handler derfor på vegne av politikerne og står ansvarlig ovenfor de, for det organisasjonen gjør. De direkte tjenesteprodusentene er underordnede ledd i organisasjonene, med ansvar for å sette i verk overordnet vedtak og strategier. Innbyggerne påvirker forvaltningen først og fremst indirekte, gjennom at de velger og påvirker politikerne (Bukve 2012: 87).

Offentlige tjenester kan løses i kommunale etater innenfor egne kommunegrenser, eller gjennom ulike interkommunale samarbeid på tvers av kommunegrenser.

Organisasjonsformene representerer to ytterpunkter i kommunal oppgaveløsning. En etatsmodell vil bli en inkludert del av den kommunale styringskjede, mens et interkommunalt samarbeid plasseres utenfor den tradisjonelle styringskjede. Hvordan påvirker dette forholdet mellom administrasjonen og politikerne?

3. Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt betyr at en handling finner sted mellom kommuner, til forskjell fra en handling som skjer innenfor de formelle rammene til en enkelt kommune. Vanligvis vil dette defineres som at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring (Jacobsen 2014: 15). Gjennomsnittlig deltar alle norske kommuner i 11 interkommunale samarbeid. I Norge er det dobbelt så mange interkommunale samarbeid som det finnes kommuner (Leknes mfl. 2013: 10). Likevel må ikke interkommunale samarbeid tas for å være et nytt fenomen. Ser vi tilbake til 1921 ble det innført en generell paragraf som tillot kommunene å opprette et felles styre for løsning av driftsrelaterte oppgaver. Det faktum at det i det hele tatt ble innført en egen paragraf for samarbeid indikerer at omfanget var stort allerede da. Vi finner eksempler på samarbeid mellom kommuner helt tilbake til 1800-tallet på områder som vedlikehold av veier, vannforsyninger og fattigvesen. Disse samarbeidene

var likevel begrenset og vi kan derfor ikke sammenligne de med dagens interkommunale samarbeid (Jacobsen 2014: 17).

Årsak til samarbeid vil variere mellom kommunene. Vi kan grovt dele intensjonen med samarbeid inn i to underkategorier, styrings- og produksjonssamarbeid. Styringssamarbeid er politiske og/eller rent administrative og samarbeid som foregår på tjenesteytende nivå. Produksjonssamarbeid er tjenesteytende, det vil si at de er opprettet for å produsere en tjeneste som en kommune har ansvar for (Jacobsen 2014: 15).

3.1 Ulike modeller for interkommunalt samarbeid

Formålet med å se på ulike modeller for organisering av interkommunale samarbeid er å vise at ulike modeller er knyttet til den muligheten politisk nivå har for deltaking og styring av interkommunale samarbeid. Valg av modell vil påvirke grad av fristilling fra kommunen og det politiske nivå. Organiseringen får med andre ord konsekvenser for samhandlingen mellom politikerne og administrasjonen. Dette er fordi noen former for organisering krever at nye strukturer dannes, mens i andre tilfeller vil det kun være snakk om forpliktende avtaler. Grad av felles styring, der egne interkommunale organer kan være ansvarlige for utforming av politikk og myndighetsutøvelse, vil dermed varierer. Samarbeidet er frivillig, og det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan en vil organisere samarbeidet.

De vanligste modellene for interkommunale samarbeid er kommuneloven § 27, kommuneloven § 28, interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS). Det finnes andre former for samarbeid, men disse vil ikke være relevante i min oppgave og vil derfor ikke bli gjennomgått her. Organiseringsformen man velger vil som regel gjenspeile formålet med samarbeidet, som kan være for å utvikle bedre og mer effektive tjenester for befolkningen, av samfunnsmessig karakter eller utvikling av regionen. Hovedskillet mellom disse formene for organisering er grad av beslutningsmyndighet og hvorvidt nye interkommunale strukturer dannes.

3.1.1 Kommuneloven § 28

Kommuneloven § 28 åpner for to ulike former for vertskommunesamarbeid, nemlig §28 b administrativt vertskommunesamarbeid og §28 c vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (Kommuneloven 1992: §28). Sistnevnte legger til rette for at

deltakerkommunene kan opprette et felles folkevalgt nemnd der deltakerkommunene kan delegerer myndighet til nemnda til å gjøre vedtak i saker av prinsipiell betydning, eller nemnda kan delegerer myndighet til vertskommunens administrasjon til å gjøre vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning (Kommuneloven 1992: §28c).

Den førstnevnte formen §28 b, administrativt vertskommunesamarbeid, baserer seg på at ” *[e]n kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.*” (Kommuneloven 1992: §28b). Vertskommunen kan ikke ta avgjørelser uten samarbeidskommunene sin delegasjon av myndighet. Delegasjon av myndighet til vertskommunen skjer ved at kommunestyret gir instruks til rådmann/administrasjonssjef i egen kommune, som igjen gir delegasjon til rådmann/administrasjonssjef i vertskommunen (Kommuneloven 1992: §28b). Kommunestyret og politisk nivå er på denne måten direkte involvert i styring og kontroll av samarbeidet. Vertskommunesamarbeid åpner for samarbeid innenfor myndighetsoppgaver som barnevern, helse- og omsorgstjenester og miljø for å nevne noen.

3.1.2 Kommuneloven § 27

§ 27- samarbeid er en åpen og fleksibel løsning og derfor har denne samarbeidsformen dukket opp i en rekke ulike kommunale sektorer (Leknes mfl. 2013: 42). Hovedprinsippet i § 27 er som følger (Kommuneloven 1992: §27):

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

Paragrafen legger noen føringer for hvordan samarbeidet skal styres og organiseres. Likevel er disse føringene lite detaljerte og gir derfor stor lokal variasjon (Jacobsen 2014: 85). Det er ofte samarbeid om driftsoppgaver kommunene ønsker å regulere. I henhold til § 27 må kommunene opprette eget styre, for å løse felles oppgaver. Det er kommunestyret som gir myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Kommunene i samarbeidet kan «med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale

samarbeid og kreve seg utløst av det». Samarbeidet må ha et styre, hvor alle deltakende kommuner skal være representert. Private og statlige aktører kan ikke delta i §27-samarbeid. §27-samarbeid kan ha en daglig leder og en administrasjon, dette gir rom for ulik grad av organisatoriske muligheter. §27-samarbeid kan dermed være en egen organisatorisk enhet (Jacobsen 2014: 85).

Som følge av at paragrafen er fleksibel kan den tilpasses lokale forhold. Ulempen med §27-samarbeid, er at det er mulighet for stor variasjon, noe som kan føre til at det blir vanskelig å danne seg et samlende oversikt over de ulike samarbeidene. Den manglende oversikten kan også virke problematisk ovenfor politisk og administrativ styring (Jacobsen 2014: 86).

3.1.3 Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap er i stor grad fristilt fra direkte politisk styring som følge av at modellen i liten grad er underlagt politisk nivå. Denne samarbeidsformen stammer fra Lov om interkommunale selskaper (1999). Loven fastslår at deltakerne i interkommunale selskaper er avgrenset til å gjelde kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper (Lov om IKS, 1999:§1). Det politiske engasjementet i IKS gjør seg gjeldene gjennom § 4 Selskapsavtale, der det kommer frem at IKS skal ha en skriftlig selskapsavtale vedtatt av fylkestinget eller kommunestyret (Lov om IKS 1999:§4). I tillegg skal IKS, i følge § 6 Representantskapet og dens sammensetning, ha et representantskap der alle deltakerne er representert med minst en representant oppnevnt av kommunestyre eller fylkesting (Lov om IKS 1999:§6). Gjennom representantskapet utøver deltakerne sin myndighet.

”Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet” (Lov om IKS 1999: §7). Deltakerne har ikke noe myndighet over selskapet annet enn gjennom representantskapet. Den politiske styringen i IKS er dermed avgrenset, men ikke fraværende (Leknes mfl. 2013: 19).

3.1.4 Interkommunale aksjeselskap (AS)

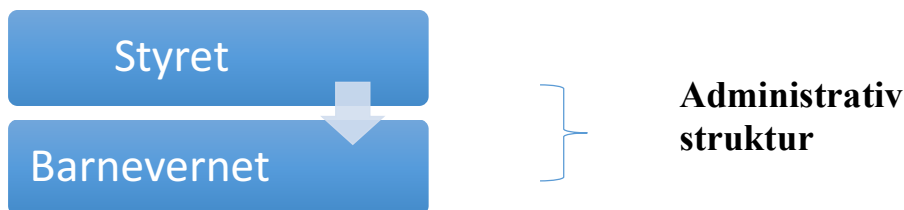
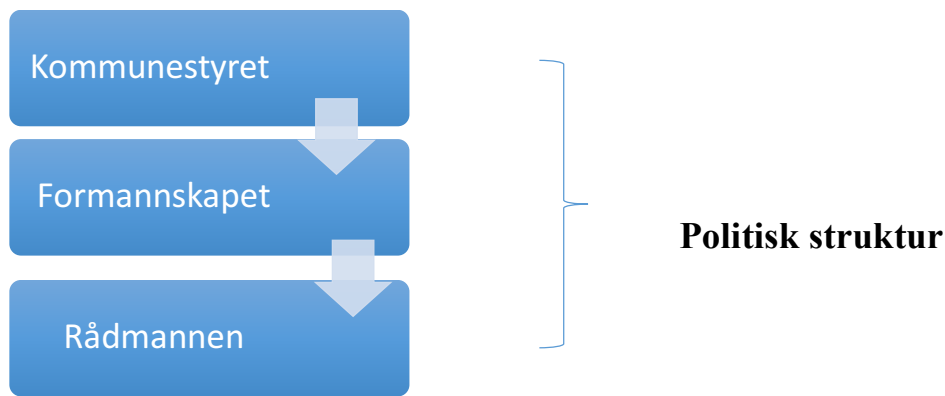
Av disse fire modellene er aksjeselskap den modellen som i størst grad avgrenser politisk styring og kontroll. På lik linje med andre aktører kan kommuner inngå som aksjonær i aksjeselskap. Dette kan være med andre kommuner, fylkeskommuner, andre offentlige rettssubjekt eller private aktører, eller der kommunene er eneste aksjonær (Aksjeloven 1997, Ot.prp. nr. 53 (1997-98): 3.1). Andre kommuner må inngå som aksjonærer for at

aksjeselskapet skal være interkommunalt. Aksjelovens §1.1 om aksjeselskaps virkeområde (Aksjeloven 1997), sammen med kommunelovens §2 (Kommuneloven 1992) "[...] kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover" regulerer kommunalt eierskap i aksjeselskap. Det vil si at kommunen er underlagt bestemmelser i og regulere etter aksjeloven og ikke etter kommunelovens bestemmelser om kommunale virksomheter (Ot.prp.nr.53 (1997-98): 3.1.2, Kommuneloven 1992). Kommunestyret eller politiske organ har ingen direkte innflytelse over styring av aksjeselskap, så sant de ikke har medlemmer i styret. Dette er fordi denne innflytelsen er tillagt styret i selskapet og administrerende direktør (Aksjeloven 1997: kap. 6). Likevel kan det være stadfestet i vedtektene at somme saker av forvaltningsmessig art må godkjennes av generalforsamlingen (Aksjeloven 1997: Kap. 6, Ot.ptp.nr.53 (1997-98):3.1.4). I kraft av sin rolle som offentlig myndighet, kan kommunen derimot øve innflytelse på aksjeselskap gjennom kommunale reguleringer og bestemmelser etter alminnelig offentlig rettslig rammeloavgjeving. I tilfeller hvor kommunen gir økonomisk støtte til selskapet kan kommunen stille vilkår for støtten (Ot.ptp.nr. 53 (1997-98): 3.1.6). I aksjeselskap er kommunen sin mulighet til å styre kraftig avgrenset.

3.2 Hvordan påvirkes styringen?

I tråd med den demokratiske styringskjeden er logikken klar: Politikerne skal styre, og administrasjonen skal iverksette. Kommuneadministrasjonen er en iverksettingsorganisasjon som står ansvarlig overfor politisk valgte styringsorgan. Selv om kommuner velger å organisere offentlige tjenester gjennom samarbeid, forutsetter demokratisk styring at politikerne kan holde administrasjonen ansvarlig (Bukve & Offerdal 2002:17). Spørsmålet blir dermed hvordan interkommunale samarbeid påvirker den politiske styringen.

Som jeg nevnte tidligere vil tjenester som er organisert innenfor kommunale etater bli en integrert del av den tradisjonelle styringskjede. En tjeneste som organiseres gjennom samarbeid vil ikke integreres på samme vis. Når offentlige tjenester flyttes ut i interkommunale samarbeid, skjer det noe med den tradisjonelle styringskjeden. Som modellen på neste side illustrerer opprettes et skille mellom politisk- og administrativ struktur. Dette medfører et større gap mellom politikerne og administrasjonen. Den sentrale forskjellen er knyttet til større avstand mellom politikerne og administrasjonen og økt autonomi til administrasjonen i tjenesten (Jacobsen 2014: 165). Modellen illustrerer det gapet og skillet som oppstår når tjenester organiseres utenfor den tradisjonelle styringskjeden.



Modell 4: Interkommunalt samarbeid i den kommunale styringskjeden

Økt avstand mellom politikerne og administrasjonen medfører både fysiske og formelle forskjeller. Med fysiske forskjeller menes det at tjenestens kontor ofte flyttes fra de ulike samarbeidskommunene, til den kommunen som har ansvar for tjenesten. Dette medfører større avstander mellom politikerne i de kommunene som gir fra seg ansvar til administrasjonen i den ansvarlige kommunen. Dette vil igjen kunne gi praktiske utfordringer i forhold til at politikerne må dra lenger for å ta direkte kontakt med tjenesten, som igjen vil kunne påvirke den politiske styringen.

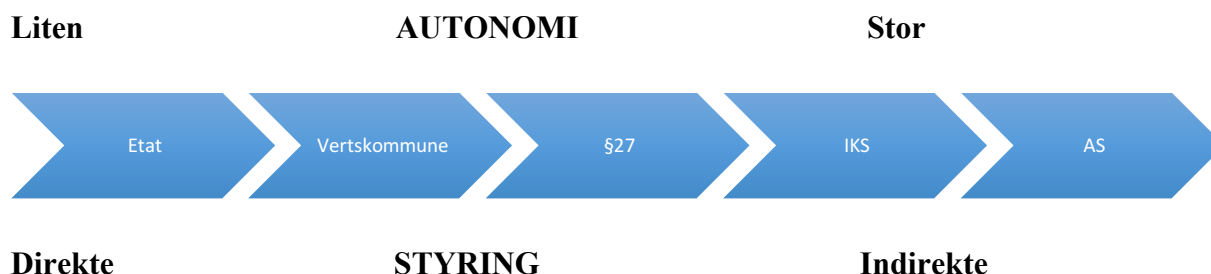
En annen sentral utfordring med interkommunale samarbeid er autonomi. Autonomi vil si i hvor stor grad administrasjonen i tjenesten er selvstendig og selvstyrende fra de politiske "eierne". Autonomi handler i generelle trekk om grad av beslutningsmyndighet hos et organ og hvorvidt de kan utrede, ta initiativ og fatte egne vedtak. Dersom administrasjonen i en tjeneste har høy grad av autonomi, vil det være naturlig at administrasjonen sitter med mye myndighet. Denne myndigheten vil være i forhold til hvilke saker som skal opp til utredning, hva som skal diskuteres og hva slags vedtak de selv skal fatte og legge føringer over. Økt grad av autonomi vil kunne medføre at valg blir tatt utenfor den tradisjonelle styringskjede og politikerne i større grad må kontrollere tjenesten for å kunne lokalisere makt og ansvar.

Dermed oppstår det også formelle forskjeller når tjenester organiseres interkommunalt (Baldersheim & Rose 2014: 256).

Politikernes kontroll og oversikt er likevel viktig ettersom kommunene alltid vil stå i et politisk ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. De folkevalgte i kommunen som deltar i et samarbeid, vil alltid ha et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de ytelser og tjenester som de etter loven har krav på (Kommunal- og regionaldepartementet). Det blir dermed interessant å se på hvordan politikerne løser denne utfordringen, og hvordan interkommunale samarbeid eventuelt påvirker den politiske styringen.

Antakelsen er at overflytting av makt og myndighet til ulike samarbeid vil ”hule ut” de tradisjonelle demokratiske arenaene, i dette tilfellet kommunestyrene. Likevel vil man i oppstarten av et interkommunalt samarbeid, stå fritt til å kunne designe samarbeidet slik man ønsker i forhold til å sikre balanse mellom politisk styring og grad av autonomi. Hvor tyngdepunktet havner, bestemmes av hvilken type samarbeid man velger. Modellen under illustrerer de ulike løsningene for organisering i kommunesektoren i forhold til hverandre og i forhold til politisk kontroll og autonomi. Selv om modellen antyder grad av politisk styring og autonomi, er det ikke automatisk noe som vil prege de ulike organisasjonsformene. Spørsmålet er i hovedsak knyttet til hvilke styringsmuligheter politikerne har og til hvilken grad de benytter seg av de tildelte verktøyene.

3.3 Politisk kontroll og autonomi i interkommunale samarbeid



Modell 5: Grad av styring og autonomi i organisering av tjenester (Jacobsen 2014:165)

Som nevnt innledningsvis mener Jan Tore Sanner at en flytting fra kommunal etatsorganisering til ulike modeller lengre til høyre i aksene (modell 5) er en svekking av demokratisk styring. Under dette ligger det en implisitt antakelse om at direkte styring er bedre, mer effektiv og demokratisk sammenlignet med indirekte former for styring. Basert på dette står likevel kommunen fritt til å selv velge hvilke organiseringsformer de ønsker. Dermed vil de kunne velge hvilken styrke de ønsker på grad av autonomi og politisk styring.

Likevel kan det kort nevnes at oppgavene som skal utføres vil kunne sette noen føringer for valg av modell. Det går nemlig et prinsipielt skille mellom samarbeidsområder som innbefatter offentlig myndighetsutøvelse, slik det er definert i forvaltningsloven § 2. Det vil si vedtak som har betydning for innbyggernes rettigheter og plikter og annen virksomhet. Det er her man møter de største behovene for at samarbeidsmodell ivaretar demokratisk innflytelse, legitimitet og rettssikkerhet. Disse kravene gjelder særlig innenfor oppgaver hvor det stilles strenge krav til saksbehandling. Ved slike oppgaver påbyr kommuneloven at vertskommunemodellen benyttes (Kommunal- og regionaldepartementet). Slik vi ser i *modell 5* på side 19, ligger etatsmodell og vertskommunesamarbeid tett ved siden av hverandre. Etatsmodellen har ifølge modellen et snev mer av direkte styring og litt mindre autonomi, enn hva vertskommunemodellen har.

Hvordan vil grad av autonomi og politisk styring påvirke forholdet mellom administrasjonen og politikerne? Er det etablert tilbakemeldingssystemer som sikrer tilstrekkelig informasjon til ledelsen for å forebygge økonomiske problemer, manglende forutsigbarhet i saksbehandlingen og varierende kvalitet på de tjenester som vertskommunen yter? Hvordan klarer politikerne å skape politiske roller som både tar hensyn til politikernes behov for styring og de administrative enhetenes behov for selvstyre og begrenser innblanding i tjenesteproduksjonen? For å svare på disse spørsmålene må vi først finne ut hva som trengs for å kunne styre noen.

4. Hva er styring?

Hva er det egentlig som gjør det mulig for aktør A å styre aktør B, eller i mitt tilfelle politikernes mulighet til å styre administrasjonen i en kommunal tjeneste? Styring kan forstås som en aktivitet som tar sikte på å etablere handlingskjeder. For å styre setter man en bestemt kurs mot et mål, for å så underveis ta de grepene som trengs for å nå målet. Prosessen kan

sammenlignes med styring av fritidsbåten på hytten. Når vi styrer båten vrir vi på rorpinnen eller rattet, gjennom et enkelt mekanisk eller mer komplekst hydraulisk system, påvirker man bevegelsene til båten på vannet. Når vi sammenligner styring med fritidsbåten kan det virke relativt enkelt å styre, ettersom styringen skjer fra et bestemt sentrum gjennom styrmannen eller båtføreren. Styringen skjer også direkte gjennom mekanismer som sikrer presis koordinering mellom bevegelsene til styrmannen og roret. I tillegg er det snakk om et sammenhengende system, der styrmannen mottar informasjon om kursen via sansene og kan justere styringen etter denne informasjonen. Det er ikke gitt at styring er så enkel og oversiktlig, særlig ikke i mer komplekse system (Bukve 2012: 67).

I svært få tilfeller skjer styringen fra et sentrum med full autoritet til å fastsette mål. Mål vil være vanskelig å konkretisere og ofte variere i et system med ulike aktører. Prioriteringer mellom ulike mål i et komplekst system er også en utfordring og styringen vil sjeldent skje gjennom et iverksettingsapparat som er kontrollert av et sentrum. Det finnes ikke enkle og tydelige mekanismer for kontroll og ansvar og det kan heller ikke forventes at styringen bygger på fullstendig informasjon. Informasjonen kan være misvisende som følge av at aktørene i systemet gir mangelfull tilbakemeldinger og fordi informasjonen om komplekse system blir omfattende og vanskelig å tolke. Noe av det som også gjør politisk og administrativ styring komplisert, henger sammen med at folk ikke er mekaniske innretninger, slik som tannhjulet i et styringssystem. Styring av mennesker er i prinsippet mer usikkert enn mekanisk styring. De som blir styrt kan handle diskursivt og strategisk på andre måter enn det de styrende forventer (Bukve 2012: 67).

Hittil i oppgaven har vi sett at problematikken dreier seg om hvilke styringsmuligheter politikerne har overfor administrasjonen. For at en tjeneste skal kunne kalles demokratisk, må det lokaliseres makt og ansvar. For å kunne gjøre det må det være et klart forhold mellom de styrte og styrende. Det er ikke til i å undergrave at den valgte representant, politiker og nøkkelaktør i enhver demokratisk institusjon, er i en kraftig skvis for tiden. Kompleksiteten er overveldende og politikerne erkjenner at de ikke kan styre alt. Vi får en poly-sentrert offentlig sektor, der utallige institusjoner innehar ansvar og oppgaver, med vekslende grad av autonomi. Hvordan skal vi kunne kontrollere de som har makt i samfunnet under denne situasjonen som kan oppleves å være preget av manglende oversikt og kompleksitet? Kontrollen med makthaverne står alltid sentralt i et demokrati. Den engelske termen ”accountability” dekker dette fenomenet, og direkte oversatt betyr det *å stilles til regnskap*. I

litteraturen vil vi finne at ”accountability” representerer et bredt begrep og inn under dette vil vi finne overlappende termer som overvåking, kontroll og sanksjoner (Busch et.al. 2001: 306).

For å kunne prate om ”accountability” må kontrollen innebære en eller annen form for konsekvenser for den kontrollerte. Dette medfører at det oppstår maktrelasjoner, hvor styrende (politikeren), rår over former for sanksjoner som kan settes inn overfor den styrte (administrasjonen) for å påvirke atferd i en ønsket retning. Disse sanksjonene behøver ikke nødvendigvis å være formalisert for å virke, selv om legaliteten er viktig som hjemmel. Poenget er gjerne at en maktaktør vet at noen har rett, formelt og moralsk og vil kunne stille den kontrollerte til regnskap dersom ansvar misbrukes, eller kvaliteten på arbeidet er under forventet standard (Busch et.al. 2001: 306).

Å føre kontroll med de styrte henger også tett sammen med legitimitet, som også er nært knyttet til demokratiet som styreform. Legitimitet kan defineres som den moralske basis for maktutøvelsen. Dette innebærer et bånd mellom de styrende og styrte, hvor vi snakker om et tillitsforhold. Legitimitet knyttes til borgernes tanker og tro om det politiske system. Det handler om troen på at beslutningsprosessene, vedtakene, iverksettelsen av disse og ikke minst at resultatene er gode. I et demokrati er makten kort og godt avhengig av legitimitet. Folket bestemmer selv makthaverens legitimitet. Dersom borgerne mister troen på beslutningsprosessenes forløp og innhold, taper de styrende legitimitet og autoritet. Autoritet forbindes derfor med legitim maktutøvelse. Hvis et politisk system mangler mekanismer som sikrer at politiske og administrative ledere stilles ansvarlig, vil det bre seg en usikkerhet angående legitimiteten (Busch et.al. 2001: 306).

Vi kan derfor si at styring er tett knyttet til ansvar og i et demokrati vil politikerne stå ansvarlig. For at politikere skal holde sin administrasjon ansvarlig, forutsettes det at politikerne har mulighet til å samle inn informasjon om administrasjonens handlinger og sanksjonere disse hvis de oppleves som uønskede. Igjen blir det essensielle spørsmålet hvorvidt interkommunal organisering gjør politisk styring mer problematisk, sammenlignet med tradisjonell kommunal organisering. For å finne ut av det må man se på hva som kreves for å styre noen.

4.1 Hva trengs for å styre noen?

For å kunne styre noen må man ha tre grunnleggende elementer på plass. For det første må man fastsette mål, for det andre må man ha tilgang til informasjon. For det tredje må man ha tilgjengelige virkemidler og muligheter til å anvende disse dersom man ønsker å endre kursen. Det klassiske og normative skillet mellom politikk og administrasjon i statsvitenskapen har vært at politikerne fatter rasjonelle vedtak og administrasjonen lojalt iverksetter politikernes vedtak i tråd med målsettingene. For noen er dette et ideal som bør etterleves og for andre er dette et ideal som i beste fall kan etterstrebnes. Aktørene har nemlig begrenset rasjonalitet og administrasjonen kan påvirke vedtak og iverksetting. Styring kan dermed riktignok ses på som hvordan politikk og administrasjon viker sammen på organisering og virkninger av offentlige tjenester.

4.1.1 Mål

Offentlige tjenester er alltid opprettet for å løse en eller annen form for oppgave, eller for å fylle en funksjon. Når en tjeneste konstrueres, må det avklares hvilke oppgaver tjenesten skal ta seg av, hva man ønsker å oppnå, og hvordan man skal klare å oppnå det man ønsker. Tjenesten setter seg altså mål som beskriver hva de ønsker å oppnå og utformer strategier som skal lede til målet. En målsetting kan derfor beskrives som en ønsket fremtidig tilstand.

Mål brukes fordi det forventes å påvirke atferd, resultater og virkning. Dette kan skje på flere måter. For det første uttrykker mål beslutningstakernes preferanser gjennom prioriteringer og kan brukes i valget mellom ulike alternative beslutningsprosesser. For det andre brukes mål som rettesnor for dem som skal iverksette politikken når et vedtak er fattet. For det tredje kan målformuleringene brukes i resultatvurdering og evaluering av offentlig politikk (Johnsen 2007: 135).

Måloppnåelse er at resultatene av et tiltak (virkningene av tjenesten) er i samsvar med beslutningstakernes preferanser for tiltaket. Resultatet må da kunne måles og vurderes som en målgruppes endring i tilstand over tid. For at målene skal kunne evalueres, er det derfor nødvendig at er presist formulert. Til det formålet kan vi utforme et nytt begrep, målsetting, som er en operasjonalisering av en målformulering. I praksis er det ofte liten oppmerksomhet rundt hva et mål er, og hvordan mål bør formuleres for at det skal kunne virke styrende på en meningsfull måte. Operasjonalisering av målene er likevel ikke alltid så enkelt, og det kan være krevende å komme frem til klare målsettinger. Når målene derimot er definert vil man

kunne desentralisere mye av oppgavene. Når *hva* er bestemt, kan *hvordan* under visse forutsetninger overlates til administrasjonen. Dette skillet mellom klare roller sammenfaller med idealet om et klart skille mellom politikk og administrasjon, eller styrende og styrte (Johnsen 2007: 137).

Mål blir ofte dokumentert i planer, men planer betyr ikke alltid iverksetting. Offentlige tjenester vil i stor grad måtte forholde seg til motstridende hensyn når det skal utformes mål. Tjenestene skal leve opp til visse demokratiske idealer, likebehandling, forutsigbarhet, deltakelse fra berørte parter og befolkningen generelt og de skal formidle sentrale samfunnsverdier. I tillegg skal de drives mest mulig kostnadseffektivt. Basert på disse idealene ligger det et mangfold av mulige konflikter. Krav om effektivitet vil ofte stå i motstrid til krav om likebehandling. Hvorav det første kravet ofte vil føre til et behov for rask, lokal tilpasning, mens det andre kravet vil føre til større vektlegging av regelverk, formelle prosedyrer og skriftlig saksbehandling. Problemene som oppstår kan sammenlignes med prinsippal-agent problematikken hvor prinsippalen og agenten har ulik målstruktur (Johnsen 2007: 139)

4.1.2 Informasjon

For at de folkevalgte skal kunne utøve en viss grad av styring over de oppgavene som er lagt til interkommunale samarbeid, er de avhengig av tilgang til informasjon fra tjenesten. Informasjon er et viktig virkemiddel for styring, koordinering og kontroll. Det forutsetter derfor at det foreligger informasjon om hva som skjer i tjenesten. For at noen skal kunne tilpasse seg andre, må man vite hva andre har gjort eller hva de vil gjøre. En slik form for informasjon kommer bare frem hvis kommunikasjonen i organisasjonen fungerer tilfredsstillende. Etterhvert som man går bort fra hierarkiske strukturer, blir kommunikasjonen desto viktigere for hvordan styringen fungerer (Jacobsen & Thorsvik 2013: 301).

Tradisjonelt har det vært vanlig å skille mellom kanaler for skriftlig og muntlig informasjon. Den største forskjellen mellom de er evnen til å formidle rik informasjon. Ulempen med skriftlig informasjon, som for eksempel rapporter og årsmeldinger, er at de gir relativt begrenset mulighet til å formidle ”rik informasjon”. Det vil si at det er begrenset hvor mye informasjon som kan overføres i en melding. Administrasjon vil så kunne unnlate å rapportere enkelte ting, som gir ufullstendig informasjon til politikerne. Dessuten går det vanligvis lang tid før sender får tilbakemelding fra mottaker når man kommuniserer skriftlig. Muntlig

kommunikasjon derimot gir mulighet til å formidle rik informasjon og gi rask tilbakemelding. Flere studier av kommunikasjon i organisasjoner viser at de aller fleste, hvis de kunne velge fritt synes at muntlig ansikt-til-ansikt kommunikasjon er den mest effektive form for kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik 2013: 285). Med dette utgangspunktet kan vi videre skille mellom direkte og indirekte tilgang til informasjon. Direkte tilgang til informasjon vil være når politikerne går inn og kommuniserer ansikt-til-ansikt med administrasjonen. Mens indirekte informasjon vil være når administrasjonen rapporterer gjennom rapporter, årsmeldinger, brev etc.

Mellom politikk og administrasjon vil det kunne oppstå informasjonsasymmetri som gir grunnlag for strategisk atferd. Denne synsvinkelen ligger til grunn for ”public choice”-retningen sine studier av politisk styring og samspillet mellom politikk og administrasjon. Resonnementet går ut på at fagfolk, eller administrasjonen i ”public choice”-terminologien, er egoistiske aktører som maksimerer sine egne interesser. Det kan de gjøre ved å maksimere budsjettene på en sektor, som er grunnlaget for flere jobber, opprykk til bedre betalte jobber og mer interessante oppgaver. Etersom administrasjonen er bedre informert enn politikerne, kan administrasjonen manipulere informasjon til egen fordel. Kommunikasjonen blir pervertert fordi aktøren ikke alltid mener det de sier, men argumenterer strategisk for å hevde sine egne interesser (Johnsen 2007: 111). Dette ligner også på det problemet innenfor prinsippal-agent teori hvor det oppstår asymmetrisk informasjon mellom partene. Ut i fra denne forståelsen blir utfordringen for politikerne som skal styre fagfolkene, hvordan de kan utforme insentiver som gjør at det lønner seg for administrasjonen å følge opp de politiske vedtakene. Målstyring, evalueringer og mulighet til å disponere innsparte midler fritt, er virkemidler som ofte blir brukt i denne sammenheng (Bukve & Offerdal 2002: 56).

4.1.3 Virkemidler

Politikerne kan ses på som en organisasjon som produserer prat, og administrasjonen kan ses på som en organisasjon som produserer handling. Mellom disse to organisasjonene kan det oppstå buffere. Hvilke virkemidler har politikerne tilgjengelig for å kunne påvirke atferd og endre kursen i en tjeneste?

Helt generelt kan vi si at styring er knyttet til å kanalisere atferd i en ønsket retning. Helt grunnleggende er det at noen styrer og andre blir styrt. Dette kan innebære bruk av makt i de tilfeller det er uoverensstemmelser mellom styrende og styrt. Ladegård og Vabo (2011)

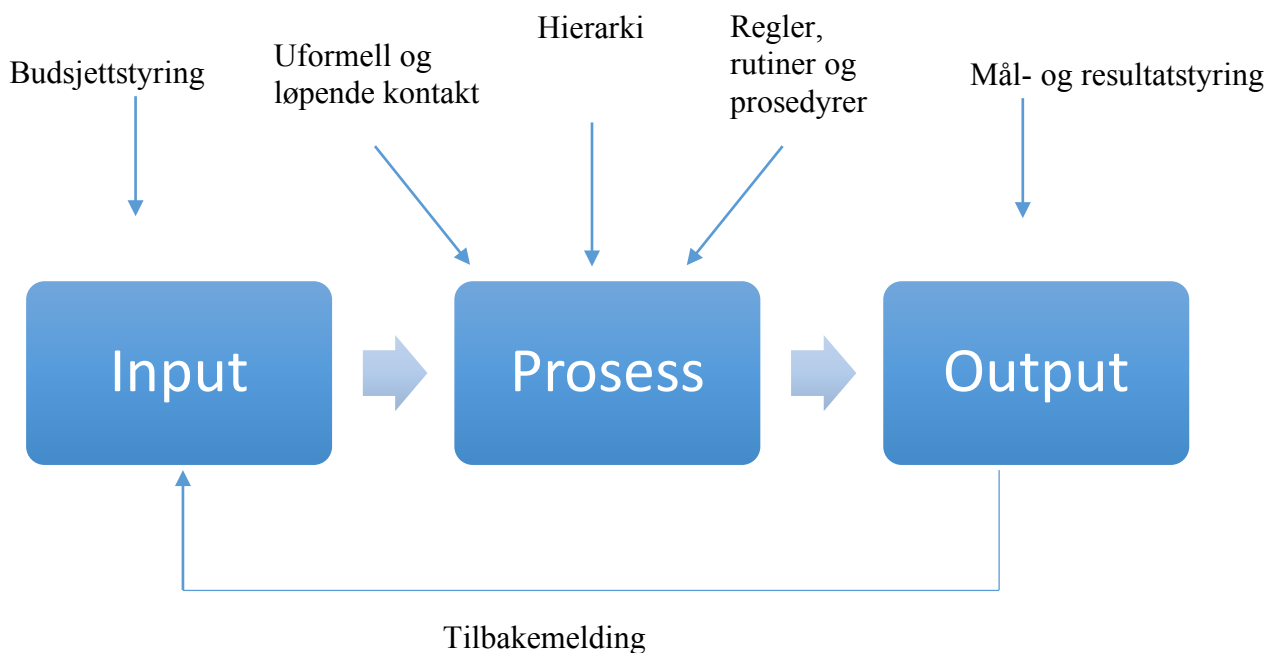
avgrenser styring til de mer systemorienterte virkemidlene for å kanalisere atferd, det vil si den måten styring organiseres på. For å identifisere virkemidler og styringsgrep fra kommunene legges Jacobsens (2014) redegjørelse av styring til grunn. Styringsgrepene er sammenfallende med indikatorer i andre studier (Holmen & Hanssen 2013b: 32-33).

1. Budsjetstyring - budsjettstyring er en indirekte form for styring. Budsjettstyring bestemmer hvilke program, tiltak og aktiviteter som skal få ressurser. En fordel med budsjettstyring er at prosessen kan uttrykkes i penger, som er et språk som er enkelt å forstå. En annen fordel er at budsjettprosessen fungerer som en buffer mellom politikerne som produserer ”prat” og administrasjonen, som iverksetter ”handling” (Johnsen 2007: 106).
2. Regler, rutiner og prosedyrer - anses også som en form for indirekte styring. Denne formen fastsetter regler, rutiner og prosedyrer for korrekt atferd. Gjennom dette styringsverktøyet vil man derfor kunne påvirke utfallet ved hjelp av strenge føringer for korrekt atferd.
3. Uformell og løpende kontakt - defineres som et direkte styringsvirkemiddel. Gjennom dette styringsverktøyet kommer man i direkte kontakt med de styrte og får tilgang til informasjon for å få oversikt og kontroll (Leknes et al 2013: 94).
4. Hierarki - er også en form for direkte styring. I et hierarki er det en direkte relasjon mellom den som styrer og den som blir styrt. Dette er et forhold som vil være gjeldende mellom kommunen og kommunale etater. Hierarkisk styring innebærer instruksjonsmyndighet som gir den styrende mulighet til å bestemme over den styrte. Styringen utøves gjennom at kommunestyret utøver ordre eller kommando til administrasjonen.
5. Mål og resultater - er en form for indirekte styring. I enkelte tilfeller er det ikke mulig å regulere atferd. Derfor vil det være nyttig å kunne måle og styre ut i fra oppnådde resultater. I denne konteksten manifesterer det seg som grep som blir gjort i etterkant, hvor man prøver å kanalisere atferd til neste gang. Dersom for eksempel kommuner er misfornøyde med måten en oppgave er blitt løst på, kan enkelte grep implementeres for å få et ønsket resultat til neste gang. Styringen utøves gjennom incentiver,

belønning og/eller straff som knyttes til oppnådde mål og resultater (Jacobsen 2014: 161-162).

Ut i fra disse fem formene for styring kan vi trekke et skille mellom direkte og indirekte styring. Skillet går i praksis mellom hierarki og uformell, løpende kontakt på den direkte siden og de andre styringsformene på motsatt side. Dersom man ønsker sterk styring, er det mulig å kombinere flere av styringsformer som da vil supplere hverandre (Jacobsen 2014:162).

Under har jeg tegnet en modell som illustrerer de ulike leddene i prosessen av en tjeneste. Det første leddet består av "input" som vil si innsats og ressurser, neste ledd er "prosess" som innebærer et sett av aktiviteter og til slutt får vi et sluttresultat gjennom "output". De enkle pilene fra styringsformene i modellen under antyder hvilke steg i prosessen styringsformene hovedsaklig vil påvirke. I praksis kan styringsformene påvirke flere steg samtidig (Johnsen, 2007: 105), likevel vil flere av verktøyene dominere i enkelte ledd. Budsjettstyring vil kunne påvirke "input"-leddet gjennom ressursinnsats. Uformell- og løpende kontakt, hierarkisk styring, regler, rutiner og prosedyrer vil kunne påvirke atferden i "prosessen". Deretter vil man kunne påvirke "output" gjennom mål- og resultatstyring. For å så til slutt kunne gi tilbakemelding til tjenesten.



Modell 6: Forenklet prosessmodell knyttet til styringsverktøy

Basert på det jeg nå har tatt en gjennomgang av, vil det være interessant å se om det finnes forskjeller i grad og mulighet for politisk styring, i tjenester som organiseres innenfor egne kommunegrenser kontra tjenester som organiseres i interkommunale samarbeid. Hvilke av leddene i prosessmodellen vil politikerne kunne styre i en kommunal organisering kontra i en interkommunal organisering?

4.2 Forventninger til funn basert på det teoretiske rammeverket

Basert på det teoretiske rammeverket knyttet til styring og ulikhetene i organisering i etater sammenlignet med samarbeid, ønsker jeg nå å trekke ut noen hypoteser som jeg skal undersøke nærmere i analysen. Hypotesene knyttes til de tre elementene for styring: mål, informasjon og virkemidler.

4.2.1 Aktørmangfold og målsetting

Når vi diskuterer kommunale tjenesters mål, strategier og formell struktur har vi ofte en tendens til å tenke på tjenesten som en mer eller mindre enhetlig aktør. En slik måte å betrakte tjenester på fører til en overvurdering av hvor enhetlig og samstemt tjenestene egentlig er, særlig i et samarbeid med flere aktører. Et interkommunalt samarbeid består av forskjellige aktører som kan ha ulike mål, ambisjoner og preferanser. Dette vil kunne medføre ulike syn på hva som er viktig og hvordan ting bør gjøres. Denne indre ulikheten gjør at tjenester, ofte bedre kan beskrives som interessekonflikter enn som harmoni og samarbeid. Kun i tilfeller av fullstendig politisk enighet kan vi vente oss klare og entydige mål. Målsettinger i offentlige tjenester vil inneholde kompromiss, motstridende elementer og uklarheter.

Et samarbeid bestående av flere aktører vil medføre mer interesseheterogenitet, ettersom aktørene i stor grad vil ha ulike interesser og prioriteringer. Jeg forventer dermed at det i et interkommunalt samarbeid vil være vanskeligere å komme frem til en felles klar målsetting. Som følge av denne problematikken vil målene i stor grad bestå av kompromiss og igjen da være mer uklare.

Hypotese 1: Målsettingene oppleves mer uklare i et interkommunalt samarbeid enn i en kommunal virksomhet.

4.2.2 Autonomi og informasjon

Interkommunalt samarbeid medfører større avstander mellom politikerne i samarbeidskommunene og administrasjonen. I tillegg til at administrasjonen i vertskommunen har mer autonomi enn hva den ville hatt dersom den var en integrert del av den tradisjonelle styringskjeden. For å kontrollere prosessene som foregår innad i en tjeneste, er kommunene avhengig av tilstrekkelig med informasjon for å kunne kontrollere virksomheten. Som beskrevet i teorikapittelet kan man innhente informasjon direkte, eller få informasjon tilsendt indirekte. Overvåking og tilgang til informasjon er som nevnt tidligere avhengig av politikernes kommunikasjonskanaler og rutiner med administrasjonen.

Avstanden mellom politikerne og administrasjonen gjør at aktørene ikke har lik tilgang til informasjon. Ved tradisjonell oppgaveløsning kan det tenkes at ledelsen har større mulighet til å observere den kommunale etatens handlinger, nettopp fordi det er en integrert del av styringskjeden og med kortere avstander. Avstanden mellom politikerne og administrasjonen gir strukturelle forskjeller og barrierer, ettersom det vil kreve mer for en politiker å dra til nabokommunen, enn det gjør for en politiker å dra innom nabokontoret.

Den økte avstand og autonomien som oppstår i et samarbeid, vil kunne gi større transaksjonskostnader som vil gjøre det mer omfattende for politikerne å få tilgang og innhente informasjon. Innenfor rammene av en kommune vil mange av de områdene det samarbeides om, være underlagt en av kommunenes administrative ledere og et av kommunens politiske utvalg. Slik sett vil styringen inngå som en del av flere andre aktiviteter. Når tjenester derimot skilles ut i et interkommunalt samarbeid, opprettes det ulike politisk-administrative styringsorgan i tillegg til de som allerede eksisterer i kommunen (Jacobsen 2012: 137). Dette vil gjøre informasjonstilgangen vanskeligere for politikere i et interkommunalt samarbeid. Som følge av denne problematikken vil hypotese 2 være som følgende:

Hypotese 2: I et interkommunalt samarbeid vil informasjon oppleves å være mindre tilgjengelig for politikere enn i en kommunal etat

4.2.3 Virkemidler

Som nevnt tidligere må politikere ta i bruk ulike virkemidler for å kunne påvirke og justere atferd i en tjeneste. I punkt 4.1.3 på side 26 introduserte jeg fem ulike former for

styringsvirkemidler. Disse formene for styring ble fordelt mellom to kategorier, direkte- og indirekte styring. Hierarki, uformell og løpende kontakt plasseres under direkte form for styring. Regler, rutiner og prosedyrer, budsjettstyring og mål- og resultater plasseres under indirekte styringsvirkemidler.

De strukturelle forskjellene på organiseringen av barneverntjenesten vil kunne påvirke hvilke virkemidler og muligheter politikerne har for å styre administrasjonen i en tjeneste. Et viktig trekk ved flere av formene for interkommunalt samarbeid er at de gjør direkte styring vanskelig eller umulig. For virksomhet som foregår innenfor rammene av den tradisjonelle kommuneinstitusjonen, vil politikere og ledere kunne anvende direkte instruksjonsrett, altså hierarkisk styring. Er man misfornøyd med noe kan man gå inn og gi en ordre om å endre praksis (Jacobsen 2014: 162). Økt autonomi og avstand mellom de styrende og styrte som oppstår i et interkommunalt samarbeid, vil kunne påvirke de formelle egenskapene. Dette vil kunne gjøre det være vanskelig og/eller umulig for samarbeidskommunen å styre administrasjonen direkte. Dette skyldes av den enkle grunn, at politikerne gir fra seg deler av sin beslutningsmakt til mer semi-autonome aktører som gjør at de ikke lengre sitter på toppen av hierarkiet med instruksjonsrett nedover.

Et samarbeid bestående av flere aktører øker også avstanden mellom de styrende og styrte. De fysiske og formelle forskjellene dette medfører vil gjøre det vanskeligere for politikere i samarbeidskommunene å ta direkte kontakt med administrasjonen i vertskommunen. Med dette utgangspunktet vil jeg tro at direkte styring svekkes i et interkommunale samarbeid.

Hypotese 3a: Bruk av direkte styring oppleves som vanskelig i interkommunale samarbeid

Ettersom politikerne fortsatt er avhengig av kunne lokalisere makt og ansvar for å kunne kalle prosessen demokratisk kan det derfor argumenteres for at interkommunalt samarbeid dreier de lokale politikernes fokus mot mer indirekte styring. Presset rundt legitimitet og ”accountability” er like stort uansett hvilken form for organisering man velger. For å kontrollere og holde administrasjonen ansvarlig må politikerne i større grad ta i bruk indirekte styringsverktøy. Med dette utgangspunktet mener jeg at indirekte styring styrkes ved interkommunale samarbeid.

Hypotese 3b: Bruk av indirekte styring oppleves som viktigere i interkommunale samarbeid

Selv om organiseringen av tjenesten er ulik, vil det demokratiske prinsippet om ansvarlighet være like viktig. Basert på hypotesene vil jeg derfor tro at styring i en etatsmodell vil utøves mer direkte gjennom klare mål, instruksjonsmyndighet og klare regler, prosedyrer og rutiner for korrekt atferd. I et samarbeid derimot, vil politikerne ha en mer tilbaketrukket rolle og styre indirekte gjennom budsjett- og mål- og resultatstyring.

5. Forskningsdesign og metode

Hensikten med forskningsdesignet er å innhente pålitelig og relevant informasjon for å belyse problemstilling med de rammene en står ovenfor. Designet gir også en struktur på hvordan studien skal gjennomføres. I dette kapitlet skal jeg derfor begrunne valg av forskningsdesign og datainnsamlingsmetode, samt diskutere fordelene og ulempene som kan påvirke grunnlaget for å trekke generelle slutninger. Hensikten med metodelære er altså å sikre at forskningsresultatet blir gyldig og pålitelig. Nedenfor følger en redegjørelse for valg av forskningsdesign og metode som studien tar i bruk.

5.1 Forskningsdesign

I følge King, Keohane og Verba (1994) er det forskningsspørsmålet som dikterer valg av design og metode. Forskningsdesign skal beskrive *hva* som skal studeres, *hvem* som eventuelt skal intervjues og *hvordan* dette skal skje. Formålet med denne studien er å undersøke problemstillingen, ”*Politisk styring av kommunale tjenester, betyr det noe om virksomheten er kommunal eller interkommunal?*”. Fordi jeg ønsker å si noe om forskjeller blir det nødvendig å sammenligne to ulike organisasjonsformer og skal derfor gjennomføre et komparativt casestudie.

5.1.1 Komparative casestudier som forskningstilnærming

I følge Gerring (2007: 20) kan casestudiet forstås som ”*the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part- to shed light on a larger class of cases (a population)*”. Når en ønsker en mer helhetlig forståelse av et avgrenset fenomen, er kvalitative metoder ofte bedre egnet enn kvantitative metoder (Ringdal 2004: 114). I denne oppgaven skal studere det avgrensede fenomenet *politisk styring* og har derfor valgt å ta i

bruk den kvalitative metoden. Jeg ønsker videre å studere forskjeller og likheter mellom de to ulike organiseringsformene og dermed egner casestudiet seg godt.

Det interessante i denne studien er å finne en teoretisk sammenligning mellom to eller flere case, gjennom å observere fenomener innenfor det definerte analyseområdet. Som regel sammenligner man to forskjellige case (Bryman et al. 2007), som jeg også har valgt å gjøre i denne studien. Jeg har valgt å gjennomføre et komparativt casestudie fordi man da kan forstå sosiale fenomener bedre, ettersom fenomenet sammenlignes med ulike case. I denne studien har jeg derfor valgt å sammenligne to ulike barneverntjenester for å finne forskjeller og/eller likheter ved politisk styring av barneverntjenesten. Gjennom en slik sammenligning vil det være mulig å studere kausale sammenhenger mellom politikere og administrasjonen. I forhold til at administrasjonen er organisert ulikt i de to valgte barneverntjenestene.

5.1.2 Kausalitet og hypotesetesting

Studien skal derfor se på årsakssammenhenger, altså hvilke faktorer som påvirker den politiske styringen. For å finne disse sammenhengene har jeg valgt å formulere noen hypoteser. Disse hypotesene bygger på kausalitet som vil si at A fører til B, slik at B kan forklares ved å vise til A. Hvis A ikke inntreffer, vil heller ikke B inntreffe. Vi skiller derfor mellom årsaks variabel (A) og effektvariabel (B). Hvis vi går tilbake til de hypotesene som ble presentert i kapittel 4 ser vi at hypotesene er basert på de interkommunale samarbeidenes kjennetegn med hovedvekt på økt autonomi og avstand. Ser vi på autonomi og avstand som årsaks variabler, blir politisk styring effektvariabel. Jeg ønsker å undersøke om det er vanskeligere å definere mål i et samarbeid kontra innenfor kommunale etater. Jeg vil se om informasjonsflyten er mer komplisert og vanskelig i et samarbeid, og om styringsvirkemidlene varierer mellom de to ulike organiseringsformene. En utfordring med en slik tankegang er at selv om to variabler korrelerer så trenger det ikke å bety at det er noe kausalt mellom dem. Det kan være andre faktorer som påvirker utfallet (Hjelseth 2000:26).

5.2 Nærmere beskrivelse av caset

Jeg har altså valgt å studere to ulike barneverntjenester. Det ene barnevernet er organisert i et interkommunalt samarbeid, mens det andre barnevernet er organisert innenfor de tradisjonelle kommunegrensene. Jeg skal nå gi en dypere begrunnelse for valg av interkommunal

samarbeids modell og offentlig tjeneste. Deretter skal jeg gå videre inn på valg av datainnsamling.

5.2.1 Etat vs. Vertskommune

Det er gjennomført få studier som sammenligner situasjoner med interkommunale samarbeid opp mot situasjoner uten interkommunale samarbeid. Slik jeg ser det for meg, er det to mulige fremgangsmåter på en slik sammenligning. Enten kan jeg ta for meg en kommune som nettopp har inngått i et interkommunalt samarbeid, innenfor en sektor som tidligere ikke har benyttet seg av interkommunalt samarbeid. En annen mulighet er å velge å sammenligne den kommunale etatsmodellen med en av de andre modellene for interkommunalt samarbeid for å finne eventuelle forskjeller og likheter. Valget mitt falt på sistnevnte hvor jeg skal sammenligne etatsmodellen med vertskommunemodellen.

Årsaken til at jeg velger å studere vertskommunemodellen fremfor noen av de andre modellene, er at modellen anses som den som ligger nærmest og derfor mest lik den kommunale etatsmodellen, slik som illustrert i *modell 5* på side 19. På bakgrunn av dette vil det være interessant å se på eventuelle forskjeller. Dersom det finnes vesentlige forskjeller mellom etatsmodellen og vertskommunemodellen kan man høyst sannsynlig si at det vil finnes forskjeller mellom etatsmodellen og de resterende modellene for samarbeid. Dersom det derimot ikke finnes betydelige forskjeller, kan man ikke med sikkerhet si at det finnes forskjeller mellom etatsmodellen og de resterende modellene.

5.2.2 Valg av case

Casene og informantene er strategisk valgt. Formålet med oppgaven er å sammenligne to case hvor barneverntjenesten organiseres ulikt. Det er derfor behov for å velge to ulike case og derfor blir casene valgt strategisk og bevisst. Valget er gjort ut ifra forskjeller mellom de uavhengige variablene for å kunne undersøke om det også er forskjeller på den avhengige variabelen. Jeg har derfor valgt en barneverntjeneste som er organisert i et interkommunalt samarbeid bestående av tre kommuner med en utnevnt vertskommune. Videre vil dette sammenlignes med en barneverntjeneste som er organisert på det mer tradisjonelle vis gjennom etatsmodellen. I denne oppgaven falt derfor valget på Midt-Agder barnevern og Grimstad barnevern.

5.2.3 Barneverntjenesten

Grunnen til at jeg har valgt å studere barneverntjenesten, skyldes hovedsakelig at det er et område hvor det eksisterer mange interkommunale samarbeid. I 2015 publiserte Nordlandsforskning en artikkel om interkommunalt samarbeid om barnevern. De beskrev da en enorm økning fra 2008 til 2014 på hele 47% på antall kommuner som har etablert samarbeid rundt barnevern (Nordlandsforskning). Det er også et politisk betent område som er mye oppe i media og derfor et område hvor det kan være viktig å ha politisk styring.

En annen interessant faktor som gjør studien dagsaktuell, er Erna Solberg- regjeringen som i 2014 satt i gang Vabo-utvalget til å utarbeide en rapport om *Kriterier for en god kommunestruktur*. I denne rapporten understrekte Vabo-utvalget viktigheten av solide barnevern. Gjennom sin vurdering hevdet de at kommunene burde ha en minimumstørrelse på 15 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenesten. Utvalget hevdet at størrelsen på kommunen måtte balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati (Kommune- og regionreform). Dette har vært et av Jan Tore Sanners hovedargumenter i debatten om ny kommunereformen og kommunesammenslåing. Likevel stiller de fleste seg mot dette forslaget og velger heller å samarbeide om tjenester. Med dette utgangspunktet blir det interessant å se om politikerne i det interkommunale samarbeidet klarer å styre barneverntjenesten og fylle de demokratiske verdiene som Jan Tore Sanner mener forsvinner ved samarbeid.

Intervjuobjektene er også strategisk valgt ut i fra kriteriet om hvem som sitter på mest kunnskap rundt det som skal studeres, herav representanter fra kommunestyret som sitter i spesifikke utvalg med ansvar for barneverntjenesten. Ved å velge representanter fra spesifikke utvalg sørges det for at de valgte intervjuobjektene er de med mest mulig kontakt og kunnskap knyttet til tjenesten. Med dette utgangspunktet ble det valgt ut to representanter fra hver av de fire kommunene, åtte informanter totalt.

5.3 Datainnsamling

Metode for innsamling av data kan gjøres *kvalitativt* som er tekstens tale eller *kvantitativt* som er tallenes tale. Kvalitativ metode innebærer tekstdata gjennom for eksempel intervju, dokumenter og observasjon, mens kvantitativ metode baserer seg på talldata (Ringdal 2007). I denne oppgaven vil jeg basere datainnsamlingen på en kvalitativ metode. For å løse

problemstillingen og samle inn datamateriale til studien har jeg tatt i bruk dybdeintervju, offentlige dokumenter, rapporter og kommunenes hjemmesider.

Datamateriale kan skaffes gjennom eksisterende data (sekundærdata) eller via ny data (primærdata). Sekundærdata kan være kvalitativ i form av f.eks. dagbøker og brev og kvalitativt i form av for eksempel tidligere undersøkelser. Ny data må samles inn dersom det ikke allerede foreligger data. Her kan en rekke metoder tas i bruk, der i blant spørreundersøkelser, intervju, observasjoner med mer (Ringdal 2007).

5.3.1 Intervju

I denne oppgaven valgte jeg å benytte meg av intervju, som egner seg når man ønsker å utforske noe mer i dybden. Datainnsamling gjennom intervjuer gir meg muligheten til å fange opp uformelle faktorer knyttet til politisk ledelse av kommunale tjenester. Det kan videre gi innsikt i hvordan mennesker tolker og organiseres. Intervju benyttes også for å få frem et levende bilde av informantens perspektiv på et tema. Muligheten for dybdeinformasjon var avgjørende for mitt valg av intervju som datainnsamlingsmetode i denne oppgaven. Jeg ønsket å få frem mest mulig informasjon rundt informantenes opplevelse av styring i forhold til barneverntjenesten. Dette ville være mulig gjennom intervju som innsamlingsmetode. I tillegg vurderes intervju som den mest effektive kilden til å innhente data som ikke er tilgjengelig gjennom skriftlige og andre potensielle kilder.

Intervju egner seg også dersom det involverer sensitiv informasjon, ettersom det som regel er én informant og én intervjuer under et intervju. Dette kan gi informantene anonymitet og trygghet. Intervju anses som en effektiv kvalitativ metode dersom forskeren ønsker at informantene skal snakke om personlige følelser, meninger og erfaringer. Dette kan være et viktig poeng i denne oppgaven ettersom jeg ønsker å få frem hvilke opplevelser politikerne har rundt styring.

Ansikt til ansikt versus telefonintervju

Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført ansikt til ansikt for å kunne observere fremtredenene og kroppsspråket til informantene. Dermed fikk jeg også mest mulig rik informasjon. Det kan kort nevnes at dette også var en av årsakene til at jeg valgte de ulike kommunene, ettersom de gjorde det enkelt å besøke informantene. Syv av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt mens et av intervjuene ble gjennomført over telefon. Årsaken til

at det ene intervjuet ble gjennomført over telefon skyltes at informanten måtte avlyse to ganger av ulike årsaker. Det ble derfor enklere og mindre ressurskrevende å ta det over telefon. Seks av intervjuene ble gjennomført individuelt, mens to av informantene ble intervjuet samlet etter eget ønske.

Jeg benyttet meg av semi-strukturert intervju, der en intervjuguide ble utformet i forkant av intervjuene. Intervjuguiden gjorde det enklere å strukturere intervjuene og gav meg mulighet til å sammenligne data i etterkant. Spørsmålene var åpne for å sikre så mye relevant informasjon som mulig.

5.3.2 Utvalg og gjennomføring

Jeg gjennomførte totalt syv semi-strukturerte intervju. Av disse var det syv kommunestyrerepresentanter og en ordfører. Samtlige intervju fant sted på informantenes arbeidsplass i arbeidstiden, mens noen ble gjennomført over en kopp kaffe på en lokal kafé. Intervjuene ble tatt opp med båndopptaker etter samtykke, slik at en mer systematisk gjennomgang av datamaterialet ble mulig i etterkant. Lydopptaket har kun blitt benyttet av meg. Intervjuene varte fra 20 til 60 minutter. Til tross for at materialet ikke er av sensitiv karakter har jeg likevel valgt å anonymisere informantene fordi jeg ikke ønsket et fokus på enkeltpersoner. Målet mitt har vært å få frem et bilde av hvordan prosessene mellom politikerne og administrasjonen i barnevernet oppleves og forekommer.

5.3.3 Bruk av offentlige dokumenter

I forkant av studien var det viktig å få innsikt i hvordan tjenesten fungerer kommunalt og interkommunalt. For å få den nødvendige oversikten benyttet jeg meg derfor av de sentrale dokumentene som vedtekter, samarbeidsavtaler og interne notat. Vedtekter sier noe om hvordan beslutninger fattes og gir en indikasjon på hvor mye makt og beslutningseffektivitet som finnes mellom de ulike relasjonene. Jeg har også fått tilgang til interne notat fra begge tjenestene omkring hvilke lovgrunnlag som ligger til grunn for de ulike samarbeidene i tjenesten, som gir en indikasjon på hvilken type myndighetsoverføring det gjelder. Jeg har også benyttet ulike rapporter og kartlegginger som har gitt data på omfanget av samarbeid. En sentral utfordring med å ta i bruk offentlige dokument er at disse dataene er samlet inn på bakgrunn av andre formål. Jeg må derfor være kritisk til de dokumentene som tas i bruk og har derfor valgt å se dem opp imot andre kilder.

Studien baserer seg på formelle og opplevde styringsmuligheter. Derfor vil dokumentene i stor grad brukes til å kartlegge de formelle styringsmulighetene politikerne har til rådighet. Disse skal videre vurderes i forhold til opplevde styringsmuligheter som kommer frem av intervjuene med de ulike informantene. På det vis dekker jeg både den faktiske styringen og den opplevde styringen av tjenesten.

5.4 Vurdering av reliabilitet og validitet

Validitet og reliabilitet er to kriterier som gir en indikator på hvorvidt en kvalitativ studie svarer til forventninger til kvalitet (Bryman 2004: 272). De metodiske valgene og avgrensningene som blir gjort, kan reise en rekke spørsmål i hvorvidt det fører til svekket reliabilitet og validitet. Hvordan data blir samlet inn og behandlet, har innvirkning for hvilke slutninger og konklusjoner det er mulig å trekke. Likevel er det ikke mulig å ta høyde for alle utfordringene knyttet til validitet og reliabilitet. Nedenfor følger en samlet vurdering av dette.

Reliabilitet dreier seg om studiens etterprøvbarehet, som vil si i hvilken grad det er mulig å reprodusere studien. Reliabilitet er også knyttet til hvorvidt undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. I et casestudie og andre kvalitative studier er dette vanskelig å oppnå ettersom settingen som studeres ikke er konstant. I denne studien studeres forholdene mellom politikerne og barneverntjenesten i fire utvalgte kommuner. Funnene som presenteres i dag, vil kanskje ikke presenteres på samme måte på et senere tidspunkt (Bryman 2004: 272). I tillegg er casestudier i aller høyeste grad en fortolkende disiplin. Der er med andre ord ikke sikkert at mine tolkninger samsvarer med andre potensielle tolkninger. Likevel er kriterier som objektivitet og nøytralitet som også faller under reliabilitet, forsøkt å bli opprettholdt så langt det har latt seg gjøre.

I tillegg til å være en casestudie er dette også en komparativ studie, som innebærer at grunnlaget for sammenligningene ikke er helt vanntette. Hvorvidt det er hensiktsmessig å sammenligne etatsmodell med vertskommunemodellen kan definitivt diskuteres. Jeg risikerer at modellene er såpass like at det ikke finnes forskjeller. En styrke er likevel at de fleste dokumentene og tidligere studier som denne oppgaven benytter, er lett tilgjengelige enten via internett eller via kommunen. Disse dokumentene vil gi en høy grad av reliabilitet, ettersom reliabilitet oppfattes som etterprøvbarehet og disse er produsert av offentlige organer og er

autorative, objektive og faktaorientert. Intervjuene som ble gjort er også tatt opp på bånd og transkribert. Det er videre brukt direkte sitater i studien der det er mulig for å kunne underbygge mine påstander. Det har også blitt gjort tolkninger ut fra tilbakemeldinger fra informantene, men her er det jeg som står for tolkningene og hvorvidt de er riktige kan variere. Informantene anonymiseres ved at det ikke tas i bruk navn, dette kan svekke reliabiliteten. Likevel klarer jeg å skille kommunene fra hverandre med å benytte meg av fellesbetegnelser som vil kunne styrke reliabiliteten.

Validitet sier noe om hvorvidt dataene er relevante for å besvare problemstillingen som undersøkelsen retter seg mot. Altså om det undersøkes det som egentlig skal undersøkes, og om dataene er nøyaktige og passende for formålet (Hellevik 2006: 183). I denne studien benytter jeg meg av intervjuer, dokumenter og tidligere studier. Selv om det ikke er snakk om metodetriangulering vil det likevel kunne hevdes at dataene og da særlig intervjuene, svarer på problemstillingene på en god måte (Descombe 2007: 297). At intervjuguidene baserte seg på åpne spørsmål vil også kunne øke validiteten til svarene.

Det viktigste for denne studien har nok vært begrepsvaliditeten. Begrepsvaliditet sier noe om hvorvidt den operasjonelle definisjonen er i overenstemmelse med de teoretiske begreper som brukes i problemstillingene. Måler testen det teoretiske begrepet eller det underliggende trekket som vi ønsker å måle? Begrepsvaliditet er grunnleggende for måleinstrumentets kvalitet (Lund 2002: 105). Oppgaven tar for seg politisk styring av interkommunale samarbeid og sammenligner dette med politisk styring av kommunale etater. For å undersøke denne problemstillingen var jeg helt avhengig av å operasjonalisere styringsbegrepet, ettersom styring er et abstrakt begrep. Jeg startet derfor hele prosessen med å definere begrepet ved å se på hva som trengs for å styre noen. Jeg kom da frem til de tre grunnleggende prinsippene som ble presentert i teorikapittelet: mål, informasjon og virkemidler. Videre valgte jeg å ta utgangspunkt i disse begrepene når jeg intervjuet informantene. Ved å dele begrepet opp i enkle grunnleggende elementer, forsøkte jeg å skape en mer felles forståelse av styringsbegrepet. Under intervjuene opplevde jeg ikke at respondentene hadde problemer med å forstå konseptet.

Ytre validitet sier noe om det er mulig å generalisere funnene på tvers av andre settinger. I dette tilfellet vil det bli på tvers av andre kommuner i Norge. Ved kvalitative studier er ekstern validitet en svakhet ettersom det ofte blir benyttet casestudier og smale utvalg

(Bryman 2004: 273). Funnene i denne studien vil mest sannsynlig være begrenset til å gjelde de områdene studien tok for seg. Likevel vil det være mulig å anta at enkelte elementer som ble avdekket kan gjelde for andre kommuner i Norge. Størrelsen på kommunene i Norge varierer i stor grad, derfor må man ta i betraktning størrelsen på de kommune som har blitt studert i denne studien. Hovedsakelig går man bort fra muligheten til å generalisere ovenfor en større populasjon når man benytter seg av casestudier, til gjengjeld for en dypere analyse av en utvalgt setting som kan være med på å gi en større innsikt (Gerring 2007: 43).

Målet med studien er ikke å generalisere utover de casene som studeres. Formålet er å avdekke kausale forhold som kan bidra til å forklare hvordan politisk styring svekkes eller styrkes i de to organiseringsformene. På bakgrunn av min vurdering anser jeg studiens reliabilitet og validitet ivarett på en tilfredsstillende måte, gitt de avveiningene som har blitt gjort. Ettersom interkommunale samarbeid ikke kan ses isolert fra den pågående kommunestruktur debatten vil jeg anta at funnene mine kan gi innsikt i hvilke forhold som bør ligge til grunn for ytterligere integrasjon.

6. Empiri

I dette kapitlet skal jeg først begynne med en gjennomgang av hensikten med det kommunale barnevernet. Deretter skal jeg gjøre rede for de formelle styringsstrukturene som ligger til rette for politikerne i forhold til styring av barnevernet både kommunalt og interkommunalt. Før jeg så til slutt går inn på politikernes opplevde styringsmuligheter.

6.1 Kommunalt barnevern

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglig løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet foreta undersøkelser, gi råd, veilede, treffe vedtak etter loven og forberede saker for behandling i fylkesnemnda. Kommunene har ansvar for å utføre lovgitt oppgaver som ikke er lagt til statlig organ.

Tjenesten kan fatte vedtak om hjelpetiltak i og utenfor hjemmet og om frivillig plassering i institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker. Barneverntjenesten kan fremme saker om tvangsvedtak for fylkesnemnda, blant annet om omsorgsovertakelse og plassering i institusjon uten samtykke for barn med alvorlige atferdsvansker. Lederen for barnverntjenesten kan også i akutsituasjoner treffe midlertidige vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet. Det er

kommunenes barneverntjeneste som bestemmer om dette er nødvendig. I slike tilfeller hvor barnevernet overtar omsorgen for et barn, har den kommunale barneverntjenesten et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, som for eksempel utarbeide planer for barnets situasjon og utvikling. Den kommunale barneverntjenesten har også ansvar for vurdering om et barn skal plasseres i fosterhjem eller i institusjon (Barne- og likestillingsdepartementet).

Formålet med tjenesten er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får rett hjelp til rett tid og bidra til at barn og unge får en trygg oppvekst. Tilbudet gjelder for alle barn fra 0-18 år og med samtykke kan tiltak forlenges frem til 23 år. En barnevernssak starter gjerne med en melding til barneverntjenesten i den kommunen barnet oppholder seg. Det er kommunen hvor barnet oppholder seg som har ansvaret for å gi tjenester og tiltak etter barnevernloven. Barnets beste skal være et grunnleggende prinsipp i alle avgjørelser. Når barnevernet tar utgangspunkt i hva som er til beste for barnet, vil det kunne komme i konflikt med foreldrenes synspunkter (Barne- og likestillingsdepartementet).

Barneverntjenestens arbeid er en blanding av støtte og kontroll. Den skal først og fremst gi hjelp og støtte slik at foreldrene selv skal kunne makte å ivareta sitt omsorgsansvar. Slik hjelp og støtte kan gis i form av ulike former for hjelpetiltak i hjemmet, som for eksempel råd og veiledning til familien, avlastningstiltak, støttekontakt og barnehageplass. Barneverntjenesten har også ansvar for å gripe inn dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig til å ivareta barnets behov. I slike tilfeller kan det være nødvendig å plassere barnet utenfor hjemmet i en kortere eller lengre periode. Dette vil kunne skje uten foreldrenes samtykke. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen (Barne- og likestillingsdepartementet).

6.1.1 Prosessen i barnevernet

Barnet har en rett til å medvirke på alle stadier i en barnevernssak. Gangen i en barnevernssak kan deles inn i fire faser: meldingsfase, undersøkelsesfasen, tiltaksfasen og oppfølgingsfasen. Første fasen er melding barnevernet får av utenforstående. Dette er en bekymringsmelding, eller uromelding. Hvem som helst kan gi beskjed om at et barn ikke har det bra. Når barnevernet mottar en slik melding, må de bestemme seg for om de skal undersøke saken nærmere. Dette må skje før det har gått en uke. Dersom saken ikke krever videre oppfølging, avslutter de saken. Dersom de derimot ser at tilfellet er alvorlig må de undersøke saken

nærmere. Barnevernet har da som regel tre måneder på seg til å undersøke situasjonen. Når barnevernet har fått en oversikt settes det inn tiltak for å sikre barnets beste. Når tiltaket er iverksatt har barnevernet ansvar for å følge opp prosessen underveis, for å sikre barnets beste (Barne- og likestillingsdepartementet).

6.1.2 Klagemuligheter

Dersom brukerne av barnevernet er misfornøyd med den hjelpen de får av barnevernet er det mulig å si ifra. Det finnes da flere måter å gå frem på, man kan si ifra til barnevernet ved å ringe eller fylle ut et klageskjema. Barnevernet har da plikt til å hjelpe vedkommende med klagen. Barnevernet må deretter vurdere saken og se om de er uenige eller enige om klagen. Dersom barnevernet ikke forandrer mening, må de skrive ned årsaken til dette. Deretter må de sende begrunnelsen til fylkesmannen sammen med den tilsendte klagen. Fylkesmannen må bestemme seg for om han/hun er enig eller uenig i saken, og skal først og fremst tenke på hva som er best for barnet. Fylkesmannen har ansvar for at barnevernet følger de lover og regler som gjelder.

Noen ganger klarer ikke foreldrene og barnevernet å bli enige. Da må saken til Fylkesnemnda som en slags domstol. Da er det Fylkesnemnda som bestemmer hva som skjer. I Fylkesnemnda er det tre personer som skal bestemme sakens utfall. Før Fylkesnemnda bestemmer utfallet og løsningen på situasjonen, må de gjennom en rekke prosesser. Blant disse prosessene er å lese papirene de har fått fra barnevernet, lede det advokatene skriver, høre på vitner og hva barnet og foreldre tenker og mener. Til slutt bestemmer de seg for et resultat som blir skrevet ned og kalt et fylkesnemndsvedtak (Barne- og likestillingsdepartementet).

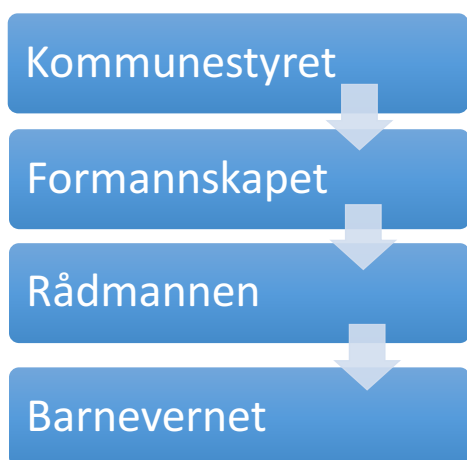
Det kommunale barnevernets ansvarsområder følger av barnevernloven §2-1. ”*Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til statlig organ*”. Ordlyden i bvl. §2-1 første ledd, tilsier at kommunenes oppgaver er negativt avgrenset; det vil si at alt som ikke er lagt på statlig nivå, er lagt til kommunen. Det kommunale barnevernet blir omtalt som barneverntjenesten. Når det kommunale barnevernet har ansvar for det daglige barnevernsarbeidet, er det som følge av det såkalte *nærhetsprinsippet*. Kommunen har ansvar for alle sine innbyggere og skal også ha kjennskap til oppvekstforholdene for barn og unge og deres nærmiljø. Barneverntjenesten står nærmest til å behandle saker som angår familier i oppholdskommunen. Gjennom dette ansvaret styrkes rettssikkerheten til befolkningen.

De tjenester barnevernet tilbyr preges av å være komplekse, sammensatte og kan medføre alvorlig inngrep i livet til de berørte (Barne- og likestillingsdepartementet). Dette vil i seg selv kunne medføre en utfordring med tanke på kompleksiteten knyttet til disse samarbeidene. Nettopp derfor vil det være interessant og se på hvordan styringen av barnevernet fungerer.

Kommunen har en viss frihet med hensyn til hvordan de ønsker å organisere barneverntjenesten, men barnevernloven gir noen rammer for hvordan barnevernet skal være organisert. Kommunene er pliktige til å ha en administrasjon, jfr. bvl. § 2-1 (4). Administrasjonen har ansvar for det daglige barnevernsarbeidet i kommunen. Det må være en leder, men det er ingen krav i barnevernloven om at lederen skal inneha noen bestemt faglig kompetanse. I følge forarbeidene kan lederen også ha andre oppgaver. Bare lederen av barneverntjenesten har myndighet til å fatte akuttvedtak, jfr. bvl. §§ 4-6, 4-9 og 4-25.

6.2 De formelle rammene i organisering av Grimstad barnevern

Grimstad kommune har valgt å organisere sitt barnevern innenfor egne kommunegrenser. Det innebærer at barneverntjenesten ligger under kommunaletaten helse og omsorg, som er plassert under administrasjonen, som igjen ledes av rådmannen. På det vis blir tjenesten en integrert del av den tradisjonelle styringskjede. Dette innebærer at kommunestyret fatter beslutninger som delegeres til formannskapet. Formannskapet informerer deretter videre til rådmannen som har tett dialog med administrasjonen i barnevernet. På samme vis rapporteres det og informeres direkte fra administrasjonen til kommunestyret via rådmannen. Modellen under illustrerer prosessen i en organisering av barnevernet i Grimstad kommune.



Modell 7: Organisering av Grimstad Barnevern.

Modellen illustrerer en prosess som kan virke enkel og oversiktlig med faste rutiner og prosedyrer. Denne oversikten og kontrollen er et av hovedargumentene for kommunesammenslåing-kjemperne. Er det dermed den mest demokratiske organiseringen av offentlige tjenester? La oss ta en nærmere titt på hvordan det organiseres i Midt-Agder barnevern.

6.3 De formelle rammene i organiseringen av Midt – Agder barnevern

Midt-Agder barnevern er blant de som kastet seg på trenden om samarbeid og omfatter kommunene Vennesla, Iveland, Evje og Hornnes. Samarbeidet ble etablert 1. oktober 2009 men den gang var det bare Vennesla og Iveland som samarbeidet. Evje og Hornnes inngikk det interkommunale samarbeidet først 1. januar 2015. Samarbeidet er organisert etter vertskommunemodellen.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 5. Et vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Regler som gjelder for en kommune, vil derfor i utgangspunktet også gjelde for kommunen når den opptrer som vertskommune, med mindre annet er bestemt. Dette gjelder både øvrige deler av kommuneloven og annet regelverk som gjelder for kommunene.

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid, administrativ vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Midt-Agder barnevern er organisert etter førstnevnte. Hvilken modell man velger blir avgjort av hvilke saker og oppgaver kommunene ønsker å samarbeide om. Barnevernet preges av saker som i stor grad er regelstyrte, hvor det er mindre grad av skjønn, dermed bli administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §28 b mest kurant.

6.3.1 Vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommuner

I kommuneloven presenteres ulike begreper omkring kommunene som deltar i et interkommunalt vertskommunesamarbeid. Den kommunen som får delegert myndighet fra de andre samarbeidskommunene, til å utføre oppgaver og treffe avgjørelser på deres vegne kalles *vertskommune*. *Samarbeidskommune* betegner den kommunen som delegerer myndighet og oppgaver til vertskommunen. Begrepet *deltakerkommuner* brukes som et samlebegrep om alle

de kommunene som deltar i samarbeidet, altså både vertskommunen og samarbeidskommunene (Kommunal- og regionaldepartementet).

Avtalen i et administrativt vertskommunesamarbeid er et forhold mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommunen, selv om vertskommunen har inngått avtale om utførelse av de samme oppgavene for flere kommuner. Det er dermed snakk om bilaterale avtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Som følge av denne avtalen kan vertskommunen utføre ulike oppgaver for ulike samarbeidskommuner.

Organisering av administrativt vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven §28 b. Modellen har ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Det kan derfor bare delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes og vurderes. Valget vil bli gjort ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkesmannens størrelser. Det vil også gjøres en vurdering i forhold til skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen, politiske vedtak, instruksjer og tidligere praksis. Dermed må kommunestyret og fylkestinget vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig (Kommunal- og regionaldepartementet).

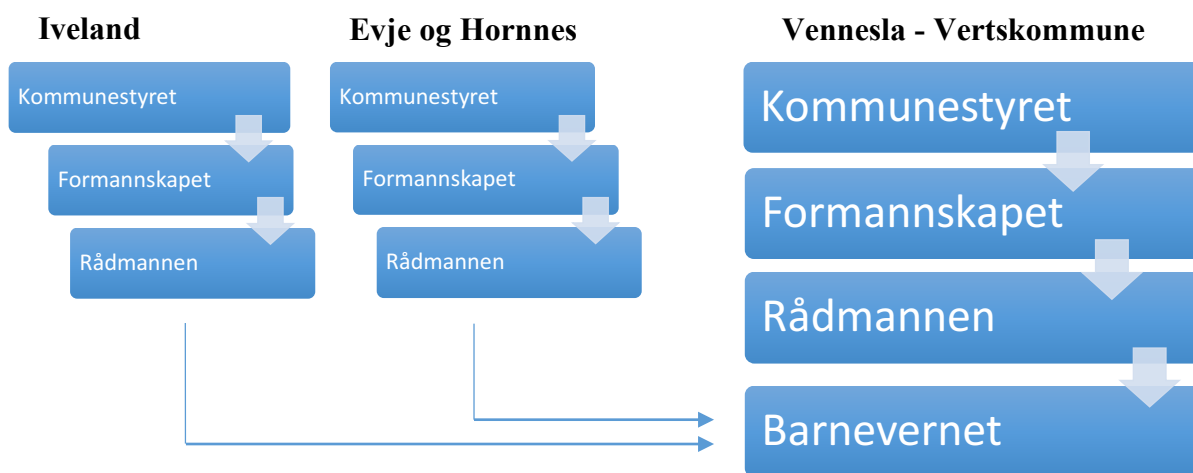
Selv om vertskommunen i utgangspunktet ikke kan delegere myndighet i saker som er av prinsipiell betydning, kan det likevel tenkes å oppstå saker i vertskommunen som etter en konkret vurdering må anses å være av prinsipiell betydning. Derfor bør det tas inn bestemmelser i avtalen om hvordan vertskommunen skal behandle slike saker (Kommunal- og regionaldepartementet). Skal vertskommunen sende saken tilbake til samarbeidskommunen for forberedelse og folkevalgt behandling? Eller skal vertskommunen forberede saken, før den sendes tilbake til samarbeidskommunen for folkevalgt behandling?

6.3.2 Delegering til vertskommunen

Ved oppstarten av et administrativt vertskommunesamarbeid delegerer samarbeidskommunen ansvaret til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgaver og treffe de avgjørelser i saker som inngår i samarbeidsavtalen. Delegeringen skjer formelt ved at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen administrasjonssjef om å delegere myndighet til administrasjonssjefen i vertskommunen. Når samarbeidskommunen delegerer myndighet til vertskommunen, innebærer ikke dette at førstnevnte kommune gir fra seg eller overfører

myndigheten. Samarbeidskommunen kan når som helst trekke den delegerede myndigheten tilbake og utøve myndigheten selv (Kommunal- og regionaldepartementet).

Utfordringen med et slikt samarbeid er at samarbeidskommune er ”sidestilt” i samarbeidet, og har gitt ansvar til vertskommunen. Likevel er samarbeidskommune ansvarlige ovenfor sine innbyggere og tjenestene som tilbys. Hvordan skal disse to sidestilte kommunene klare å styre utfallet i vertskommunen? Modellen under illustrerer forholdet.



Modell 8: Organisering av Midt-Agder barnevern

Vil en slik organisering underbygge faktorene som Erna-Solberg-regjeringen påpeker, hvor de hevder at det oppstår ansvarsfraskrivelse, dårligere kvalitet på ledelsen, dårlig kontroll på samarbeidet, demokratisk underskudd, utilstrekkelig informasjonsflyt og liten grad av involvering fra kommunens side? Vertskommunemodellen etter kommuneloven §§28 a-k skal ivareta demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn. Modellen har derfor innebygd mekanismer som gjør at deltakerne kan gripe inn og ivareta egne interesser på en helt annen måte enn det som for eksempel er vanlig ved rene kjøp og salg av tjenester (Kommunal- og regionaldepartementet). La oss nå ta en nærmere titt på samarbeidskommunenes formelle styringsmuligheter.

6.4 Samarbeidskommunenes styringsmuligheter

Kommunen som blir pekt ut til vertskommune vil selvsagt få en sterk stilling innenfor det interkommunale samarbeidet. Vertskommunen har den alminnelige styringsrett som arbeidsgiver og samarbeidskommunene kan ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet. Samarbeidskommunene kan heller ikke gi instruks eller på en annen måte gripe inn på en måte som kommer i strid med dette. Likevel er det ut fra legitime og demokratiske hensyn ingen tvil om at samarbeidskommunen bør ha muligheter til å påvirke og styre de tjenestene vertskommunen utfører på deres vegne. Loven har derfor flere ordninger som er ment for å ivareta dette. Flere av disse virkemidlene er forholdsvis inngripende, og hviler på en forutsetning om at de kun brukes i særlige tilfeller (Kommunal- og regionaldepartementet).

6.4.1 Om deltakernes politiske ansvarsforhold

Til tross for at en tjeneste utøves i et interkommunalt samarbeid, vil alltid kommunen stå i et politisk ansvarsforhold overfor sine innbyggere. De folkevalgte i kommunene som deltar i vertskommunesamarbeidet, vil ha et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de ytelser og tjenester som de etter loven har krav på. Dersom dette ikke skjer, vil den enkelte deltaker vurdere å måtte gripe inn med midler loven åpner for, eller i verste fall avslutte samarbeidet. Dette forutsetter at kommunene har tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere barneverntjenesten, for eventuelt å bruke de styringsvirkemidlene som loven åpner for (Kommunal- og regionaldepartementet).

På bakgrunn av dette stilles det krav til vertskommuneavtalen, som blant annet innebærer rutiner for hvordan deltakerne skal orienteres om de vedtak som blir fattet i vertskommunen på deres vegne. Det stilles også krav til at samarbeidskommunene skal orienteres om tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner og klagesaker på samarbeidsområdene (Kommunal- og regionaldepartementet).

6.4.2 Betydningen av at myndighet blir delegert fra deltakerne til vertskommunen

I et administrativt vertskommunesamarbeid, slik som Midt-Agder barnevern, skal delegering av myndighet gå fra administrasjonssjefen i samarbeidskommunene til administrasjonssjefen i vertskommunen. Det betyr at administrasjonssjefene i samarbeidskommunene har en særlig anledning til å følge opp hvordan myndighet og instruks er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne.

Enhver kommune som har delegert myndighet til en vertskommune, står i prinsippet fritt til å trekke tilbake denne myndigheten når som helst. Dette vil nok være et virkemiddel som har karakter av å være en sikkerhetsventil for helt spesielle tilfeller. Om en av deltakerne velger å trekke all myndighet tilbake med øyeblikkelig virkning, vil man være bundet til å betale avgift til vertskommunen ut oppsigelsestiden (Kommunal- og regionaldepartementet).

6.4.3 Instruksjons- og omgjøringsadgangen til deltakerne

I tillegg til det jeg nå har beskrevet, har loven i hovedsak to styringsredskaper: instruks fra deltakerkommunene, jf. § 28 b nr. 5 og §28 c nr. 7, og muligheten til å omgjøre vedtak som er gjort av vertskommunen, jf. §28 c nr. 8 (Kommunal- og regionaldepartementet).

Det å utforme generelle instruks om hvordan oppgavene på et område skal løses på vegne av deltakerkommunene, vil være et styringsvirkemiddel som deltakerne vil kunne benytte seg av når avtalen inngås. I avtalen legges premissene for hvordan vertskommunen skal løse sakene på vegne av samarbeidskommunen. Vertskommunen kan også få instruks fra egen organisasjon om hvordan de skal løse saker fra egen kommune. Men dette følger i all hovedsak av alminnelige regler fra delegering til en administrasjon i en kommune. Dette er kanskje det mest praktiske styringsvirkemiddelet som samarbeidskommunen har til rådighet (Kommunal- og regionaldepartementet).

I tillegg kan deltakerkommunen gi spesiell instruks til vertskommunen, som typisk er utfallet i en særskilt sak. Denne retten til instruksjon er avgrenset til å gjelde saker som alene angår deltakerkommunen eller dens innbyggere. Deltakerkommunen har også til en viss grad myndighet til å omgjøre vedtak som er fattet av vertskommunen (Kommunal- og regionaldepartementet).

6.4.4 Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn

Det er viktig å ha mulighet til å påklage et vedtak innenfor forvaltningssystemet for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Bestemmelsene om klage i et vertskommunesamarbeid er fordelt på kommuneloven §§28 f og 28 g, for vertskommunesamarbeid. Det er også viktig med rutiner i samarbeidet for hvordan deltakerne orienteres om for eksempel antall klagesaker og omgjøringsprosent, da dette kan være viktig styringsinformasjon til deltakerne.

På de fleste saksområder er det fastsatt i de ulike særlovene at klage over kommunale vedtak skal avgjøres av et statlig klageorgan, ofte fylkesmannen. For de fleste vedtak som er fattet i en vertskommune på vegne av deltakerkommunen, vil det derfor også være en statlig klageinstans. Klagesaken går ikke via deltakerkommunen, men direkte fra vertskommunen til det statlige klageorganet. På noen saksområder kan klager avgjøres internt i kommunen. I disse tilfellene er det kommunestyret eller formannskapet som er klageinstans. I et administrativt vertskommunesamarbeid vil det være deltakerkommunens organer som er klageinstans, med andre ord den kommunen som har delegert myndighet til vertskommunen (Kommunal- og regionaldepartementet).

Samarbeidskommunen har også anledning til å bringe en sak som er avgjort av vertskommunen inn til departementet for lovlighetskontroll, jf. 28 h. For vedtak vertskommunen fatter på egne vegne, vil lovlighetskontrollen følge av de alminnelige reglene i kommuneloven § 59 (Kommunal- og regionaldepartementet).

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Kontrollutvalget i vertskommunen skal derfor etter de vanlige reglene i kommuneloven § 77 føre løpende tilsyn også med den delen av virksomheten i kommunen som dreier seg om saker som er delegert fra de andre kommunene i samarbeidet. Kontrollutvalget i samarbeidskommunen skal ikke føre tilsyn med den interne driften i vertskommunen. Det følger imidlertid av reglene for samarbeidsavtalen at avtalen skal inneholde bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen. Disse opplysningene har kontrollutvalget i samarbeidskommunen full innsynsrett i. På grunnlag av opplysningene kan kontrollutvalget for eksempel undersøke om samarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt. Opplysningene vil også være viktige for å kunne vurdere om samarbeidet er egnet til å realisere målsetningene kommunestyret har satt for samarbeidet (Kommunal- og regionaldepartementet).

Proessen med å inngå et vertskommunesamarbeid består av to elementer. For det første må kommunen inngå en avtale om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen må vedtas av kommunestyret selv. Deretter må deltakerkommunene gjøre et eget vedtak om hvilken kompetanse som skal delegeres til vertskommunen. I et administrativt vertskommunesamarbeid skjer delegeringen ved at kommunestyret i samarbeidskommunen

selv gir administrasjonssjefen instruks om å delegere sin kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker til administrasjonssjefen i vertskommunen på de områder det skal samarbeides om. Til grunn for samarbeidet skal det foreligge en skriftlig samarbeidsavtale. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i avtalen. De lovfestede kravene i kommuneloven § 28 e utgjør bare det som må tas inn i avtalen. Kommunene står ellers fritt til å regulere andre forhold enn det som følger av loven. Her vil det kunne være lurt å trekke frem viktigheten av tilgang til informasjon og innsynsrett (Kommunal- og regionaldepartementet).

Basert på de formelle forholdene som jeg nå har tatt en gjennomgang av, ser vi at det oppstår forskjeller i organisering og struktur. Plasserer vi *modell 6* (side 27) og *modell 7* (side 42) ved siden av hverandre, er det ikke vanskelig å peke på strukturelle forskjellene som oppstår. I et vertskommunesamarbeid oppstår det flere strukturelle rammer som politikerne i samarbeidskommunene må gjennom for å nå administrasjonen i barneverntjenesten. Avstanden til tjenesten blir lengre og beslutningsmyndigheten flyttes til vertskommunen. For vertskommunen derimot ser ikke samarbeidet ut til å endre noe særlig i forhold til styringsmuligheter, bortsett fra at det må forholde seg tettere til andre kommunestyre. Hvordan oppleves disse forskjellene av politikerne, og hvilke styringsmuligheter har de?

6.5 Hvordan oppleves styringen av politikerne?

Jeg har nå tatt en gjennomgang av hvilke styringsmuligheter politikerne prinsipielt sett har og hvordan tjenesten er organisert i de to ulike tilfellene. I denne delen av studien skal jeg ta en gjennomgang av de styringsmulighet politikerne opplever å ha. Opplevelsene er basert på tilbakemeldinger fra informantene gjennom de ulike intervjuene. Opplevelsene er knyttet til de tre grunnleggende elementene for styring som ble presentert i teorikapittelet: mål, informasjon og virkemidler. For å anonymisere intervjuobjektene så langt det lar seg gjøre, men likevel kunne skille de fra hverandre for å få frem vesentlige poeng, benytter jeg meg av beskrivende begreper. De som deltar i samarbeidet kategoriseres som samarbeidskommune og vertskommune. Kommunen som organiserer tjenesten innenfor egne kommunegrenser, betegnes som etatsmodell.

6.5.1 Opplevelse av målsetting

Som jeg nevnte i teorikapittelet er man avhengig av å ha en klar målsetting for å kunne styre. Dette skyldes av den enkelte grunn at man må vite hoved destinasjonen for å kunne vite hvordan man skal følge kursen og gjøre eventuelle justeringer. Jeg spurte derfor informantene om deres opplevelse av målsetting, og la særlig vekt på om de opplevde kommunenes målsetting som klar eller uklar.

Alle informantene trekker frem lovverket som barnverntjenestens grunnleggende hovedmål. En av informantene fra den ene samarbeidskommunen beskriver situasjonen som følgende: *”det er jo egentlig å oppfylle lovens krav som er målsettingen”*. Lovens målsetting består av å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (barnevernloven § 1-1).

Sett bort i fra loven er det ulike meninger omkring kommunenes egne politiske mål for barneverntjenesten. En informant fra den ene samarbeidskommunen sier at det er få politiske mål innenfor kommunen. Flere av de andre informantene fra de andre kommunene er usikker på om kommunene egentlig har noe konkret politiske målsettinger ved siden av lovverket.

Informanter fra samarbeidskommunene sine opplevelser

Det trekkes frem av enkelte informanter fra samarbeidskommunen at kommunen har målsettinger som går på gode oppvekstvilkår, skole, helse og lignende, som vil kunne dekke deler av barnevernets målsettinger. En annen informant fra en av samarbeidskommune beskriver målet som følgende, *”Målet er at det skal være trygghet for barn og at de skal føle seg ivaretatt på best mulig måte, samtidig som foreldre skal få hjelp og rettledning”*.

Vedkommende mener at kommunenes målsettingen er klar. En annen informant i samarbeidskommunen innrømmer å ha satt seg for lite inn i kommunens målsettinger, *”Det var ikke lett. Jeg må innrømme at der har jeg ikke gått i dybden. Jeg kjenner prinsippene og har lest loven, men akkurat hva kommunen selv har fastsatt som mål det er jeg usikker på.*

Vedkommende legger til at barnevernet og ansvaret ligger under vertskommunen så regner med at de har en klar målsetting for tjenesten.

Informanter fra vertskommunen sine opplevelser

Informantene i vertskommunene har ulike oppfatning av hvor klart målet er. En av informantene i vertskommunen uttalte følgende, *”jeg føler ikke vi har hatt oppe sånn, dette er målsettingen. Før dette intervjuet måtte jeg tilbake og se hvor mye vi har hatt oppe om barnevernet og da så jeg at vi har hatt et infomøte med gjennomgang fra lederen på en time, og det er alt jeg vet.”* Informanten tilføyer deretter, *”det lederen da sa, var at vi skulle jobbe hardt for å ikke gjøre så store inngrep og komme inn tidlig og hjelpe de der de er for å unngå overtakelse”*

Den andre informanten fra vertskommunen trekker frem at barnevernet har veldig klare lover og regler for sitt arbeid, og at målet er å følge disse på best mulig måte. Informanten sier at det ikke finnes noen kommunale målsettinger utover det, men at det heller er et spørsmål om nok ressurser. *”Det er heller et spørsmål om nok ressurser i forhold til å ivareta det best mulig, du kan ha en forskjell på mye ressurser og tilstrekkelig ressurser, og det er helt klart et gap der”*. Informanten trekker også frem viktigheten av å ha et felles nasjonalt mål gjennom et felles lovverket som regulerer tjenesten, *”barn kan ikke flytte fra en kommune til enn annen for å unngå barnevernet, loven og oppfølging må være likt praktisert over hele landet.”*

Informanter fra etatsmodellen sine opplevelser

Informanten fra etatsmodellen innrømmer at målsettingen ikke er helt klar, *”jeg har det i hvert fall ikke helt under huden, så det kunne vi absolutt definert bedre og vært klarere på”*. Deretter tilføyer vedkommende, *”leder for barnevernet har hatt noen orienteringer i forhold til ”ståen” og litt i forhold til budsjettet, og det er vel egentlig det jeg har kjennskap til”*.

Informant nummer to fra etatsmodellen sier følgende om kommunens målsetting, *”barnevernet er bygd opp for å ivareta barnas beste, det er det som er målet i kommunen. Det er ikke om å gjøre at de skal gå inn og ta over omsorgen, men heller veilede og korrigere foreldrene”*. Vedkommende understreker viktigheten av å gå inn og styre og veilede sammen med foreldrene. Vedkommende tilføyer at barn ikke selv velger sine foreldre, de er prisgitte, derfor er det viktig å hjelpe og veilede de som trenger det.

Basert på informantenes opplevelse av målsetting er lovverket desidert det viktigste målet barnevernet har å følge. Bortsett fra det er det delte meninger om hvor klare målsettinger kommunen har innad. Likevel trekker flertallet av kommuner frem viktigheten av å gripe inn

tidligst mulig i fasen og unngå overtakelser, og heller hjelpe barnet der de er og veilede foreldrene.

6.5.2 Opplevelse av informasjon

Informasjon henger tett sammen med kontroll og oversikt. For at politikerne skal kunne ha en viss grad av kontroll og oversikt, er de avhengig av å vite hva som skjer i tjenesten. Det kan informeres fra tjenesten indirekte, gjennom rapporter, budsjett og årsmeldinger. Eller direkte gjennom dialog, telefonsamtaler, møter med mer. Den sistnevnte formen for informasjon betegnes ofte som rik informasjon. Jeg stilte derfor politikerne spørsmål om hvordan de opplevde informasjonsflyten og i hvilken grad det ble informert indirekte og/eller direkte. Jeg spurte videre om de opplevde informasjonsflyten som tilstrekkelig for å kunne ha kontroll og oversikt. Tilgang til informasjon viser seg å være en sprikende faktor blant informantene. Enkelte informanter er veldig fornøyd, mens andre er svært misfornøyd med tilgangen til informasjon. Flere mener at de har liten kontroll og oversikt over tjenesten.

Informanter fra samarbeidskommunen sine opplevelser

En av informantene fra den ene samarbeidskommunen påpeker at det ikke har blitt rapportert like ofte som det står i avtalen. Vedkommende har gitt tilbakemelding til barneverntjenesten om at de ønsker at tjenesten skal bli bedre på dette punktet, *“vi har tatt opp det, for det er ikke godt nok”*. I avtalen står det at det skal rapporteres til deltakerkommunen hvert kvartal. Siden samarbeidet startet har kommunen bare hatt en grundig og generell orientering fra barnevernet. Kommunen har ikke fått rapporter kvartalsvis slik som det står nedskrevet i avtalen. Informanten påpeker viktigheten av å få nok informasjon for å føle kontroll og oversikt, *“det må vi ha skal vi kunne følge på!”*. Kommunen har derfor etterlyst dette en gang og tok det opp igjen i kommunestyret 30. april i år.

Informanten beskriver videre vertskommunen som en komplisert modell, *“hele systemet er litt komplisert her, i og med at det formelle ansvaret ligger i vertskommunen så må vi i kommunestyret via vertskommunens kommunestyre for å nå barnevernet. Det gjør det vanskelig for meg å gå direkte til barnevernet, for det er uvanlig å gå direkte til en annen kommune å be om informasjon, det bør jo skje via kommunen.”* Vedkommende hevder at det informeres hovedsakelig indirekte gjennom rapporter, statistikker og budsjett og at de ønsker mer informasjon fra barnevernet. Informanten hevder også at det var bedre rutiner og

informasjons da barnevernet var organisert kommunalt, da ble barnevernsleder ofte invitert til kommunestyremøtene.

En av informantene fra den andre samarbeidskommunene mener at informasjonsflyten fungerer bra og understreker at ansvaret også hviler på politikerne. Informanten mener at politikerne selv må etterspørre og ha et fokus på dette området dersom de ikke er fornøyd. Informanten har selv flere ganger spurt etter rapporter og bedt barnevernet informere, *“Det hviler litt ansvar på politikerne og, det handler om å etterspørre og ha et fokus på det”* videre tilføyer vedkommende *“vi kunne lett satt oss ned og vært misfornøyd hvis man ikke etterspør selv, og bare forlanger”*. Som følge av eget initiativ og en god dialog med barnevernet mener de at de har tilstrekkelig med informasjon til å ha kontroll og oversikt.

Informantene fra samarbeidskommunen forteller at de har vært flinke på å selv ta initiativ etter at tjenesten ble interkommunal, for å sjekke at ting fungerer slik den skal. *“Vi ble veldig beroliget, vi ser at bekymringsmeldinger kommer og de sjekkes ut og at det settes inn tiltak veldig tidlig.* Videre forteller personen at de nesten ble litt bekymret da de så at det var så lave utgifter i forhold til landsgjennomsnittet, *“Vi har halvdelen av utgiftene per barn i forhold til de andre kommunene”*, men vedkommende fikk fort rede på at det skyltes gode rutiner og tidlig innsats fra barnevernet. *“Når du fjerner barnevernet fra en liten kommune og det ikke lenger bare sitter en mann der, så styrkes barnevernet med flere fagfolk og alle er inn veldig tidlig. Dette gir gode resultater.”* Informanten fra samarbeidskommunen sier at det informeres både indirekte og direkte fra barnevernstjenesten.

Informanter fra vertskommunen sine opplevelser

En av informantene i vertskommunen har bare sittet i utvalget i 1,5 år og sier følgende, *“jeg som er såpass ny støtter meg på de erfarne. Hvis de gir uttrykk for at det fungerer greit så stoler jeg på det”*. Derfor har ikke vedkommende hatt behov for å etterspørre mer informasjon enn det som informeres. Den andre informanten fra vertskommunen mener at informasjonsflyten fungerer greit men legger ikke skjul på at man kunne hatt bedre systemer og rutiner for informasjonsflyten. Vedkommende mener at det informeres mest indirekte gjennom rapportbeskrivelser med tjenestens utfordringer og statistikker, men de har også årlige informasjonsmøter hvor de har blitt informert ansikt til ansikt.

Informanter fra etatsmodellen sine opplevelser

Informanten fra etatsmodellen mener det er lite tilgang til informasjon, men er usikker på om det ville vært bedre informasjon dersom det ble rapportert og informert oftere. *”Før jeg gikk til dette møtet tenkte jeg nok at jeg burde visst litt mer, eller vært litt mer på. Vi har først og fremst fått informasjon av hvordan det er bygd opp og at de greier å overholde frister. Vi kan alltid bli bedre, eller få mer informasjon. Men jeg tror også at informasjon blir litt silet.”*

Vedkommende mener at det kanskje ville vært bedre med mer informasjon fra brukerne og ansatte, slik som i helseomsorgen. *”Kanskje vi burde hatt noe mer informasjon av brukere og ansatte. Det er mange sider her... brukerne er kanskje ikke de mest ressurssterke og ikke de som skriker høyest”* videre tilføyer han, *”jeg savner nok at det hadde vært noe mer jevnlig kontakt og mer fra brukerne generelt”*. Informanter forteller videre at taushetsplikt og sårbare saker gjør det vanskelig å informere på dette vis. Informantene tilføyer at det informeres både direkte og indirekte og trekker frem utfordringen med tidsbegrensninger når politikerne kun møtes et par ganger i måneden for å diskutere saker. *”Vi får budsjett og årsrapport med oppsummeringer fra tjenesten, men som politiker får man veldig mye informasjon i forbindelse med årsrapport og budsjett. Det blir da kanskje litt tilfeldig hvor grundig man går inn på hver enhet, så ærlig må man nok være... Vi i enheten er nok likevel mer informert enn de som ikke er i det samme utvalg”*.

Informant nummer to i etatsmodellen er noe mer positiv til informasjonsflyten men støtter seg på at det informeres lite om detaljene i tjenesten. *”Vi er aldri på detaljnivå for å si det sånn, men det har vi ikke noe med. Men det er grei kommunikasjon mellom barnevernleder og meg, vi snakker sammen i hvert fall annen hver måned og hvordan det går, for å få kontroll og oversikt.”* Vedkommende sier også at informasjonsflyten varierer i forhold til hvor omfattende og hyppig problemene er, *”vi har hatt utfordringer med noen flyktninger, og da hadde vi tett dialog med barnevernet for å få kontroll på dette.”* Videre beskriver han utfordringen med mediasaker knyttet til barnevernet, *”avisene skriver mye om innvandrere og enslig mindreårige. Derfor ønsker vi å ha god kontroll og se til at det fungerer bra”*.

Informanter mener at de er flinke til å grave og spør dersom de ønsker mer informasjon, men understreker at de holder seg til det saklige, *”vi driver ikke valgkamp med barnevernet for å si det sånn”*.

I følge flertallet av informanter informeres det hovedsakelig indirekte gjennom ulike rapportbeskrivelser og statistikker. Gjennom rapportene og statistikkene får de informasjon

om utfordringer, antall saker og frister. Flere av informantene ønsker at tjenesten skal bli bedre på å informere politikerne slik at de opplever mer kontroll og oversikt. Likevel trekkes det frem av flere informanter at dersom de ikke hører noe skrekkelig eller får beskjed om at tjenesten ikke fungerer, går de ut ifra at tjenesten fungerer slik som det skal.

6.5.3 Opplevelse av virkemidler

For å kunne styre en tjeneste er man avhengig av å benytte ulike virkemidler og verktøy. Man skiller da, som nevnt tidligere, også her mellom direkte og indirekte styringsvirkemidler.

Direkte form for styring omfatter hierarki og uformell- og løpende kontakt, mens indirekte styring innebærer regler, rutiner, prosedyrer, mål- og resultat-, og budsjettstyring. I intervjuguiden ble det utarbeidet et enkelt spørsmål knyttet til hver og en av de ulike styringsverktøyene for å få frem deres opplevelse av styringsvirkemiddelet.

Direkte styringsvirkemidler – hierarkisk, direkte- og løpende kontakt

For å finne ut om det ble tatt i bruk direkte styringsvirkemidler stilte jeg informantene spørsmål i forhold til om kommunen har fattet vedtak, foretatt beslutninger, eller tatt direkte kontakt med tjenesten for å påvirke atferden.

Informantene fra den ene samarbeidskommune forteller at de ikke har fattet vedtak eller foretatt beslutninger i forhold til hvordan tjenesten skal fungere. En av informantene forteller at tidligere, når barnevernet var innenfor egne kommunegrenser, ble det foretatt beslutninger i forhold til økonomiske midler og hva de skulle brukes til. Etter at samarbeidet startet har ingen av informantene i samarbeidskommunen vært inne og satt noen føringer for dette. Ellers nevner de begge at de ikke pleier å ha løpende direkte kontakt med tjenesten, men at de ikke hadde hatt problem med å ta kontakt dersom de skulle ønske det. En av informantene utalte, som nevnt tidligere, at vedkommende nylig hadde fått rede på at barnevernet var direkte underlagt kommunestyret. Dette har derfor svekket informantens evne til å styre tjenesten. Nå som informanten er opplyst, ønsker han å vite mer og gjøre mer i forhold til styring. *”Det er ikke rådmannen som er ansvarlig for barnevernet i kommunen, det er kommunestyret direkte så det skaper jo en annen forutsetning en andre kommunale tjenester. Her forholder vi oss til barnevernet direkte”.*

Flere av informantene påpeker likevel at vertskommunemodellen gjør det vanskelig for samarbeidskommunene å legge føringer for tjenesten. En informant fra den ene samarbeidskommunen uttalte følgende knyttet til styring, *”På en måte så mister man jo litt styring, og blir lillebror i et vertskommune samarbeid. Vi sitter ikke i kommunen og vurderer om det trengs flere folk, det blir avgjort i vertskommunen”*. Flere av informantene i samarbeidskommune forklarer at vertskommunemodellen flytter myndighet fra kommunen og over til vertskommunen.

Som følge av overflyttingen kan ikke samarbeidskommunene gå inn å fortelle vertskommunen hvordan de skal utføre tjenesten. *”Vi har ikke mulighet til å si at vi ønsker å styrke barnevernet med en million kroner, den myndigheten ligger i vertskommunen”*. Likevel understreker informanten at dersom ting ikke hadde fungert slik det skulle, ville ting sett annerledes ut, *”hadde vi fått signaler om at barnevernet ikke klarer å gjennomføre eller følge opp tiltak for våre barn, da hadde vi så klart hatt en helt annen agenda og gått inn og sikret at vi fikk den kvaliteten på tjenesten som vi ønsker, men når de følger opp og gjør det de skal så gjør vi ikke det”*. Med andre ord settes det lite føringer for hvordan tjenesten organiseres så lenge den leverer det den skal og følger det lovverket som er bestemt.

En av informantene fra vertskommunen forteller at utvalget over en lenger periode hadde mye fokus på barnevernet og da særlig på den interne organisering og hvordan det fungerte. Som resultat av denne prosessen ble det laget en rapport og tatt en gjennomgang av organiseringen. Gjennomgang av organiseringen, hvor utvalget i vertskommunen endret rådmannens forslag til vedtak i 2012. Utvalget fremmet et mer utfyllende forslag ettersom de opplevde vedtaket som for lite presise. Utvalget la da frem et nytt forslag med flere punkter, som senere ble enstemmig vedtatt. Informanten innrømmer at det var en krevende prosess, *”det var nok en utfordring fordi det var spørsmål om roller, jeg var usikker på om barnets rettsvern ble ivaretatt, så jeg mente det var min plikt å stille spørsmål, men vi måtte da gå gjennom rådmann og tjenestesjef. Men vi fikk vedtaket gjennom, og etterpå ble det lagt mer vekt på hvordan man kommuniserer med barn og foreldre”*.

Informanten fra vertskommunen forteller at det nå i senere tid ikke har blitt foretatt noen beslutninger eller vedtak for tjenesten. Informanten fortalte at de inviterer barnevernsleder minimum en gang i året for å informere om antall saker, budsjett og utfordringer.

En av informantene i etatsmodellen forteller at de ofte har hatt oppe spørsmål knyttet til tjenesten i kommunestyret. Informanter trekker frem en episode der de hadde problemer med enslige mindreårige og lurte på hvordan det skulle håndteres. *”Vi stilte da flere spørsmål knyttet til situasjonen men vi gikk ikke inn med direkte instruksjoner til hvordan de skulle håndtere saken”*. Videre understreker informanten viktigheten av å stole på fagfolkene i den jobben de utfører, *”jeg tenker at det er ikke er vår oppgave å gi direkte instruksjoner. Vi må ha tillit til enheten og saksbehandlerne og la de gjøre jobben sin”*. Informant nummer to fra etatsmodellen sier også at det er fattet lite beslutninger eller vedtak for hvordan tjenesten skal fungere og sier at det til syvende og sist er barnevernleder som har den avgjørende myndighet.

En av informantene i etatsmodellen forteller at det kan være krevende å måtte forholde seg til rådmannen, som fungerer som et mellomledd mellom administrasjonen og politikerne. Årsaken til at det kan oppleves som utfordrende skyldes at informasjonen som blir sendt mellom de ulike leddene kanskje ikke alltid stemmer overens med det brukeren eller saksmannen opplever.

Alle informanter sier at det ikke ville vært noe problem å ta direkte kontakt med tjenesten dersom de ønsket det. En av informantene fra etatsmodellen sier, *”det er null problem å ta kontakt med tjenesten, vi har en kjempegrei dialog med både ledere og andre ansatte i tjenesten”*. Likevel er det sjeldent de har behov for å ta kontakt, og som flere av de har uttalt tidligere oppfattes det som at alt fungerer slik det skal så lenge de ikke hører eller opplever noe annet.

Opplevelse av indirekte styringsvirkemidler – regler og rutiner, mål og resultat og budsjett

For å undersøke hvilke indirekte styringsvirkemidler som eventuelt blir tatt i bruk, stilte jeg spørsmål i forhold til hvordan det føres kontroll med resultater i forhold til målsetting, hvordan kommunene kom frem til felles budsjett og om det har blitt fastsatt regler og rutiner for korrekt atferd i tjenesten.

Når det gjelder styring gjennom regler og rutiner er det flere av kommunene som sier at så lenge tjenesten leverer og fungerer slik den skal, er det ikke nødvendig å sette føringer. En av informantene fra den ene samarbeidskommunen sier at samarbeidsavtalen og de generelle lover og regler hovedsakelig setter føringer for tjenesten, *”dette har jo gått sin gang siden*

barnevernet var organisert lokalt, det er jo barnevern instruksjer, så vi har ikke satt noen direkte regler fra kommunestyret til barnevernet. ”

En av informantene fra vertskommunen sier følgende, *”vi har ikke laget noe felles regelverk eller rutiner for tjenesten, men hadde det ikke fungert slik det skal, så hadde det nok sett annerledes ut.”* Som følge av at barnevernet i stor grad er lovpålagt av staten, er det flere som uttaler at de ikke har så mye å si i forhold til hvordan tjenesten blir styrt. En informant fra en av deltakerkommunene trekker også frem at så lenge det ikke er mediasaker og at man får inntrykk av at tjenesten fungerer slik den skal, er det ikke nødvendig å sette føringer. Dersom de derimot hadde fått tilbakemeldinger på at ting ikke fungerte slik det skulle ville de ha grepet inn. Informantene i etatsmodellen forteller også at de ikke har laget noen regler eller rutiner for korrekt atferd i tjenesten. Vedkommende tilføyer likevel at de sikkert har egne interne arbeidsrutiner, men det har ikke politikerne hatt noe med.

Likevel forteller en av informantene i samarbeidskommunen at de jobber mye med forebyggende tiltak, *”det er på det forebyggende vi har foretatt beslutninger og rigget for eksempel gjennom kvello-modellen”*. Kvello-modellen er en modell med målrettet tidlig innsats for barn i barnehager og skoler. Målet med modellen er å få til et tett samarbeid mellom barnehage, skole, foreldre og eventuelt hjelpeapparat hvor man unngår at barn utvikler vansker og vikler seg inn i lidelser før det tilrettelegges eller gis annen bistand. Flere av informantene jeg har vært i kontakt med nevner at kommunen har innført denne modellen som er med på å rigge barnevernet. Modellen styrer likevel ikke barnevernet direkte, men påvirker forholdene rundt. Informantene fra etatsmodellen sier også at de ikke kjenner til konkrete regler og rutiner for tjenesten, sett bort ifra lovverket. En av informantene sier at det sikkert er laget noen regler og rutiner innad i tjenesten, men ikke fra politikerne.

I forhold til oppfølging av mål og resultater trekkes det frem av den ene informantene fra den ene samarbeidskommunen at dette gjøres gjennom årsrapporter, *”vi har jo oppfølging av barnevernloven og frister for å sjekke ut bekymringsmeldinger. Dette følges opp gjennom årsrapporter. Vi har også bedt om å få en kort orientering i kommunestyret noen ganger i året for å holde oss oppdatert på status, men da er det ikke barnevernet men enhetsleder som oppdaterer”*. Når jeg stilte spørsmålet til en av informantene i vertskommunen, svarer vedkommende, *”godt spørsmål, det har vi vel egentlig ikke et system for, men vi følger med på årsrapporter”*. Informanten fra den andre samarbeidskommunen sier følgende i forhold til

mål og resultater, *”I avtalen står det hvor lang tid det skal brukes på behandling av saker, så det har vi sett og fulgt med på. Vi ser da på hvor lenge saker er i systemet før de blir behandlet. Barnevernet følger opp og ligger innenfor kravene, holder frister og gjør det de skal.”*

En av informantene fra etatsmodellen forteller også at det føres kontroll dersom det er behov for det, *”det finnes mål i forhold til tiltak, hvor mye de går inn med og behandlingstid. Det som vi har fått å forholde oss til har ikke gjort at det er grunn til bekymring. Så er det alltid det med ressurser som er vanskelig å vurdere. Det har kommet litt motstridene signaler i forhold til ressursbehov, for vi har fått noe fra ansatte om at de ønsker mer ressurser mens enhetsleder mener at det er nok ressurser”*. Informant nummer to i etatsmodellen sier at de fører kontroll med mål og resultater månedlig, *”barnevernleder sjekker ståen hver måned og rapporterer til oss. Han er flink på det!”*

Styring gjennom budsjett viste seg å være utfordrende for enkelte kommuner, særlig blant dem som samarbeider. En av informantene fra en av samarbeidskommunen trekker frem budsjettet som særlig utfordrende, *”budsjettet ligger på administrasjonen og det er det som er ulempen med vertskommunesamarbeid, fordi du har ikke full kontroll over budsjettet”* videre tilføyer vedkommende, *” du er på mange måter en kunde, så hvis du ikke er fornøyd så kan du trekke deg ut”*. Samarbeidskommunene kan når som helst ut ifra avtalen velge å trekke seg ut av samarbeidet dersom de er misfornøyd, men hovedsakelig ligger beslutningen rundt budsjettet hos den ansvarlige vertskommunen. Likevel trekker informanten fra samarbeidskommunen frem at de har halvert sine utgifter etter at de ble med i samarbeidet. Informanten sier likevel at disse tallene fort kan snu i en liten kommune. Dette er fordi utgiftene fort vil øke dersom det oppstår større barnevernssaker. Videre påpeker informanten vertskommens fordeler med et slikt samarbeid, *”vi må ikke glemme at vertskommunen har en stor fordel av dette samarbeidet, de får jo et mye større fagmiljø”*.

En av informantene fra vertskommunen forklarer at det er tjenestesjefen som legger frem forslag, deretter blir det vurdert i forhold til rådmannens samlede budsjettforslag. Dermed blir budsjettet vurdert av både tjenestesjef og rådmannen i vertskommunen. Informanten forteller at det har vært en økning i budsjettet i løpet av de siste året, som følge av økt behov fra brukere.

Blant informantene i etatsmodellen uttaler den ene at det var barnevernsleder som la frem forslag til budsjett, *”vi er fornøyde så lenge det ikke er et stort avvik fra tidligere år, og dersom det er store avvik må tjenesten begrunne de”*. Informant nummer to fra etatsmodellen beskriver budsjett prosessen som følgende, *”Vi bruker årsmeldinger for å få oversikt, og forholder oss til rådmannen. Budsjettprosessen starter allerede nå i juni med budsjettmøte. Det blir da gjerne forventet at vi politikere gir signaler om hva vi ønsker å satse på, men det kan være litt vanskelig fordi vi får bare tilbakemelding fra enhetene. Vi må da på en måte stole på enhetsleder og rådmann at det er riktig i forhold til behovet. Ellers er vi avhengig av å snakke med ansatte”*.

En av informantene fra etatsmodellen nevner at budsjett og midler til tjenesten kunne være en krevende prosess, ettersom ansatte og enhetsleder enkelte ganger var uenige. Informanten har opplevd å få henvendelser fra ansatte om at de ønsker økte midler til tjenesten, mens enhetsleder mente at tjenesten hadde nok midler. *”Rett etter valget fikk vi bekymringsmelding om at arbeidsmengden var for stor og at de ønsket økte midler og det fikk de. Men det er alltid en avveining i forhold til hva som er det riktige. Enhetsleder har sagt at det går greit og fungerer greit med de midlene han har. Men det er rådmannen vi skal forholde oss til, så når det gjelder kvalitet på tjenestene så må vi jo først og fremst forholde oss til årsmelding og det vi får fra rådmannen.”* Gjennom etatsmodellen er politikerne tette på rådmannen som har tett dialog med enhetsleder. Informanten forteller at slike situasjoner er vanskelige, og det er særlig her vedkommende skulle ønske at det ble informert mer fra brukere og ansatte for å være mer opplyst og sikre på at de tar det rette valget.

6.6 Oppsummering av opplevde styringsmuligheter

Basert på de opplevde styringsmulighetene kan vi trekke noen generelle linjer til videre diskusjon. Når det gjelder målsetting nevner alle lovverket som det overordnede målet. I forhold til tilgang av informasjon for å oppleve kontroll og oversikt, finnes det få forskjeller mellom interkommunalt og kommunalt. De største forskjellene finner vi innad i det interkommunale samarbeidet mellom samarbeidskommunene.

I forhold til styring av tjenesten påpeker flere av informantene at tjenesten i størst grad kontrolleres gjennom rapporter. Det benyttes lite direkte styring og føres lite instruksjoner for hvordan prosessen i tjenesten skal fungere. Informantene følger likevel nøye med gjennom

rapporter, for å sjekke at tjenesten fungerer slik den skal. Basert på opplevelsene trekkes budsjettet frem som særlig utfordrende i et interkommunalt samarbeid. La oss nå diskutere funnene og se hva som er årsaken til at det oppleves slik av politikerne.

7. Diskusjon av funn

I dette kapitlet ønsker jeg å flette sammen de formelle styringsmulighetene som ligger til rette for politikerne og deres opplevde styringsmuligheter. Som nevnt tidligere, er det klassiske og normative skillet mellom politikk og administrasjon i statsvitenskapen, at politikerne fatter rasjonelle vedtak og administrasjonen lojalt iverksetter politikernes vedtak, i tråd med målsettingene. Jeg skal nå drøfte funnene basert på hypotesene som ble presentert i kap. 4. og se på mulige årsaker til utfallene.

7.1 Lovverk som hinder for kommunal målsetting?

Hypotese 1: Målsettingene vil oppleves som mer uklare i et interkommunalt samarbeid enn i en kommunal virksomhet.

Som nevnt i teorikapitlet blir mål opprettet fordi det forventes å påvirke atferd, resultater og virkning. Hypotesen knyttet til målsetting ble laget, på grunnlag av at en organisering av flere kommuner i et samarbeid, gjerne vil medføre ulike syn, ambisjoner og preferanser. Derav vil det være vanskeligere å komme frem til en konkret felles målsetting og derfor blir målsettingen noe mer uklar i et interkommunalt samarbeid kontra etatsmodellen.

Ut i fra informantenes opplevelse av målsetting, ser vi at barneverntjenesten overordnede hovedmål er å følge barnevernloven og de punktene som nevnes der. Målene blir derfor bestemt på nasjonalt nivå og de lokale politikerne har liten innvirkning rundt dette elementet av styringen. Hvilke konsekvenser vil dette gi for det lokale demokratiet og den politiske styring av tjenesten?

Når vi diskuterer det lokale selvstyret og demokratiet er det vanlig å koble det til lokal autonomi. I den offentlige debatten og store deler av faglitteraturen omkring det kommunale selvstyret, varierer vurderingene av hva man skal legge i begrepet lokal autonomi eller uavhengighet. Det er uenighet med hensyn til den faktiske bedømmelsen av hvilken retning

utviklingen går i når det gjelder graden av kommunalt selvstyre. Ser vi tilbake på historien om det lokale selvstyre i Norden, har det langt på vei dreiet seg om å finne en balanse mellom den lokale autonomien og hensynet til ivaretagelsen av nasjonale målsettinger i utformingen av den offentlige politikken (Baldersheim & Rose 2014: 239).

Hansen og Kjellberg (1976) har skilt mellom to hoveddimensjoner ved den statlige styringen av virksomheten i kommunene, nemlig hvorvidt styringen eller reguleringen er rettet mot henholdsvis målsettingene eller virkemidlene for aktivitetene innenfor de ulike områdene. Barnevernet har faste målsettinger gjennom lovverket og er derfor påvirket av førstnevnte og er styrt gjennom barnevernloven. Loven fastlegger de kommunale målsettingene om forpliktelse til å yte slik hjelp, men det er opp til kommunalt skjønn å fastsette nivå, omfang og form (Baldersheim & Rose 2014: 257).

Når staten regulerer en tjeneste gjennom målsettingene for den kommunale virksomheten, har den sjelden karakter av absolutte krav som i detalj fastlegger hva kommunen kan foreta seg. Selv innenfor de sterkest regulerede feltene av den kommunale virksomheten, vil rommet for lokal skjønnsutvelgelse være tilstrekkelig stort, til at kommunene kan prioritere forskjellig fra hverandre. Det vil i stor grad variere i forhold til prioriteringene, ressursene og budsjetter til de ulike kommunene. Slike variasjoner viser at kommunene rent faktisk gjør ulike valg med hensyn til ytelsen av én og samme tjeneste. Dermed er ikke de statlig gitte målsettingene de eneste kriteriene den lokale tjenesteytingen er basert på. Hvilke ressurser og kompetanse en tjeneste har, vil også påvirke utfallet.

Basert på at barneverntjenesten hovedsakelig er styrt av barnevernloven, finnes det ikke vesentlige forskjeller på målet. Målet er basert på lovverket, som er gjeldene både i kommunal og interkommunal organisering. Målet blir dermed ikke noe mindre klart dersom man velger å organisere tjenesten gjennom vertskommunemodellen. Likevel vil tilgang til ressurser og kompetanse være med på å påvirke tjenestens måloppnåelse, som også ble påpekt gjennom intervjuene.

7.2 Mangel på kontroll og oversikt?

Hypotese 2: I et interkommunalt samarbeid vil informasjon oppleves å være vanskeligere tilgjengelig for politikere, enn i en kommunal etat.

Vi har nå sett at målet er fastsatt gjennom nasjonal lovgiving og kan av den grunn betraktes som statlig styrt. Likevel vil de lokale politikerne ha en stor fordel ved at de sitter med tilgang til informasjon fra tjenesten. Informasjon er som nevnt tidligere et viktig virkemiddel for styring, koordinering og kontroll. Som følge av at det rapporteres og informeres fra barneverntjenesten til de lokale politikerne, er det de lokale politikerne som sitter på kunnskapen og dermed også makten til å komme med innvendinger rundt organiseringen. Med mindre fylkesmannen selv er inne og vurderer tjenesten. For at de lokale politikerne skal ha kontroll og oversikt, er de helt avhengig av god informasjonsflyt fra tjenesten. Hvordan påvirkes denne flyten i de ulike organiseringene av barneverntjenesten?

I følge hypotesen min forventet jeg at informasjonsflyten ville oppleves som vanskeligere i et interkommunalt samarbeid kontra i en kommunal etat. Gjennom intervjuene og politikernes opplevelse av informasjon, var ikke forskjellen mellom kommunalt og interkommunalt noe særlig sprikende. Både innenfor kommunal- og interkommunal organisering ble det hovedsakelig informert gjennom rapporter. Rapportene inneholdt statistikker og beskrev eventuelle utfordringer. I tillegg ble det holdt noen faste møter hvor kommunestyret fikk en grundigere presentasjon av tjenesten.

Der jeg derimot fant forskjeller var innad i det interkommunale samarbeidet. Informantene fra samarbeidskommunene hadde ulik opplevelse av informasjonsflyten. Hvorav informantene fra den ene kommunen var fornøyd med informasjonsflyten, var de andre informantene fra den andre kommunen, rimelig misfornøyd. Kommunen som var misfornøyd mente at det ikke ble rapportert slik som avtalt. Og følte at de hadde liten kontroll og oversikt over hva som foregikk i tjenesten. Den andre kommunen derimot var veldig fornøyd, men begrunnet det med at de selv var flinke til å ta initiativ og etterspørre informasjon for å få bedre kontroll og oversikt.

Som presentert gjennom de formelle rammene av et interkommunalt samarbeid, blir avstanden lenger både fysisk og formelt. Det kan derfor oppleves som mer krevende for de

sidestilte kommunene å få tilgang til informasjon fra vertskommunen. Som det ble nevnt i intervjuene og illustrert i *modell 8* på side 45, må en politiker i samarbeidskommune gjennom betydelig flere steg for å nå barneverntjenesten i vertskommunen, enn en politiker i etatsmodellen. Store avstander vil gjøre det vanskeligere å opprettholde en tett dialog, av den enkle grunn at det krever mer ressurser å samles på et sted. Selv om vi har hatt en enorm utvikling i ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi er det lite som tyder på at denne fullt ut kan erstatte tradisjonell, ansikt til ansikt kontakt (Jacobsen 2014: 74).

Som følge av avstanden og utfordringene dette medfører, kom det frem gjennom flere av intervjuene, at det i liten grad informeres detaljert. Informasjonen blir i stor grad presentert mer samlet og mindre i form av enkeltsaker. Mer i form av generelle presentasjoner av aktivitet, måloppnåelse og ressursbruk. Slik form for informasjon er vanskeligere å tilegne seg enn informasjon om enkeltsaker (Jacobsen 2014: 55). Informasjon blir i stor grad overført indirekte, gjennom rapporter, statistikker og budsjett. Å sette seg inn i komplekse, omfattende og overordnede dokumenter krever både tid og kompetanse. Noe som kan være en mangel, spesielt hos politikere på deltid. Dette medfører at politikere må gjøre ulike prioriteringer og valg på dokumentlesing.

Informantene fra begge organisasjonsformene trekker frem at det hovedsakelig informeres indirekte gjennom dokumenter og rapporter. De formelle forskjellene og opplevelsene rundt informasjonsflyten varierer innad i samarbeidet, hvorav noen opplever avstanden som en hindring for god informasjonsflyt. Dermed kan vi ikke si at informasjonsflyten blir mindre tilgjengelig i vertskommunemodellen kontra i etatsmodellen, men innad i samarbeidet blant samarbeidskommunene.

7.3 Sidestilte og fratatt styringsmuligheter?

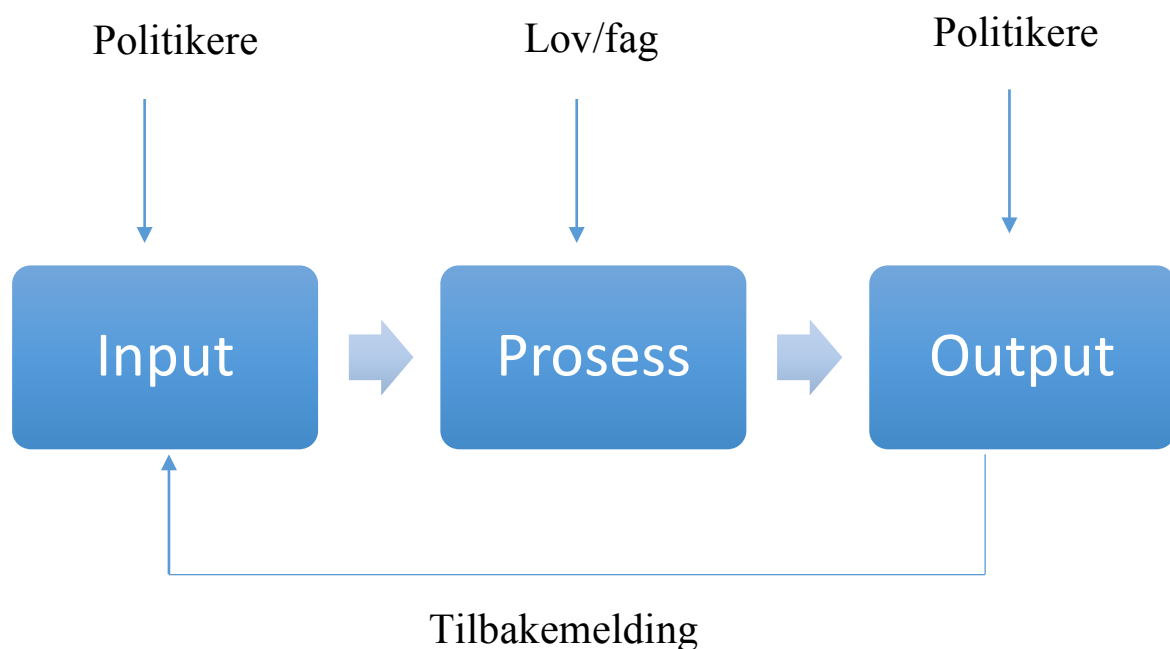
Hypotese 3a: Bruk av direkte styring oppleves som vanskelig i et interkommunalt samarbeid

Hypotese 3b: Bruk av indirekte styring oppleves som viktig i et interkommunalt samarbeid

Som nevnt tidligere vil hierarkisk styring, uformell- og løpende kontakt betraktes som en direkte form for styring. Mens budsjettstyring, mål- og resultater, regler, rutiner og prosedyrer karakteriseres som indirekte form for styring. Hypotese 3a ble laget på grunnlag av at det i et

samarbeid oppstår større avstand mellom politikere og tjenesten, i tillegg til at tjenesten får noe mer autonomi. Hypotese 3b bygger på en antakelse av at siden direkte styring blir vanskeligere, må politikerne benytte seg av indirekte styring for å kunne lokalisere makt og ansvar for i det hele tatt å kunne kalle tjenesten og prosessen for demokratisk.

La oss trekke frem modellen som ble presentert i teorikapittelet, *prosessmodellen*. I teorikapittelet ble modellen presentert med de ulike styringsverktøyene knyttet til de ulike leddene. Denne gangen har jeg valgt å koble pilene til *lokale politikere* og *loven/fag*, for å se hvilke ledd de styrer og påvirker i barneverntjenesten og dermed om styringen i større grad er direkte eller indirekte.



Modell 9: Forenklet prosessmodell knyttet til politikere og lov/fag

Input - budsjettstyring

Som nevnt i teorikapittelet er det budsjettstyring som hovedsakelig påvirker denne delen av prosessen. Gjennom budsjettet kan politikerne legge føringer for hvor mye ressurser de vil tildele tjenesten og hvilke prioriteringer de ønsker.

Tradisjonelt har offentlig sektor benyttet budsjettstyring i stor grad. Budsjettstyring handler som nevnt tidligere om å styre ressursinnsats for fremtiden gjennom små skritt basert på

evalueringer av fortiden. Dette er noe som reduserer faren for å gjøre store eller ugjenkallelige feildisponeringer. Budsjettet er ofte splittet opp i resultat- og ansvarsområder som gjør at en kan få god styring med aktivitetene. Budsjettprosessen har ofte klare formelle regler for hvem som får delta i prosessen, hva som gjør den forutsigbar og kan forbedres over tid. Prosessen blir i stor grad påvirket nedenfra, fordi mye av budsjettinformasjonen kommer fra fagfolk og profesjonene (Johnsen 2007: 105).

Budsjettprosessen innebærer politiske vurderinger og forhandlinger før endelig vedtak fattes. Det er her utfordringen reiser seg i et interkommunalt samarbeid bestående av flere aktører. Et barnevern som organiseres gjennom etatsmodellen med et kommunestyre, har bare seg selv å forholde seg til og kan dermed reforhandle og vurdere budsjettet fortløpende. I et interkommunalt samarbeid forholder man seg derimot til flere kommunestyrer som kan medføre interesseheterogenitet hvor de ulike kommunestyrene vil ha ulike interesser og prioriteringer og det må derfor reforhandles nye avtaler. Flere aktører vil føre til mer omstendelige beslutningsprosesser ettersom flere aktører skal koordineres, samtidig som konfliktnivået sannsynligvis vil øke. Den økte kompleksiteten vil føre til mer tidkrevende beslutningsprosesser. Det faktum at tjenesten består av flere aktører vil derfor kunne medføre mindre effektive beslutningsprosesser, ettersom det ikke finnes et klart hierarkisk senter (Jacobsen 2014: 67).

Disse utfordringene ble også påpekt av informantene som ble intervjuet. Flere av informantene fra samarbeidskommunene opplevde å være ”kunder” av en ansvarlig vertskommune. De opplevde at de hadde liten innvirkning på budsjettet da dette hovedsakelig ble styrt av vertskommunen og barnevernet. Vi kan dermed si, at budsjettstyring er mer krevende i et interkommunalt samarbeid bestående av flere aktører og da særlig for de sidestilte samarbeidskommunene.

Prosess – hierarki, regler, rutiner og prosedyrer og uformell og løpende kontakt

Proessen i barneverntjenesten vil også kunne påvirkes av ulike styringsverktøy. Prosessen kan styres hierarkisk ved at det legges direkte føringer fra den styrende til de styrte. Leddet kan også styres indirekte, ved at politikerne legger føringer for hvilke regler, rutiner og prosedyrer som er gjeldene for tjenesten. Til slutt kan også prosessen styres gjennom uformell og løpende kontakt. Som det kom fram av intervjuene, er barneverntjenesten også her i stor grad styrt gjennom lovverket. Lovverket gir strenge føringer for hva tjenesten skal tilby, for å

nå de fastsatte målsettingene. Derfor er det også i dette leddet lite handlingsrom for politikerne til å sette inn andre føringer.

I tillegg til lite handlingsrom, kom det også frem av intervjuene at barnevernet må drives av fagfolk. Tjenesten krever kunnskap rundt prosessene og derfor må det være de som er utdannet i feltet som tar avgjørelsene. Tjenesten er i stor grad preget av sensitiv og taushetsbelagt informasjon, som ikke politikerne får tilgang til. På bakgrunn av dette er det de ansatte fagfolkene og lovverket som har best mulighet til å styre prosessen. Denne styringslogikken åpner for spenninger, mellom politiske målsettinger og profesjonell kunnskap, som grunnlag for å handle i en tjeneneste. Fagfolkene har ofte mer detaljerte kunnskaper, om vilkårene for måloppnåelse enn det politikerne har. De får dermed en innvirkning på politikken som i den rendyrket hierarkiske logikken, kan oppfattes som problematisk. Spenningen mellom politisk styring og fagkunnskap, eller mellom ”myndighet og kyndighet”, kan skape grobunn for mange indre konflikter (Bukve 2012: 87).

Som vi nå har sett er barneverntjenesten i stor grad preget av sensitiv og taushetsbelagt informasjon. Tjenesten er avhengig av fagfolk for å løse de utfordringene de står overfor. For å følge rettssikkerhetsmessige hensyn settes det også strenge føringer for korrekt atferd. Fastsatte lover, regler og krav gjelder for både etatsmodellen og vertskommunemodellen. Derfor blir prosessleddet hovedsakelig styrt av fagfolk og lovverket. Dermed er det lite rom for politisk styring av ”prosessen” i både vertskommunemodellen og etatsmodellen.

Output - mål og resultatstyring

”Output” som er det siste leddet i prosessen styres hovedsakelig gjennom mål- og resultatstyring. Gjennom mål og resultatstyring får man en oppfatning av hvordan tjenesten fungerer. Dette gjøres ved at resultatene måles opp mot det fastsatte målet. Ved å se på resultatene vil politikerne også få en viss oppfatning av hvordan ting fungerer og om tjenesten leverer det den skal.

Å måle resultater i en barneverntjenesten er krevende. Fordi man har å gjøre med ”produkter” som ikke er ensartede, homogene produkter. I et barnevern jobbes det med barn i ulike aldre med ulike utfordringer, tallene på saker er ikke konstant og vil variere over tid. Omgivelsene er derfor ustabile og politikerne må derfor måle produkter og kvalitet i tillegg til resultater og kvantitet. Med andre ord så sjekker politikerne opp i antall bekymringsmeldinger,

behandlingstid, tiltak og frister. Resultatmåling brukes dermed som et verktøy for informasjons- og produktivitetsarbeid (Johnsen 2007: 113). Overvåking i form av resultatmåling vil bidra til mer demokratiske beslutningsprosesser gjennom mer åpenhet, innsyn, bedre og mer beslutningsrelevant informasjon enn ellers (Johnsen 2007: 149).

Mye av den politiske styringen i norske kommuner har de siste 20 årene beveget seg mer i retningen av en *ex-post-styring*, som vil si styring i etterkant eller ”på en armlengdes avstand”. Som følge av delegering av beslutningsmyndighet til mer autonome aktører. Derfor blir kontrollen i større grad rettet mot ulike former for resultatrapporteringer (Jacobsen, 2014: 169). Denne trenden ser vi også i politisk styring av barneverntjenesten. Som følge av at ”prosessen” i stor grad er lovregulert og styrt av fagfolk, er det vanskelig for politikerne å styre det midterste leddet. Likevel vil politikerne kunne holde en viss kontroll og oversikt gjennom å måle resultatene i ”output”-leddet.

På dette grunnlag anses mål- og resultatstyring som like viktig i begge organiseringsformene. Både etatsmodellen og kommunene i vertskommunemodellen trekker frem rapporter og statistikker som det viktigste styringsapparatet. På det vis blir politikerne opplyst og informert om situasjonen i barnevernet.

Tilbakemelding – hva gjør politikerne dersom de ikke er fornøyd?

Dersom politikerne ikke er fornøyd med de gitte resultatene vil de kunne gi tilbakemelding til barnevernet, som illustrert i modellen overfor på side 65. For å undersøke politikernes opplevelse rundt tilbakemeldingsrutiner og hva de ville gjort dersom de ikke er fornøyd med resultatet i tjenesten, avsluttet jeg intervjuet med et tenkt case. Jeg stilte de spørsmål knyttet til hva de ville gjort eller hvordan de ville gått frem, dersom de var misfornøyd med hvordan barnevernet hadde håndtert et av kommunens barn. Alle informantene trakk frem at de først og fremst ville kontaktet barnevernet for å høre hvordan saken hadde blitt løst. Deretter ville de sjekket at regler og rutiner ble overholdt. Dette for å få frem mest mulig fakta på bordet. Noen nevner at de også ville kontaktet brukeren eller pårørende, for å høre deres side av saken og hjulpet de med deres klagerett. Alle informantene trekker likevel frem viktigheten av å la fag holdes til fag-folk og ikke blande seg for mye inn i enkeltsaker, men holde seg til det politiske nivået. Derfor ville informantene opplyst leder for barnevernet om saken, og stolt på at lederen tok en ny og riktig vurdering.

Som vi nå har sett oppleves bruk av direkte styring ikke bare vanskelig i et interkommunalt samarbeid men også i etatsmodellen, som følge av at tjenesten i stor grad er lovregulert og føringene allerede er fastsatt. Ettersom direkte styring blir krevende ville jeg da, som beskrevet i hypotese 3b, antatt at indirekte styring ville bli viktigere. Denne hypotesen stemmer i større grad enn hypotese 3a. Alle informantene jeg intervjuet understreket viktigheten av å følge med på rapporter og statistikker, for å sikre at målene blir nådd.

8. Oppsummering og konklusjon

Utfordringene og ulikhetene ved de to ulike organiseringene er avstanden og autonomien, som et samarbeid medfører, i forholdet mellom politikere og barneverntjenesten. Studien ønsket å undersøke nærmere hvordan disse faktorene påvirker den politiske styringen. For å kunne studere styringsbegrepet valgte jeg å dele begrepet opp i tre mindre og grunnleggende elementer for styring: mål, informasjon og virkemidler. På grunnlag av disse elementene ble det laget noen hypoteser basert på forskjellene og utfordringene som et interkommunalt samarbeid ville kunne medføre.

En av antagelsene mine var, at målsettingene ville være mer uklare i et samarbeid, som følge av interessemotsetninger. Denne antakelsen fikk ikke støtte av empirien, ettersom målsettingene hovedsakelig er styrt av nasjonale myndigheter gjennom et detaljert lovverk. Derav ble ikke målsettingene noe mer eller mindre klare utfra organiseringsform.

En annen sentral antagelse var at informasjonsflyten i et vertskommunesamarbeid ville oppleves å være mindre tilgjengelig, sammenlignet med etatsmodellen. Dette ville igjen hindre politisk styring som følge av mangel på kontroll og oversikt. Her finnes heller ikke vesentlig store forskjeller mellom vertskommunemodellen og etatsmodellen, men innad i samarbeidet mellom samarbeidskommunene. Samarbeidskommunene opplever større avstander til vertskommunene som gjør det vanskeligere å innhente informasjon.

Informantene fra den ene samarbeidskommunen har klagd til barneverntjenesten og ønsker at det skal rapporteres oftere. Informantene fra den andre samarbeidskommunen forteller at de løser denne utfordringen med å være mer frempå og selv ta initiativ. Gjennom denne studien kan vi derfor påpeke at det oppleves å være mer krevende å innhente informasjon for samarbeidskommunene i vertskommunemodellen. Dette skyldes økt avstand og større linjer

mellom politikere og administrasjonen. Likevel blir det i størst grad informert indirekte gjennom rapporter i begge organiseringsformene.

Antagelsen og hypotesene rundt styringsverktøy gikk på at det ville være vanskeligere å styre direkte i et samarbeid, som følge av økt avstand og autonomi. Derav ville det bli desto viktigere å kunne styre indirekte. Som vi nå har sett er direkte styring vanskelig i både etatsmodellen og vertskommunemodellen som følge av sterk lovstyring. Indirekte styring opplevdes derimot som viktig blant alle informantene, særlig gjennom mål- og resultatstyring. Budsjetstyring viste seg å være det verktøyet som gav størst forskjeller mellom organisasjonsformene. Forskjellene var likevel heller ikke her mellom etatsmodellen og vertskommunemodellen, men innad i vertskommunemodellen blant samarbeidskommunene. Informantene i samarbeidskommunene beskriver situasjonen som vanskelig ettersom de opplevde å være "kunder" av tjenesten og ikke har tilgang til å kontrollere budsjettet underveis i prosessen.

Basert på disse oppsummeringene av funn knyttet til hypotesene, ser vi marginale forskjeller mellom etatsmodellen og vertskommunemodellen. Målet er klart, informasjon rapporteres hovedsakelig indirekte og styring skjer stort sett gjennom mål og resultatstyring. Hvordan kan man da hevde at det er en demokratisk utfordring å organisere en tjeneste gjennom et interkommunalt samarbeid?

8.1 Demokratisk utfordring?

Jeg innledet oppgaven ved å presentere et utsagn fra Jan Tore Sanner hvor han hevdet at interkommunale samarbeid er en demokratisk utfordring som følge av at slike samarbeid flytter ansvaret bort fra kommunen. For at en tjeneste skal kunne kalles demokratisk må det kunne lokaliseres makt og ansvar og være et klart forhold mellom de styrende og styrte. Som jeg nevnte i kapittel 4 er man avhengig av "accountability". Som det ble nevnt tidligere innebærer det at den kontrollerte (politikere) har en eller annen form for kontroll, ved at de kan benytte seg av ulike sanksjoner, overfor administrasjonen. Som vi har sett har både politikerne i et vertskommunesamarbeid og etatsmodellen noen innebygde mekanismer de kan benytte seg av dersom de ikke er fornøyd med tjenesten.

I tillegg til å kunne føre kontroll, vil man gjennom legitimitet kunne støtte opp demokratiet på en indirekte måte (Røiseland & Vabo 2012: 111). Dette forklares av den enkle grunn at makten i et demokrati er avhengig av legitimitet. Det er folket som bestemmer makthavernes legitimitet. Det vil si at dersom innbyggerne er fornøyde med den tjenesten barnevernet leverer i kommunen, vil de automatisk ha tillit til politikerne. Dersom borgerne derimot mister troen på beslutningsprosessenes forløp og innhold, taper politikerne legitimitet og autoritet. Informantene fra kommunene som samarbeider uttalte at de har fått bedre kvalitet på tjenesten og mer fornøyde brukere etter at de begynte å samarbeide. Gjennom å samarbeide om barnevern oppleves tjenesten å være mindre sårbart, gjennomskiktig og har fått et større fagmiljø. Basert på informantenes opplevelser kan vi derfor ikke si at legitimiteten svekkes i et interkommunalt samarbeid. Dermed kan vi heller ikke si at demokrativerdien svekkes. Det vi derimot kan se nærmere på er den strenge lovreguleringen.

8.2 Sterk lovstyring liten kommunal styring?

Barneverntjenesten er en tjeneste som i stor grad påvirkes og styres gjennom lovregulering og nasjonale myndigheter. Det stilles derfor strenge krav til hva tjenesten skal oppnå og hvordan det skal oppnås. Det er ingen tvil om at lovverket fører til begrensninger av de lokale politikernes handlingsrom. Politikerne får på sett og vis servert en oppskrift, bestående av noen ingredienser, hvor de selv kan bestemme formen og rekkefølgen på ingrediensene. Likevel vil innholdet til syvende og sist bestå av det samme, men formen kan se noe annerledes ut. Er det dermed den sterke lovstyringen som truer den lokale styringen?

Barnevernloven legger strenge føringer for tjenesten og setter begrensninger for de lokale politikerne. Likevel vil jeg understreke viktigheten av å organisere barnevernet gjennom et strengt og klart lovverk. Barnevernet utfører en viktig oppgave, som har stor betydning for enkeltindivider og for rettsikkerhet. Desto viktigere blir det da, at tjenesten fungerer optimalt og tilbyr det den skal.

Selv om politikerne ikke har mulighet til å sette strenge føringer for tjenesten, spiller de en viktig rolle som kontrollør. Gjennom å følge med på rapporter, statistikker og budsjett sikrer politikerne at barnevernet leverer og fungerer optimalt. Dersom politikerne ikke er fornøyde med resultatene, har begge modellene innebygde mekanismer som gjør at de kan gjøre eventuelle justeringer. Politikernes handlingsrom ville nok likevel vært større, dersom de

hadde hatt færre føringer for hva rammene måtte fylles med. Dermed ville nok også grad av politisk styring vært sterkere. I denne studien kan vi derfor påpeke at streng lovregulering begrenser politikernes handlingsrom.

8.3 Avsluttende refleksjoner

Basert på det vi nå har sett og oppsummert, kan vi ikke slå fast at det er mer demokratisk å organisere en tjeneste innenfor tradisjonelle kommunegrenser kontra i et samarbeid. Det vi derimot kan slå fast er at det er gjennomført få studier med en slik sammenligning mellom tradisjonell organisering og samarbeid. Det må derfor forskes mer på feltet for å kunne undersøke mer i dybden og få en bredere forståelse av fenomenet. Likevel kan det trekkes frem en tidligere masteroppgave skrevet av Ahmet Alan Cakir ved Universitetet i Oslo, som også gjennomførte en komparativ analyse av politisk styring av interkommunale samarbeid og kommunale foretak innenfor renovasjon- og avfallshåndtering i Romerike. Cakir konkluderte også med at det finnes marginale forskjeller ved politisk styring av de to organiseringsformene.

Et annet sentralt poeng som er viktig å trekke frem er at jeg i denne studien har sammenlignet etatsmodellen med vertskommunemodellen. Som vi så i *modell 5* på side 19, ligger disse organiseringsformene rett ved siden av hverandre og det kan derfor antas at det eksisterer få forskjeller. På bakgrunn av dette kan det spekuleres i om funnene ville vært betydelig mye større dersom jeg hadde sammenlignet etatsmodellen med en av de andre organiseringsformene som ligger lenger til høyre i skalaen, med mer autonomi og indirekte styring. Likevel valgte jeg å studere disse to formene da de ligger så nært hverandre, slik at jeg kunne se på eventuelle forskjeller.

Avslutningsvis kan jeg basert på denne studien, konkludere med at politikernes styringsmuligheter i liten grad påvirkes av hvordan administrasjonen er organisert. Likevel er det snakk om to ulike organisasjonsformer. Hvorav Midt-Agder barnevern befinner seg utenfor den tradisjonelle styringskjeden. Dette har innvirkning på hvordan kommunepolitikere må forholde seg til tjenesten, men hvorvidt det har en begrensende virkning som helhet, er det mulig å diskutere. Vi kan derimot slå fast at det strenge nasjonale lovverket skaper mindre handlingsrom for lokal politisk styring av både kommunalt og interkommunalt barnevern.

9. Litteraturliste

Bøker:

Allison, Graham T. (1969) “*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*”. *American Political Science Review* 63(3): 689-718.

Andersen, Svein S. (2006) “*Aktiv informantintervjuing*”, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22.

Baldersheim, H. & Rose, L.E. (2014) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Bovens, M. (2007) Public Accountability. I:E.Ferlie, L.E. Lynn jr & C.Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Bryman, Allan (2004) *Social Research Methods*. Oxford. Oxford University Press.

Bukve, Oddbjørn (2012) *Lokal og regional styring*. Eit institusjonelt perspektiv. Oslo: Det norske samlaget.

Bukve, Oddbjørn & Offerdal, Audun (2002) *Den nye kommunen, kommunal organisering i endring*. Oslo: Det norske samlaget.

Busch Tor, Johnsen Eirik, Klausen Kurt K., Vanebo Jan O. (2001) *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget

Descombe, Martyn (2007) *The Good Research Guide for small-scale social research projects. Third Edition*. Berkshire: Open University press.

Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Hawkins G. Darren, Lake A. David, Nielson L. Daniel, Tierny J. Michael (2006) *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hellevik, Ottar (2006) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Hjelseth Arve (2000) *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: GSC-gruppen

Jacobsen, Dag Ingvar (2014) *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar. Thorsvik, Jan (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget

Johnsen, Åge (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor – konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget

King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry* Princeton: Princeton University Press.

Kjellberg, Francesco (1995) *The Changing Values of Local Government*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540

Lund, Thorleif (red.) (2002) ”Kap 3: Metodologiske prinsipper og referanserammer”, i *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo. Unipub. Oslo: Det norske samlaget.

Ringdal, Kristen (2004) *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 1. utgave, 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget

Røiseland, Asbjørn. Vabo, Signy I. (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Sørensen, Rune J. (2013) *En effektiv offentlig sektor – Med forord av Tormod Hermansen og Gudmund Hernes*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aarsæther, Nils, Vabo, Signy Irene (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*.

Tidligere studier og rapporter:

Brattås Hans, Gissinger Håkon Kvåle, Klungseth Nora Johanne (2009) *IKS i kommunal eiendomsforvaltning. En mulighet i et mylder av kommunale og interkommunale organisasjonsløsninger?* Trondheim NTNU: FOU Rapport 1-2009.

<https://www.ntnu.no/documents/20658136/21235906/FoUrapport1_2009.pdf/189e9b16-a84d-413b-8418-e4bd7c1e54a7 >

[Lesedato 01.01.2017]

Holmen Ann Karin Tennås, Hanssen Gro Sandkjær (2013b) *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid*. Stavanger: IRIS, KF/FOU, NIBR. Rapport IRIS – 2013/214. Prosjektnummer: 7252336.

<http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/IRIS_2013_214.pdf>

[Lesedato 12.10.2016]

Jacobsen, Dag Ingvar (2010) *Evaluering av interkommunalsamarbeid etter Kommunelovens § 27- Omfang, organisering og virkemåte*. Rapport kommunal og regionaldepartementet.

Leknes Einar, Gjertsen Arild, Holmen Ann Karin Tennås, Lindeløv Bjarne, Aars Jacob, Sletnes Ingun og Røiseland Asbjørn (2013) *Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: IRIS, Norlands forskning, UniRokkansenteret, Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapport IRIS – 2013/008. Prosjektnummer: 7252298.

<<http://www.regjeringen.no/pages/38292139/IRISrapp.pdf>>

[Lesedato 12.10.2016]

Nordlandsforskning. (2015) *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge – En kartlegging av erfaringer*. Nordland Research institute. NF rapport nr.: 1/2015

<http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/136576/Dokumenter/Rapporter/2015/Rapport_1_2015.pdf>

[Lesedato 12.11.2016]

Kommune- og regionreform (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Regjeringen.no

<<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>>

[Lesedato 10.11.2016]

Offentlige dokumenter/lovtekster:

Aksjeloven (1997) *Lov om aksjeselskaper*. Nærings- og fiskeridepartementet

<<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>>

[Lesedato 17.03.2017]

Barne- og likestillingsdepartementet (2014) *Saksgang i barnevernet*. Regjeringen.no
< <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/ansvarsfordeling-i-barnevernet1/saksgang-i-barnevernet/id2353985/> >

[Lesedato 17.03.2017]

Barnevernloven (1992) *Lov om barneverntjenester*.
< <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100> >

[Lesedato 17.03.2017]

Kommunal- og regionaldepartementet. *Vertskommunemodellen i kommuneloven §28 a flg.*
< <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/vertskommunemodellen.pdf> >

[Lesedato 19.02.2017]

Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

< <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> >

[Lesedato 19.02.2017]

Lov om interkommunale selskaper (IKS) (1999) *Lov om interkommunale selskaper*.

Kommunal og moderniseringsdepartementet.

< <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6> >

[Lesedato 19.02.2017]

Artikler og oppslag fra internett:

Hansen T. (2015) *Etat*. Store Norske Leksikon

< <https://snl.no/etat> >

[Lesedato 10.10.2016]

Klassekampen (2014) *Store samarbeider meir.*

< <http://www.klassekampen.no/article/20140403/ARTICLE/140409987> >

[Lesedato 01.01.2017]

Levy, Jack (2008) *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. Conflict Management and Peace Science.* 25: 1–18.

Tarrow, Sidney (2010) *The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice, Comparative Political Studies.* 43 (2): 230-259.

Tidligere masteroppgave:

Cakir, Ahmet Alan (2015) *En komparativ analyse av politisk styring av interkommunale samarbeid og kommunale foretak innenfor renvasjon- og avfallshåndtering i Romerike.*

Universitetet i Oslo

<<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/49354/Politisk-styring-av-interkommunale-samarbeid-og-kommunale-foretak-kompstudie-Ahmet-Alan-Cakir-FERDIG.pdf?sequence=1>>

[Lesedato 25.05.2017]