



# Når hierarkiet møter nettverket

Konsekvenser av interkommunal organisering for samarbeidet mellom stat og kommune

**Silje Aas Meyer**

**Veileder**

Dag Ingvar Jacobsen

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelse

## SAMMENDRAG

Denne masteroppgaven tar for seg det meget viktige og omfattende samarbeidet som finner sted mellom stat og kommune. Som følge av statens overføringer vedrørende oppgaver, ansvar og myndighet til kommunene, er fremveksten av interkommunale samarbeider betydelig. Norge er et langstrakt land med mange små kommuner, og de interkommunale samarbeidene opprettes for å imøtekomme de økte kravene og utfordringene kommunen står ovenfor. Små kommuner benytter interkommunale samarbeider blant annet for å styrke sine tjenester inne spesialiserte fagområder som krever spisskompetanse.

Kommunestrukturen er stadig under evaluering, og i endring, og i skrivende stund er kommunereformdebatten høyaktuell. Denne oppgaven undersøker den interkommunale- og nettverksbaserte organisasjonsformen i møte med statens klassiske hierarki.

Er den den interkommunale organiseringen utslagsgivende i samarbeidet med staten? Fører denne strukturen til utfordringer i møtene mellom forvaltningsnivåene, eller tvert om, er det slik at denne organiseringen har positive konsekvenser. Eller er organisering som interkommunal tjeneste av liten betydning for samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune?

For å undersøke dette temaet er det benyttet en casestudie av akuttfeltet inne barnevernet. Dette forvaltningsområdet ble valgt fordi det er preget av hyppig samarbeid mellom stat og kommune, og et felt hvor det er betydelig bruk av interkommunale samarbeid. Informantene er fra det statlige barnevernet, de formidler hvordan de opplever at organiseringen av kommunene påvirker samarbeidsrelasjonen. Caset ses i lys av governancelitteraturen, og de forventninger som kan tilknyttes utfordringer og fordeler ved nettverkssamarbeid, samt den innvirkning sådanne kan forventes å ha for samarbeidsrelasjonen med hierarkiet. Det er lite forskning på samarbeidsrelasjonen mellom nettverk og hierarki, så oppgaven har som mål bidra med ny kunnskap på feltet. Oppgaven settes inn i en forvaltningsmessig forståelsesramme.

Hovedfunn i oppgaven er at interkommunal organisering ikke er utslagsgivende for samarbeidet med staten. Samarbeidet mellom hierarki og nettverk fungerer tilsynelatende fint.

Empirien indikerer at den kommunale strukturs betydning blir underordnet den sterke standardiseringen som dette feltet bærer preg av. Det vises da til barnevernfeltet som sterk

lovregulert og profesjonalisert. Aktørene som forvalter det barnevernfaglige feltet i stat og kommune har en felles faglig bakgrunn og operere innen et felt med stor grad av lovregulering, regler og rutiner.

Grad av opplevd profesjonalitet og derav standardisering ble identifisert å ha sammenheng med størrelse på barneverntjeneste, men uavhengig av hvorvidt kommunen var enkeltstående eller interkommunalt organisert. Størrelse i seg selv var ikke avgjørende, men ble vurdert å ha sammenheng med erfaring og kompetanse og indre strukturer i organisasjonen som var med å styrke profesjonalitet, for eksempel det å ha egen barnevernvakt og være tilknyttet eget akuttprosjekt.

Videre studier bør utføres for å vurdere og videreutvikle funn i denne masteroppgaven. Det vurderes hensiktsmessig å utvide informanter til å gjelde også kommunene. Det bør også studeres policyfelt som ikke preges av den samme grad av standardisering grunnet profesjon og lovregulering, som barnevernfeltet.

## FORORD

Denne oppgaven er mitt siste bidrag av en toårig masterstudie i Offentlig politikk og ledelse, hvilket endret navn midtveis i mitt forløp til Statsvitenskap og ledelse. Studiet er ved Universitetet i Agder, hvilket er en organisasjon og institusjon jeg hadde tatt av meg hatten for om jeg hadde båret sådanne. Tiden har vært uendelig lærerik, og jeg vet at disse to årene vil fortsette å generere kunnskap, innsikt, glede og ikke minst menneskelige erfaringer som vil vare livet ut.

Å ta opp studier i godt voksen alder har vært en lærdom i seg selv, og jeg var rett og slett vettskremt da jeg møtte på UIA for min re-inntreden i studenttilværelsen. Men måten jeg ble møtt på var avgjørende, først av en vakker sjel ved opptakskontoret- Ingvild Sebu Miland, som fortsatt er der for meg, og deretter av medstudenter som omfavnet meg og viste veidere er mange og vet hvem dere er. Og ikke minst viktigheten av meget dedikerte, kunnskapsrike og inspirerende læremestere, som har gjort hvert- til tider smertefulle steg på veien, så inderlig verd det. Jeg hadde rett og slett ikke klart det uten dere!

I innspurten takkes blant flere, Eva-Lill Bjørklund som aldri gav opp troen på at dette skulle gå veien, neste semester skal jeg heie på deg.

Av betydningsfulle personer benevnes følgelig min eminente veileder Dag Ingvar Jacobsen, ikke tvil om at jeg der valgte den ressurs som på alle måter har bidratt til å geleide meg trygt i havn. Det har vært en krevende reise, og overraskende uvær kunne satt stopper for min ferd, men med din myndighet, kunnskap og også mye tiltrengt omsorg, så har jeg nådd målet- det «gikk jo bra jo, så rart». Tusen takk, og kondolerer, mang en gang har jeg tenkt at det muligens har vært mer krevende for deg å veilede meg, enn den andre veien.

En inderlig takk til venner og familie som har holdt ut med meg, og min stadig tilbakevendende frase om at «snar har jeg bedre tid». Min flotte eksmann Tor Bernhard Birkenes som villig har stilt opp når det har vært behov for barnepass eller oppmuntrende ord.

Aina Theresa Falch Aas, min sjelevenn og akademiske sparringspartner, du er et unikum!

Bente Wolstad, Jofrid Svenson og Jan Kristian Sæbø på Bufetat, godt dere er psykolog og veiledere og vant til å håndtere mennesker i krise, det har jeg sårt treng, sammen med deres faglige refleksjoner. Mine sjefer eller rettere sagt dyktige ledere ved Bufetat Stein-Atle Toresen og Jan Sigurd Jortveit, som har lagt alt til rette for og oppmuntret min søken om å

forske på egen arbeidsplass, deres støtte har vært uvurderlig. Og alle mine kolleger, som har bidratt mer enn dere aner!

En stor takk går følgelig til mine meget engasjerte informanter som velvillig tok av sin tid for å delta, både før, under, og noen også etter selve intervjuprosessen.

Og ikke minst min nære familie, mamma har vel vært den som har tatt støyten her sammen med min nevnte tante Aina, og de som ikke har sett så mye til meg- beklager dette!

Og sist men ikke minst min desiderte suksess her i livet, mine nydelige barn Hadle og Linea- uendelig takk, som jeg gleder meg til å dra på sommerferie med dere!

I all ydmykhets navn leverer jeg denne oppgaven, hvor det som måtte være bra dedikeres ovennevnte, og det som måtte være årsak til kritikk tilskrives undertegnede.

*«Man må holde fast på troen om at det ubegripelige kan begripes, ellers ville man ikke forske».*

*Johann Wolfgang von Goethe*

Kristiansand 30. mai 2015

Silje Aas Meyer

# Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG .....	i
FORORD.....	iii
1. INNLEDNING.....	1
2. TEORI.....	3
2.1 Stat og kommune- historikk og organisering .....	3
2.2 Interkommunalt samarbeid .....	4
2.3 Samstyring, fra government til governance.....	11
2.4 Forventninger til funn.....	14
3. OM BARNEVERNET I NORGE.....	17
3.1 Betydningen av stat-kommune samarbeidet.....	17
3.2 Det statlige barnevernet .....	18
3.4 Kommunalt og interkommunalt barnevernet.....	23
4. METODE .....	25
4.1 Metodevalg .....	25
4.2 Case-studiet som forskningsdesign .....	25
4.3 Policyfelt, informanter og enheter .....	26
4.4 Datainnsamlingsmetode.....	34
4.5 Det å forske på egen arbeidsplass.....	37
5. EMPIRI .....	40
5.1 Presentasjon av funn.....	40
5.2 Skyldes trekk ved samarbeidet kommunenes organisering? .....	59
5.3 Hvilke alternative forklaringer finnes?.....	61
6. DRØFTING.....	67
6.1 Forventninger til funn.....	67
6.2 Netteverkorganiseringens effekt på samhandlingen med hierarkiet.....	70
6.3 Nettverket i skyggen av standardisering.....	73
6.4 Avslutning: Nettverk og hierarki i skjønn forening.....	81
Litteraturliste .....	85
Vedlegg .....	88

## Liste over figurer og tabeller

Figur 3-1: Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren (Hansen, Heløe og Klausen, 2000, s. 98) .....	17
Tabell 4.1: Nøkkeltall for de utvalgte enhetene (SSB, 2013) .....	30
Figur 4-1: Organisasjonskart for Inntak og fosterhjemsrekruttering.....	31
Figur 4-2: Organisasjonskart barnevernstjenesten i Kristiansand.....	32
Figur 4-3: Organisasjonskart Barnevern Sør.....	33
Figur 4-4: Organisasjonskart Lister barnevernstjenester.....	34
Tabell 5-1 vedrørende Bufetat sin opplevelse av forskjeller i samarbeidet med barneverntjenesten i Kristiansand de interkommunale Barnevern Sør og Lister.....	58

# 1. INNLEDNING

Den norske velferdsstaten er basert på et utstrakt samarbeid mellom stat og kommune. Selv om de grunnleggende prinsipper for ansvarsfordeling og rettigheter mellom de ulike forvaltningsorganer er tydelig definert, er det likevel strukturelle forskjeller hos kommunene, som for eksempel ved bruk av interkommunale samarbeid. Samarbeidet mellom stat og kommune er avgjørende for kvaliteten og effektiviteten av de velferdstjenester staten Norge leverer til sine innbyggere, og er derav et viktig forskningsområde.

Kommunene som organisasjon og forvaltningsnivå har en meget sentral rolle i den norske velferdsstaten (Jacobsen, 2014). Kommunene tildeles stadig flere oppgaver og gis økt ansvar, hvilket jeg mener aktualiserer forskning vedrørende former, funksjoner og effekter av deres organisering. Samtidig løses en rekke oppgaver på kommunalt nivå gjennom interkommunale samarbeid. Har det noe betydning for hvordan samarbeidet mellom stat og kommune fungerer?

For å besvare dette spørsmålet har jeg valgt en casestudie av barnevernfeltet fordi dette er preget av en stor kontaktflate mellom stat og kommune. Videre har jeg valgt å fokusere på organisering av kommunene, da mer spesifikt de interkommunale barneverntjenestenes horisontale og nettverksbaserte samarbeiders påvirkning på den hierarkiske og vertikale kommune-stat aksens.

Årsaken til fokus på de interkommunale samarbeidene er den sterke fremveksten av denne organisasjonsformen. Alle norske kommuner inngår i stadig flere interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014). Barnevernfeltet er preget av en utstrakt, og i skrivende stund økende bruk av nettopp sådanne. Dette faktum, samt den brede kontaktflaten mellom statlig og kommunalt barnevern medfører at feltet egner seg som policyområde for denne masteroppgaven.

Forskningen innen feltet er omfattende når det gjelder den klassiske stat-kommunerelasjonen, samt samhandlingen innenfor og mellom de nettverksbaserte samarbeidene. Derimot er det lite forskning på hvorvidt og hvordan horisontalt samarbeid mellom kommuner (interkommunalt samarbeid) påvirker det vertikale samarbeidet mellom kommune og stat.

Helt konkret vil jeg i denne oppgaven studere hvordan det statlige barnevernet opplever samarbeidet mellom henholdsvis et barnevern organisert i en enkelt kommune og barnevern



organisert som interkommunale samarbeid. Opplevs samarbeidet mellom stat og enkeltkommuner kontra stat og interkommunale samarbeid forskjellig?

Som jeg vil vise til ved gjennomgang av teori på feltet er det en klar tendens i retning av at kompleksitet tilknyttet blant annet transparens og accountability, vil kunne medføre samarbeidsproblematikk ved bruk av governance og nettverksbaserte løsninger, da spesifikt interkommunalt samarbeid. Viser så dette seg å stemme for mitt case, og visst ikke, finnes det andre mulige årsaksforklaringer på de samarbeidsutfordringer som oppleves.

Problemstilling for oppgaven er som følger:

***«Påvirker organiseringen av det kommunale barnevernet -en kommune- eller interkommunalt- samarbeidet mellom stat og kommune»?***

Studien gjennomføres ved å benytte statens syn på kommunene vedrørende organiseringens innvirkning, kommunalt eller interkommunalt, på samarbeidet dem imellom. Studien avgrenses til å gjelde Bufetat region sør. Gjennom intervjuer er det samlet inn data om hvordan denne statlige etaten opplever samarbeidet med barnevernet i en kommune (Kristiansand) og i to interkommunale barnevernssamarbeid (Lister og Barnevern Sør).

## **2. TEORI**

Denne masteroppgaven tar for seg den interkommunale organiseringens innvirkning på samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernfeltet. Dette vil fra et teoretisk perspektiv omhandle den horisontale samhandlingens innvirkning på den vertikale. Den klassiske stat–kommune konflikten må ses i en samfunnsmessig kontekst som preges av en velferds- og forvaltningsutvikling, hvor hierarkiene «flates ut» og nettverkssamarbeider styrkes. Det vurderes ut fra dette relevant å ta for seg teori som omhandler stat-kommunerelasjonen, samarbeid- og governmentteori vedrørende governance og nettverk, og herunder interkommunal organisering.

### **2.1 Stat og kommune- historikk og organisering**

Stortingsmelding 12, Stat og kommune – styring og samspel, oppsummerer forholdet mellom stat og kommuner i Norge (Meld. St. 12, (2011-2012)). Her vises det til utviklingslinjer som svinger mellom stor grad av autonomi for kommunene og få inngrep fra staten sin side (fra innføringen av formannskapslovene i 1837), til økt integrasjon gjennom etterkrigstiden og fram til 1970-årene. Fra midten av 1980-årene preges relasjonen av initiativ og reformer med den hensikt å øke den kommunale friheten. I dag er det slik at Stortinget gjennom lov har gitt kommunen ansvaret for omfattende nasjonale velferdsoppgaver. Dette medfører behovet for tidvis å evaluere og endre oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Det er et etablert prinsipp i den norske statsforvaltningen at disse oppgavene skal ligge på det laveste mulige, dog effektive forvaltningsnivå, hvilket i praksis vil si kommunene.

Utgangspunktet for forholdet mellom den norske stat og kommunene er enhetsstaten, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Kommunene har rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og fungerer som demokratisk arena (Meld. St. 12, (2011-2012), s. 25-28). Med bakgrunn i en utvikling hvor kommunenes rolle i forvaltningen blir stadig styrket, kommer kommunereformdebattene gjentagende ganger i fokus, hvilket er tilfellet i skrivende stund. Denne problemstillingen aktualiserer vurderingen av den kommunale strukturen, som følgelig forventer å påvirke samhandlingen mellom stat og kommune. Det er mange ulike vinklinger som kan fremsettes med tanke på struktur, for eksempel størrelse, sentralisering og desentralisering eller interkommunale samarbeidsformer.

Regjeringen er av den oppfatning at generalistmodellen skal være toneangivende ved organisering av kommunesektoren i Norge. Generalistprinsippet innebærer at alle kommuner

skal kunne tilby sine innbyggere de samme tjenestene, og av relativ lik kvalitet. Dette er en modell som er med på å skape skiller i kommunelandskapet ved at enkelte kommuner er mer robuste med tanke på ressurser enn andre, da gjerne de minste kommunene. Det vil også kunne representere en utfordring at de store kommunene er større og mere komplekse organisasjoner, som i seg selv kan medføre samarbeidsproblematikk på tvers av organisatoriske skillelinjer og fagområder (Meld. St.12; (2011-2012)). Utfordringer tilknyttet generalistkravet og det store omfanget av små kommuner, er hovedårsaken til fremveksten av de mange interkommunale samarbeider, blant annet innen barnevernet.

Fokuset på samarbeidet mellom stat og kommune er omfattende i det politiske miljø, og i hverdagen til de som på alle nivåer drifter forvaltningen i Norge.

Dette fokuset bekreftes blant annet i rapporten «Likeverdighet mellom stat og kommunesektor». Rapporten har tatt utgangspunkt i målet om at forholdet mellom stat og kommune skal være preget av partnerskap og likeverdighet, slik skiftende regjeringer og Storting har gått inn for siden begynnelsen av 1990-tallet (Indset, Klausen, Møller, Smith & Zeiner, 2012). Tanken om et mer likeverdig samhandlingsforhold mellom stat og kommune i form av «partnerskap» kan føres tilbake til kommunelovutvalget i 1990, og ble offisiell norsk politikk i 1993, ved Stortingets behandling av meldingsinnstillingen vedrørende forholdet mellom staten og kommunene. Siden da har skiftende regjeringer og Storting ved mange ulike anledninger stått fast på målet om at statlig detaljstyring over kommunene bør reduseres, og at forholdet mellom nivåene skal være preget av rammestyring, veiledning og dialog.

Den integrerte modellen av statlig og kommunal virksomhet som vi ser i den Norske velferdsstaten, omtales gjerne som flernivåorganisering (Vabo, 2014). En direkte konsekvens av denne formen for organisering er det nære samarbeidet mellom stat og kommune, som er fokus i denne oppgaven.

## **2.2 Interkommunalt samarbeid**

Interkommunalt samarbeid kan ses i sammenheng med en av de mulige oversettelsene av ordet *Inter* som betyr mellom. Det vises derfor til et samarbeid som skjer mellom ulike kommuner, i motsetning til det som skjer innenfor den enkelte kommunes rammer (Jacobsen, 2014).

Et slikt samarbeid vil ofte foregå ved at to eller flere kommuner ser fordeler ved å forene ressurser for å kunne løse felles utfordringer. Disse ressursene kan omfatte både det

menneskelige, geografiske, faglige og økonomiske aspektet, bare for å nevne noen. Hvilken form for samarbeid det dreier seg om, både organisatorisk og innholdsmessig, vil variere. De ulike samarbeidene kan med fordel deles inn i det som kalles *styringssamarbeid*, hvilket er av politisk og/eller administrativ karakter, og *produksjonssamarbeid* som dreier seg om forvaltning av tjenester (Jacobsen, 2014). De interkommunale barnevernsamarbeidene vil bli definert som produksjonssamarbeid, og kunne omfatte alle de oppgaver som i lov om barneverntjenester er tillagt kommunene.

Interkommunalt samarbeid kan i utgangspunktet omfatte alt samarbeid på tvers av kommunegrenser. En mer dyptgående og lovmessig forankring av hva som favner begrepet gis i boken «Interkommunalt samarbeid i Norge- former, funksjoner og effekter» (Jacobsen, 2014). Her vises det til at all offentlig styring finner sted innen en mulighetsgivende og begrensende kontekst, som også er gjeldende for de interkommunale samarbeidene.

Bruken av interkommunale samarbeid i Norske kommuner i dag må kunne sies å være omfattende. Det er meget krevende å få en oversikt over disse interkommunale samarbeidene, ikke bare hvordan de er organisert, men også antallet. Dette blant annet fordi kommunen selv sliter med å holde oversikt. Ved kartlegging av antallet interkommunale samarbeider må man derav operere med estimater (Jacobsen, 2014).

Det estimeres at det totale antallet interkommunale samarbeider som er identifisert av Jacobsen og Leknes et. al. er på hele 5435 (Jacobsen, 2014, s. 96). Ved å dele dette antallet på Norges 428 kommuner, fremkommer det et gjennomsnitt på antallet samarbeider per kommune på 13. Det må kunne forventes at det reelle tallet er nærmere 20 (Jacobsen, 2014). Det må nevnes at delaktighet i interkommunale samarbeider varierer betraktelig fra kommune til kommune. Det er i studier av NIVI fremkommet tall på hele 60 samarbeider i en enkelt kommune (Jacobsen, 2014). Ved vurdering av det reelle innholdsmessige omfanget av interkommunale samarbeider, er det viktig å ha med seg det faktum at det i all hovedsak er «perifere» kommunale oppgaver som blir håndtert i disse samarbeidene. Perifere betyr dog ikke at det er lite viktige oppgaver som her ivaretas. Definisjonen er bunnet opp til kommunenes totale ressursforbruk, og det er her estimert at det i snitt ligger på sirka 8-10 % av kommunens totale driftsutgifter. Barnevernfeltet vil være et område som passer godt til denne beskrivelsen, det er ikke et omfattende område av forvaltningen sett i lys av totale driftsutgifter, men likevel et meget viktig forvaltningsområde.

Det vil til enhver tid være lovverket som regulerer hva og på hvilken måte kommuner kan samarbeide, hva de kan delegere av myndighet, og ikke minst hvilke ansvarsområder de ikke kan gi fra seg. Dersom man begynner med formannskapslovene av 1837, er problemstillingen et ikke-tema, men loven tolkes likevel som et forbud mot delegasjon av myndighet til et organ utenfor kommunen (Jacobsen, 2014).

Det ble så i 1921 åpent for delvis delegering ved innføring av § 27 i kommuneloven. Dette dreide seg om overføring av myndighet fra kommunestyret til annet styre, så lenge det ikke stod i strid med særlovgivning (Jacobsen, 2014). Grunnet en del spesifikke og kompliserende trekk ved denne hjemmelen, ble det i 2000 innført Lov om kommunale selskaper. Denne lovendringen medførte også et nytt punkt i kommuneloven § 27, som krevde at alle samarbeid etter nevnte paragraf var å anse som selvstendige rettssubjekter, og derav skulle betraktes som interkommunale selskaper (IKS). Denne endringen medførte utilsiktede virkninger, som igjen medførte at IKS og §27-samarbeid per i dag defineres som ulike måter å samarbeide på (Jacobsen, 2014).

Andre måter for kommunene å formelt organisere interkommunale samarbeider på, er ved inngåelse av aksjeselskap (AS). Det viste seg etter hvert at § 27 innebar en del praktisk begrensninger for det kommunale samarbeidet ved at denne hjemmelen forhindret kommunene i å overføre oppgaver definert som myndighetsutøvelse, dette siden de fleste kommunale kjerneoppgaver går under denne definisjonen. Det ville si at barnevernfeltet som denne oppgaven omhandler, ikke kunne organiseres som § 27 samarbeid, AS eller IKS (Jacobsen, 2014, s. 80). Som et svar på dette ble det i 2007 besluttet å innføre en mulighet for å opprette det som benevnes vertskommuner som reguleres i kommuneloven § 28-1 a til 28 a-1c. Disse samarbeidene innebærer mulighet for en eller flere kommuner å delegere ansvar for oppgaver til en annen kommune (Jacobsen, 2014, s. 81). De kommuner som omtales i denne studien har organisert sine interkommunale samarbeider etter vertskommunemodellen.

I 2012 ble ytterligere et punkt tilføyd denne paragrafen, hvilket gav mulighet til å opprette såkalte samkommuner. Dette er den mest omfattende formen for interkommunalt samarbeid, og benyttes i liten grad. Det siste alternative for interkommunal organisering er opprettelse av stiftelse (Jacobsen, 2014).

Utgangspunktet er at det vil være behov for interkommunale samarbeid uavhengig av hvilken kommunestruktur som er gjeldende (Meld. St 12 (2011-2012) s. 29).

Behovet for interkommunal organisering vil sammenfalle med størrelsen på kommuner, og derav deres evne til å kunne tilby de tjenester innbyggerne har krav på etter loven.

I Norge er det per 1. januar 2013, hele 428 kommuner i Norge. Størsteparten- 209 av kommunene, har 1000-4999 innbyggere, det vil si at de defineres som små (Jacobsen, 2013). Dette medfører at behovet for interkommunale samarbeid generelt, og i barnevernet spesielt, er fremtredende.

Når det gjelder de interkommunale samarbeidene som representerer oppgavens uavhengige variabel, er det nærliggende ut fra ovennevnte teori identifiser både positive og negative effekter.

Bakgrunnen for å opprette interkommunale samarbeid er som oftest for å løse utfordringer som kommunene ikke selv klarer å løse på en tilfredsstillende måte, jamfør generalistkommune prinsippet. Det vil si at de involverte har et problem de ønsker løst, og behov de ønsker dekket. Med det som drivende krefter bak opprettelsen av interkommunale samarbeider, kan man gå ut fra at det foreligger en intensjonalitet bak samarbeidet, og at det interkommunale samarbeidet er løsningen på problemet (Jacobsen, 2014). Det er likevel viktig å være klar over at intensjonene ikke alltid er like klare og tydelige, og at ulike aktører har ulike hensikter, og muligens også skjulte agendaer. Disse hensiktene og intensjonene kan være mer eller mindre uttalte, og kan antas å medføre utfordringer på sikt.

Et tiltak satt i verk av det offentlige vil alltid ha tilsiktede og utilsiktede effekter, og hva kan så disse være når det gjelder de interkommunale samarbeidene? I følge Jacobsen (2014) er det i forskningen fremkommet at disse utilsiktede effektene, som kan være både positive og negative, ofte vil være mindre umiddelbare og synlige enn de tilsiktede. Det er forsket mest på de intenderte effektene, men av ikke-intenderte er det identifisert blant annet effekter tilknyttet transaksjonskostnader samt svekking av demokratiske aspekt som styring og ansvar.

De intenderte, eller ønskede effektene av interkommunal organisering er hovedsakelig i relasjon til økonomisk effektivitet, kvalitet, kunnskapsoverføring, løsning av grenseoverskridende problemer og ønsket om ekstern innflytelse, samt legitimitet (Jacobsen, 2014).

Når det gjelder mulige utfordringer ved interkommunal organisering benevnes transaksjonskostnader, fare for både horisontal og vertikal fragmentering, ansvarsforvitring og uthuling, samt elitedannelse (Jacobsen, 2014).

Opprettelse og drift av et interkommunalt samarbeid kan medføre betydelige kostnader av ulik art (Feiock referert i Jacobsen, 2014). En av transaksjonskostnadene som man ikke kan unnsnippe er de tilknyttet selve etableringen av det interkommunale samarbeidet. Dette kan dreie seg om alt fra den tid og de ressurser som legges inn i selve forhandlingsrundene, til kostnader i forbindelse med formalisering av samarbeidet.

Det kan også oppstå kostnader tilknyttet eventuelle endringer av lokasjon, og ved innføring av nytt kontormateriell. Videre kan det oppstå transaksjonskostnader i forbindelse med opprettelse av styringsorganer, samt til rapportering og overvåkning av samarbeidet. Det kan rent konkret dreie seg om innføring av nye systemer, men også eventuelle kostnader i forbindelse med økte personalressurser.

En annen transaksjonskostnad det ikke er mulig å komme unna er tilknyttet vedlikehold og utvikling av samarbeidet. Med tanke på hvor viktig det er at de ansatte i samarbeidet får mulighet til å bli kjent og bygge felles kultur, kan det jo tenkes at budsjett til teambygging ikke bør være ubetydelig. Arbeidet med å skape forståelse for partene i samarbeidet vedrørende organisering og finansiering av samarbeidet fordrer en kontinuerlig samarbeids- og tillitsskapende prosess (Skaaland referert i Jacobsen, 2014).

Tillitsaspektet er meget viktig og gjør seg gjeldende i alle samarbeidsaspekt, hvilket i seg selv vil bidra til å minske risiko for konflikt, og derav holde transaksjonskostnadene nede (Williamson, 1991; Ouchi, 1980 referert i Jacobsen 2014).

For å ta med nyere forskning er det hensiktsmessig å benevne *tillit* som helt sentral suksessfaktor. Det vurderes hensiktsmessig å se den i sammenheng med viktigheten av positive holdninger til hverandre i nettverket (Benson, 1975).

Tillit som begrep er oftest satt i kontekst tilknyttet individnivå, men tillegges også vekt i det offentlige rom ved å indikere at det er mulig å oppnå en form for kollektiv enighet vedrørende tilstedeværelse av tillit, dette være seg på gruppe, organisasjons eller samfunnsnivå (Rosseau et. al. 1998, Kramer 2006 og Putnam 1993 referert i Jacobsen, 2014).

Mer generelt ses ofte evnen til å samarbeide på som den avgjørende faktoren for suksess innen tradisjonell organisasjonsteori (Jacobsen, 2014). Tidlig ute vedrørende å få vurdert dette med en metodisk tilnærming var Benson (1975), så tidlig som på 70- tallet.

Benson (1975) mente å kunne identifisere fire forhold som var fremtredende i de «balanserte samarbeidene»: domenekonsensus (enighet vedrørende omfang og mål), ideologisk konsensus (arbeidsform), positive holdninger til de andre i nettverket, og koordinert aktivitet.

I tillegg til dette fremheves det man kan si er fravær av identifiserende forhold, nemlig konfliktaspektet, dette være seg om man har valgt eller er pålagt å samarbeide (Schmidt & Kochan 1977; Hall et. al. 1977 referert i Jacobsen 2014). Dersom man skal forenkle dette ytterligere kan man si at de to viktigste identifiserte faktorer for indikasjon av det gode samarbeidet er tilstedeværelse av enighet og fravær av konflikt (Jacobsen, 2014, s. 63).

Når det gjelder faren for fragmentering som årsak til utfordring ved de interkommunale samarbeidene, vil dette kunne slå ut både langs den horisontale og den vertikale akse (Jacobsen, 2014, s. 51). Fragmentering bærer med seg faren for å miste oversikt, kontroll og styring.

På det horisontale plan ved at det opprettes nye enheter i tillegg til de man allerede har. Utfordringer som kan inntreffe vedrørende styring av disse enhetene medfører gjerne opprettelse av nye hierarkiske nivå som igjen forsterker denne utfordringen, og kan medføre ytterligere utfordringer (Jacobsen, 2014). Den vertikale fragmenteringen vil vise seg ved økende kompleksitet i beslutningsprosesser, som igjen kan medføre utfordringer vedrørende transparens (Jacobsen, 2014).

En annen utfordring ved den interkommunale organiseringen er muligheten for ansvarsforvitring eller accountability utfordringer. Når man beveger seg bort fra tydelige hierarkiske strukturer blir det mindre fremtredende hvem som kan holdes ansvarlig for de beslutninger forvaltningen fatter, hvilket er noe av kjernen i det representative demokratiet (Jacobsen, 2014).

Det er viktig å gi en balansert fremstilling av hva teorien benevner vedrørende interkommunal organisering, og det er følgelig flere positive aspekter ved denne formen for organisering, og noen er nevnt. Det viktige er å være seg bevisst eventuelle utfordringer slik at disse kan forebygges eller møtes på en hensiktsmessig måte. For som det slås fast i Stortingsmelding 12. (2011-2012), «*Det vil alltid vere behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kva kommunestruktur ein har*».

Av ytterligere positive sider ved interkommunal organisering kan nevnes den styrkingen som kommunen opplever innen utvalgte tjenestoområder som for eksempel barnevernet (Meld. St.



12 (2011-2012). En styrket tjeneste ved innføring av interkommunalt samarbeid forventes å bidra til større grad av robusthet for tjenesten, mer kompetente fagpersoner som kan benytte hverandre som ressurs, og vil helhetlig kunne bidra til en økt kvalitet på de barnevernfaglige tjenestene.

På samme måte som utfordringer ved nettverksteori kan indikere utfordringer i samspillet med andre aktører, vil det samme vurderes gjeldende for positive trekk ved de interkommunale nettverkssamarbeidene. I den nylig utgitte boken «Interkommunalt samarbeid i Norge», evalueres de interkommunale samarbeidene ved å se på operative resultater tilknyttet effektivitet, kvalitet, styring og innflytelse (Jacobsen, 2014).

Ved vurdering av hva som fremmer eller hemmer godt nettverkssamarbeid benyttes resultater og samarbeidsprosess som indikatorer, og dette i konteksten av interne prosesser i samarbeidet (Jacobsen, 2014, s. 118). Ved undersøkelse av styremedlemmers opplevelse av de interkommunale produksjonssamarbeidene, gjengis disse som svært positive (Jacobsen, 2014).

De interkommunale samarbeidene kan som nevnt deles i styrings og produksjonssamarbeid. Denne oppgavens case er representert ved det produksjonssamarbeid, og dette benevnes derav her. Ved undersøkelse av de organisatoriske aspekt ved produksjonsnettverkene konkluderes det med at disse er av liten betydning for styremedlemmenes oppfatning av kvalitets- og effektivitetsgevinster. Kan dette vise seg utslagsgivende på de interkommunale samarbeidenes relasjonen med staten?

Uthuling er videre et begrep som benyttes for den faren det er for at statens kjerne forvitres (Rhodes 1996, 2007 referert i Jacobsen 2014). Dette aspektet kan videre utdypes ved å se på avlastningsperspektivet og innfyllingsperspektivet som kan medføre også positive konsekvenser for samarbeidene og deres innbyggere ved både å avlaste politikere og skaffe nye arenaer for de folkevalgte til å bli hørt (Leknes et. al. 2013; Jacobsen 2010 referert i Jacobsen 2014).

Det vil også være en viss fare for at det oppstår elitedannelse og forsterkning av sådanne, hvilket i sin ytterste konsekvens også kan være med på å influere det representative demokratiet (Jacobsen, 2014).

## 2.3 Samstyring, fra government til governance

Siden slutten av 1900- tallet har samfunnsforskere hevdet at styringen i det offentlige beveger seg bort fra hierarki, og i retning av nettverksbaserte styringsformer (Rhodes, 1997; Kooiman 2003; Kjær referert i Byrkjeflot og Gulbrandsøy, 2013). Det er mange og sammensatte forklaringer på hvorfor det hevdes en slik utvikling. Av hovedårsaker kan nevnes en dreining mot marked som ideal, økende globalisering av verden samt omfattende teknologiske endringer (Pierre og Peters 2000; Lynn 2011 referert i Byrkjeflot og Gulbrandsøy, 2013).

Den tradisjonelle styringsformen innen forvaltningen bygger på hierarkiske strukturer, mens governance begrepet er en styringsform som retter seg mot nettverk, marked og partnerskap (Rhodes 1997; Exworthy, Powell & Mohan 1999 referert i Byrkjeflot og Gulbrandsøy, 2013).

En oppsummering av forskningen på governanceområdet viser til at dreiningen bort fra hierarki ikke er så tydelig som enkelte vil hevde det. Det er ikke slik at de horisontale samhandlingsmønstrene har erstattet de hierarkiske, de er kommet i tillegg (Hill & Lynn, 2005 referert i Byrkjeflot og Gulbrandsøy, 2013).

Governanceteorien tar for seg det samfunnssentrerte synet som nærmest forherliger nettverkssamarbeid mellom offentlige og private aktører fremfor statlige og mer hierarkiske konstruksjoner (Du Gay 2007; Bell & Hindmoor 2009; Davies 2001 referert i Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013). Dette synet står i kontrast til det mer statsentrerte synet som definerer governance som «de verktøy, strategier og relasjoner som regjeringen bruker som hjelp i styringen» (Bell & Hindmoor 2009 referert i Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013). Her fremstilles staten som drivende og sentral i utviklingen av styringsformer, selv om sådanne involverer aktører utenfor forvaltningen (Bell & Hindmoor 2009; Tenbensen et. al. 2011; Fukuyama 2013 referert i Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013).

Byrkjeflot & Gulbrandsøy (2013) viser til at det kan være hensiktsmessig å operere med fire idealtypiske styringsformer. Disse er hierarkisk styring, markedsbasert styring, profesjonell styring, og styring gjennom oppdragsnettverk. Artikkelen ser på hierarkisk styring og nettverk innen samhandlingsreformen (01.01.2012) hvilket har mange likhetsaspekt med forvaltningsreformen i barnevernet. Artikkelen vurderes derav relevant for forståelse av samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernfeltet.

I likhet med samhandlingsreformen, har flere av reformene i statsforvaltningen, også forvaltningsreformen i barnevernet, representert en dreining i retning av New Public

Management (NPM). Dette er en dreining som statsforvaltningen har formidlet skal presentere en nedbygging av statlig byråkrati og hierarki. Hensikten har også vært å fremme desentralisering, samt forenkling og fristilling av underliggende etater (Byrkjeflot & Guldbrandsøy, 2013). Tvert imot hevdes det at disse reformene har bidratt til økt kompleksitet grunnet opprettelse av flere styrende instanser, flernivåstyre og et komplekst regelverk (Lægreid, Opedal & Stigen 2005; Torjesen, Byrkjeflot & Kjekshus 2011 i Byrkjeflot & Guldbrandsøy, 2013). Dette gjelder også for forvaltningsreformen i barnevernet.

Begrepet governance kan bety blant annet styring og koordinering (Byrkjeflot & Guldbrandsøy, 2013). Jeg har også valgt å benytte begrepsforståelse slik Røiseland og Vabo (2012) ser det, altså en bred definisjon av samstyring, som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening». Samstyring representerer det som anses som kjernen i den internasjonale governancelitteraturen, det at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer alternative til det klassiske hierarkiet. Samstyring vil ifølge denne definisjonen finne sted via strukturer bestående av til dels likeverdige aktører.

Røiseland og Vabo (2012, s. 22) viser til at samstyring kan omfatte både vertikale og horisontale relasjoner ved at flernivåstyring (multi-levelgovernance), som tradisjonelt oppfattes som vertikal styring, også kan omfatte horisontale aspekt. Dette perspektivet sammenfaller med oppgavens problemstilling grunnet fokuset både på det horisontale samarbeidet mellom kommuner, og det vertikale samarbeidet mellom stat og kommuner. Det er i samarbeidet mellom stat og kommune både vertikale og horisontale samarbeidsaspekt, og spesielt innen det spesifikke feltet oppgaven ser på, akuttsamarbeidet innen barnevernet.

Det er likevel ønskelig i denne oppgaven å tydeliggjøre det hierarkiske skillet mellom stat og kommune, da dette i høy grad fortsatt er tilstedeværende, samt anses nødvendig for å kunne undersøke effekten av den horisontale og nettverksbaserte organiseringen av kommunene sett opp mot det vertikale samarbeidet med staten.

Den samstyringsformen jeg derfor ønsker å se mest inngående på er den som foregår mellom kommuner.

Den situasjon som ifølge Røiseland og Vabo (2012, s 22-23) medfører at man snakker om samstyring må oppfylle tre kriterier. Disse er opplevelsen av en viss grad av gjensidig avhengighet, at beslutninger baserer seg på diskurs eller forhandlinger, og at aktiviteter som berøres er planlagte og målorienterte. Disse tre aspekt innebærer at de aktører som sammen

utgjør en samstyringsstruktur på mange måter ligner på tradisjonelle organisasjoner. Samstyring viser på denne måten til samarbeidet mellom ulike aktører med relevans for offentlig styring. Dette er en definisjon som vil kunne overføres med tanke på de interkommunale samarbeidene, og det vises direkte til sådanne i Vabo og Røiseland (2012, s. 34) som benevner disse som et klart eksempel på samstyring.

Det som er viktig å differensiere når det gjelder de interkommunale samarbeidene er den varierende graden av formalisering, organisering og struktur som kjennetegner disse. Jmfør de ulike formene for interkommunalt samarbeid som tidligere er benevnt. Generelt kan det nevnes at de interkommunale samarbeidene innehar en viss grad av formalisering. Hvor stor grad av autoritativ styring som kan foregå mellom kommunene i samarbeidet kommer helt an på valgte organisasjonsform (Røiseland & Vabo, 2012, s. 34).

Utviklingen av samstyring fremstår som del av en normativ samfunnsutvikling, noe som tilstrebes og ses på som et gode (Røiseland & Vabo, 2012). Regjeringen fremhever at verdiene for samstyring skal reflektere samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og til en viss grad blir byråkratier og hierarkier likestilt med noe man ønsker å bevege seg bort ifra. Jeg vil her argumentere for at innføringen og den fortsatt tilstedeværende NPM retningen representerer en indikasjon på dette.

Øvrige indikasjoner på dette er utviklingen av rettsregler for interkommunalt samarbeid som initierer sådanne, for eksempel partnerskapsavtaler i NAV, samt samhandlingsreformen som legger opp til mer nettverks og samstyringsperspektiv på stat-kommune relasjonen (Røiseland & Vabo, 2012).

Det må likevel påpekes at regjeringen ikke enstydig stiller seg positive til de interkommunale samarbeidene, som vurderes å kunne medføre utfordringer. Denne forvaltningsmessige utviklingen er ikke særegen for Norge. Dette er en utvikling vi ser globalt, og som er å anse som en naturlig utviklingsretning for å gjøre det offentlige i stand til å dekke behov og løse problemer i et stadig mer komplekst og krevende samfunn (Røiseland & Vabo, 2012).

De grenseoverskridende utfordringer som skal løses gjelder for alt fra små kommuner i Norge til for eksempel utfordringer innen EU, eller verdenssamfunnet som sådan. Det ser ut til at det å utvikle de klassiske hierarkiske skillene mellom offentlig og privat er ønskelig. Og at nettverkslignende måter å samhandle mellom forvaltningsnivåer, og på kryss av sektorer innen offentlig, privat og markeder, vurderes som et gode. Men er det bare positivt? Og visst ikke hva er så utfordringene?

Det er ikke tvil om at samstyring kan medføre store utfordringer. Dette blant annet fordi beslutninger skal fattes gjennom sammensatte strukturer hvor mer eller mindre likeverdige parter er gjensidig avhengige av hverandre. (Røiseland & Vabo, 2012). Enkelte vil faktisk gå så langt som å kalle det hele for en godværsstrategi. På den annen side vil den gjensidige avhengigheten, og ønsket om å oppnå goder til en viss grad virke atferdsregulerende. Bli man ikke enige og finner en løsning blir muligens begge parter tapere.

Det demokratiske aspekt er også en meget viktig del av debatten vedrørende samstyre eller governance, men vil ikke bli behandlet inngående grunnet denne oppgavens problemstilling. Det må likevel benevnes at demokratiets iboende evne til å identifisere ansvar, vil være utfordret i disse samarbeidene, det samme gjelder tilgangen til selve beslutningsprosessen. Dette kan i seg selv bidra til å skape konflikt. Når brukerne av offentlige tjenester ønsker å stille forvaltningen ansvarlig er det trolig få som frivillig velger å rope svarteper.

Det kan beskrives som samstyringens paradoks at politikk og offentlig styring, som er til for å overkomme konflikter og interessemotsetninger, tidvis hindres nettopp av konflikt mellom disse aktørene (Røiseland & Vabo, 2012).

Det må vel kunne indikeres at interkommunale samarbeider er noe man ikke bør ta lett på med tanke på mulige konsekvenser ikke bare for det operative nivået, men også i sin ytterste konsekvens demokratiet.

## **2.4 Forventninger til funn**

1. desember 2014 leverte ekspertutvalget for Kommunereformen sin innstilling. På regjeringens hjemmeside innledes beskrivelsen av mandatet for ekspertutvalget med følgende:

«Vi har i dag 428 kommuner som alle er generalistkommuner, noe som innebærer at alle har det samme brede oppgaveansvaret og skal ivareta funksjonene som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Kommunene er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, folketallsutvikling, avstander og sentralitet og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å fylle disse funksjonene. Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet.

Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid» (Regjeringen, s.a.).

Med bakgrunn i den helhetlige governanceteorien som her er skissert, samt den som spesifisert omtaler interkommunale samarbeid, mener jeg det vil være nærliggende å anta at statens barnevern vil oppleve samarbeidene med de interkommunale barneverntjenestene som mer krevende enn i forhold til de som er organisert som enkeltstående kommuner. Nettverk er i seg selv en samarbeidsform som stiller betydelige krav til samarbeidspartnerne. Det mangler en tydelig hierarkisk struktur, hvilket kan medføre utfordringer vedrørende beslutningstaking. En konsekvens kan være at beslutninger blir uoversiktlige og tar tid, som igjen kan medføre konsekvenser av både økonomisk og menneskelig art.

Ytterligere vil en slik type samarbeid kunne medføre utfordringer i forhold til å følge prosessene og identifisere de ansvarshavende dersom det skulle forekomme klager på tjenestene i det interkommunale samarbeidet, jf. transparens og accountability.

De tjenester barnevernet tilbyr preges av å være komplekse, sammensatte og medføre alvorlig inngripen i livet til de berørte. Dette vil i seg selv kunne medføre en utfordring med tanke på kompleksiteten tilknyttet disse samarbeidene. Det antas at det vil være viktig at disse samarbeidene fungerer på et kvalitetsmessig høyt nivå, hvilket igjen kan generere transaksjonskostnader av ulik art.

De kommunene som velger å opprette interkommunale barnevernfaglige samarbeider er ofte lokalisert over store og spredte geografiske områder, hvilket i seg selv representerer grad av kompleksitet vedrørende både opprettelse av de interkommunale samarbeidene, organisering av sådanne og ellers daglig virke.

Det kan også antas at de ulike kommunene kjennetegnes av ulike kulturer som skal forenes. Disse aspekt vil medføre både transaksjonskostnader av ulik art, men også mulige samarbeidsutfordringer, samt behov for å bygge tillitsvekkende relasjoner.

Det er helt klart positive effekter av å opprette interkommunale samarbeider, ellers hadde ikke denne løsningen blitt valgt. Av de årsaker som hyppig trekkes frem, og nok må anse og være viktigst, er behovet for kunnskapsheving i forvaltningen. De små kommunene er mindre robuste med tanke på å møte de stadig økende kravene som stilles til kommunene. Forskning

som har evaluert interkommunale samarbeid viser til at kommunene oppleves som mere kompetente nettopp som følge av det interkommunale samarbeidet, hvilket også er gjeldende på barnevernfeltet. Det må kunne forventes at det er aspekt som kan påvirke samarbeidet positivt i et samarbeid hvor man skal utføre et felles samarbeid som krever en viss grad av felles faglig forståelse.

Men er det kanskje slik at de positive konsekvensene av samarbeidene, samt behovet for å «få jobben gjort», skygger over de utfordringer som vil fremkomme «dagen derpå»? Kan det være slik at interkommunal organisering bidrar til å fjerne kompetanseproblemet, bare for å erstatte det med andre utfordringer? Hva er så forskjellen på å samarbeide med en kommune med klare og tydelige organisatoriske strukturer i forhold til det komplekse og nettverksbaserte interkommunale samarbeidet?

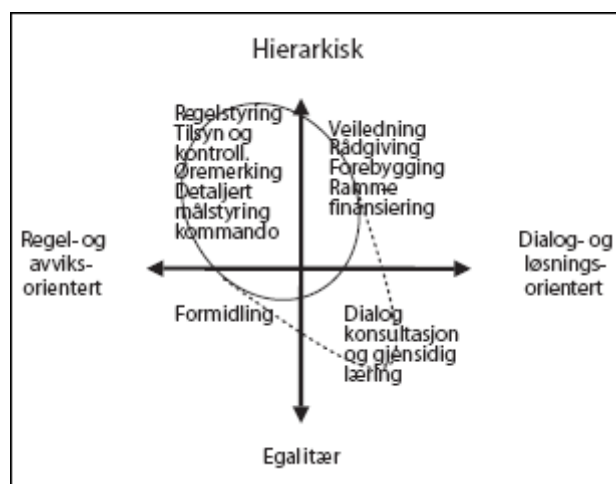
Men med tanke på kompleksiteten tilknyttet disse samarbeidene sett i sammenheng med et barnevern med økte antall saker, knapphet i tiltak hos den statlige barneverntjenesten, omfattende økonomiske utfordringer samt turnoverproblematikk hos ansatte, så forventes det å fremkomme funn som tilsier at det er mer krevende for staten å samarbeide Barnevern Sør og Lister barnevern fordi de er interkommunalt organisert, enn med den enkeltstående barneverntjenesten i Kristiansand kommune.

### 3. OM BARNEVERNET I NORGE

#### 3.1 Betydningen av stat-kommune samarbeidet

Norges offentlige utredning (NOU) 2005:6 «Samspill og tillit», tar for seg staten og lokaldemokratiet. Her påpekes det at den norske kommunemodellen er av en slik art at skillet mellom stat og kommune er overlappende. Det er ikke tvil om at det klassiske hierarkiet fortsatt er gjeldende for styring og oppgavefordelingen forvaltningsnivåene imellom, og derav også preger samarbeidet, men på hvilken måte?

I refererte NOU benyttes følgende modell for å indikere samarbeidsforholdet mellom stat og kommuner i Norge i dag.



Figur 3-1: Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren (Hansen, Heløe og Klausen, 2000, s. 98)

Det antas at man i dag befinner seg som avmerket, et sted oppe mot venstre i modellen. Det vil si at staten med relativt høy grad av hierarki, har styring over kommunene via kontroll og regler. Det er ifølge NOU kommisjonen ønskelig å bevege seg lengre ned mot høyre, med et mer likeverdig og dialogbasert syn på hvordan samarbeidet mellom stat og kommune bør være. Regjeringen legger vekt på at samarbeidet mellom stat og kommune skal være basert på tillit.

Dette er et syn på samhandling som samsvarer med den økte andelen interkommunal organisering av offentlig forvaltning. Denne nettverksbaserte organisasjonsformen fordrer nettopp samhandling som er fundert på dialog, konsultasjon og gjensidig læring, internt mellom kommunene i samarbeidet, men også til en viss grad i relasjonen til staten. Jeg vil



våge meg på å indikere at dette i tillegg til den mere generelle dreiningen i kommune-stat relasjonen fra hierarki til partnerskap, (blant annet i NAV og samhandlingsreformen), vil påvirke den horisontale aksene (kommune) i forhold til den vertikale (stat) i den retning kommisjonen ønsker å bevege seg.

Med tanke på det omfattende samarbeidet som representerer kommune-stat relasjonen, er det uten tvil avgjørende at denne relasjonen er velfungerende.

### **3.2 Det statlige barnevernet**

Både stat og kommune har oppgaver og ansvar innen barnevernområdet i Norge. Det statlige ansvaret er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), er det øverste organet innen Bufetat (Prop. 106 L 2012-2013).

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter.

BLD har det overordnede ansvaret for barnevernet jf. barnevernloven § 2-3, herunder mer spesifikt ansvaret for barn- og unges oppvekst- og levekår (Regjeringen, 2014).

Bufetat har ansvaret for drift og tjenester knyttet til det statlige barne- og familievern, hvilket har som hovedoppgavene å gi barn, unge og familier med hjelpebehov, adekvate tiltak.

Bufetat er et sentralisert statlig organ med fem desentraliserte regionale barnevernmyndigheter. Disse regionene er: Øst, Sør, Midt-Norge, Vest og Nord. Bufetat Region Sør er et av fem regionskontor med ansvar for statlige barnevernstiltak. Region sør dekker Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder fylker, med til sammen 83 kommuner og sirka 1 million innbyggere. Kommunene varierer i størrelse fra sirka 700-93 000 innbyggere.

De vestlige kommunene tilknyttet Bufetat region sør består av Setesdal barnevern (Bykle, Valle, Bygland) Lister barnevern (Sirdal, Flekkefjord, Kvinesdal, Lyngdal, Farsund), barneverntjenesten i Hægebostad og Audnedal, Barnevern Sør (Lindesnes, Mandal, Marnardal og Åseral), Lillesand og nylig Birkenes som har inngått i interkommunalt

samarbeid (fra 01.03.15), Midt-Agder barnevern (Vennesla og Iveland og Evje- og Hornes) per 1. januar 2015. Søgne og Songdalen barneverntjeneste og barneverntjenesten i Kristiansand.

Bufetat er i skrivende stund inne i en omorganisering vedrørende etatens oppgave- og tjenestetilbud. Bakgrunnen er med utgangspunkt i Prop. 106 L (2012-2013) hvor det av BLD presiseres i tillegg 12 til tildelingsbrevet for 2013, at Bufetats rolle som tjenesteleverandør skal rendyrkes. Sammenfallende med dette bortfalt rundskriv Q-19 (2003), vedrørende fagteamets rolle fra etableringen av Bufetat i 2004. Direkte konsekvens av dette er bortfall av en rekke oppgaver som fagteamene har hatt. Dette behandles ikke inngående da det vurderes å være utenfor kjerneområdet av oppgaven. Overgangsperioden hvor det legges et løp for organisering av fosterhjemtjenesten og organiseringen av ressurser til generell råd og veiledning samt utredningsbistand for barneverntjenestene, er satt i perioden 01.01.2014-31.12.2016 (internt notat i Bufdir), og vil i så måte være av relevans for informasjon som fremkommer i oppgaven.

Den regionale barnevernmyndigheten, Bufetat, skal bistå de kommunale barneverntjenestene innenfor definerte området. Dette dreier seg om bistand i forbindelse med plassering av barn utenfor hjemmet, herunder rekruttering og formidling av fosterhjem, samt akuttarbeidet. Bufetat har også et ansvar for etablering og drift av institusjoner i statlig regi, disse betegnes også organisatorisk som del av Bufetat, og representerer det regionale nivået.

Det legges i Prop. 106 L (2012-2013), opp til en rendyrking av Bufetat sin rolle som tjenesteleverandør, hvilket må ses i sammenheng med proposisjonens henstilling til tydeliggjøring og styrking av kommunens rolle. Dette medfører endringer i ansvarsforholdet mellom den statlige og den kommunale barneverntjenestens rolle. Dette er en utvikling som ikke kun gjelder barnevernet som policyområde, men hele forvaltningen vedrørende kommune-stat relasjonen.

De områder Bufetat skal bistå kommunen med etter lov om barneverntjenester § 2-3 a- c legges til grunn, og disse omfatter;

*Barne-, ungdoms- og familieetaten skal*

- a) *etter anmodning fra kommunen om å bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet,*
- b) *ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,*
- c) *ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.*

I mer operative termer innebærer dette samarbeid mellom statlig og kommunalt nivå ved akutt plassering av barn og unge, opplæring, matching og veiledning av fosterhjem, samt bistand ved institusjonsplasseringer.

Bufetat tilbyr også statlige hjelpetiltak i hjemmet, dette er for eksempel foreldrestøttene tiltak som følger spesielle metoder. Bufetat har tre sentrale forskningsbaserte tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker: Multisystemisk terapi (MST), Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) og Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC). Sistnevnte er som navnet tilsier knyttet til institusjoner (Trommald, 2013).

I tillegg har Bufetat et lovpålagt ansvar for etablering og drift av institusjoner, og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Bufetats regional nivå dreier seg om utøvelse av de konkrete tiltakene.

Bufetat styres av Bufdir og at dets hovedoppgaver på barnevernområdet er blant annet å:

- Gi barn og unge som ikke lenger kan bo hjemme et sted å bo etter anmodning og i dialog med landets kommuner.
- Rekruttere og formidle fosterhjem og sørge for nødvendig opplæring og generell veiledning til fosterhjem.
- Tilby statlige familiehjem og beredskapshjem.
- Etablere og drifte statlige barneverninstitusjoner og godkjenne private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.
- Tilby statlige hjelpetiltak i hjemmet (PMTO, MST)

- Initiere forsknings- og utviklingsarbeid.

(Bufdir, s.a.)

Bufdir har ansvar for at det i hver av de fem regionene finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert. Ansvaret for å forberede og gjennomføre konkurranse og inngå kontrakter med private aktører, er lagt til Bufdir sentralt.

Bufetat har også ansvar for å drive barneverninstitusjoner, herunder avanserte og forskningsbaserte institusjoner samt akuttinstitusjoner. Institusjonene må være tilgjengelige når kommunene trenger disse. Institusjonsdriften er aktuell i det helhetlige arbeidet Bufetat gjennomfører for kommunene, og mere spesifikt også for akuttområdet.

Bufetat har dessuten ansvar for at alle barn som har behov for institusjonsplass får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkelte barnets behov. Bufetat opererer med et begrenset antall hjemler for det som kalles statlige fosterhjem, som i praksis fungerer som alternativ til institusjonsplassering, og som staten har ansvar for å fremskaffe. Disse hjemmene ses på som spesielt attraktive både med tanke på at de skal være særs egnet til å håndtere barn og unge med krevende behov, samt at de følges opp av Bufetat.

Bufdir har som nevnt i samsvar med Stortingets behandling av Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven, fått i mandat å være fagorgan både for det kommunale og statlige barnevernet. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til direktoratet for 2014 fremgår det at direktoratet gjennom den nye rollen skal bidra til å realisere kvalitetsmålene for barnevernet. Oppgavene som fagorgan for barnevernet skiller seg markant fra direktoratets oppgave som leder av Bufetat. Bufdir arbeider nå med å tydeliggjøre dette skillet innad i organisasjonen og overfor kommunene. Det vil si at det operative nivået i Bufetat, blant annet i forhold til det akutte arbeidet, får et enda tydeligere mandat vedrørende tett og direkte samarbeid med kommunene.

I følge rapporten om god kommunestruktur er det en utfordring at barnevernet har en komplisert finansieringsordning, der kommunen betaler egenandeler for statlige tiltak, og staten dekker deler av kommunenes utgifter til enkelte tiltak. Fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret mener utvalget gir samhandlingsutfordringer.

I følge Deloitte (2012), som har evaluert forvaltningsreformen av 2004, medfører dagens ansvarsfordeling at Bufetat ikke har god nok kontroll over hvor mange som har behov for de tiltakene de selv finansierer. Dette henger sammen med at det er kommunene og

fylkesnemndene som beslutter hvor mange som skal få statlige tiltak, på samme tid som Bufetat forholder seg til et rammestyrte budsjett. Bufetats forsøk på å styre hvor mange som skal få hjelp fra det statlige barnevernet, slik at de økonomiske rammene kan holdes, mener utvalget har ført til et konfliktfylt forhold mellom staten og kommunene.

Den rådgivning og kunnskapsformidling Bufetat nå skal foreta ovenfor kommunene, skal være direkte tilknyttet etatens tjenester (Prop.106 L (2012-2013)). Dette er innenfor enkelte tjenesteområder, blant annet det som berøres av akuttarbeidet, en klar dreining bort fra veileder funksjonen og over til utførermodell. Kommunene bestiller en tjeneste og Bufetat leverer. Drøftinger vedrørende hvilke tjenester som anses hensiktsmessige tas internt i kommunen, og enkelte oppgaver utføres helhetlig av kommunene. Dreiningen er slik undertegnede tolker det i samsvar med den økte myndighet og ansvar kommunene gis, helhetlig innen forvaltningen, og spesifikt gjennom strukturelle og lovmessige endringer innen barnevernfeltet.

Samarbeidet mellom det statlige og det kommunale barnevernet er som det fremkommer her omfattende. Det strekker seg fra overordnede og helhetlige vurderinger av hvordan barnevernet i Norge bør se ut, til det operative nivået. Samarbeidsflatene mellom stat og kommune favner i en eller annen form det helhetlige barnevernfaglige feltet, hvilket medfører viktighet av forskning på dette området. Dette bekreftes i samarbeidsrapporten «Likeverdighet mellom stat og kommunesektor», hvor lovverket oppfattes å være uklart i forhold til grensesnittet mellom statlig og kommunal tjeneste, hvilket settes i konteksten av et tilsvarende intrikat grensesnitt mellom kommunalt og statlig barnevern (Indset et al., 2012).

Det formidles videre i rapporten at hovedutfordringen innen barnevernfeltet synes å være tilknyttet direktoratets todelte rolle som både forvaltningsorgan og etatstyrer. Informanter fra en rekke undersøkelser har dessuten formidlet at de har opplevd Bufetat representert ved sine fagteam (nå Inntak), som overstyrende ovenfor kommunene. En mulig forklaring på dette er at fagteamene opplever å komme i en lojalitetskonflikt. Denne representeres ved skvisen mellom regionale/lokale behov, og ønsker i samarbeidet med kommunene, samt den statlige styringen og prioriteringen, som Bufetat er formidler av.

De områder det spesielt oppleves rolleklarhet er i forhold til forebyggende tiltak, hjemmebaserte tiltak, gråsonesaker og akuttiltak (Econ referert i Indset et al., 2012).

### **3.4 Kommunalt og interkommunalt barnevernet**

Det kommunale barnevernet, som oftest går under benevnelsen «barneverntjenesten», har ansvar for å utføre oppgavene etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven. § 2-1. Det er i praksis den kommunale barneverntjenesten som har det daglige og helhetlige ansvaret for det barnevernfaglige arbeidet, det vil si at dette forvaltningsnivået er ansvarlig for majoriteten av lovens oppgaver (Prop. L 106 (2012-2013), s. 91).

«Kommunen har ansvar for at deres borgere får de tjenestene de har krav på etter loven. Bistand fra statlige regionale barnevernmyndigheter endrer ikke på dette ansvaret» (Vågang, Trommald & Hauge, 2010).

I følge rapporten fra Deloitte (2012) deltok 52 prosent av de små kommunene i Norge i et interkommunalt samarbeid om barnevern, og ytterligere 11 prosent hadde konkrete planer om å inngå et interkommunalt samarbeid. Antallet barn med tiltak fra barnevernet, samt interkommunale barnevern, har vært stigende siden.

Rapporten viser til at det i 2011 var omtrent 52 000 barna registrert med tiltak fra barnevernet. Rundt 7000 av disse barna (13 %), var bosatt i små kommuner med per definisjon under 5000 innbyggere. Hele 90 % av småkommunene var fornøyde med de interkommunale samarbeidene innen barnevernet, og mente at denne organiseringen hevet kvaliteten på deres barnevernfaglige tjenester (Deloitte, 2012).

Rapporten «Evaluering av Lister barnevern» viser også til den sterke veksten i etablering av interkommunale barnevern (Lie, Thorstensen, Hjelseth og Groven, 2013). Og viser til at selv om det etterhvert er et betydelig antall interkommunale barnevern, så er det et relativt nytt fenomen. Før 01.01.2007 måtte slike etableringer via Lov om forsøk i offentlig forvaltning. I etterkant har det blitt en betydelig økning i de interkommunale barnevernsamarbeidene etter innføring av muligheten for å etablere interkommunale vertskommunesamarbeider etter kommuneloven § 28 (Lie et al., 2013).

Denne økningen må ses i sammenheng med de stadig økende kravene og forventningene som barnevernet står ovenfor, samt den enkelte kommunes behov for å styrke sine tjenester. En omfattende endring av barnevernloven i 2009 med formål å styrke den barnevernfaglige kompetansen samt tjenesten som sådan, må ses i sammenheng med forventninger om at de interkommunale samarbeidene nettopp kan bidra til å få mer styrkede fagmiljøer og helhetlig robuste barneverntjenester. Det interkommunale samarbeidet oppleves også å kunne ta hensyn

til den utfordringen som spesielt er til stede i barnevernets arbeid tilknyttet habilitet og sensitivitet ovenfor de som berøres av dette fagfeltet.

Disse tall bekrefter viktigheten av å identifisere hvorvidt samarbeidet mellom stat og kommune påvirkes av den interkommunale organiseringen (Lie et al., 2013).

## **4. METODE**

### **4.1 Metodevalg**

Her fremlegges valg av metode og forskningsdesign, samt betraktninger vedrørende hva som vektlegges og hvorfor.

Det er med utgangspunkt problemstillingen valgt kvalitativt design, casestudie samt intervju som datainnsamlingsmetode.

All forskning preges av den såkalte undersøkelseeffekt, det vil si at måten undersøkelser gjennomføres på, samt adferd til de som undersøkes, er medvirkende til selve resultatet. I kvalitativ metode kan dette gi utslag ved at enheten vi undersøker er bevisst seg at de blir forsket på, og opptrer deretter, den såkalte Hawthorne-effekten (Jacobsen, 2005, s. 19-20). Bevisst og hensiktsmessig valg av metode i forhold til hva som undersøkes skal bidra til å minske en slik effekt. Metodevalget skal bidra til å kvalitetssikre veien frem mot ferdig forskningsresultat. Dette gjøres ved å lede forskeren gjennom ulike faser som medfører at det stilles kritiske spørsmål vedrørende de valg som gjøres, samt konsekvensene av sådanne (Jacobsen, 2005). De metodiske valg er også med på å bevisstgjøre forskeren på sin rolle, og bidra til å kvalitetssikre det helhetlige forskningsmessige håndverket.

### **4.2 Case-studiet som forskningsdesign**

Det valgte casedesignet representerer et induktivt, intensivt opplegg hvor man ved å undersøke få enheter får muligheten til å gå i dybden av det man undersøker (Jacobsen, 2005 s. 87-100). Hensikten ved å velge dette caset, innen et avgrenset felt av barnevernet, var å få muligheten til et detaljert og inngående innblikk i hvordan samarbeidet mellom stat og kommuner fungerte, og hvorvidt organiseringen av kommunene påvirker samarbeidet.

Informanter og enheter er valgt fra det akutte området innen statens barnevern, Bufetat region sør, Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand. Det er blikket fra det statlige barnevernet som benyttes for å vurderer samhandlingen mellom stat og kommune. Dette behandles mer inngående under 4.3.



Informantene fra Bufetat ble bedt om å vurdere og sammenligne samarbeidet mellom barneverntjenester i enkeltstående kommuner og interkommunale samarbeider. Informantene ble spesifikt bedt om å benevne barneverntjenesten i Kristiansand og de interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister barnevern, men det ble gitt mulighet til å uttale seg om øvrige kommuner der dette ble vurdert hensiktsmessig. Det var ønskelig at informantene skulle sammenligne de ulike enhetene med tanke på samarbeidet. Dette medfører at denne casestudien har et komparativt element.

Det å kombinere komparasjon av to enheter innen en enkelt casestudie er argumentert å kunne gi fordeler i analysearbeidet (Tarrow, 2010). Det ble sett på de trekk informantene beskrev som fremtredende i samarbeidet med kommunene, og deretter analysert hvorvidt det fremkom forskjeller i samarbeidene mellom enkeltstående kommuner og interkommunale samarbeider. Deretter ble det identifisert hvorvidt eventuelle forskjeller kunne relateres til organisering av kommunen som enkeltstående eller interkommunale. Til sist ble det vurdert hvorvidt analysen indikerte alternative årsaker til eventuelle forskjeller. Med andre ord, var det eventuelt andre uavhengige variabler enn organisering som påvirker samarbeidet mellom staten og kommunene?

For å kunne undersøke dette ble policyfelt for caset valgt, samt enhetene informantene skulle uttale seg om.

### **4.3 Policyfelt, informanter og enheter**

#### **Valg av Policyfelt**

Offentlig sektor preges av et nært og omfattende samarbeid mellom stat og kommune. Endringene i barnevernloven av 1. januar 2014 har medført økt ansvar for kommunene innen barnevernfeltet, og det opprettes stadig nye interkommunale samarbeider for å imøtekomme disse kravene. Disse endringene påvirker forvaltningen, men hva betyr egentlig organiseringen av kommunene for samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune?

Det har i denne oppgaven vært ønskelig å se hvorvidt organisering av kommuner påvirker samarbeidet med staten ved å benytte et spesifikt felt, barnevernfeltet. Denne problemstilling er gjeldende også utenfor barnevernområdet. Barnevernfeltet vurderes som hensiktsmessig policyområde og case nettopp fordi det preges av de elementer oppgaven ønsker å undersøke, samhandling stat og kommune sett i lys av interkommunal organisering.

Barnevernfeltet som policyområde er en viktig del av forvaltningen selv om den langt fra er den mest omfattende. I tillegg overlapper barnevernfeltet med så å si alle andre deler av forvaltningen, og feltet preges av omfattende tverrfaglig samarbeid. Dette var viktig faktor vedrørende valg av case, med tanke på at samarbeid innen dette området kan ha betydning for, og være av interesse for andre deler av forvaltningen. Dette vendes det tilbake til ved behandling av intern validitet.

Vedrørende valg av konkret samarbeidsområde, som resulterte i en avgrensning til akuttområdet, ble dette vurdert opp mot andre felt, blant annet fosterhjemsrekruttering. Hovedårsaken til at akuttområdet ble valgt er at dette er et tydelig avgrenset felt preget av meget omfattende og tydelig samarbeid mellom stat og kommune. Det akutte området trekkes dessuten frem som særs utfordrende, hvilket ble vurdert å kunne bidra til tydeliggjøring av funn.

De statlig og kommunalt ansatte jobber i spenningsfeltet mellom kriseløsning og knappe ressurser, og konsekvensene når samarbeidet ikke fungerer kan være alvorlige for de det gjelder.

En helhetlig vurdering begrunnet i at dette området er tydelig avgrenset, det har stor kontaktflate mellom stat og kommune, og er krevende og derav utfordret vedrørende samarbeid, resulterte i dette som valgt policyfelt. Det vurderes dessuten viktig å forske på dette området sett i et menneskelig og samfunnsmessig perspektiv. Det dreier seg om konsekvenser for de mest sårbare i samfunnet, barna.

### **Informanter- statens barnevern, Bufetat**

Vedrørende utvalget av statlige informanter innen akuttfeltet, ble dette vurdert først i tilknytning til regioner, fem totalt (øst, vest, nord, sør og Midt-Norge), og beslutningen falt av sammensatte årsaker på Bufetat Region sør.

Regionskontoret til Bufetat region sør er lokalisert i Tønsberg, og dekker fylkene Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder.

Regionene er delt inn i fem Inntak, hvilket er kommunens første treffpunkt med, samt inngang til den akutte bistanden fra staten. Inntakene til Region sør er lokalisert i Kristiansand, Arendal, Skien, Tønsberg og Drammen.

Mer spesifikt ble caset avgrenset til å gjelde informanter fra Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand, samt informanter fra de tiltak dette Inntaket benytter, representert ved Bufetat Agder og Telemark ungdomssenter akutt samt Bufetat Agder barne- og familiesenter.

En hovedårsak til valget er at dette Inntaket dekker et område preget av tiltagende interkommunal organisering. Enkelte informanter, de som representerer de statlige tiltakene, har også erfaring med kommunale samarbeider utenfor nedslagsfeltet til Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand, og egen region.

Informantene hadde mulighet til å sammenligne med andre kommunesamarbeid der det ble vurdert hensiktsmessig. Årsaken til at enkelte informanter i Bufetat har samarbeid med kommuner utenfor inntaksområdet til avdeling Kristiansand, er at Bufetat samarbeider også på tvers av regioner. Tiltakene som benyttes er dessuten tilknyttet flere inntak. Dette vurderes ikke som viktig å redegjøre nærmere for med tanke på forståelse av oppgaven. Det vurderes likevel nyttig å påpeke dette i noen grad, med tanke på valg av informanter og hvilket erfaringsgrunnlag disse besitter.

Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand mottar henvendelser fra kommunene, og iverksetter tiltak ved å plassere barn(0-12) i beredskapshjem, eller ungdommer(13-18) i beredskapshjem eller i institusjon. Inntaket er det første treffpunktet kommunen har i samarbeidet med staten, men Inntaket har også koordinatorfunksjon for de tiltakene som eventuelt iverksettes. Det vil si at det overordnede ansvaret for barnet/ungdommen på statlig regionalt nivå, tilknyttet den enkelte inntaksavdelingen ligger til Inntaket.

Dersom barn plasseres i beredskapshjem er disse enten statlige og del av Bufetat, i dette casets tilfelle ved Bufetat Agder barne- og familiesenter, eller i regi av private aktører. Dersom ungdommer blir plassert i beredskapshjem eller på institusjon gjelder tilsvarende, da henvender Inntaket seg til Bufetat Agder og Telemark ungdomssenter akutt. Som nevnt er det også samarbeid med øvrige deler av landet, men dette behandles ikke nærmere da det ikke vurderes å være av avgjørende betydning for oppgaven.

Enhetene/casene informantene ble bedt om å uttale seg om ble valgt ut fra de kommunene som Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand har samarbeid med og ansvaret for. Av 22 kommuner ble informantene bedt om å spesifikt uttale seg om barneverntjenesten i

Kristiansand, som er en enkeltstående kommune, samt de to interkommunale samarbeidene Barnevern Sør (4 kommuner) og Lister barnevern (5 kommuner).

Intervjuer med Bufetat-ledere ble vurdert hensiktsmessig i forhold til besvarelse av problemstillingen, da disse kjenner til det overordnede samarbeidet mellom stat og kommunen innen barnevernet, men også fordi de til dels er delaktige, eller har god kjennskap til det praktiske saksarbeidet.

Det ble foretatt en forundersøkelse på ledelsesnivå ved den aktuelle enheten for å få en forståelse for hvorvidt oppgavens problemstilling var av relevans for informantene. Dette ble positivt verifisert, og det ble gitt forslag til hvem det kunne være aktuelt å benytte som informanter.

Informanter i denne studien er fra Bufetat, og det ble vurdert underveis i prosessen hvorvidt disse opplyste problemstillingen på en hensiktsmessig måte. Valget ble delvis begrunnet i interessen av å innhente informasjon fra aktører som både observerer og berøres av det studien omhandler. Det foreligger omfattende studier på kommunen sitt syn på Bufetat sin organisering innen barnevernfeltet, og det opplevdes blant annet derav relevant å kunne snu fokuset og spørre det statlige barnevernet om deres syn på den kommunale organiseringen.

Det ble intervjuet åtte informanter innen Bufetat region sør, to avdelingsledere en enhetsleder, to senior rådgivere og tre beredskapskonsulent. To av informantene har jobbet i Bufetat siden oppstarten i 2004, og har dessuten med seg erfaring fra tiden før dette, fra da det statlige barnevernet var Fylkeskommunalt. Alle informanter har omfattende erfaring fra feltet, lang fartstid og har innehatt ulike roller i både kommunal og statlig barneverntjeneste.

Det er ikke mulig å vurdere hvorvidt valget av informanter var mer eller mindre hensiktsmessig enn andre ville vært.

### **Enheter - kommunene**

I hele intervjuprosessen har det vært spesielt fokus på tre nevnte barnevern, barneverntjenesten i Kristiansand, Barnevern Sør og Lister barnevern. Ved fremkommet informasjon vedrørende andre kommuner er dette behandlet deretter. Det ble vurdert formålstjenlig å velge ut spesifikke kommuner, da det oppleves å ha bidratt til å spisse fokuset og tydeliggjøre analysearbeidet. Det er heller ikke her mulig å konkludere med hvorvidt utvalget av case-enheter har vært optimal.

De kommunene som er spesifisert har Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand og tiltakene de øvrige informantene er hentet fra, omfattende samarbeid med. Dette var viktig med tanke på at informantene skulle ha tilgang på informasjon om, og erfaringsgrunnlag fra samarbeidet med de utvalgte kommunene.

Den enkeltstående kommunen og de to interkommunale samarbeidene er dessuten av en viss størrelse slik at det ikke ville bli vurdert for transparent med tanke på å kunne identifisere enkeltindivider. De to interkommunale samarbeidene vurderes å være sammenlignbare vedrørende omfang og historie, og de har vært interkommunale en periode. Med tanke på at disse skulle sammenlignes med barneverntjenesten i Kristiansand var det viktig at de var av en viss størrelse og befant seg i samme regionale område. Det kan også argumenteres for at man kunne tenke og vurdert det motsatte som hensiktsmessig.

Mange av de øvrige kommunene var nylig slått sammen eller er i sådanne prosess. Og i skrivende stund er det besluttet at barneverntjenesten i Kristiansand også går inn i et interkommunalt barnevernsamarbeid. Kristiansand kommune har et interkommunalt samarbeid tilknyttet sin barnevernvakt, men ikke de helhetlige barnevernfaglige tjenestene, det er dette området som nå skal bli del av et interkommunalt samarbeid. Dette påvirker ikke oppgaven, da undersøkelsen var avsluttet før dette ble besluttet, men det vurderes å forsterke viktigheten av å forske på det temaet oppgaven behandler.

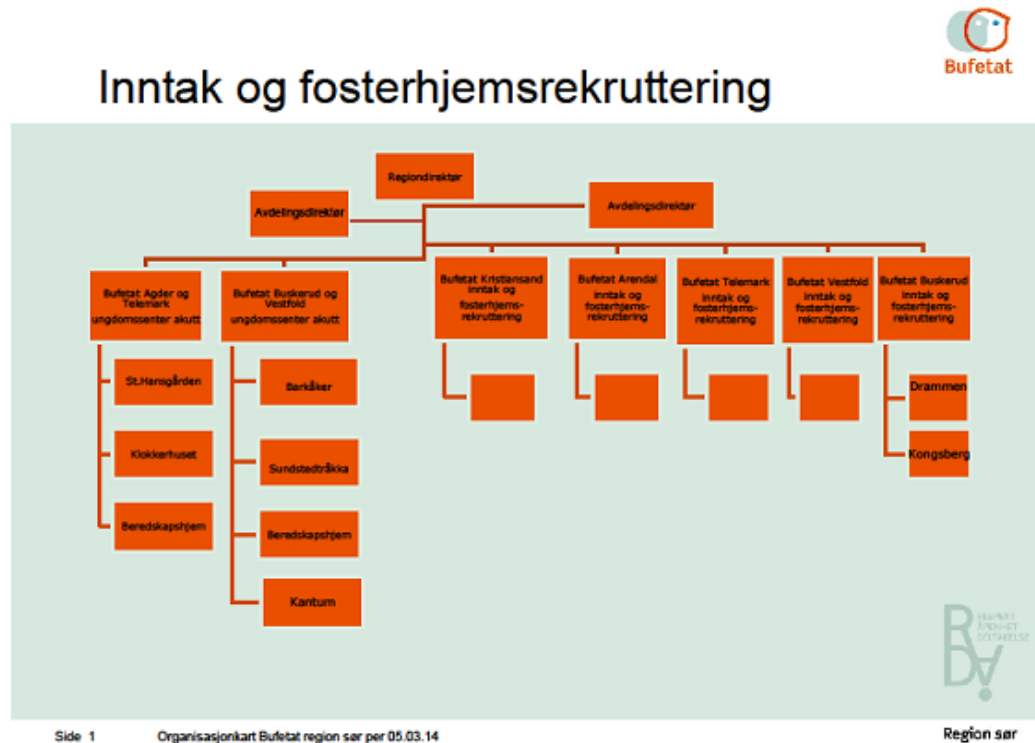
Barneverntjenester	Antall kommuner	Innbyggertall	Areal	Akutt saker/ Bufetat
Barneverntjenesten i Kristiansand	1	85 983	227	44
Barnevern Sør	4	23 415	1822	19
Lister barnevern	5	34 353	3717	19

Tabell 4.1: Nøkkeltall for de utvalgte enhetene (SSB, 2013)

## Organisering av informanter og enheter

### Bufetat

Det vises her til redegjørelse under 4.3 Informanter- statens barnevern, Bufetat.



Figur 4-1: Organisasjonskart for Inntak og fosterhjemsrekruttering

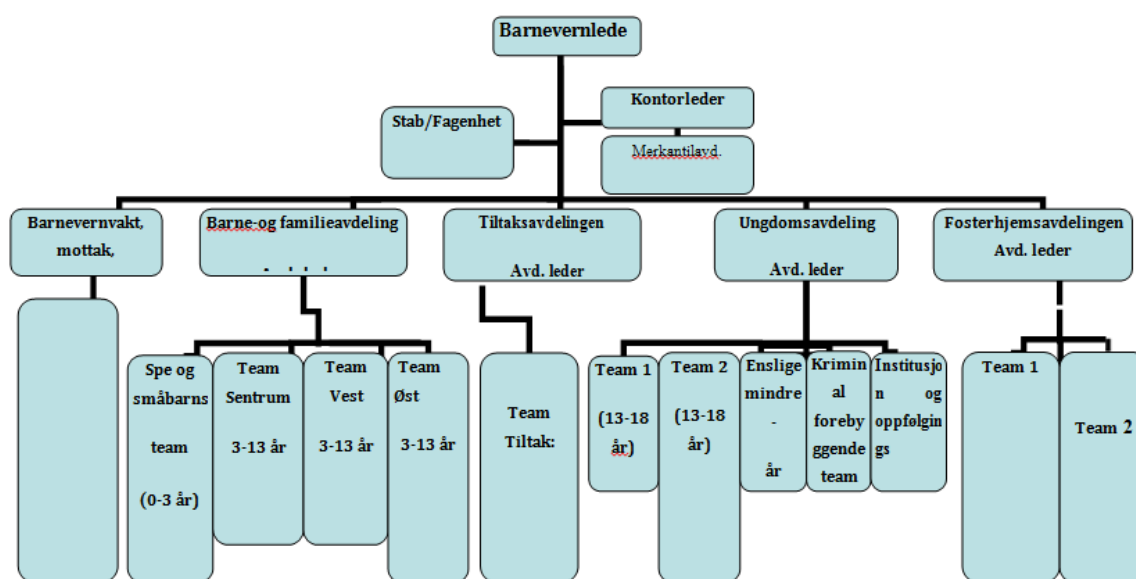
### Kristiansand kommune

Fra 1.januar 2014 ble tjenestetilbudet for barn og unge i Kristiansand, med unntak av idretts- og fritidstilbud, organisert i Oppvekstsektoren. Barneverntjenesten er en del av virksomhetsområdet Barne- og familietjenester. I tillegg til barneverntjenester består virksomhetsområdet av helsestasjon og skolehelsetjenestene, familiesentrene samt bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Virksomhetsområdet ledes av en virksomhetsleder som rapporterer til Oppvekstdirektøren.

«Barneverntjenesten i Kristiansand har per i dag ca. 90 årsverk. Tjenesten drifter Nasjonal Alarmtelefon på oppdrag fra BLD. Barnevernvakta har i flere år hatt akuttberedskap for Knutepunkt Sørlandet kommunene. I tillegg dekker barnevernvakta akuttberedskapen for Barnevern Sør (Lindesnesregionen) og Grimstad kommune. Som vertskommune vil

barneverntjenesten få arbeidsgiveransvar for ca. 30 nye årsverk. Kristiansand kommune har i kraft av størrelsen en infrastruktur og robusthet som er egnet til å ivareta vertskommunefunksjonen. Dette gjelder for barneverntjenesten, oppvekstsektoren og kommunen som helhet. Oppvekstsektoren og kommunen har en infrastruktur knyttet til økonomi, personal, IT tjenester som bidrar til nødvendige støttetjenester uten at dette vil være kostnadsdrivende» (Nilsen, 2014).



Figur 4-2: Organisasjonskart barneverntjenesten i Kristiansand

## Barnevern Sør

«Kommunene Lindesnes, Mandal, Marnardal og Åseral har etablert en felles barneverntjeneste under navnet Barnevern Sør. Oppstart for barnevernsamarbeidet var 1. oktober 2008. Samarbeidet er organisert etter «vertskommunemodellen» med Mandal kommune som vertskommune. Samarbeidskommunene har delegert sin myndighet innen barnevernsområdet til Barnevern Sør som består av til sammen ca. 17 årsverk. Kontorene til Barnevern Sør vil bli liggende i tredje etasje i Amfisenteret i Øvrebyen. Barnevern Sør vil ha tilgjengelige kontorer i samarbeidskommunene. I Åseral kommune vil det være faste kontordager. Formålet med samarbeidet er å skape en best mulig barneverntjeneste for kommunenes innbyggere, og sikre en god kvalitet på tjenesten. Et større fagmiljø skal bidra til å styrke den totale kompetansen, sikre rettsikkerhet og være en åpen og tilgjengelig tjeneste

for brukerne i Åseral -, Marnardal -, Lindesnes – og Mandal kommune. Barneverntjenestens oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får rett hjelp til rett tid» (Mandal kommune, 2014).

Barnevern Sør er underlagt enhet for Helse og omsorg, nærmere bestemt Familiens hus. «Kommunalsjefen for helse og omsorg har oppfølgingsansvar for Familiens Hus, Miljøterapeutiske tjenester, Hjemmebaserte tjenester, Institusjons- og forebyggende tjenester, Nav Mandal, Stab Helse og omsorg og ABT - avdeling for behovsvurdert tjenestetildeling» (Mandal kommune, s.a.).



Figur 4-3: Organisasjonskart Barnevern Sør

### Lister barneverntjeneste

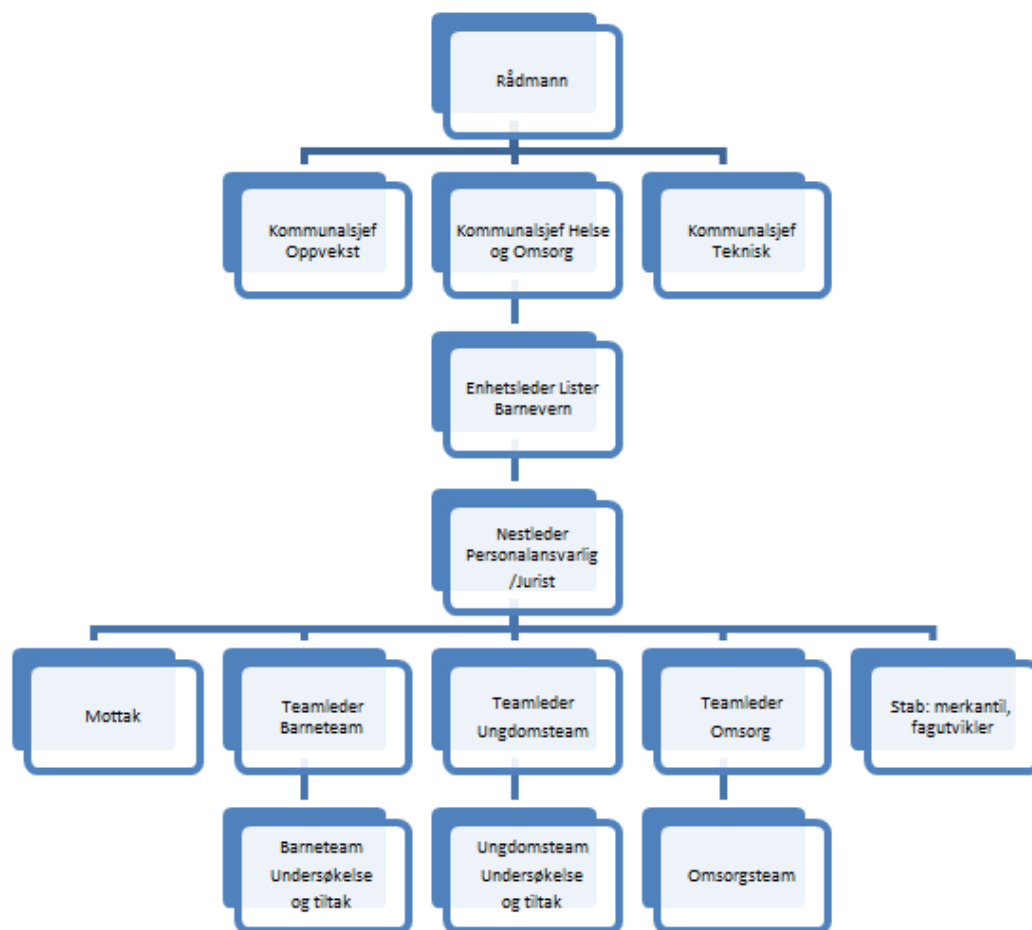
«Kommunene Sirdal, Flekkefjord, Kvinesdal, Lyngdal og Farsund har etablert en felles barneverntjeneste under navnet Lister barnevern. Oppstart for barnevernsamarbeidet er 1. januar 2010. Samarbeidet er organisert etter «vertskommunemodellen» med Farsund kommune som vertskommune.

Samarbeidskommunene har delegert sin myndighet innen barnevernsområdet til Lister barnevern som består av til sammen ca. 19 årsverk. Kontorene til Lister barnevern vil bli liggende i rådhuset i Farsund. Lister barnevern vil ha tilgjengelige kontorer i samarbeidskommunene. I Flekkefjord og Sirdal vil det være faste kontordager. Formålet med samarbeidet er å skape en best mulig barneverntjeneste for kommunenes innbyggere, og sikre en god kvalitet på tjenesten. Et større fagmiljø skal bidra til å styrke den totale kompetansen, sikre rettsikkerhet og være en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne i Sirdal, Flekkefjord, Kvinesdal, Lyngdal og Farsund kommune» (Farsund kommune, 2011a).

Lister kommune er underlagt enhet for Helse og omsorg. «Tjenesteområdet levekår består av 10 driftsenheter som gir sykehjemstjenester, hjemmesykepleie og praktisk bistand til eldre, utviklingshemmede, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser, medisinsk



rehabilitering av funksjonshemmede, lege-, fysio- og ergoterapitjenester til kronisk syke i alle aldre. Videre ytes psykiatrisk sykepleie, sosiale tjenester og spesialpedagogiske tjenester samt tjenester til flyktninger» (Farsund kommune, 2011b).



Figur 4-4: Organisasjonskart Lister barnevernstjenester

## 4.4 Datainnsamlingsmetode

### Det kvalitative forskningsintervjuet

Det kvalitative intervjuet legger forståelsen av verden i intervjuerens hender (Kvale & Brinkmann, 2009). Målet for intervjueren/forskeren er å bidra til å gi informantene mulighet til å dele av sine erfaringer og sitt syn på verden. Selv om det kan anses som enkelt å intervju, er det utfordrende å få det til på en kvalitetsmessig god måte. Et forskningsintervju

skal være profesjonelt, og det er krever mestring av metodiske ferdigheter for å få frem konstruksjonen av kunnskap som skapes i denne konteksten (Kvale & Brinkmann, 2009). Et av de hovedtema som fremstilles i boken «Det kvalitative forskningsintervju», er den gjensidige avhengigheten mellom menneskelige interaksjon og kunnskapsproduksjon (Kvale & Brinkmann, 2009). Det fremlegges her syv faser som vurderes gjeldende for alle forskningsintervju, disse er som følger: 1) tematisering av et intervjuprosjekt, 2) design, 3) selve intervjuet, 4) transkribering eller utskrivning, 5) analyse, 6) verifikasjon og 7) Rapportering.

Utgangspunktet i strukturerte intervjuer var for å ivareta et best mulig analytisk grunnlag for oppgaven. Informantene ble til en viss grad styrt, fikk spørsmålene i samme rekkefølge samt ble utfordret vedrørende samme tema. Samtidig som det ble gitt mulighet for utdyping og tilleggsinformasjon tilknyttet de ulike spørsmålene. Hensikten var å forhindre å låse informantene, men derimot gi dem mulighet til å bidra med mest mulig innsikt innen området. Kvale formidler hensikten med intervjuet ved å si at «intervjuet har som mål å innhente kvalitativ kunnskap, uttrykt med vanlig språk» (Kvale & Brinkmann, 2009, s.39).

Det bør kritiseres hvorvidt flere kommuner burde vært utvalgt som enheter. Som et forsøk på å imøtekomme denne svakheten er det i intervjuene åpnet for å kunne trekke inn andre kommuner og interkommunale samarbeider der det ble vurdert hensiktsmessig. På den annen side kan et for omfattende analysemateriale medføre utfordringer vedrørende spissing og tydeliggjøring av funn.

Ved pre-intervju og i de første intervjuene ble utvalget av både informanter og enheter/case/utvalgte kommuner vurdert. Det ble konkludert med at informantene hadde mye og hensiktsmessig informasjon som ville gi et nok omfattende materiale å analysere. De refleksjonene som ble foretatt vedrørende antallet informanter var blant annet ut fra viktigheten av å ikke ha verken for få eller for mange (Kvale & Brinkmann, 2009 s.58). Etter de fem første intervjuene fremkom det i form av preliminær analyse relativt tydelige tendenser vedrørende funn, og det siste intervjuet var muligens i en viss grad overflødig. Dette gav indikasjoner på at antallet informanter var hensiktsmessig. Det må dog formidles at det siste intervjuet også var nyttig, det er alltid ny kunnskap å oppdrive og spennende nyanser å analysere. De siste intervjuene bidro dessuten til å få tydeliggjort og utdypet områder av interesse. Det nevnes dessuten at enkelte informanter i etterkant kom med tilleggsinformasjon, og behandlingen av dette materialet ble gjennomført metodisk i tråd med selve intervjurundene.

Hvert intervju har blitt gjennomført semistrukturert, med oppklarende og utdypende spørsmål underveis. Varigheten var på mellom en og en og en halv time. Alle intervjuene ble helhetlig transkribert. De syv nevnte faser for forskningsintervju ble benyttet som veileder i den metodiske prosessen (Kvale & Brinkmann, 2009).

### **Validitet og reliabilitet**

Validitet og reliabilitet, eller gyldighet og pålitelighet, er begreper som innholdsmessig søker å sikre et kvalitetsmessig tilfredsstillende forskningsresultat. Validitet bevisstgjør hvorvidt undersøkelsen måler det den er ment å måle (begrepsgyldighet), og at vi har dekning for våre konklusjoner i det datamaterialet vi har samlet inn (indre validitet).

Vedrørende de begreper som ble benyttet var disse i relativ høy grad instrumentelle og gav lite rom for misforståelse. Samarbeid ble spesifisert ved spørsmålstillingen i intervjuguiden, og begrepet interkommunal og en kommunal gir lite rom for tolkning. Der informantene benyttet eller sammenblandet begrep som gav rom for mistolkning ble dette oppklart i selve intervjuprosessen. Informantene har omfattende erfaring fra barnevernfeltet, i både statlige og kommunale roller, de representerer ledelse og øvrige ansatte, deres arbeidsområder favner det helhetlige akutte området, og at de samarbeider med en rekke kommunale tjenester, også utenfor Region sør. Dette i tillegg til at informantene har bidratt med å grundig belyse oppgavens problemstilling, mener jeg taler for at de funn som fremkommer bør ha tilfredsstillende grad av indre validitet.

Vedrørende oppgavens ytre validitet, det vil si mulighet for overføring og analytisk generalisering ut over oppgavens case (Kvale & Brinkmann, 2009 s. 162), er det forhold som taler i begge retninger. Det akutte arbeidet i barneverntjenesten er sterkt lovregulert, Bufetat er samarbeidspartnere i alle kommuner foruten Oslo, og Norge er et relativt homogent land. Dette er forhold som kan vurderes å tale for at denne oppgaven kan være av noe nytte for det helhetlige barnevernfaglige feltet. Ut over dette feltet vil nettopp den tydelige avgrensningen og det spesifikke ved dette feltet tale imot i alle fall en statistisk generalisering (Jacobsen, 2005, s. 222). Men det å kunne generalisere data fra dette caset til et mer teoretisk nivå, såkalt teoretisk generalisering fra empiri til teori, er mer relevant i dette tilfellet (Jacobsen, 2005, s. 222). Dette casets problemstilling tar for seg et område det er lite forsket på tidligere, det har likevel støtte i et velfundert teoretisk materiale vedrørende viktige elementer, som forventninger til nettverksorganisering i kontekst av governance teori. Det vurderes at dette caset i noe grad kan bidra til teoretisk generalisering konkret tilknyttet den horisontale

interkommunale organiseringens påvirkning på den vertikale samarbeidsaksen med statens barnevern.

#### **4.5 Det å forske på egen arbeidsplass**

Ved valg av forskningsdesign er det viktig å ha fokus på egen rolle som den undersøkende part. I denne undersøkelsen er det slik at jeg som forsker undersøker fenomener som jeg selv har direkte erfaring med, og kan sammenlignes med for eksempel en statsviter som «studerer valgfaterd og han selv kjenner rollen som velger innenfra» (Hellevik, 1993).

Det oppleves likevel at det er en viss distanse mellom det som undersøkes og den erfaring jeg som forsker har til feltet. Det fordi min rolle i staten har vært som utøver av det sosialfaglige perspektivet, ikke som organisasjonsutvikler eller på annen måte utøver av det tydelige statsvitenskapelige aspekt.

Jeg ble ansatt i min stilling i staten på det tidspunkt jeg begynte på oppgaven, og det var sirka fem år siden sist jeg hadde jobbet innen barnevernfeltet. Jeg opplevde derfor selv å komme inn som en noe undrende og delvis uhildet aktør. Mye hadde hendt siden sist jeg jobbet innen feltet, samt at jeg var ny både som statsansatt og i min rolle tilknyttet det akutte arbeidet. Dette er følgelig ikke momenter som fjerner det faktum at det er problematisk å forske på egen arbeidsplass.

På den positive siden så jeg for meg at det å kunne forske på egen arbeidsplass ville være fordelaktig i forhold til en viss grad av innsikt og forståelse tilknyttet fag og organisasjon, samt med tanke på tilgang til informasjon og informanter. Det ble også foretatt en form for forberedende prosess i forkant av intervjuprosessen ved at det ble innhentet dokumentasjon om det statlige og kommunale barnevernet. Det var mulig å oppdatere seg på hva som beveget seg i feltet, slik at jeg ut fra dette fikk nyttig informasjon vedrørende utarbeidelse av intervjuguiden.

Det ble dessuten vurdert som hensiktsmessig ikke å innhente helhetlig informasjon om det spesifikke området jeg skulle undersøke (for eksempel antallet ansatte i de spesifikke kommunene, lokalisering av kontorer, rutiner etc.). Dette for å unngå og på bevisst eller ubevisst måte påvirke informantene i intervjusituasjonen. Dette var et bevisst valg jeg tok nettopp fordi jeg i utgangspunktet var meget kritisk til å forske på egen arbeidsplass.

Det har for meg vært meget viktig å transkribere intervjuene helhetlig, og sjekke ut med informantene hvorvidt de opplevde intervjuprosessen så nøytral som mulig tilknyttet min dobbeltrolle som forsker og ansatt. Jeg har dessuten hatt kritisk blikk på egne blindfelt og vært åpen i veiledningssamtaler vedrørende denne problemstillingen og de dilemmaer jeg har opplevd å stå ovenfor.

Det å fremstå objektiv som forsker vil ikke være mulig i noen setting, men det er klart at det å forske på eget felt og egen arbeidsplass medfører at denne utfordringen ytterligere aktualiseres. Jeg tenker at den beste form for kontroll av min rolle vil bli gjennom vurdering av reliabilitet, åpenhet, samt eget kritisk blikk på det arbeidet som gjennomføres. Dersom jeg skal se for meg positive aspekt ved situasjonen, må det være at den bevissthet jeg har hatt tilknyttet min rolle som forsker, nettopp grunnet nærhet til feltet, har medført relativ høy grad av bevissthet vedrørende fokus på reliabilitet i prosessen.

Selv om innholdet i denne oppgaven er av en art som ikke inneholder data som må meldes for Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, er det ønskelig å «anonymisere» informantene i den grad det lar seg gjøre. Det er likevel noe krevende siden caset er spesifisert, området informantene er hentet fra er definert, og det jobbes innen et relativt lite fagmiljø. Det vurderes likevel som etisk forsvarlig å la denne masteroppgaven være offentlig med tanke på at dette dreier seg om fagpersoner som er bevisst sin rolle og som evaluerer og evalueres daglig av sine samarbeidspartnere. Samt at de opplysninger som fremkommer ikke er av personsensitiv art.

Jeg opererte med en «bevisst naivitet», og fremstod som om jeg ikke hadde kjennskap til arbeidsplassen eller praksisfeltet (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 47). Min opplevelse var at dette bistod både til å sette en profesjonell ramme, «nå dreier det seg om en viktig samtale inne formelle rammer», men også til å sørge for at mine data inneholder informasjon det er behov for å benytte. Som forsker er jeg helt avhengig av at informasjonen jeg gjengir er fremkommet av informantene, og ikke kunnskap jeg selv besitter.

Det var også viktig for meg å opptrå mest mulig nøytral i mine non-verbale tilbakemeldinger, ikke bekrefte eller avkrefte de opplysninger som kom frem i intervjuene. Jeg ble noe mer «avslappet» under de siste intervjuene, da jeg erkjente at min bekymring for å ikke være «profesjonell nok» muligens kunne oppfattes noe rigid. Jeg har ikke opplevelsen av at det i noen nevneverdig grad påvirket den informasjonen som ble gitt, men jeg ville jo naturlig vært

tillitsskapende og hyggelig med informanter jeg ikke hadde kjennskap til, så for «streng» fremtoning var heller ikke ønskelig.

## 5. EMPIRI

### 5.1 Presentasjon av funn

Her presenteres primærdata fremkommet etter analyse av intervjuer fra de utvalgte informantene. Svarene er strukturert med utgangspunkt i å kunne besvare oppgavens problemstilling:

*«Påvirker organiseringen av det kommunale barnevernet-en kommune- eller interkommunalt- samarbeidet mellom stat og kommune»?*

Informantene er spurt om den enkeltstående kommunale barneverntjenesten Kristiansand, og de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister barnevern. Informantene har ved behov omtalt også andre barneverntjenester. Der data og/eller funn er relatert til andre barneverntjenester enn de tre nevnte vil dette tydelig fremkomme. Det har tidvis også vært behov for å skille mellom de to interkommunale samarbeidene med bakgrunn i informantenes måte å formulere seg på, eller i enkelte tilfeller at de trekker frem et eksempel med erfaring kun fra det ene samarbeidet.

Det blir først presentere hvordan informantene fra Bufetat opplever samarbeidet med kommunene, og hvorvidt det av informantene fra statens barnevern identifiseres forskjeller tilknyttet det å samarbeide med en enkeltstående kommunal barneverntjeneste kontra interkommunale barneverntjenester. Er det forskjeller og i tilfelle hvilke?

Deretter blir det formidlet hvorvidt funn identifiserer organisering av den kommunale barneverntjenesten som årsak til eventuelle trekk ved og forskjeller i samarbeidene. Er det slik at forskjeller i samarbeidene skyldes hvorvidt en kommune er organisert enkeltstående eller interkommunalt?

Til sist er det ønskelig å identifisere hvorvidt det fremkommer alternative forklaringer enn organisering av kommunene, som årsak til trekk ved samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern.

## **Trekk ved, og forskjeller i samarbeidet mellom Kristiansand – Barnevern Sør og Lister barnevern**

Her gjengis hva informantene fra det statlige barnevernet, Bufetat beskriver som trekk ved samarbeidet med kommunene, og forskjellene ved det å samarbeide med en enkeltstående kommune (Kristiansand) kontra interkommunale samarbeider (Barnevern Sør og Lister barnevern).

Det fremlegges funn ved å se på de tema som informantene omtalte vedrørende samarbeidet med kommunene, for så å se hvorvidt disse formidler er gjeldende for både de kommunale og de interkommunale barneverntjenestene. Først presenteres hovedtendenser i funn, for deretter å behandles mer inngående. For å eksemplifisere funn gjengis sitater fra informantene.

Informantene gjengir sin opplevelse av samarbeidet med kommunene fra sitt spesifikke ståsted tilknyttet plassering i egen organisasjon og med sine individuelle opplevelser. Vedrørende deres ulike roller fremkommer det naturlig at man har opplevd samarbeidet fra ulike innfallsvinkler, med ulike ansvarsområder og derav ulike erfaringer. Den hermeneutiske tolkingsmodellen er førende for konteksten av denne analysen. Informantene er generelt opptatt av å formidle at det de har erfart og gjengir representerer deres subjektive opplevelser. Det er likevel områder som antas å være av mer objektive karakter. Jeg vil i min fremleggelse av funn med beste intensjon tilstrebe et så tydelig men differensiert bilde som overhodet mulig.

Trekk ved og forskjeller i samarbeidet mellom Kristiansand kommune og de to interkommunale samarbeidende Barnevern Sør og Lister barnevern:

### **Er det forskjeller?**

Det som først betegnet samtlige informanternes respons vedrørende hva som kjennetegnet forskjeller i samarbeidet mellom dem og de utvalgte enhetene, var at de tydelig uttrykte verbalt, eller ved kroppsspråk, at dette ikke var enkelt å svare på. Informantene var noe delt på hvordan den første beskrivelsen av forskjeller i samarbeidet ble formidlet. Flere informanter responderte innledningsvis at det ikke var, eller var få slike forskjeller å spore:

*«Det første som slår meg er at det ikke er noen nevneverdig forskjell, jeg må lete dersom jeg skal differensiere».*



*«Egentlig så tenker jeg ikke at det er kjempestore forskjeller, men ut fra mine erfaringer så tenker jeg kanskje at fremdrift kan være litt forskjellig, men det er jo veldig personavhengig også da».*

*«(...) Men akkurat å peke på noe forskjeller på samarbeidet, det synes jeg er vanskelig».*

Relativt raskt inn i samtalene, og mer tydelig desto lengre inn i intervjuet man befant seg, viste forskjellene seg i informantenes respons.

*«Ja, jeg tenker at det er absolutt forskjell og det er jo en grunn til at visst vi får henvendelse fra Inntak om at det kommer et barn så spør vi veldig fort hvilken kommune det kommer fra fordi det gjør noe med måten vi tenker på, klart det er en forskjell.*

Denne informanten formidlet både tydelige opplevelser av og forventninger til samarbeidet med de ulike barneverntjenestene. I løpet av intervjuet fremkom det forøvrig at informanten som så tydelig formidlet forskjeller, også kom på unntak av alle tre beskrivelser, tilknyttet de tre enhetene Kristiansand, Barnevern Sør og Lister. Både denne informanten og andre informanter har formidlet relativt ulik oppfatning av hva som påvirket samarbeidsrelasjonen til de tre enhetene oppgaven tar for seg. Opplevde variasjoner er med andre ord betegnende for hvordan informantene opplever samarbeidet med Kristiansand, Barnevern Sør og Lister barnevern.

Disse to sitatene vedrørende opplevelse av Barnevern Sør er meget beskrivende:

*«I Mandal barneverntjeneste så har du drevne voksne folk som har vært lenge, de har jobbet lenge. Jeg synes ofte at de har god kontakt med ungdommen sin, de kjenner sakene eller ungdommene godt, og jeg tror de nyter stor tillit av sin leder og derfor jobber de også litt annerledes. Dermed blir det også saksbehandler som tar avgjørelser på hvordan ting skal være, mer enn at det er kontoret og leder som faktisk styrer det».*

*«(...) tar nok litt lengre tid føler jeg, har i alle fall gjort det hos Barnevern Sør, fordi det må sjekkes ut. Jeg har ikke grunnspurt hvem de må sjekke ut med, men har forstått det som at det må de ta tilbake til sin avdeling, og sine ledere også må det diskuteres på et eller annet fellesmøte».*

De ulike oppfatningene informantene hadde av samarbeidet var både relatert til den enkeltstående kommunen sett opp mot de to interkommunale samarbeidene, mellom de to interkommunale og innenfor alle de tre enhetene. De ulike trekk ved samarbeidet som

informantene formidlet ulikt syn på omfatter en relativt stor grad av nyanse, som vist i de to ovenfor nevnte sitatene.

Det oppleves likevel at klart definerte tema går igjen og vektlegges av informantene i en grad som gjør det mulig å få frem tydelige trekk vedrørende samarbeidet. Disse trekkene viser dessuten et skille mellom de ulike barneverntjenestene. Det som vurderes viktige her er å få frem forskjeller mellom den kommunale barneverntjenesten og de interkommunale. Det formidles av informantene tydelige forskjeller mellom den kommunale barneverntjenesten i Kristiansand og de to interkommunale barneverntjenestene sør og Lister. Hovedtrekkene presenteres nedenfor.

Innledningsvis vil jeg kort redegjør for de 7 hovedkategorier av funn som er identifisert med bakgrunn i hva informantene formidlet i intervjuene. Under hvert punkt vil det fremkomme vektlegging av kategorien ut fra hvor mange informanter som fremla funn tilhørende den gitte kategori, samt vektlegging av sådanne. Det sistnevnte tolkes ut fra hvordan informant(e) direkte har gitt uttrykk for sin mening, samt eventuelle betoning og ellers helhetlig tolkning av hva og hvordan denne informantene har formidlet sitt syn gjennom intervjuet.

De hovedkategorier som er valgt ut fra det informantene fra Bufetat formidler kjennetegner trekk ved og forskjeller i samarbeidet med Barneverntjenesten i Kristiansand sett i forhold til de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister er som følger: Profesjonalitet, Henvendelse til- og behovet for Bufetat, Holdninger til Bufetat, Faktisk samarbeid og treffpunkt, Lovgivning, bidragsplikt og tiltakskapasitet samt ledelse og forskjeller ved individet.

## **1. Profesjonalitet**

Et trekk ved samarbeidet som opptok de fleste informantene er opplevelsen av et samarbeid preget av profesjonalitet. Her er det Kristiansand kommune som overordnet fremstår som den mest profesjonelle aktøren, selv om de interkommunale barneverntjenestene beskrives å ha dyktige barnevernfaglig ansatte, og også levere godt faglig arbeid. Halvparten av informanter gir en klar beskrivelse av Kristiansand som den relativt sett mest profesjonelle av de tre barneverntjenestene. Det påpekes her som ved alle berørte temaer, at individuelle forskjeller avhengig av personen man samhandler med, vil være av betydning.

Disse nyansene blir likevel ikke fremtredende sett i tilknytning til hvordan flesteparten av informantene vektlegger grad av profesjonalitet tilknyttet Kristiansand kommune

sammenlignet med de to interkommunale samarbeidene. Når det gjelder vurdering av samarbeidet som preget av profesjonalitet, viser informantene til den helhetlige opplevelsen av Kristiansand barneverntjeneste, hvilket innebærer både system, rutiner og hvordan den enkelte ansatte forholder seg til Bufetat og det barnevernfaglige arbeidet. Det som spesielt trekkes frem i tilknytning til Kristiansand er at de har en barnevernvakt og et akuttprosjekt.

Opplevelsen av Kristiansand som en mer kompetent barneverntjeneste ved at de har barnevernvakten og akuttprosjektet fremkommer av sitater fra flere informanter.

*«Det som Kristiansand kommune har som ikke de andre har er jo en fungerende barnevernvakt, hvor det er bemanning hele døgnet, eller i alle fall mesteparten av døgnet, og selvfølgelig at det gjør Kristiansand kommune til en mer proff kommune på samarbeidet rundt akuttarbeidet».*

*«De er (Kristiansand) på mange måter proffe og kan det, sånn at det hersker en ro over- selv om det er akuttarbeid, så hersker det en ro og en profesjonalitet over dette».*

Det fremstilles også som en mulig årsak til utfordringer i samarbeidet der kommunene ikke er del i det tverretatlige arbeidet som går under navnet «akuttprosjektet».

*«(...) det er mindre rom for misforståelser i det samarbeidet enn det er med Barnevern Sør og Lister barnevern hvor vi ikke har det samme prosjektet gående» (Akuttprosjektet).*

Selv om det bildet som tydelig tegnet seg av Kristiansand som en mer profesjonell tjeneste ble betegnet som omforent, var det ikke alle informantene som var like klare på dette. Denne informantene stiller spørsmålstegn ved om det systemet barnevernvakta representerer sikrer profesjonalitet i alle ledd i det barnevernfaglige arbeidet. Trekket med individforskjeller integreres også i vurderingen av system som kvalitetssikrer.

*«Jeg tenker at ja, de (Kristiansand) har et mere organisert akuttssystem, men mer profesjonelt vet jeg ikke helt om jeg synes. Veldig klar forskjell på hvem jobber med det akutte, hvem jobber med det langsiktige- så det er godt organisert, men jeg vet ikke om jeg synes det er mer profesjonelt av den grunn».*

*«Jeg tenker ikke at de er sånn overdrevent mer profesjonelle enn andre i å ta akuttvurderinger, de har bare et bedre system».*

*«Den største forskjellen er at Kristiansand har en barnevernvakt som er proffe. Men det er et poeng synes jeg er at selv om en har en profesjonell vakt så har ulike holdninger til om man*

*skal gå inn å bruke akuttiltak, eller om man skal gå inn og forsøke å løse saken på en annen måte. Og det ser en faktisk at det er forskjell fra person til person, og jeg tror ikke det er tilfeldig at det er ofte noen som er mere fremtredende enn andre til å faktisk plassere barn akutt».*

Flere informanter nyanserte dessuten fremstillingen ved å trekke inn individuelle ulikheter. En av informantene formidler at det er personavhengigheten som styrer graden av opplevd profesjonalitet mere enn kommunetilknytning.

*«Ja, jeg vil jeg si at det kan være ulik grad av profesjonalitet, men igjen går det rett til min erfaring med enkeltstående saksbehandlere, så det må presiseres».*

Oppsummert fremstår det inntrykket informantene formidler om barneverntjenesten i den enkeltstående kommunen Kristiansand som den mest profesjonelle aktøren som solid. Det må likevel benevnes at det som blir beskrevet som utfordringer på dette området vedrørende de interkommunale barneverntjenestene i Barnevern Sør og Lister barnevern ikke fremstilles som dårlig eller bekymringsfullt, men som mindre profesjonalisert.

Det er også viktig å avslutningsvis påpeke at de fleste informantene fremhever enkeltprestasjoner i hver barneverntjeneste som går mot dette overordnede inntrykket. Det er med andre ord informanter som har opplevd mer eller mindre profesjonelle aktører i hver av de tre barneverntjenestene. Den overordnede tolkning av det helhetlige inntrykket informantene formidler av de tre barneverntjenestene er at det gjøres mye godt barnevernfaglig arbeid i alle tre barneverntjenester, men Kristiansand er den mest gjennomførte profesjonelle aktøren.

*«Det vil jo alltid være individuelle forskjeller med hvilken saksbehandler som behandler en sak, fordi at Barnevern Sør og Lister barnevern har jo masse flinke folk som gjøre et godt arbeid også når det gjelder akuttarbeid, på samme måte som Kristiansand kommune har det».*

## **2. Henvendelse til- og behovet for Bufetat**

Et trekk ved samarbeidet som er tilbakevendende er hvordan de ansatte i Bufetat opplever at kommunene fremstiller sin henvendelse ved forespørsel om tiltak, samt hvordan de vurderer behovet for Bufetat. Fem informanter formidler relativt omforent at Kristiansand kommune er tydelige på at de ikke har behov for omfattende bistand fra Bufetat, og helst selv skulle hatt ansvar for de statlige tjenestene. De samme informantene beskriver at de interkommunale

barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister oppleves å være mer i behov av å ha Bufetat som leverandør og drøftingspartner.

Kristiansand kommune beskrives av fem informanter som en kommune som stiller meget høye krav til Bufetat som samarbeidspartner. Informantene gav uttrykk for at Kristiansand kommune er en mer tydelig bestiller enn de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister. Informantene formidler at årsaken til dette er at Kristiansand barneverntjeneste ser på Bufetat som en ren leverandør av tjenester. Dette innebærer at Kristiansand kommunale barneverntjeneste bestiller den tjenesten de selv vurderer som riktig. Dette blir av informanten sett i sammenheng med den grad av profesjonalitet barneverntjenesten i Kristiansand identifiseres til å besitte.

Barneverntjenesten i Kristiansand oppleves med andre ord å ikke ha særlig behov for å rådføre seg med Bufetat. Hvilket står i kontrast til samarbeidsrelasjonen med de interkommunale barneverntjenestene som av informantene oppleves å gi mer uttrykk for et behov for bistand og rådgivning, eller det som av noen informanter beskriver som service. Det defineres også av en informant at det å møtes av samarbeidspartnere som en tjenesteleverandør oppleves mer krevende enn det å være ønsket som rådgivende aktør.

*«Kristiansand blir kanskje en mere krevende samarbeidspartner også fordi de kommer med klarere bestillinger som de faktisk står på.»*

*«Det man ser litt klart skille på er behov i forhold til hjelp- jeg har en opplevelse av at disse små kommunene som er i et interkommunalt samarbeid, at de på en måte er litt mere på og trenger litt mer bistand, ikke bare i forhold til akutt, men også i forhold til å få noen råd og tips, og de er veldig der at de ønsker bistand.»*

*«De små kommunene (interkommunale) vil definere det samme spørsmålet som ekstraservice som Kristiansand vil definere som innblanding.»*

*«Det jeg har en opplevelse av, eller som kom sånn umiddelbart det er at Barnevern Sør og Lister barnevern de er på en måte mer avhengig av Bufetat enn det Kristiansand kommunen er og ønsker å være.»*

*«I en liten kommune setter du pris på å ha andre å diskutere med – du får nye syn på det, mens i de store kommunene så har du gjerne diskutert det ferdig på forhånd og du orker ikke en runde til fordi du har allerede diskutert det med kolleger med leder med andre, det er*

*ferdig debattert du har ikke lyst på den ekstrarunden med noen utenforstående som i tillegg skal gjøre det. Mens de små kommunene de opplever det som nyttig ekstrarunde».*

Under dette punktet er det også viktig å presisere at en av informantene formidlet at det på dette punktet fremstod som at det relativt sett ikke var helhetlig samsvar mellom det lederne i Kristiansand formidlet, og det som ble oppfattet som behov fra saksbehandlerne.

*«Det er saksbehandlere vi snakker med og de på en måte ønsker veldig ofte statlig veiledning».*

Oppsummert er dette et tema som informantene fremstiller som en form for sannhet, det tas på en måte for gitt at det er slik. Kristiansand enkeltstående kommune bestiller tjenester hos Bufetat, og ønsker å på sikt å være uavhengige av Bufetat. Kristiansand fremstår med en barneverntjeneste som fremstår med generelt mindre behov for veiledning enn de to interkommunale barneverntjenestene. Det må likevel presiseres dette med individforskjeller, det vil alltid være nye saksbehandlere med mer eller mindre behov for bistand, og det vil være meget kompetente og erfarne barnevernsarbeidere å finne i de interkommunale barneverntjenestene, her Barnevern Sør og Lister barnevern.

### **3. Holdninger til Bufetat**

Hvordan kommunene opplever behovet for Bufetat mener informantene kan gi seg utslag i hvilke holdninger de blir møtt med fra kommunene. Informantene formidler på dette området relativt klare forskjeller i forhold til hvordan Bufetat opplever samarbeider med Kristiansand kommune kontra de interkommunale samarbeidene Barnevern Sør og Lister barnevern. Holdninger informantene i Bufetat formidler at de opplever defineres slik jeg tolker det delvis inn i et kulturbegrep. Det må innledningsvis formidles at kulturbegrepet ikke er spesifisert for informantene, og at dette oppleves å bli anvendt meget omtrentlig og noe forskjellig av de ulike informantene. Slik informantene tolkes benytter de begrepene kultur og holdninger omforent. Vedrørende dette aspektet formidler enkelte informanter at de opplever å bli møtt med ulike holdninger vedrørende tillit. De informantene som har formidlet dette opplever mistillit i større grad fra Kristiansand kommune enn fra de interkommunale. Det må påpekes at funnene her spriker, men de oppleves som såpass fremtredende at de benevnes. Det er fire informanter som har uttalt at de opplever en eller annen form for mistillit i holdninger som rettes fra Kristiansand kommune.

*«Jeg tenker at i forhold til Kristiansand kommune så opplever jeg at de kanskje har en grunnholdning om at vi ikke nødvendigvis ønsker det samme».*

*«I forhold til mistilliten så tenker jeg at det er en gammel historie, det har vært noen saker hvor Kristiansand kommune har gått sterkt ut i media og vært misfornøyd med hvordan Bufetat har fulgt de opp, og spesielt i forhold til ungdom. For meg høres det ut som om det har blitt en kultur i Kristiansand kommune at Bufetat på en måte ikke har gode tiltak, ikke vil dele de gode tiltakene, det er selvfølgelig sagt fordi man er på en side av bordet, men jeg tenker på den andre siden så er også kanskje en kultur i Bufetat at uff, det er Kristiansand kommune, at vi forventer den mistilliten, den vil også være med å gjør at, dersom vi prater til dem på en måte som at «dere må jo stole på oss», ikke sant, det kan jo også være med på å påvirke den.*

Når informantene snur blikket mot de to interkommunale barneverntjenestene, er det tre informanter som formidler at de opplever større grad av tillit fra disse barneverntjenestene kontra fra Kristiansand. En av informantene formidlet å ha opplevd en form for mistillitsholdning fra Barnevern Sør, men var opptatt av å påpeke at denne likevel følte seg respektfullt behandlet.

*«De vil oss vel- vi vil de vel på en måte, det ligger veldig i kulturen der».*

Oppsummert fremstår det som om kultur og holdninger er noe som tidvis preger arbeidshverdagen til informantene, og at samarbeidet i noen grad påvirkes av dette aspektet. Det oppleves forskjeller mellom barneverntjenesten i Kristiansand kommune på den ene siden og de to interkommunale barneverntjenestene på den andre. Størst grad av tillit opplever informantene i Bufetat å møtes med i de interkommunale samarbeidene.

#### **4. Faktisk samarbeid og treffpunkt**

Kristiansand er den kommunen som Bufetat ved Kristiansand Inntak- og fosterhjemsrekruttering har flest oppdrag for. Det vil si at de ansatte i Bufetat stort sett samhandler i størst omfang med de ansatte i Kristiansand kommune, som også er sirka ¼ større en hver av de interkommunale samarbeidene (sett i forhold til antallet ansatte).

Innledningsvis er det ønskelig å sette dette temaet inn i en tallmessig kontekst. Tall fra ledelsen i Bufetat for 2014 viser til at 113 barn ble akutt plassert. Av disse barna var det 19 som ble plassert fra Barnevern Sør, 19 fra Lister barnevern og 44 fra barneverntjenesten i Kristiansand. En hovedtendens som påpekes vedrørende forskjeller i trekk ved samarbeidet

mellom Kristiansand og de interkommunale barneverntjenestene er den påvirkning det faktiske samarbeidet har, sett i sammenheng med antallet treffpunkt. Informantene formidler at det å faktisk treffes og samhandle påvirker samarbeidet mellom den kommunale og det statlige barnevernet. Det fremstilles dessuten av samtlige informanter at det påvirker samarbeidsrelasjonen uforbeholdent positivt å faktisk treffes og samarbeide.

Alle informantene berører temaet, men deres vinkling tolkes å være noe avhengig av og relatert til den rollen informanten har. Enkelte informanter sitter på overordnet nivå og samarbeider stort sett med ledelsen i kommunene. Andre informanter samhandler stort sett med saksbehandlerne i kommunene. Den enkelte informant har dessuten en noe differensiert erfaring i forhold til hvem de samhandler mest med på grunn av arbeidsfelt og enkelte ganger tilfeldigheter. Men tallmaterialet vedrørende antallet plasseringer viser at Kristiansand er den barneverntjenesten Bufetat region sør samarbeider mest med.

*«Det er viktig å treffes, og det å ha et samarbeidsforum er viktig, der kan man ta opp uklare ting, misforståelser.*

*«(...) det å faktisk ha et samarbeid og bli brukt, eller være i kontakt, det gir også bedre kvalitet».*

*«De man er på fornavn med og har et fjes på samarbeider man annerledes med, så effekten av relasjon tenker jeg kanskje er den viktigste effekten av det».*

*«Oppsummert tenker jeg at ut fra det jeg har sagt i, og reflektert rundt under dette intervjuet så er det ikke hvorvidt det er enkeltstående kommuner eller interkommunale kommuner som har størst betydning for samarbeidet, men det er antallet treffpunkter og antall saker man faktisk samarbeider –samhandler i, det er i hvilken grad man har etablert formelle forum- ikke på flere nivå, det er det som faktisk betyr noe- uavhengig av om det er enkeltkommuner eller interkommunale barneverntjenester».*

Her formidles også viktigheten av Akuttprosjektet som bidragsyter til at det er faste treffpunkt mellom Bufetat og Kristiansand kommune. De to interkommunale tjenestene Barnevern Sør og Lister barnevern er ikke delaktige i prosjektet. Dette er en rutine som bidrar til at det er faste treffpunkt mellom Bufetat og barneverntjenesten i Kristiansand uavhengig av antallet saker det jobbes i. En av informantene formidlet viktigheten av Akuttprosjektet relatert til samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune.



*«Ja, det gjelder jo spesielt Kristiansand kommune hvor vi har møte hver fjortende dag både med leder fra ungdoms avdelingen og med leder-representant fra barnevernvakta, og med ABUP. Men det er klart at her spiller dette akuttprosjektet en stor rolle igjen og møtene er i regi av akuttprosjektet per i dag. Så det er den største forskjellen, det er møter vi ikke har med de andre kommunene. Hverken enkelt kommuner eller de interkommunale».*

Det som kan distingveres er at enkelte informanter, blant annet tilknyttet akuttprosjektet-formidler at det har vært mer samarbeid med Kristiansand kommune, og at nettopp det er en av faktorene som er med å bidra til en positiv samarbeidsrelasjon.

*«Det er mindre rom for misforståelser i det samarbeidet enn det er med Barnevern Sør og Lister barnevern hvor vi ikke har det samme prosjektet gående».*

Oppsummert kan det fremheves at det var de fleste informantene som i en eller annen sammenheng omtalte det å faktisk treffes og samhandle. Og selv om tallmaterialet viser at Kristiansand kommune har over dobbelt så mange plasseringer i året som hver av de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister barnevern, så fremstår bildet informantene gir mer sammensatt grunnet deres rolle og også noen tilfeldigheter i forhold til hvem de har jobbet med. Det som trekkes ut vedrørende trekk ved samarbeidet tilknyttet den enkeltstående kommunen kontra de to interkommunale er at det ikke er forskjeller i samarbeidet, men at samhandling i seg selv oppleves positivt for samarbeidsrelasjonen.

## **5. Lovgivning, bistandsplikt og tiltakskapasitet**

Avslutningsvis behandles et felt som for informantene representerer en viktig del av det barnevernfaglige virket. Dette tar for seg hvordan samarbeidsrelasjonen påvirkes av lover, hjemler, regler og rutiner for det barnevernfaglige arbeidet, og den ansvarsfordelingen som er mellom stat og kommune. Det informantene formidler vedrørende samarbeidsrelasjonen tilknyttet dette punktet avhenger noe av hvilken rolle og funksjon informantene har i det akutte arbeidet. Dette området fremstår mer problematisk for Inntaket som representerer det første møte mellom stat og kommune, enn for tiltaket som er det sekundære treffpunktet.

Hovedtendensen informantene formidler er at ansvarsfordelingen mellom Bufetat og Kristiansand kommune/Barnevern Sør og Lister barnevern er tydelig avklart. Alle informantene formidler at det akutte arbeidet er klart definert ved lov, men at det i det praktiske daglige arbeidet ikke alltid oppleves slik. Årsaken til dette begrunner informantene med kompetanse og erfaring hos de kommunalt ansatte, hvilket gjenspeiler både den enkelte

saksbehandler, samt fagmiljøet og kulturen som kjennetegner den enkelte barneverntjenesten. I tillegg formidler informantene at dette også har sammenheng med statens ansvar for å bistå kommunene - den såkalte bistandsplikten, sett i sammenheng med statens tiltakskapasitet.

Ved analyse av intervjumaterialet var det få indikasjoner på at dette var et område hvor det å samarbeide med barneverntjenesten i Kristiansand kommune opplevdes forskjellig fra å samarbeide med de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister barnevern. Vedrørende dette feltet fremstod informantene relativt forent.

*«Og jeg tenker at organiseringen, altså forholdet mellom kommune og stat er klar i lovgivning, helt klar i lovgivning. Også er det om det samsvarer med praksis- ofte».*

Slik tre av informantene tolkes er bistandsplikten avklart tydelig i forhold til loven, men kan medføre utfordringer blant annet i vedrørende tiltakskapasitet. Det formidles av informantene at dette er en problemstilling som ikke er relatert til hvorvidt samarbeidet er med en enkeltstående barneverntjeneste eller de interkommunale.

*«Ja altså, det er jo tydelig etter loven det. Det er kommunene som har vedtaksmyndigheten når kommunene fatter et akuttvedtak, også har Bufetat plikt til å skaffe til veie akutt-tiltakene. Det som har vært utfordringene er at aktivitetsnivået har blitt så høyt, det er så stor etterspørsel etter akutttiltak, at det i perioder blir problematisk for Bufetat å oppfylle etterspørselen».*

Informantene formidlet videre at utfordringene tilknyttet bistandsplikten, gjerne dreide seg om avstand til det tiltaket kommunene tilbys, eller formen på tiltaket, enten institusjon eller beredskapshjem. Informantene formidler at de opererer etter en akuttstandard, hvor det beskrives hvilke hensyn det skal tas til barnet/ungdommen ved vurdering av avstand. Dette informerer informantene at likevel ikke er uproblematisk, siden vurderingene i noe grad vil være skjønnsmessig. Og som nevnt en problemstilling som også er avhengig av Bufetat sin tiltakskapasitet.

*«Kommunene mente vi hadde 55 saker hvor vi ikke hadde oppfylt bistandsplikten, mens Bufetat mente vi hadde to saker. Det er et veldig sprik, jeg tror noe av det spriket kan forklares med sånne ting som dette fordi det er noe av kommunikasjonen som faller bort fordi det sitter en saksbehandler i en kommune som melder tilbake til sin leder, og i den kommunikasjonen er det noe som forsvinner, eller som ikke blir vektlagt. Det blir oppfattet*

*som at man har fått et annet tilbud enn det man faktisk har fått. Det er jo saksbehandlere som sitter på hver sin lille tue innenfor det felleskapet, også sitter ledelsen et annet sted».*

Men på den annen siden er dette en utfordring som kan oppleves også av Kristiansand selv om det er en enkeltstående kommune. Eller tilknyttet det informantene benevner som mangelfull tiltakskapasitet.

*«Når vi har ledig kapasitet i alle tiltak, når vi har tilgjengelig beredskapshjem, når vi har tilgjengelige institusjoner, og en har det nær kommunen- så har vi en ganske så felles og omforent forståelse (...))»*

*«De (Kristiansand kommune) blir veldig frustrert når ikke vi har et beredskapshjem som passer akkurat til deres behov. Jeg kan skjønne de på langtidsplasseringer, jeg kan skjønne de på «ja vi har et ledig hjem i Kongsberg», men jeg kan ikke helt på samme måte skjønne det når vi har et ledig hjem i Arendal, fordi vi er en tjeneste for Agder».*

*«Ja, for det er det ofte diskusjonene dreier seg om – det er ikke om hvorvidt bistandsplikten er utløst. Alle vi vet jo når bistandsplikten er utløst, det er kommunen som har makt til å definere om akuttsituasjonen er akutt- de har vedtaksmyndighet, så når de sier det er akutt, og vi skal ha plass, da er det klart og tydelig, da skal vi være der og da skal vi levere akutt plass. Men diskusjonen går jo ofte på hvor og hva slags, beredskapshjem kontra institusjon, lokalt rundt Kristiansand, eller plassering langt vekk, det er det som er grobunnen for konflikter og diskusjoner slik jeg opplever det».*

*«Alle vi vet jo når bistandsplikten er utløst, det er kommunen som har makt til å definere om akuttsituasjonen er akutt- de har jo vedtaksmyndighet ikke sant, så når de sier det er akutt, og vi skal ha plass, da er det klart og tydelig, da skal vi være der- og da skal vi levere akutt plass. Men diskusjonen går jo ofte på hvor og hva slags tiltak, beredskapshjem kontra institusjon, lokalt i Kristiansand kontra plassering langt vekk, det er det som er grobunnen for konflikter og diskusjoner slik jeg opplever det».*

*«Spørsmålet er da om Bufetat har overholdt bistandsplikten dersom det ikke er et hjem i enhver kommune».*

Det formidles også av enkelte informanter at det tidvis er diskusjoner med kommunene, både ved barneverntjenesten i Kristiansand, Barnevern Sør og Lister barnevern i forhold til det de definerer som akuttbegrepet. Dette er en betingelse som må være til stede for at bistandsplikten slår inn.

*«Når vi noen ganger problematiserer hva som er det akutte i denne saken, der vi ikke helt tydelig kan se at det er noe akutt, vi kan se at det er en vanskelig situasjon for barnet eller en ungdom, men kanskje at det er akutt for saksbehandler og ikke for barnet».*

Avslutningsvis oppsummeres at informantene fremstiller ansvarsfordelingen mellom stat og kommune som tydelig avklart i barnevernloven. utfordringer vedrørende statens ansvar for å bistå kommunene, den såkalte bistandsplikten opptrer ifølge informantene når Bufetat sliter med sin tiltakskapasitet. Det er ikke problematisk ifølge informantene å definere hvorvidt bistandsplikten slår inn, det er det kommunene som definerer. Men hvorvidt kommunene opplever at bistandsplikten er overholdt sett i lys av det tiltaket de blir tilbudt, det kan medføre utfordringer. Konklusjonen tilknyttet forskjeller i samarbeidet er likevel at det ikke er nevneverdig forskjell på de samarbeidsutfordringene dette skaper med tanke på Barneverntjenesten i Kristiansand kontra Barnevern Sør og Lister.

## **6. Ledelse**

Ledelsen i de kommunale og interkommunale samarbeidene berøres av alle informantene, dog i varierende grad og med ulik intensitet. Men det fremkommer relativt klart at ledelse er et trekk som påvirker samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune.

Hvor fremtredende ledelsen er, oppleves av informantene å prege samarbeidet. Dette blir gjerne gjengitt i forhold til tidsaspekt på beslutningsprosesser eller ved vurdering av konfliktlinjer. Her fremstilles Kristiansand med en mer tydelig og «synlig» ledelse enn de interkommunale.

*«Det er sånn sett lederstyrt mye av det som foregår i Kristiansand».*

*Det (Kristiansand) er en barneverntjeneste som i stor grad har en oversikt, og der lederne har kapasitet til å ha oversikt i enkeltsaker som skal tas, men det betyr også at du har ledere som på en måte detaljstyrer i sakene.*

Når det gjelder de interkommunale samarbeidene er det også der relativt tydelig at flere av informantene mener ledelse er med på å definere samarbeidsrelasjonen. Her viser jeg til de to sitatene som innledet kapittel 5.1, vedrørende trekk ved samarbeidet, og representere hvor ulik erfaring de forskjellige informantene besitter.

*«I Mandal barneverntjeneste så har du drevne voksne folk som har vært lenge, de har jobbet lenge. Jeg synes ofte at de har god kontakt med ungdommen sin, de kjenner sakene eller*

*ungdommene godt, og jeg tror de nyter stor tillit av sin leder og derfor jobber de også litt annerledes. Dermed blir det også saksbehandler som tar avgjørelser på hvordan ting skal være, mer enn at det er kontoret og leder som faktisk styrer det».*

*«(...) tar nok litt lengre tid føler jeg, har i alle fall gjort det hos Barnevern Sør, fordi det må sjekkes ut. Jeg har ikke grunnspurt hvem de må sjekke ut med, men har forstått det som at det må de ta tilbake til sin avdeling, og sine ledere også må det diskuteres på et eller annet fellesmøte».*

Det som er viktig å fremheve er syn på ledelse som en medvirkende faktor til hva som påvirker samarbeidet mellom den statlige og kommunale barneverntjenesten. Her fremstilles ledelsen i Barnevern Sør som mindre lederstyrt, men det vises til at det likevel tar relativt lang tid før beslutninger er fattet og prosesser i havn. I tillegg representerer sitatet fra den informanten nok et syn som støtter at Barnevern Sør er lite lederstyrt.

*«I Barnevern Sør så tror jeg kanskje at det er litt mindre lederstyrt, jeg tror kanskje det er litt større sprik- i de sakene jeg har hatt har det på en måte vist seg at den bestillingen vi har fått har vært ganske langt vekke fra det resultatet som til slutt har blitt, sånn at sakene har utviklet seg ganske mye i den perioden de har vært hos oss».*

Det neste sitatet viser til at de tre utvalgte kommunene har overganger, hvilket er elementer av betydning for beslutningsprosesser:

*«Flere av kommunene, alle de tre kommunene du spør om har det samme, at de har overgang fra undersøkelse til tiltak. Kristiansand kaller avdelingen sin FIA, men de andre har også overganger, så det er vi nok vant til».*

Vedrørende ledelse formidler en av informantene at denne opplever lavere terskel for å kunne ta direkte kontakte ledelsen i de interkommunale samarbeidene kontra i den enkeltstående kommunen, hvilket igjen påvirker samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune.

*«Jeg opplever kanskje at det er det som er den store forskjellen er at dersom jeg opplever at det er ting som ikke skjer, så vil jeg kunne ta en telefon til leder i Lister barnevern, jeg vil kunne ta en telefon til leder i Barnevern Sør, men jeg ville aldri tatt en telefon til leder i Kristiansand. Da ville jeg sannsynligvis i høyden tatt avdelingsleder, og det ville vært avdelingsleder som er øverste leder der, og ja visst ville mine ledere gått på lederskap, men i Lister så kan jeg sende en sms eller ta en telefon og si at dette har jeg behov for å drøfte. I Barnevern Sør ville jeg kunne gjort det, jeg har ikke gjort det så mye, men jeg ville kunne*

*gjort det samme. Jeg tror jeg tenker at avdelingsleder oppfattes som den øverste leder og eier i saken, og at det ville blitt oppfattet som en mye større konflikt enn det det er visst jeg hadde gått til leder, det ville blitt oppfattet som en overstyring- det å gå over hodet. Men visst du er i Lister eller Barnevern Sør så ville det bli oppfattet som bare en tydeliggjøring på en måte».*

Dette sitat viser også til en informants opplevelse av at ledelse påvirker samarbeidsrelasjonen. Innholdet viser igjen til at oppfatning av hvordan ledelse praktiseres i de ulike barneverntjenestene, både den kommunale og de interkommunale, preges av ulikt syn blant informantene. Variasjonene var såpass nyanserte og spredte, at det ikke er mulig å gi en tydelig fremstilling av lederstil tilknyttet de ulike barneverntjenestene ved å se på denne faktoren alene.

*«Tendens til at det kan oppleves forskjellig, det er kanskje den tendensen jeg ser at i de interkommunale samarbeidene har det vært færre saker hvor det er synlig at beslutningen fattes på et høyere nivå enn hos enkeltkommuner som Arendal og Kristiansand. Det er bare en opplevelse, men om det er reelt at det oppleves sånn, det er vanskelig å si, men det oppleves som om saksbehandlere i interkommunale barneverntjenester i hvert fall utad har et tydelig mandat og kan ta beslutninger der og da».*

Beskrivelse av ledelse benevnes gjerne av informantene tilknyttet negativt eller positivt fortegn.

*«(...) når man har forankret samarbeidet på ledelsesnivå, gir det definitivt en fordel, og er med på bidra til å øke kvaliteten på prosessen rundt ungdommen (...)».*

*Og årsak til forskjell det handler igjen litt om kultur, det handler litt om hvem som tar tak i ting. Jeg tror at i Lister barnevern er det ofte en leder som er innom og trygger saksbehandler, men det er saksbehandler som jobber. I Barnevern Sør så opplever jeg at saksbehandler ofte står mye alene, mens i Kristiansand kommune opplever jeg ofte at de er usikre, for de må alltid innom ledelse, de må alltid sjekke opp om de har lov til å mene det de mener. De kan ringe til meg og si at gruppa har diskutert og de mener, også spør jeg et spørsmål, også må de tilbake igjen til gruppa for å ta en vurdering. Du kan nesten høre at de ikke har vært med i første drøfting, men de er bare ansvarlig for å formidle den».*

Det avsluttende sitatet er en informants stemme som er med på å bekrefte at ledelse definitivt indikerer påvirkning på samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern.

Ledelse er noe informantene formidler vedrørende trekk ved samarbeidet, men å se en tydelig forskjell mellom den kommunale og de interkommunale samarbeidene vedrørende lederstil er ikke mulig, det fremstår relativt omforent, med innslag av de individuelle forskjeller som er benevnt tidligere

## **7. Individ forskjeller**

Informantene formidler helhetlig individforskjeller gjeldende innenfor alle aspekt av samarbeidsrelasjonen, ved at individer aldri vil handle som en konform enhet, selv om de er del av en organisasjon med tydelig kultur. Opplevelsen av individet i organisasjonen, og rent praktisk som den samhandlende part ses på som tydelig indikator på kvaliteten av et samarbeid.

Det bemerkes at forskjeller blant individer preger samarbeidet mellom stat og kommune, men det er ikke individ forskjeller som er relatert til hvorvidt samarbeidet er med Kristiansand kommune eller de interkommunale samarbeidene.

Det å finne individforskjeller er ikke overraskende, heller ikke uønsket, dette fordi dette er trekk som vil prege enhver organisasjon siden den er bestående av mennesker, og mennesker er ikke roboter.

Det er hverken ønskelig eller mulig at individer opptrer likt, selv om en viss forutsigbarhet følgelig er ønskelig i enhver organisasjon. Alle informantene benevner individforskjellene, de betegnes som tilstedeværende i alle tre barneverntjenester, men ikke ulike som sådan. Det fremheves ikke navngitte individer, eller trender i retning av at en barneverntjeneste har mer individutfordringer eller positive trekk tilknyttet individuelle forskjeller, enn en annen.

*«Det vil jo alltid være individuelle forskjeller med hvilken saksbehandler som behandler en sak».*

*«(...) Erkjennelsen av, og det er leit å si, men det er fort å si at man blir kjent på et personlig nivå som gjøre at tryggheten etableres tidligere og det gir en økt kvalitet i prosessene».*

*«Ja, det er jo en sånn selverkjennelse, egenerfart tanke som jeg nå (...) Det en del tenker som de ikke tør å si(...) det som jeg har hørt flere snakke om, inkludert meg selv, er at de opplever at det alt for ofte har for mye å si hvor god enkeltindividet i ulike posisjoner/roller er til å samhandle, til å kommunisere, til å vise respekt for dem man er i\_samspill med, altså sum (...) individets evne til å tilpasse seg, til å være ydmyk til å lytte, til å vise respekt for fag, se bort*

*fra person (...) det som handler om rett og slett mellommenneskelige relasjoner, evne til samspill, kommunikasjon, være «openminded», ikke være forutinntatt, være rett og slett en «åltreit» person som folk liker å samhandle med, trives med (...) dessverre ser jeg det at i de sakene som det går bra i, så er det den type mennesker som sitter i de rollene. Oftere får til gode løsninger for ungdommen».*

De fleste informantene var også opptatt av å formidle både hva de fra Bufetat og deres samarbeidspartnere i kommunene kunne bidra med for å positivt utnytte den ressursen enkeltindividet er i en samarbeidsrelasjon.

*«Jeg tenker at vi må være litt mer ydmyke begge sidene, og at vi på en måte må tenke at den andre gjør det beste de kan, at vi kan begynne med den holdningen til hverandre, også tenker jeg at noen rammer må vi ha, vi må avklare forventninger, vi må kjenne og avklare at du forventer det av meg, også må vi på en måte realitetsorienteres, hva er det av disse forventningene du har som jeg faktisk kan møte- hva er mine retningslinjer- vi må bli bedre kjent med hverandre og hverandres oppgaver og ikke minst myndighet, for jeg kan jo ikke trylle».*



Tema: Trekk ved samarbeidet	Kristiansand	Sør og Lister
Profesjonalitet	Barnevernvakt/akuttprosjekt Selvstendig	Behov for veiledning
Henvendelse til Bufetat	Tydelig Bestiller	Ønsker rådgivning
Behov for Bufetat	Nei	Ja
Faktisk samarbeid/ Treffpunkt	Mer Viktig	Mindre Viktig
Holdninger til Bufetat	Noe mistillit	Større grad av tillit
Lover/bistandsplikt/ Tiltakskapasitet	Avklart Ikke forskjell	Avklart Ikke forskjell
Ledelse	Liten forskjell	Liten forskjell
Individ	Ikke forskjell	Ikke forskjell

Tabell 5-1 vedrørende Bufetat sin opplevelse av forskjeller i samarbeidet med barneverntjenesten i Kristiansand de interkommunale Barnevern Sør og Lister

Innledningsvis startet jeg med å vise til at det i begynnelsen var utfordrende for informantene å se forskjeller i samarbeidet med henholdsvis barneverntjenesten i Kristiansand kontra de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister. Det viste seg likevel etter hvert at informantene faktisk hadde mange opplevelser av, og meninger om, forskjeller i samarbeidet med de ulike kommunene. Tidvis var det krevende for informantene å se forskjeller som dreide seg om begge de interkommunale sett i forhold til den enkeltstående kommunen, og tidvis var det krevende å finne forskjeller som ikke hadde så mange nyanser at man stod igjen med kun et oversiktlig og fragmentert datamateriale. Men etter hvert tegnet det seg et bilde av forskjeller som informantene tydelig tilkjente det å samarbeide med Kristiansand kommune kontra det å samarbeide med Barnevern Sør eller Lister barnevern.

Det skal her vurderes hvorvidt disse forskjellene i samarbeid antas å være tilknyttet organisering som en enkeltstående kommune kontra det å være interkommunalt organisert.

Fokuset er på organisering, og det er ønskelig i denne forbindelse på minne om oppgavens problemstilling:

«Påvirker organiseringen av det kommunale barnevernet-en kommune- eller interkommunalt-samarbeidet mellom stat og kommune»?

## **5.2 Skyldes trekk ved samarbeidet kommunenes organisering?**

Her presenteres hva informantene fra det statlige barnevernet Bufetat har formidlet vedrørende hvorvidt trekk ved samarbeidet skyldes organiseringen av den kommunale barneverntjenesten.

Er årsakene til ulikheter i samarbeidet med en enkeltstående kommune (Kristiansand) kontra interkommunale samarbeider (Barnevern Sør og Lister barnevern) begrunnet i organisering. Det ses i utgangspunktet på de to interkommunale samarbeidene Barnevern Sør og Lister under ett, sammenlignet med Barneverntjenesten i Kristiansand kommune, differensieringer fremkommer når det anses hensiktsmessig. For å presisere funn gjengis sitat fra informantene.

Innledningsvis i intervjuprosessen ble informantene bedt om å beskrive de ulike samarbeidsrelasjonene mellom de tre barneverntjenestene, og forholdsvis tidlig ble begrepene enkeltstående og interkommunal tilknyttet disse. Det fremstod som relativt tydelig at det å bli ledet eller nærmest tvunget inn i en tankegang hvor en slik inndeling var gjeldende, kan tolkes som å ha blitt opplevd noe unaturlig. Flere av informantene, tre veldig tydelig, hadde en tendens til å benytte begrepene stor og liten om kommunal og interkommunal. Og tre av informantene definerte i tillegg enkelte interkommunale samarbeid som store. Disse informantene snakket i tillegg om flere kommuner og interkommunale samarbeider. Dette medførte følgelig viktigheten av å stoppe opp og få klarlagt begrepene, men mer interessant var dette i forhold til hvorvidt dette gav informasjon om det som var ønskelig å undersøke i oppgaven og spesifikt under dette punktet. Organiseringens innvirkning på samarbeidsrelasjonen.

Begrepene kommunal og interkommunal var ikke ukjente eller uten betydning for informantene. Informantene formidlet likevel tydelig at vedrørende forklaring av årsaker til hvordan de opplevde relasjonen mellom dem og kommunen(e), var ikke begrepene av særlig betydning. Å konkludere disse spørsmålene er ikke mål i seg selv, men å ta det med i tankerekken kan muligens gi retning vedrørende svar.

Hovedfunn etter å ha intervjuet de åtte informantene er tydelig at det er vanskelig å indentifisere organisering av kommunen som enkeltstående eller interkommunal som årsak til forskjeller i hvordan samarbeidet oppleves, eller som førende årsak til trekk ved samarbeidet.

*«Jeg tenker ikke på en kommune eller interkommunalt, det tenker jeg veldig sjeldent på, det er ikke noe veldig spesielt i forskjell på det».*

*«Jeg tenker at det er ikke noe forskjell på hvordan Bufetat samarbeider med Kristiansand kommune eller en samarbeider med de interkommunale barneverntjenestene, jeg kan ikke se noe forskjell på det.*

*«Jeg opplever vel at det ikke er en forskjell i forhold til Kristiansand, Barnevern Sør og Lister barnevern, jeg tenker at alle tre kan klage på beslutninger, være enige- uenige. At det har noe å gjøre med at det er en enkeltstående kommune å gjøre eller interkommunalt- jeg kan ikke se en forskjell der. Jeg kan se en klar kulturforskjell, men ikke en organisatorisk forskjell».*

Det en informant viser til av samarbeidstrekk tilknyttet interkommunal organisering er tilknyttet en overgangsfase. Det vises til at det kan være en utfordring at ansvaret innad i de interkommunale samarbeidene i enkelte tilfeller kan medføre utfordringer, men sett i samsvar med det helhetlige bilde representerer dette minimale utfordringer i samarbeidet. Der det oppleves som utfordrende kan det tilknyttes en forståelse av at det er Bufetat som ikke har oppfylt bistandsplikten.

*«Jeg tror at de utfordringene vi får med interkommunalt, det får vi i en overgangsfase der de slår seg sammen, for da skal en ny tjeneste vokse frem, så du kan få en overgangsperiode med interkommunal barneverntjeneste som sliter med å få satt seg som en ny tjeneste- og det er ikke så rart, fordi det blir en ny organisasjon».*

Det som er gjennomgående er at det som direkte tilskrives organisering er i betydelig mindre omfang enn øvrige funn som fremkommer. Det er også slik at informantene i det store og hele må tenke seg godt om, og formidler dette tydelig, når det gjelder å identifisere organisering av kommunene som indikator på hvordan samarbeidet fungerer. Det som blir trukket frem er blant annet det som anses å være positive konsekvenser av interkommunale samarbeider. I så måte påvirker det samarbeidet, men ikke i nevneverdig forstand eller på en måte som gjør at informantene tenker det er den fremtredende årsaken til trekk ved samarbeidet.

*«Det som vi har sett- for jeg har jo jobbet i dette faget så lenge at det var før det ble interkommunale tjenester- det jeg mener å ha sett det er jo når en slår seg sammen så blir en tryggere på å jobbe også med akuttsaker. At det får opp fagligheten og at en blir tryggere i rollen».*

I tabell 5-1 ble det vist til at informantene kunne se utfordringer ved det å være interkommunalt organisert, dette i tilknytning til bistandsplikten dersom kommunikasjonen ble problematisk. Men det som ble identifisert som trekk ved de interkommunale barneverntjenestene kunne medføre utfordringer grunnet kommunikasjonssvikt, ble også indentifisert til å være tilstedeværende i barneverntjenesten i den enkeltstående kommunen Kristiansand. Dette ble av en informant forklart ved at Kristiansand kommune er stor, har mange avdelinger og flere nyansatte, hvilket også kunne medføre kommunikasjonssvikt. Når det dreier seg om trekk informantene tilknytter det å være organisert som en kommune, i dette tilfellet Kristiansand, dreier det seg i tillegg til organiseringen i avdelinger, vedrørende de felt som ble behandlet under punkt 5.1, herunder profesjonalitet, måten å henvende seg på og holdninger. Dette var de trekk som ble ansett å ha betydning for samarbeidet. Og selv om disse trekkene var til stede i en barneverntjeneste organisert som en kommune, formidlet ikke informantene at det var organiseringen som medfører disse kjennetegnene.

*«Flere av kommunene, alle de tre kommunene du spør om har det samme, at de har overgang fra undersøkelse til tiltak. Kristiansand kaller avdelingen sin FIA, men de andre har også overganger, så det er vi nok vant til.*

Avslutningsvis gjenstår det å konkludere med at i denne undersøkelsen har organiseringen av en barneverntjeneste, som en kommune eller et interkommunalt samarbeid, ikke signifikant betydning i forhold til hvordan samarbeidet oppleves og defineres av informantene i Bufetat.

### **5.3 Hvilke alternative forklaringer finnes?**

Når organisering ikke er årsaken, hva er? Undersøkelsen har til nå konkludert med at informantene fra Bufetat opplever tydelige forskjeller i samarbeidet mellom staten og den kommunale barneverntjenesten i Kristiansand sett i sammenligning med de to interkommunale barneverntjenestene, Barnevern Sør og Lister barnevern. Det er videre fremkommet funn som gjør det mulig å konkludere med at årsaken til disse forskjellene ikke kan tillegges kommunenes valg av organisering som en kommune, eller som et interkommunalt samarbeid.

Dette medfører behovet for å undersøke ytterligere hvilke årsaker som kan ligge til grunn for forskjellene i samarbeidsrelasjonen og ellers trekk ved samarbeidet. Det vil her presenteres det informantene indikerte som mulige forklaringer på trekk ved samarbeidet, og forskjeller mellom den kommunale og de interkommunale barneverntjenestene.

Jeg ser i utgangspunktet på de to interkommunale samarbeidene Barnevern Sør og Lister under ett, sammenlignet med Barneverntjenesten i Kristiansand kommune, differensieringer fremkommer når det anses hensiktsmessig. For å presisere funn gjengis sitat fra informantene.

Innledningsvis vil jeg kort redegjør for de funn som er identifisert med bakgrunn i hva informanten formidlet i intervjuene. Under hvert punkt vil det fremkomme vektlegging av funn ut fra hvor mange informanter som fremla funn tilhørende den gitte kategori, samt vektlegging av sådanne. Det sistnevnte tolkes ut fra hvordan informanten(e) direkte har gitt uttrykk for sin mening, samt eventuelle betoning og ellers helhetlig tolkning av hva og hvordan denne informanten har formidlet sitt syn gjennom intervjuet.

De hovedkategorier som er valgt ut fra det informantene fra Bufetat oppgir som årsaker til forskjeller i samarbeidet med Barneverntjenesten i Kristiansand sett i forhold til de to interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister er som følger: Geografi og størrelse.

### **Geografisk avstand:**

Samtlige informanter benevner geografisk plassering som et trekk ved samarbeidene som påvirker sådanne. Kristiansand kommune ligger i gåavstand fra Bufetat sine kontorer, i motsetning til de interkommunale som er minst en times kjøring unna. Det påpekes av informantene at samarbeidet påvirkes av nærhet og avstand fra kommune og innbyggere til Bufetat sine kontorer (Kristiansand og Arendal), samt nedslagsfelt for tiltak (Beredskapshjem og institusjoner). Informantene formidler at det er krevende for samarbeidspartnerne som må beregne reisetid samt avstand til tiltakene opp mot og i tillegg til det barnevernfaglige prinsippet om «barnets beste». Dette er faktorer som informantene til en viss grad opplever er medvirkende til om Bufetat blir benyttet, og hvordan det igjen påvirker samarbeidsrelasjonen. I tillegg kommer utfordringen med at man ikke får til de viktige samarbeidstreffene som er nevnt tidligere, hvilket påvirker samarbeidet når man faktisk har oppgaver å løse i felleskap.

*«Jeg tror at Lister opplever at de er langt ifra Bufetat og langt ifra mye annet i offentlig helse, og at de dermed får et dårligere tilbud enn kommuner som er mer sentrale. Jeg tror de opplever at det er langt å komme på møter, at det er langt å plassere, og at de ofte får plasseringer som er langt vekk fra Lister».*

*«Vi diskuterer ofte hvor langt vi kan sende barn i beredskapshjem, med kommunene. Hvor kommunen vil ha det mye nærmere enn det de får tilbud om fra Bufetat, så geografi er en stadig kime til diskusjon i samarbeidet med kommunen».*

*«Og noen kommuner formidler at jo lengre vekke de er fra sentrum, jo mere vant er de til å finne egne løsninger på det akutte, nettopp fordi de ser at det er et problem med avstand og at barn har bedre av å være i lokalområdet».*

Geografi er et tema som berører og medfører samarbeidsutfordringer både for de kommunale og de interkommunale barneverntjenestene. For Kristiansand kommune er dette med avstand en mindre utfordring for saksbehandlerne ved at de kan spasere fra sine kontorer når de skal i møte med den statlige barneverntjenesten, Bufetat. Det må likevel presiseres at informantene formidler at heller ikke Kristiansand barneverntjenesten er skånet fra at avstand kan bli en utfordring når tiltakskapasiteten er sprengt og barn og ungdommer må sendes lengre bort enn det barneverntjenesten vurderer som ønskelig, eller i verste fall forsvarlig.

Konsekvensene for de kommunene som har lengst avstand til Bufetat sine kontorer og tiltak, i dette tilfellet Lister, kan i sin ytterste konsekvens velge å ikke benytte seg av det statlige tilbudet. Nå har tall fra 2014 vist at plasseringene var de samme for Barnevern Sør og Lister, men det er ikke mulig å benytte det alene som argument for at geografi da ikke er av betydning. For det første dreier det seg om et alt for lite tallmateriale, og for det andre er det ikke sikkert at behovet for plasseringer var likt i de to interkommunale samarbeidene selv om de har sirka like mange årsverk. Dette er dessuten fjorårets tall som kan ha endret seg til i år. Det må også benevnes at informantene kommer fra ulike enheter i Bufetat, så for akkurat den enheten eller den spesifikke informanten kan det stemme at det er mindre samarbeid med en kommune kontra en annen.

*«Det første som slår meg er at det er mer samarbeid med Barnevern Sør, og det neste jeg tenker da er at det er der vi har hatt flest saker- definitivt. Det er betydelig færre fra Lister, det er jo også lengre unna».*

Det beskrives også av en informant at det oppleves som at avstand både medfører at det er mindre faktisk samarbeid, og at det igjen påvirker kvaliteten på det faktiske samarbeidet.

*«Ja, geografi påvirker i hvilken grad vi som akuttinstitusjon er blitt benyttet i deres saker, slik at det er færre kontaktpunkt, færre saker vi har samhandlet i, og da gir det en naturlig forskjell i hvordan vi samarbeider»*

Plassering av kontorer og tiltak i tilknytning til geografi er også av betydning.

*«Lister, det er jo sånn kan det virke at jo lengre vekk man er fra sentrum som er Kristiansand, det er her vi har akuttinstitusjonene, det er her vi har beredskapshjem, vi har prøvd å spre litt ut, men det er klart at jo nærmere en er tiltakene, dess mer bruker en de. Lister har i hvert fall i perioder prøvd å løse sakene lokalt, og ikke etterspurt så mange akutt plasser. Barnevern Sør har kanskje i litt større grad brukt tiltakene våre fordi at de er nærmere».*

Det formidles også av flere informanter at geografi og plassering medfører utfordringer tilknyttet både de barnevernfaglige vurderingene som må tas, og hensynet til saksbehandlerne i kommunene.

*«Jeg er helt enig med de kommunene som har klagd, jeg tenker at ikke det er forsvarlig for barn å bo så langt unna foreldrene. Og vi krever at saksbehandlere stiller opp og snakker med barna. Visst de må reise 8 timer en dag for å gjøre det, så krever vi at de gjør det som ikke er innenfor arbeidstiden deres»*

*«Du kan tenke deg at visst da barneverntjenesten har lokaler i Lyngdal, barnet er i Flekkefjord, og de får tilbud om et beredskapshjem i Tvedestrand teoretisk sett, så har de en reisevei til barnet og tilbake igjen. Så det er klart at for de så er det veldig lange veier, og det vi opplever flere enn en gang er at det ikke er akutt når de må reise så langt»*

Geografi sett er det tydelig ved det informantene formidler, at i barnevernfaglig sammenheng dreier dette seg om så mye mer enn avstand i kilometer, og derav er dette en faktor som påvirker samarbeidet mellom staten og barneverntjenesten.

### **Størrelse på barneverntjenesten:**

Til sist behandles et trekk ved de kommunale barneverntjenestene som informantene fra Bufetat mener påvirker samarbeidet i stor grad, hvilket er størrelse. Begrepene stor og liten ble benyttet omfattende, og som nevnt under fremstillingen av forskjeller i samarbeider ble det vist til at nettopp denne begrepsbruken var så fremtredende at den måtte benevnes og defineres nærmere. Hva mente informantene egentlig når de benyttet disse benevnelsene for å definere de ulike kommunale barneverntjenestene?

*«Jeg synes at det som kanskje kjennetegner noen av disse store er at de ringer med veldig sånn klare bestillinger. (Intervjuer spør om informantene kan definere stor)? De tre som er nevnt her er ganske så store barneverntjenester».*

*«Jeg tenker at Kristiansand dekker en befolkning på sirka 80-85.000 Lister dekker en befolkning på 40-45.000, sånn at det er jo likevel en stor enhet, det er et stort geografisk område det er mange de dekker, de dekker jo en stor befolkning».*

Disse sitatene viser at informantene definerte størrelse ulikt og etter forskjellige målestANDARD, både antallet årsverk og areal tilknyttet befolkningen som betjenes.

Det som også er krevende ved å fremlegge størrelse som indikator på trekk ved samarbeidet, er at informantene presenterer spesifiserte og differensierte forklaringer for hvorfor størrelse benevnes. En del av informasjonen informantene gir ad forklaringer som er tillagt størrelse er av informantene definert til å kunne gjelde både Kristiansand kommune og de interkommunale samarbeidene. Vedrørende dette temaet ble det også nevnt andre kommunale og interkommunale barneverntjenester.

*«Det har ikke med at Barnevern Sør er et samarbeid mellom mange kommuner, det har med størrelsen å gjøre. Så jeg tror vi vil oppleve flere og flere større kommuner som på sett og vis gir større utfordringer i samarbeidet fordi de stiller større krav».*

*«Størrelse er mye viktigere enn om de er interkommunale (...) Jeg tenker at størrelsen har noe å si på hvordan de henvender seg og hvordan de samarbeider».*

*«Jeg tror det er uavhengig av organisering, men det er ikke uavhengig av størrelse, for en liten kommune vil på en helt annen måte akseptere og få hjelp og få råd og noen å diskutere med, og møte et system som er mye større og dermed også vet mye på sitt område- har faglig autoritet. Det vil de små kommunene akseptere, det blir ikke en utfordring i samarbeidet i de små kommunene. Men det blir en utfordring i samarbeidet med de store kommunene som selv har stor kompetanse, og møter et system som gjerne likevel vil overprøve eller diskutere, de er ikke så lystne på å diskutere».*

Det neste sitatet er noe omfattende, men tas med da det på en meget god måte setter det som representerer flere av informantenes budskap inn i konteksten, og som i sin konsekvens omfatter de 7 trekkene som innledningsvis ble definert tilknyttet trekk ved samarbeidet, profesjonalitet, henvendelse til, behovet for og holdninger til Bufetat, faktisk samarbeid og



treffpunkt, samt lovgivning, bistandsplikt og tiltakskapasitet, ledelse og forskjeller ved individet.

*«Jeg kan si noe om at disse store kommunene, som blant annet Kristiansand og Vennesla som også har blitt veldig store, de er mer sånn at de bestiller en tjeneste, og det er det vi har å forholde oss til, og da blir samarbeidet litt derfra også. Man kan si at de store diskusjonene og konfliktene, og uenighetene skjer med disse større kommunene fordi de opplever oss mer som en leverandør, hvor de skal komme og bestille en tjeneste, «den vil jeg ha» - også ferdig med det. Men disse mindre kommunene, de går mer i en dialog og på en måte finner ut hva vi har, og gjerne etterspør råd om hva som er best og hva som kan være lurt og i det hele tatt. Også må en se det i lys av det at Kristiansand kommune, eller de større kommunene plasserer veldig ofte og de vet mye om akuttarbeidet, de har spesialister som jobber i forhold til akuttarbeid. De har for eksempel barnevernsvakta som håndterer og som har håndtert akutt i mange år, så de vet veldig mye mer om hva akuttarbeid dreier seg om, og da vet de mer om hva de kan forvente og hva de vil ha. Mens de mindre kommunene, hvor akutt plasseringene skjer sjeldnere, da blir liksom erfaringen, kompetansen og kunnskapen deretter, og derfor har de mere behov sånn sett for hjelp, og er mere åpne i den dialogen».*

Størrelse er den faktoren som tydelig fremheves av informantene som forklarende på hva som påvirker samarbeidet mellom stat og kommune. Et siste sitat skal få sette størrelse på kartet, og betydelig som sådan.

*«Samarbeidsformen med Bufetat endres med størrelsen på de vi samarbeider med, og der er landskapet blitt annerledes når det blir mange store aktører- store aktørene har mer oversikt over reglementet og er derfor ikke så avhengige av å lytte til Bufetat for å høre hva som er gjeldende regler, de kan selv lese og har kompetanse til å sette krav på en litt annen måte».*

## 6. DRØFTING

### 6.1 Forventninger til funn

Governancelitteraturen viser til en utvikling av ulike styringsformer som har medført at hierarki og nettverk i dag lever side om side. Utviklingen av ulike nettverksorganisasjoner og samarbeid har økt betraktelig, og det er omfattende samhandling mellom disse strukturene. Denne utviklingen har ført til mer asymmetriske og likeverdige samhandlingslinjer mellom stat og kommune, referert til som samstyring, flernivåstyring eller vertikal samstyring (Røiseland & Vabo 2012 s.21-22). Uten at dette nødvendigvis betyr at makt forskyves. Det er gjerne forvaltningens selv som ønsker å endre fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet mellom de ulike forvaltningsnivåene. Staten har fortsatt mulighet til å styre kommunene gjennom for eksempel økonomiske insentiver, rammestyring og annet (Arnesen, Kalleberg, Nebben & Botheim, 2010). Relatert til denne oppgavens case, er det staten som har overført flere oppgaver til kommunene, og også foretatt endringer i egen barnevernfaglig organisasjon som medfører forskyvninger i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune.

Forventninger til funn i oppgaven er knyttet til den interkommunale barneverntjenestens organisering som nettverksløsning, og en slik horisontal strukturs påvirkning på samarbeidet med staten. Altså den horisontale organisasjonsstrukturens påvirkning på den vertikale samhandlingsaksen. Eller som tittelen på oppgaven indikerer, nettverkets møte med hierarkiet.

Det er som nevnt lite forskning på hvordan forholdet mellom nettverk og hierarki fungerer, så forventninger til funn tilknyttes governancelitteraturen. Dette feltet viser til ulike fordeler og utfordringer ved nettverksstyring og Multi-levelgovernance, eller flernivåstyring. Oppgaven har som mål om å kunne bidra med nye betraktninger og indikasjoner på hvordan og hvorfor interkommunal organisering har den effekt, eller fravær av sådanne, som fremkommer i samhandlingen med staten. Og ikke minst hvor det kan være hensiktsmessig å forske videre.

Når det gjelder utfordringer governancelitteraturen henviser til vedrørende nettverksbaserte samhandlingsformer er disse blant annet tilknyttet kompleksitet, fragmentering, ansvarlighet og uoversiktlige beslutningsprosesser. Eller for å benytte det ekspertutvalget for kommunereformen selv uttalte: «Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid» (Regjeringen, s.a.).

Det er også ønskelig å balansere forventningene ved å henvise til litteratur spesifikt tilknyttet de interkommunale samarbeidene, og de positive konsekvensene slike samarbeid er identifisert å medføre. Det er velkjent at interkommunale samarbeid opprettes og initieres både av staten, og av kommunene selv, fordi det er med på å styrke fagmiljøer og bidra til at den tjenesten kommunen leverer inne et visst felt får økt sin kvalitet (Meld. St. 12 (2011-2012)). Dette er elementer som vil kunne bidra til en positiv forventning vedrørende samarbeidsrelasjonen mellom nettverk og hierarki.

Norge er et langstrakt land med mange små kommuner, generalistmodellen medfører utfordringer for de mindre kommunene, og spesielt på områder som krever høy grad av spesialisering. Kommunene selv opplever at interkommunalt samarbeid gir positive bidrag, og er derav en voksende organisasjonsform, her taler tallene for seg selv (Jacobsen, 2014).

Evalueringsrapport av den interkommunale barneverntjenesten Lister barnevern, foretatt av Telemarksforskning i 2013, konkluderer overordnet med at samarbeidsfordelene har vært store (Lie et al., 2013). Den samme rapporten viser til at interkommunalt samarbeid generelt ser ut til å være godt egnet for barnevernområdet. Det vises til at slike samarbeid medfører robuste fagmiljøer som er stabile nok til å kunne håndtere de krevende og belastende oppgavene som arbeid med barnevern kan innebære. Dette er et element som dessuten kan bidra til en forventning om at interkommunalt samarbeid på barnevernområdet muligens er mindre krevende enn erfaringer med interkommunale samarbeid som helhet identifiserer. Og derav vil skape mindre samarbeidsutfordringer i relasjonen til staten.

Det som rent praktisk skjer innen barnevernfeltet er med på å bekrefte de opplevde positive aspekter ved interkommunal organisering. Under arbeidet med denne masteroppgaven har flere av de kommunene som sogner til Bufetat Region sør, Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand, vært i drøftinger om å gå inn i interkommunale samarbeid, og har også gjort dette. Per 1. januar 2015 gikk kommunene Vennesla, Iveland og Evje og Hornes sammen i det som nå heter Midt-Agder barneverntjeneste.

Det har dessuten vært pågående drøftinger i Søgne og Songdalen barneverntjeneste i Vest-Agder, vedrørende eventuell inngåelse i et større interkommunalt barnevern. Barnevernleder argumenterte for at interkommunalt samarbeid var ønskelig grunnet behovet for å styrke sine tjenester (Riseng, 2015). I skrivende stund er det nylig besluttet at disse to kommunene inngår i interkommunalt samarbeid med barneverntjenesten i Kristiansand, samt Lillesand og Birkenes.

Lillesand og Birkenes gikk for øvrig sammen i interkommunalt barnevernsamarbeid så nylig som 1. mars i år. Dette vurderes som tydelige signaler om at interkommunalt samarbeid innen barnevernfeltet vurderes som positivt for kommunene, men hva det betyr for samarbeidet med staten benevnes ikke.

Opgavens case tar for seg interkommunale produksjonssamarbeid som er opprettet for å ivareta produksjon og leveranse av tjenester og goder som en kommune har ansvaret for, som for eksempel barnevernet (Jacobsen, 2014, s. 15). Ved undersøkelse av styremedlemmers opplevelse av de interkommunale produksjonssamarbeidene, gjengis disse som svært positive (Jacobsen, 2014, s. 135). Dette kan bidra med en forventning til at velfungerende interkommunale samarbeid medfører mindre grad av friksjon i samarbeidet med øvrige instanser, i denne studien det statlige barnevernet. Dette støttes ved at interkommunale samarbeid som flyttes ut av ordinær kommunal virksomhet er klarere å forholde seg til (Kiland & Jacobsen 2011). De interkommunale samarbeidene oppgaven viser til har organisert seg etter vertskommunemodellen, og går derav inn under ovenfor nevnte forventninger.

Det er dessuten undersøkelser som kan indikere en forventning om at organisering ikke har avgjørende effekt tilknyttet de interkommunale samarbeidene. Ved undersøkelse av organiseringens betydningen vedrørende produksjonssamarbeidenes effektivitet, kvalitet, styring og innflytelse, viser det seg å være av liten betydning: «(...) selve organiseringen har liten betydning for styremedlemmenes oppfatning av kvalitets- og effektivitetsgevinster» (Jacobsen, 2014, s. 142). Dette vurderes også å kunne påvirke de interkommunale samarbeidenes samhandling med eksterne aktører. Kan det ut fra dette forventes at interkommunal organisering rett og slett ikke gir utslag i samarbeidsrelasjonen med staten?

Denne studien har inngående tatt for seg hvordan informanter i statens barnevern opplever samarbeidet med kommunene. Det har vært fokus på trekk ved samarbeidet, lover, regler og rutiner, konfliktlinjer, samt mulige forbedringsområder og følgelig organisering som overordnet problemstilling og fokus.

Hva viser så det utvalgte caset som ser på samarbeidet mellom hierarki og nettverk. Har de interkommunale samarbeidene grunnet sin struktur, påvirket samarbeidet med statens barnevern, og i tilfelle i hvilken grad?

## 6.2 Netteverkorganiseringens effekt på samhandlingen med hierarkiet

Hovedfunn vedrørende trekk som av informantene formidles å påvirke samarbeidet mellom stat og kommune ble skissert i tabell 5-1, og omfatter: Profesjonalitet, Henvendelse til- og behovet for Bufetat, Holdninger til Bufetat, Faktisk samarbeid og treffpunkt, Lovgivning, bidragsplikt og tiltakskapasitet samt ledelse og forskjeller ved individet.

Og hva forteller så disse funnene med tanke på oppgavens problemstilling? Påvirker kommunenes organisering samarbeidet mellom stat og kommune? Vil det å være interkommunalt organisert gi tydelige utslag i samarbeidet?

Det vil naturlig være trekk ved samarbeidet som er påvirket av om en kommune er organisert enkeltstående eller interkommunalt. Oppgaven tar for seg hvorvidt denne effektgraden er av en slik størrelse at den oppleves å påvirke samarbeidsrelasjonen. Og vedrørende dette er informantene, som det fremkom i analysen under 5.2, tydelige. Informantene formidler at det ikke er organiseringen av kommunene som i betydelig grad påvirker samarbeidsrelasjonen.

Det vil likevel være viktig å stille spørsmålstegn ved det informantene formidler, samt de trekk som fremkommer. Er det slik at empiri fra dette studiet kan indikere at organisering likevel i noen grad påvirker samarbeidet? Og dersom ikke, hva kan være årsaken til sådanne?

Hovedforventninger fra governancelitteraturen er at en slik nettverksorganisering er kompleks og vil kunne medføre utfordringer. Det fremstilles også i litteraturen funn vedrørende de spesifikke interkommunale samarbeidene som viser til positive konsekvenser, samt også mulighet for at organiseringen som nettverket, i alle fall innad i nettverket, oppleves å ha liten betydning (Jacobsen, 2014).

Det fremkom enkelte indikasjoner i empirien tilknyttet den interkommunale organiseringen. Dette var lite fremtredende i empirien, og kunne vært gjeldende også for enkeltstående kommuner. Enkelte trekk og effekter var dessuten beskrevet til å være av begrenset og/eller forbigående art. Men kan det være at disse trekkene indikerer innslag av det governancelitteraturen viser til vedrørende disse samarbeidene? Og i tilfelle hva har det å si for samarbeidet med staten?

Vedrørende utfordringer som kan fremkomme ifølge governancelitteraturen er blant annet tilknyttet kompleksiteten ved de nettverksbaserte samarbeidene. I stortingsmeldingen fra 2011-2012 formidles det at større kommuner grunnet nettopp kompleksitet i organisasjonen, kan slite med samarbeidsproblemtikk på tvers av organisatoriske skillelinjer og fagområder

(Meld. St. 12. (2011-2012)). Dette stemmer med hva dette caset viser til vedrørende den enkeltstående kommunen, og kan ses i sammenheng med forventninger til at kompleksitet i interkommunale samarbeider grunnet struktur, kan medføre utfordringer innad og igjen medføre forventede utfordringer på samarbeidet mellom stat og kommune.

Det ble av to informanter formidlet at interkommunal organisering kan medføre noe uklare ansvarsforhold vedrørende hvilken kommune i samarbeidet som er ansvarlig for hva. Dette fordi ulike kommuner i samarbeidet har ansvar for deler av det tiltaket det enkelte barnet/ungdommen er omfattet av. Det er også funn som viser til at det i en overgangsfase har vært noe krevende å få oversikt over hvem som sitter hvor i samarbeidet, dette grunnet genererte ressurser/transaksjonskostnader i en overgangsfase, tilknyttet etablering av ny organisatorisk struktur.

Dette var likevel ikke et fremtredende trekk, og ble ikke vurdert å ha avgjørende betydning for samarbeidet. Som nevnt ble det i empirien også identifisert funn tilknyttet den enkeltstående kommunen, som kunne medføre relativt tilsvarende utfordringer tilknyttet uklarhet i ansvarslinjer. Disse ble relatert til størrelse, grad av profesjonalitet og intern struktur, samt beslutningsprosesser tilknyttet ledelsesinvolvering. Det hadde vært interessant å se hvorvidt økt størrelse på det interkommunale samarbeidet hadde medført utslag på effekt av samarbeidet. Studier viser nær sammenheng mellom størrelse på grupper og konsensus (Jacobsen, 2014, s. 67). Som i dette tilfelle ville øke forventningene til utslag grunnet størrelsens innvirkning på tillit og utfordringer vedrørende kommunikasjon.

Det må likevel nevnes at de ulike kommunene kan være preget av et utfall som er lignende, foruten at årsaken er den samme. Det kan være at størrelsen på barneverntjenesten i Kristiansand grunnet dens befolkning og derav organisatoriske størrelse medfører de utfordringer som ligner på de som fremkommer i de interkommunale samarbeidene, men av andre årsaker. Det er likevel ikke funn som fremkommer i dette caset som gir grunnlag for å konkludere med at det er utfordringer med de interkommunale samarbeidene av sådan art. Organiseringen oppgis ikke som betydelig element vedrørende hva som gir utslag på samarbeidet mellom staten og kommunene.

Det nevnes likevel at de interkommunale samarbeidene som dette caset retter seg mot har vært organisert slik siden 2008 og 2010. Er det mulig at disse barneverntjenestene ikke fremstod på samme måte før de ble interkommunale, og at det er utslag ved denne nettverksorganiseringen som derav ikke fremkommer som funn? Og kan funn og fravær av

sådanne være tilknyttet de spørsmål som ble stilt under intervjuene. Videre forskning nevnes avslutningsvis.

Dersom det skal gjengis en overordnet vurdering av funn vedrørende de interkommunale samarbeidene, er det først og fremst at denne organiseringen ikke er av betydning, og dernest at informantene formidlet denne organisasjonsformen til å gi positivt utslag på samarbeidet.

Informantenes indikasjon på de interkommunale samarbeidene som positive i den forstand at de styrket barneverntjenestene faglig og ressursmessig, stemmer overens med evalueringsrapporten fra Telemarksforskning vedrørende Lister barnevern, (Lie et. al., 2013), samt stortingsmelding 12 (2011-2012).

Hovedfunn av interkommunal organisering som lite innvirkende på samarbeidet, samsvarer med tidligere nevnte undersøkelse blant styremedlemmer i interkommunale samarbeider. Denne viser til at organisering har liten betydning på oppfatning av kvalitets- og effektivitetsgevinster (Jacobsen, 2014). Det må likevel bemerkes at denne bruken kan være å trekke en noe omfattende beslutning ut fra en casestudie.

Det vil også være mulig å indentifisere andre organisatoriske faktorer av betydning for samarbeidet, men det er ikke innenfor oppgavens problemstilling, eller fokus i analysen av empirien, og behandles dermed ikke.

Det hensiktsmessige er å påpeke at interkommunal organisering ikke er en faktor som påvirker opplevelsen av samarbeidet med staten i betydelig grad. Det er ikke organiseringen informantene har fokus på. Flere informanter nevner eksplisitt at det er andre faktorer de mener er av betydning. Det vil ikke si at organisering ikke bemerkes eller er uten betydning, men at den ikke påvirker i en grad som gir forklaringskraft vedrørende oppgavens problemstilling.

Jeg ønsker å benytte et informantsitat for å belyse dette:

*«Jeg tenker ikke på en kommune eller interkommunalt, det tenker jeg veldig sjeldent på, det er ikke noe veldig spesielt i forskjell på det».*

Hovedfunn: organisering har lite å si for hvordan staten opplever samarbeidet med kommunene, og samarbeidet mellom hierarki og nettverk fungerer fint.

Hovedkonklusjon: på bakgrunn av det ovennevnte konkluderes det med at svaret på oppgavens problemstilling er at studiene ikke avdekker noe sammenheng av betydelig karakter mellom interkommunal organisering og samarbeidsrelasjonen med staten.

### **6.3 Nettverket i skyggen av standardisering**

Alternative forklaringer – hva påvirker når ikke organiseringen gjør det?

Hvorfor er opplevet det ikke problematisk for staten å samarbeide med de interkommunale barneverntjenestene, og hvorfor fremstår organisering med liten grad av betydning?

De trekk ved samarbeidet informantene påpekte og fortolkning av sådanne, samt funn som ble identifisert ut fra informantenes forklaringer på hva som i størst grad påvirket samarbeidet, legger grunnlaget for drøftingen, og trekkes med fra forrige avsnitt.

Trekk vedrørende samarbeidet, forskjeller og likheter, som ble fremhevet i analysedelen var profesjonalitet, henvendelse til- og behovet for Bufetat, holdninger til Bufetat, faktisk samarbeid og treffpunkt samt lovgivning, bidragsplikt og tiltakskapasitet, ledelse og individ forskjeller. Alternative hovedforklaringer eksplisitt formidlet av informantene når organiseringen ikke var det styrende for samarbeidet var geografi og størrelse.

Denne empirien har jeg valgt å drøfte under overskriftene standardisering, samt geografisk avstand og størrelse.

#### **6.3.1 Standardisering: profesjon og lovregulering**

Barnevernfeltet er et tydelig lovregulert område, og det driftes av profesjonaliserte og spesialiserte arbeidstagere.

Mintzberg (1979), tar for seg det han kaller profesjonsbyråkratiet, hvilket beskriver en form for koordinering eller standardisering av ferdigheter og kunnskaper tilknyttet organisasjonens kjernevirksomhet. Han formidler at kilden til slik standardisering finnes i de profesjonelle assosiasjoner og utdanningsinstitusjoner, og medfører styring og koordinering (Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013). Det vises videre til at styring i stor grad delegeres til de profesjonelle, og dette kan skje gjennom nettverksrelasjoner på tvers av det faglig-administrative hierarkiet i staten. Dette blir da en form for selvregulerende mekanisme. Et definatorisk trekk ved profesjoner er nettopp at de er eksisterende på tvers av organisasjonsgrenser, og derav til en viss grad er selvregulerende nettverk (Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013).



Innen barnevernfeltet er det tydelige krav til profesjonalisert bakgrunn, hvilket er med på å skape en felles forståelse for hvordan det forventes at man skal opptre innen sitt virke.

Profesjonsbyråkratiene preges av arbeidstagere som har stor grad av kompetanse, og som innen sitt felt er delegert myndighet og gitt betydelig ansvar, da følgelig innen rammene av byråkratiet og de overordnede føringer. Det er likevel en sterk faglig felleskapsforståelse og stor grad av faglig autonomi som preger disse miljøene.

De siste årene er det kommunale barnevernet preget av et kunnskapsløft som har styrket graden av profesjonalitet for dette forvaltningsnivået. Barneverntjenesten som helhet, statlig og kommunalt har stort fokus på profesjonen og fagkompetanse til sine forvaltere, og det har som nevnt blitt opprettet et felles fagorgan for feltet. Det har i den senere tid vært diskutert i media hvordan dagens utdanning til barnevernet ikke er tilfredsstillende nok på bakgrunn av den spesialisering som tjenesten bærer preg av, og barnevernsutdanningen er i disse tider under revisjon.

Et av trekkene ved samarbeidet som ble fremhevet av informantene, var nettopp opplevd grad av profesjonalitet blant samhandlingsaktørene i kommunene. Det ble påpekt at profesjonalitet medførte en forventning til felles forståelse for det faglige arbeidet, og derav påvirket samarbeidet. Det begrunnes ikke med organisering, men størrelse som igjen medfører mer erfaring og tilgang på kompetente fagpersoner mm. Dette er med på å gi forklaringskraft til standardisering som alternativ årsak til hvorfor organisering ikke er av stor betydning for samarbeidet.

I tillegg er det som nevnt innen governancelitteraturen slik at hierarki og nettverk lever side om side, og følgelig også er innvevd i hverandre. Hvilket støttes av de faktiske endringer i forvaltningen i dag. Relasjonen mellom stat og kommune utvikles i retning av mer partnerskapslignende forhold, kommunene får flere oppgaver, mere ansvar og myndighet, og samarbeidet bærer preg av gjensidig avhengighet og større grad av likeverd.

Den høye grad av felles profesjon som statlig og kommunalt barnevern bærer preg av, på tross av at Bufetat er en spesialisert tjeneste, sammen med utviklingen i forvaltningen, gir argumentasjon som bidrar til å se stat og kommune som preget av sterk standardisering av kunnskap innen barnevernfeltet. Dette skjer på tvers av organisatoriske grenser.

Det kan i oppgavens case fremstå som om det er nettverkslignende fagmiljøer som opererer på tvers av de hierarkiske føringene som ligger i det statlige byråkratiet. Dette kan igjen

påvirke hvilken betydning selve organiseringen av kommunene har for samarbeidet, som i sin ytterste konsekvens kan indikere en egen form for styring eller organisering. Dette kan beskrives som flernivåstyring (Røiseland & Vabo 2012), og gir en viss indikasjon på at denne formen for styring fungerer relativt uproblematisk innenfor dette caset og muligens innenfor det barnevernfaglige feltet. Denne studien er følgelig ikke omfattende nok til å komme med konklusjoner vedrørende dette, heller antagelser og undringer. Men kan peke i retning av videre studier som interessant.

Mintzberg (1980) beskriver et fenomen som også vurderes å kunne ha relevans for denne effekten. Det han beskriver er løst koblede systemer i til dels ekstremt asymmetriske organisasjoner hvor der den reelle maktbasen befinner seg i nedre del av myndighetshierarkiet. Teorien er i utgangspunktet rettet mot utdanningsinstitusjoner, men er overført til andre former for profesjonelle byråkratier, og vurderes derav å kunne gjelde for oppgavens case. I dette caset ser det ut til at høy grad av profesjonalisering medfører en viss grad av forskyvning og utjevning i maktbalansen mellom de ulike forvaltningsnivåene stat og kommune.

I barneverncaset fokuserte respondentene i stor grad på størrelse, og det er ikke tvil om at dette er en faktor som påvirker samarbeidsrelasjonen. Hvordan kan størrelse ses i sammenheng med standardisering? Det at Kristiansand kommune blir indentifisert til å være preget av å være en profesjonell aktør settes av respondentene i sammenheng med at denne kommunen, grunnet størrelse, har et kompetent fagmiljø og mye praktisk erfaring. Dette ser igjen ut til å ha sammenheng med de holdninger informantene mener de blir møtt med, og behovet informantene opplever kommunene har for Bufetat. Dette i form av at store kommuner ikke har så stort behov for veiledning, de er mer bestillere av tjenester, noe som igjen påvirker samarbeidsrelasjonen. Dette mener jeg bidrar til å tolke og hevde at størrelse er med på å påvirke graden av standardisering. Det er ikke størrelsen i seg selv som er utslagsgivende på samarbeidet mellom stat og kommune, men det størrelse i praksis fører med seg som er av betydning.

Funn i oppgaven har også indentifisert ledelse av betydning for hvordan informantene opplever samarbeidet. Det argumenteres her for at ledelse kan ses i sammenheng med størrelse og videre standardisering. Ledelse blir i oppgaven vurdert i kontekst av å styre beslutningsprosesser, og være utøver av både profesjon og lovverk. Ledelse av organisasjoner er et felt som er omfattende behandlet i organisasjonslitteraturen, og definisjonene og teoriene er mange og tidvis i konflikt med hverandre. Elementer det er grad av enighet rundt

vedrørende et forsøk på å definere ledelse, er at ledelse er sett på som evnen til å påvirke (Trottier, Van Wart & Wang, 2008). Ved undersøkelse av ledelse kan det velges å fokusere på individ eller prosess, og i denne oppgavens case er det ønskelig å se på prosess-siden, fordi det sammenfaller med hva informantene formidlet.

Det er prosessene, lengden på beslutninger og eventuelt omgjøring av prosesser som var informantenes hovedfokus. Det vurderes hensiktsmessig å se på ledelse som beslutningstaking eller styring, da innenfor kommunene.

Styringsmekanismen ledelsen i kommunene benytter vurderes å være av hierarkisk og byråkratisk art, selv innen de interkommunale samarbeidene. Det benevnes også at ledelsen ble identifisert som førende meningsbærer vedrørende hvilke holdninger det ble opplevd at den enkelte barneverntjeneste hadde vedrørende tillit til og ønsket om å benytte Bufetat. Og tillit er vurdert å ha stor grad av betydning for opplevelsen av et velfungerende samarbeid (Jacobsen, 2014).

Tilknyttet standardisering som forklarende for hvorfor organisering er av mindre betydning, vurderes ledelse slik den ble vurdert å påvirke som del av den profesjonaliserte og standardiserende faktor. Ikke som en selvstendig årsak til hvorfor organisering hadde liten effekt.

Ledelse var et moment informantene var opptatt av også når det gjaldt de interkommunale samarbeidene. Blant annet ble det formidlet av ulike informanter forskjeller i hvordan ledelse ble vurdert i forhold til Barnevern Sør. De uttalelsene som ble fremsatt representerte relativ stor grad av ulikhet vedrørende opplevelsen av ledelsen i dette samarbeidet. Det ble fremstilt bilde av en ledelse som på den ene siden gav stor grad av frihet til sine medarbeidere, og på den annen side i høy grad skulle være involvert i beslutningsprosesser. Hva kan være en forklaring på sådanne? Det er ikke mulig ut fra så lite materiale å konkludere, men det er mulig å undre seg og stille noen spørsmål.

Kan det være at de ulike opplevelsene har sammenheng med den fragmenteringen som kan fremkomme i interkommunale samarbeider og som bærer med seg faren for å miste oversikt, kontroll og styring (Jacobsen, 2014). Kan det være at det som oppleves som ulik ledelse er symptomer for ulike mestringsstrategier fra ansatte som opplever uoversiktighet i egen organisasjon?

Dette vurderes også å kunne ses opp mot den grad av profesjonalitet som informantene hovedsakelig relaterer til det å være en stor tjeneste. Ansatte i de interkommunale barneverntjenestene oppleves både som mer eller mindre trygge i sin rolle. Dette kan være en indikasjon på at grad av profesjonalitet og ledelsesprosesser bør ses i sammenheng med organiseringen. Det er som nevnt for lite materiale her for å kunne konkludere.

Det bør også nevnes at individforskjeller er en gjennomgående faktor, også relatert til den ovenfor nevnte refleksjonen. Individforskjeller er følgelig tilstedeværende og av betydning, men ble ikke vurdert av informantene til å være av avgjørende betydning for samarbeidet. Hvordan individfaktoren slo ut hadde gjerne tilknytning til andre trekk som profesjonalitet og holdninger til Bufetat, samt i de tilfeller det var mangel på tiltak fra Bufetat sin side, eller ved vurderinger av bistandsplikten. Det kan likevel bemerkes at det å vise respekt for hverandre som samarbeidspartnere og individ følgelig påvirker og ikke skal underkjennes, men det blir underordnet oppgavens problemstilling.

Oppsummerte refleksjoner vedrørende innvirkning av størrelse argumenterer for at en viss størrelse på den kommunale barneverntjenesten, uavhengig av organisering som en kommune eller et interkommunalt samarbeid, medfører økt grad av profesjonalisering og standardisering av kunnskap, som igjen er med på å nøytralisere effektene av organisering. Og innen et sterkt fagdominert felt som barnevernet vil det vel også kunne hevdes at det til en viss grad kan være positivt.

Det er ønskelig å se noe nærmere på størrelsesforholdet og hva det vurderes å kunne bidra med i den omtalte samarbeidsrelasjonen. Forholdet mellom stat og kommune er asymmetrisk, og som nevnt har kommunene slitt med å komme i posisjon i forhold til staten, selv der det foreligger partnerskapsavtaler som indikerer en slik form for likeverdighet jamfør NAV og samhandlingsformen. Dette er også veldokumentert i forskningsrapporter gjennomført som følger av kritikken mot forvaltningsreformen, og hvordan kommunen har opplevd seg behandlet av det statlige barnevernet (Gautun, 2010). Det foreligger ikke partnerskapsavtaler innen barnevernet. Selv om staten hierarkisk er overordnet kommunen, er det gitt stor grad av selvstendighet til kommunen, og de bestemmer selv om de vil benytte Bufetat i det akutte arbeidet. Det er kommunen som bestemmer hvorvidt Bufetat har en plikt til å sette i verk tiltak, og det er kommunene som har myndighet til å definere hvorvidt og når den såkalte bistandsplikten slår inn.

I dette caset vurderes det som beskrives av informantene i Bufetat å kunne ses i lys av en forestilling om makt. I sin bok om interkommunalt samarbeid tar Jacobsen (2014, s. 69) for seg slike asymmetriske maktforhold. Og beskriver at sådanne med sannsynlighet vil føre med seg utfordringer med tanke på å få til er godt samarbeid, da med utgangspunkt i utfordringer tilknyttet tillit. Hvem har så makt i dette caset, og hvordan slår det ut?

I utgangspunktet er staten den sterke part i samarbeidsrelasjonen dersom man ser dette i et klassisk kommune – stat perspektiv, eller innen rammene av det tradisjonelle hierarkiet og statens overordnende plassering i forhold til kommunen. Høyst sannsynlig vil mange norske småkommuner slite med å få gehør for sine synspunkter ovenfor statlig nivå (Jacobsen, 2014, s. 48). I det øyeblikket kommunene får en viss tyngde, eller størrelse, skjer det et tydelig skifte i samarbeidsrelasjonen. Da blir forholdet mellom stat og kommune preget av samstyring og flernivåstyring, eller vertikal samstyring (Røiseland & Vabo, 2012). Selv om dette er en planlagt forvaltningsmessig endring vil det likevel påvirke samarbeidsrelasjonen mellom stat og kommune. Tilknyttet argumentet vedrørende standardisering som alternativ forklaring argumenteres det for at størrelse medfører en viss grad av maktforskyvning til og jevnbyrdighet for kommunene i samarbeidet med staten. Hvilket til en viss grad argumenteres til å bidra med å standardisere samarbeidet, og motvirke effekten av organisering.

De to forvaltningsorganene stat og kommune kommer nærmere hverandre, og det at de sammen står for leveranse av helhetlige barneverntjenester medfører en form for gjensidig avhengighet hvilket er et viktig aspekt ved samstyring (Røiseland & Vabo, 2012). Utvikling i retning av mer myndighet og ansvar til kommunene medfører utfordringer i maktbalanse mellom de to partene, og legger til rette for å kunne benytte forhandlinger som virkemiddel.

Dette i tillegg til at feltet fra før er sterkt profesjonalisert argumenteres å gi ytterligere forklaringskraft til standardisering som årsak til hvorfor organisering blir av underordnet betydning. Det må her bemerkes at organisering som begrep da direkte tilknyttes og avgrenses til å vurdere organisering som strukturell inndeling i en kommune eller i interkommunale samarbeid.

Det må også bemerkes at de interkommunale samarbeidene som er representert i caset er relativt små. Det ville derfor vært interessant å se hvorvidt den nettverksbaserte styringens påvirkning på den vertikale akse hadde blitt mer fremtredende og i tråd med forventninger i governancelitteraturen dersom de interkommunale samarbeidene var av en viss størrelse. Hva vil skje når Kristiansand kommune som i utgangspunktet er definert som stor, blir del av en

enda større interkommunal barneverntjeneste. Ville funn da indentifisert organisering av å ha større grad av betydning for samarbeidet mellom nettverk og hierarki? Og vil en viss utjevning av det asymmetriske forholdet mellom stat og kommune medføre at større interkommunale samarbeid opplever å få større grad av innflytelse. Det indikeres i en viss grad sannsynlighet for sådanne i oppgavens funn, som også gis støtte i teorien (Jacobsen, 2014, s. 48).

På den annen side må det bemerkes at det å ønske veiledning av den statlige barneverntjenesten, som dette caset viser til, ikke nødvendigvis betyr at man ikke har makt, eller påvirkningskraft. Det vil være andre faktorer som også kan være av betydning.

Som nevnt innledningsvis er barnevernfeltet sterkt profesjonalisert, og dette kan ses i sammenheng med standardisering av feltet som forklaring på hvorfor organisering blir underordnet. Barnevernfeltet er i tillegg et felt som er kjennetegnet ved sterk lovregulering, og som er omfattende preget av regler, rutiner og helhetlige føringer fra departementet og ned til den kommunale enhet. Den 1. januar 2014 ble det som nevnt opprettet et felles fagdirektorat for det helhetlige barnevernet i Norge, hvilket er intendert å skulle bidra til å samordne og skape mer enhet i det barnevernfaglige arbeidet.

Ytterligere samordning av det regulerende aspekt fremkommer ved evaluering og utarbeiding av føringer for det felles faglige arbeidet og rutiner. På akuttområdet ble det i oktober 2014 sendt ut høring vedrørende evaluering av akuttarbeidet. Den faglige standarden for akuttarbeidet er utarbeidet i en bred prosess med blant annet kommunene. Omfattende lov, regel og rutine regulering representerer også en sterkt standardiserende mekanisme som kan være med på å forklare hvorfor påvirkning av nettverkets kompleksitet, altså organiseringen, blir underordnet andre mekanismer tilknyttet samhandlingen mellom stat og kommune.

Det at arbeidsprosesser blir lovregulert, nedfelt i rutiner og driftet av fagpersonell med likelydende referanserammer medfører likhet på tvers av ulike settinger, som da for eksempel i samarbeidet mellom stat og kommune. Standardiseringen i og av byråkratiet medfører mindre variasjon og mulighet for misforståelser og konflikt i en samarbeidsrelasjon. Dette er faktorer som kan argumenteres og i en viss grad ha nøytraliserende virkning på de eventuelt negative effekter som kan forventes i samhandlingen med nettverkene.

Av de forhold som ble forventet å skape utfordringer, kompleksitet, manglende transparens og accountability, vil en slik stabilisering forventes å ha positiv effekt. Kompleksitet blir styrt inn i tydelige rammer. Lover, regler og rutiner bidrar til transparens og mulighet for å identifisere

hvem som kan stilles ansvarlig. På den annen siden kan det argumenteres for at dette også kan bidra til rigiditet og lav grad av fleksibilitet. Når det gjelder denne oppgavens case er det ikke funn som antyder dette.

Empiri i oppgaven støtter helhetlig antagelsen om standardisering i form av å være profesjonsdrevet samt tydelig lovregulert, som stabiliserende for samarbeidsrelasjonen. Dette ved at informantene viser til at organisering og ansvarsforhold mellom stat og kommune var tydelig avklart gjennom lovgivningen, samt profesjonalitet som strekt trekk ved samarbeidet. Dette var et område hvor det ikke var mulig å indentifisere forskjeller i trekk ved samarbeidet tilknyttet organiseringen av kommunene som en eller interkommunale, og er med å forsterke dette som forklarende og standardiserende element.

Når det gjelder viktigheten av individet skal det så absolutt ikke underslås, men som årsaksforklaring til oppgavens problemstilling vurderes den ikke som utslagsgivende. Individuer er ulike og opptrer forskjellig, men det fremkom ikke individforskjeller av en grad som identifiserte individet som utslagsgivende faktor på hva som påvirket samarbeidet mellom stat og kommune.

Det kan hevdes at nettverket i en viss grad utfolder seg i skyggen av hierarkiet, eller det profesjonelle byråkratiet og lovens bokstav.

### **6.3.2 Geografisk avstand og størrelse, hva betyr det for samarbeidet?**

Informantene formidlet at geografi var en faktor som påvirker samarbeidet mellom staten og kommunene, uavhengig av om de var organisert enkeltstående eller interkommunalt. Det kan fremstå som om de utfordringer som er tilknyttet geografi i noen grad følger den kommunale organiseringen, da det er de interkommunale samarbeidene som ser ut til å ha de største utfordringene tilknyttet geografi. Årsaken til det har ikke med organisering å gjøre, heller det faktum at de interkommunale barneverntjenestene Barnevern Sør og Lister som befinner seg lengst unna Bufetat sine kontorer, akuttinstitusjoner og beredskapshjem.

Geografisk tilknytning er dessuten en faktor som kan ses i sammenheng med tiltakskapasitet og bistandsplikt. Det ble av informantene beskrevet at vurdering av hvorvidt Bufetat hadde oppfylt bistandsplikten kunne ses i sammenheng med geografisk avstand og tiltakskapasitet. Det å skulle betjene en befolkning spredt over store arealer formidler informantene påvirker samarbeidet ved at det var mer krevende å få til treff.

Størrelse på kommunal barneverntjeneste er i drøftingen tilknyttet grad av profesjonalisering og maktaspektet. Størrelse drøftes derav ikke nærmere under dette punktet.

Geografisk avstand, både tilknyttet det areal en kommune betjener og avstand til statlige tiltak, vurderes å være alternative forklaringer som supplerer den effekten standardisering vurderes å ha.

Det konkluderes med å identifisere alternative forklaringer til hva som påvirker samarbeidet mellom stat og kommune når organisering ikke er utslagsgivende. Hovedsakelig antas det at den grad av standardisering som preger det barnevernfaglige feltet, ved lovregulering og ved å være profesjonsdrevet, gir størst forklaringskraft. Deretter er størrelse å anse som en viktig variabel, men som det er valgt å drøfte og vurdere i lys av standardiseringsaspektet. Det fremstår dessuten relativt tydelig at geografisk avstand påvirker samarbeidsforholdet mellom staten og kommunene.

#### **6.4 Avslutning: Nettverk og hierarki i skjønn forening**

Det er avslutningsvis ønskelig å sette funn fra caset inn i den kontekstuelle rammen som tidligere er benevnt vedrørende utvikling mot mer jevnbyrdighet mellom stat og kommune. Hva denne oppgavens funn kan tolkes å bety for samarbeidet mellom stat og kommune, samt tanker rundt governanceperspektivet. Dette er ikke en oppgave om reform eller makt, og skal derav ikke behandles inngående. Men det er interessant at en studie som hadde forventninger til å finne organisatoriske årsaksforhold tilknyttet nettverksorganisering som påvirkende på samarbeid, ikke finner tydelige sådanne.

Barne-, likestillings og inkluderingsminister Solveig Horne (2014) uttaler i oktoberutgaven av Fontene, at de omfattende utfordringene man har sett i barnevernet over tid har medført en endret ansvarsdeling mellom stat og kommune. Horne fremhever at organiseringen av barnevernet må ses i sammenheng med regjeringens kommunereform, hvor målet for barneverntjenesten er at en omstrukturering av kommunene vil medføre en større og mere robust barneverntjeneste.

Som drivkraft bak denne endringen var forvaltningsreformen innen barnevernet fra 2004. Årsaken til denne reformen var nettopp samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsnivåer, den gang Fylkesbarnevernet og den kommunale barneverntjenesten. Denne reformen har



gjennomgått hard kritikk i utallige rapporter, og forvaltningen befinner seg på ny i reformmodus (Myrvold, Møller, Zeiner, Vardheim, Helgesen og Kvinge, 2011).

Slik undertegnede tolker Horne er det sammenslåing av kommuner ministeren ser for seg vil bidra til hensiktsmessige strukturelle endringer, ikke de interkommunale samarbeidene. Det fokuseres med andre ord på fordeler ved organisering av kommuner som enkeltstående strukturer kontra som interkommunale samarbeider.

Sett i samsvar med funn i denne oppgaven er det tenkelig at det er mulig å se mer differensiert på hvordan kommunestrukturen bør løses? Og ikke minst hva fokus bør være vedrørende ønsket om et optimalt samarbeid mellom stat og kommune.

Sammenslåing av kommuner vil nok være en god løsning for noen, og sett i lys av dette casets funn er det liten tvil om at størrelse kan skape den robusthet som er nødvendig for at kommunen skal kunne betjene sine innbyggere på en tilfredsstillende måte. Enkelte kommuner er også så selvstendige i sin samhandling med staten at de ønsker å overta oppgaver fra statlig barnevern.

Men hva med de tilfeller hvor det er stor avstand mellom kommunene, og en sammenslåing vil være mer reel på papiret enn i det praktiske liv? Dette er også noe nevnte case er eksempel på, avstand skaper utfordringer. Eller som dette caset også påpeker, mindre kommuner oppleves å ha større behov for bistand fra Bufetat, samt å få hevet kvaliteten på sine tjenester ved å inngå interkommunale samarbeider. Kan det da tenkes at en mer hensiktsmessig løsning vil være en kombinasjon av sammenslåing og interkommunale samarbeider?

Det denne oppgaven gir indikasjoner på er at interkommunale samarbeider ikke trenger å skape utfordringer i samarbeidet med staten, tvert imot. Når nettverket møter hierarkiet utvikles faktisk gode samarbeidsrelasjoner.

Men kanskje vel så viktig er det at denne oppgavens case konkluderer med at det er andre faktorer en organisering som påvirker samarbeidet, det ser faktisk ut som om profesjonen i seg selv samt den lovregulering feltet preges av, har betydelig grad av innvirkning på feltet. Da kan det jo se ut som om man er et steg i riktig retning ved å ha opprettet et felles fagdirektorat som skal ha fokus på helhetlig faglig utvikling innen feltet (Powerpoint «Et fagdirektorat for hele barnevernet» av Anders Henriksen, seniorrådgiver, Bufdir).

For å avslutte der oppgaven startet med forventninger tilknyttet governance. De utfordringer som ble forventet å finne ble ikke innfridd. Overordnede forventningene til å finne tydelig

sammenheng mellom de interkommunale nettverkssamarbeidene og interaksjonen med hierarkiet, ble ikke innfridd.

Har så oppgaven bidratt noe til forståelse av nettverkets fungering og påvirkning på samhandlingen med hierarkiet. Eller for å nyansere, er det funn i oppgaven som sier noe om hvordan flernivåstyringen framstår i samarbeidet mellom stat og kommune?

Dette er en avgrenset studie, og man skal vokte seg vel for å trekke forhastede konklusjoner. Så dersom det avslutningsvis undres mer enn konkluderes er det en del refleksjoner som fremkommer.

For å oppsummere disse tilknyttet artikkelen til Byrkjeflot og Guldbrandsøy (2013) som gjengir flere anerkjente teoretikere:

«På samme måte som et velutviklet byråkrati regnes som forutsetning for markedet, kan hierarkiet være en forutsetning for stabil nettverksstyring» (Jacobsen, 2014).

Kan det være at nettverket ikke bare lever i skyggen av hierarkiet, men også samhandler med og påvirkes positivt av denne interaksjonen. Og hva om disse samhandlingsformene sammen utvikler positive synergieffekter?

#### **6.4.1 Videre forskning**

En av utfordringene ved å skrive denne oppgaven har vært manglende teori og litteratur rundt hvordan nettverk påvirker hierarki. Dette er derfor et område hvor det er behov for mer forskning. Oppgavens fokus har vært å utvikle teori vedrørende interkommunal organisering og eventuelle påvirkning på samhandlingen med staten. Hvor bør man forske videre?

Min studie viser at barnevernfeltet er preget av standardisering, jeg vil derfor argumentere for at denne oppgaven vil kunne være av betydning for andre case innenfor samme policyområde. Det bør likevel foretas mer omfattende studier med flere barnevernstjenester, både kommunale og interkommunale. Det bør også vurderes å foreta studier i andre deler av landet, og med fokus på ulike variabler ved enhetene, som for eksempel størrelse, hvor lenge barneverntjenestene har vært interkommunale, lovhyemmel for samarbeidet og geografisk avstand.

Det ville også kunne være interessant å foreta en komparativ studie av stat-interkommunalt og stat-kommunalt samarbeid innenfor et policyområde som er mindre preget av standardisering.

Det kunne også vært interessant å kombinere interkommunalt samarbeid fra barnevernet med andre interkommunale samarbeid.

Det anbefales bredere kvantitativ forskning på feltet. Det vurderes også hensiktsmessig å se denne problemstillingen fra kommunenes perspektiv for å undersøke hvorvidt det vil medføre andre eller mer nyanserte funn. I drøftingen er det vist til dette og andre mulige innfallsvinkler, og det bør også vurderes innholdet i og vinklingen av intervjuguiden. Det barnevernfaglige feltet preges også i stadig økende grad av private aktører, som bør vurderes involvert i videre studier.

## Litteraturliste

- Arnesen, E. R., Kalleberg, A., Nebben, E. B. & Botheim, I. (2010). *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Oslo: Difi
- Benson, J. K. (1975). The interorganizational network as a political economy. *Administrative science quarterly*, 229-249.
- Bufdir. (s.a.) *Organisasjon*. Hentet 04.03.2015 fra [http://www.bufdir.no/Om\\_oss/Om\\_Bufdir/](http://www.bufdir.no/Om_oss/Om_Bufdir/)
- Byrkjeflot, H. & Gulbrandsøy, K. (2013). Både hierarkisk styring og nettverk. En studie av utviklingen i styringen av norske sykehus. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 54(4), 463-491.
- Deloitte. (2012). *KS FoU: Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*. Oslo: KS
- Farsund Kommune. (2011a) *Lister barnevern*. Hentet 29.05.2015 fra <http://www.farsund.kommune.no/index.php/organisasjon/helse-og-omsorg/lister-barnevern>
- Farsund Kommune. (2011b) *Helse og omsorg*. Hentet 29.05.2015 fra <https://www.farsund.kommune.no/index.php/organisasjon/helse-og-omsorg/53-helse-og-omsorg>
- Gautun, H. (2010). *Det nye barnevernbyråkratiet : En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet* (Vol. 2010:27, FAFO-rapport (online)). Oslo: Fafo.
- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V., & Van Roekel, M. (1977). Patterns of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 457-474.
- Hellevik, O. (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Horne, S. (2014). Flere barn skal få hjelp til rett tid, *Fontene*, s. 50.
- Indset, M., Klausen J. E., Møller, G., Smith, E. & Zeiner, H. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Oslo. NIBR/KS/TF.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Jacobsen, D. I. (2013). Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. 90(2), 74-87.
- Jacobsen, D. I. (2014). Interkommunalt samarbeid i Norge: Former, funksjoner og effekter. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kiland, C. & Jacobsen, D. I. (2011). *Suksess med bismak. Suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid om individuell tjenesteyting*. Paper presentert på Nordisk kommuneforskerkonferanse, Gøteborg.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2012). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Kramer, R.M. (2006): Organizational trust: Progress and Promise in Theory and Research. I R.M. Kramer (Red.): *Organizational Trust. A Reader* (s. 1-20). Oxford: Oxford University Press.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lie, K., Thorstensen, A., Hjelseth, A & Groven, T. R. (2013) *Evaluering av Lister barnevern*. Bø i Telemark, Telemarksforskning.
- Mandal kommune. (s.a.) *Helse og omsorg*. Hentet 26.05.2015 fra <https://www.mandal.kommune.no/organisasjon/helse-og-omsorg>
- Mandal kommune. (2014) *Barnevern Sør*. Hentet 26.05.2015 fra <http://www.mandal.kommune.no/organisasjon/interkommunale-samarbeid/item/barnevern-sor>
- Meld. St. 12 (2011-2012). (2012). *Stat og kommune –styring og samspel*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations : A synthesis of the research* (The Theory of management policy series). Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1980). *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organizational Design*. Management Science, 26(3): 322-341.
- Myrvold, T. M., Møller, G., Zeiner, H. H., Vardheim, I., Helgesen, M. K. & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen*. Oslo: NIBR.
- Nilsen, J. M. B. (2014). *Rapport om ett felles barnevern: Lillesand, Birkenes, Kristiansand, Søgne og Sogndalen*. Kristiansand: Knutepunkt Sørlandet.
- NOU 2005:6. (2005). *Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste: Informasjonsforvaltning
- Prop. 106 L (2012-2013). (2013). *Endringer i barnevernloven: Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 5. april 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)*. [Oslo]: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Putnam, R., Leonardi, Robert, & Nanetti, Raffaella. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Regjeringen. (s.a.). *Ekspertutvalg for kommunereform*. Hentet 25.05.2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/Ekspertutvalg-for-kommunereform/id754000/>
- Regjeringen. (2014) *Ansvarsfordelinga i barnevernet*. Hentet 15.01.2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/familie-og-barn/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling1/id2353984/>
- Riseng, A. L. (2015, 12.02). Ønsker interkommunalt barnevern. *Bustikkanett*. Hentet fra: <http://www.bustikkanett.no/nyheter/Onsker-interkommunalt-barnevern-270611.html>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Schmidt, S. M., & Kochan, T. A. (1977). Interorganizational relationships: Patterns and motivations. *Administrative Science Quarterly*, 220-234.
- SSB (2013) *Folkemengde og befolkningsendringar, 4. kvartal 2013*. Hentet 13.06.2015 fra <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164148>
- Vabo, S. I. (2014). Flernivåorganisering – lokal skreddersøm og nasjonale standarder. I S. I. Vabo & M. Vabø (Red.). *Velferdens organisering* (s. 158-174). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tarrow, S. (2010). *The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice*. *Comparative Political Studies*, 43 (2), 230-259.
- Trommald, M. (2013). *Årsrapport for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Trottier, T., Van Wart, M., & Wang, X. (2008). Examining the nature and significance of leadership in government organizations. *Public Administration Review*, 68(2), 319-333.
- Vångeng, S., Trommald, M. & Hauge, O. (2010) *Sammen om et godt barnevern – veileder til inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

## Vedlegg

### INTERVJUGUIDE

#### Informanter fra Bufetat-

#### Barnevernfeltet

Jeg ønsker i dette studiet å se på samarbeidet mellom det statlige og det kommunale barnevernet innen akuttområdet i Bufetat Region Sør ved Inntak- og fosterhjemsrekruttering avdeling Kristiansand. Blikket vil bli rettet fra Bufetat og mot samarbeidet mellom alle kommuner og interkommunale barneverntjenester i regionen, samt fra Bufetat og mot spesifiserte kommuner og interkommunale barneverntjenester, hvilket vil fremkomme i spørsmålsstillingen. Årsaken til denne oppgaven er det viktige og meget utstrakte samarbeidet mellom stat og kommune, og det stadig økende omfanget av interkommunale samarbeider innen barnevernsområdet. Spørsmålene jeg stiller vil ha hovedfokus på hvordan du mener organiseringen av det kommunale og interkommunale barnevernet er av betydning for samarbeidet med Bufetat.

*Organisering/struktur:*

1. Hva er din stilling i Bufetat? Hvor lenge har du innehatt stillingen, og hvilken rolle/er har du hatt i akuttarbeidet?
2. Kan du beskrive hva som kjennetegner kontakten og samarbeidet vedrørende de ulike oppgavene i akuttarbeidet for: **1. Kristiansand kommune, 2. Barnevern Sør og 3. Lister barnevern.**
3. Mener du at det er forskjell på hvordan **Kristiansand kommune** samarbeider med Bufetat i akuttsaker sammenlignet med **Barnevern Sør** og **Lister barnevern**? Hva tror du eventuelt er årsaken til dette?
4. Mener du det er forskjell på hvordan **Lister barnevern** samarbeider med Bufetat sammenlignet med **Barnevern Sør**? Hva tror du eventuelt er årsaken til dette?
5. På hvilken måte samarbeider du i funksjon av din rolle i akuttarbeidet med enkeltstående kommuner på den ene siden og interkommunale på den andre?
6. Kan du spesifisere hvilke formelle treffpunkt/samarbeidsfora/avtaler du kjenner til mellom Bufetat og en enkeltstående kommunen i en akuttsak, samt Bufetat og et interkommunalt samarbeid i en akuttsak?

7. Opplevs organiseringen og ansvarsforholdene mellom Bufetat og enkeltstående kommune samt Bufetat og interkommunal barneverntjeneste på akuttområdet som tydelig avklart gjennom lovgivningen? Dersom ja, samsvarer dette med praksis? Dersom nei, hva tenker du er årsaken til dette?
8. På hvilken måte mener du avtaler og formelle samarbeidsforumer påvirker samarbeidet mellom Bufetat og enkelt stående kommuner i akuttarbeidet, samt Bufetat og de interkommunale samarbeidene innen akuttområdet?
  
9. Hva opplever du derimot er de kritiske linjene i akuttsamarbeidet mellom Bufetat kommune/interkommunalt barnevern- hvor er det konflikter oppstår, og hva tror du er årsaken til dette?
  
10. Hvem fatter beslutninger, og opplevs beslutningstagning vedrørende konflikter forskjellig i akuttsamarbeidet mellom Bufetat og enkeltstående kommuner sammenlignet med samarbeidet Bufetat har med de interkommunale barnevernsamarbeidene?

Har du forslag til hvordan samarbeidet mellom Bufetat og kommunene innen akuttarbeidet, både de enkeltstående og de interkommunale kan bli bedre, og kan du utdype hvorfor du ser det slik?

Takk for ditt bidrag!

Med vennlig hilsen  
Silje Aas Meyer