



For, med for utgives.

Astrid Wilsen  
for

**HOVEDFAGSOPPGAVE  
OFFENTLIG POLITIKK OG ADMINISTRASJON**

---

**KOMMUNAL INNOVASJON  
OG EKSTERN PÅVIRKNING**

En sammenligning av tre kommuners betingelser  
for endringer i formell struktur i forsøksprosjektet  
"Alternativ organisering av barnevernet"

*John Morten Brattvoll*

**INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP**  
Seksjon for statsvitenskap  
Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø  
våren 1994

15V/2005 158



94C007020

*Lis, Joakim og Jakob. Takk for all tålmodighet og støtte.*

## Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1; INNLEDNING .....	1
1.1 Tema .....	1
1.1.1 Problemstilling .....	3
1.2 Noen sentrale forvaltningspolitiske hovedlinjer og oppgavens teoretiske potensiale. ....	5
1.2.1 AB-prosjektet sett i lys av noen statsvitenskapelige problemfelt ..	7
1.3 Metodekommentar .....	12
1.4 Kildemateriale .....	14
 KAPITTEL 2; TEORI .....	 15
2.1 Vinkling av teori .....	15
2.1.1 Det instrumentelle perspektiv .....	16
2.1.1.1 Betingelser for endringer: Hierarkisk styring og forhandlinger .....	18
2.1.1.2 Endringsprosessers normative grunnlag .....	20
2.1.1.3 Oppsummering og noen noter til det instrumentelle perspektiv .....	22
2.1.1.4 Forventninger om funn ut fra det instrumentelle perspektiv .....	23
2.2. Organisasjoner sett på som naturlige system .....	25
2.2.1 Institusjonell teori .....	26
2.2.1.1 Selznick's institusjonelle variant .....	26
2.2.1.2 Meyer og Rowans institusjonelle variant .....	28
2.2.1.2.1 Hvordan oppstår myter? .....	28
2.2.1.2.2 Institusjonaliserte omgivelser .....	29
2.2.1.2.3 Strukturelle effekter av myter .....	30
2.2.2 Kombinasjoner av Selznick's og Meyer og Rowans naturlige organisasjonsperspektiv sett i lys av noen instrumentelle trekk. ..	32
2.2.3 Forventninger om funn ut fra det institusjonelle perspektiv .....	35
2.2.3.1 Ytterligere vinkling av teori og forventninger om funn ..	37
 KAPITTEL 3; HISTORISKE UTVIKLINGSTREKK .....	 39
3.1 Hva er barnevern? .....	39
3.2 Hovedtrekk i barnevernets utvikling, fra 1900-tallet til 1993 .....	41
3.2.1 Barnevernets oppkomst i Norge .....	42
3.2.2 Dagens barnevern tar form .....	44
3.2.3 Etablering av dagsorden under turbulente politiske forhold .....	47
3.3 Barnevernets organisering på ulike nivå .....	48
3.3.1 Staten .....	48
3.3.2 Barnevernet på fylkesplan .....	49
3.3.3 Den nye fylkesnemda .....	50
3.3.4 Barnevern på kommunalt nivå .....	51
3.3.5 Frivillige organisasjoner .....	52
3.4 Oppsummering .....	53
3.4.1 Lærdom .....	54

94007020

Kapittel 4; BESLUTNINGSPROSESSENE I DE ULIKE KOMMUNER - FRA SØKNAD TIL IVERKSETTING .....	55
4.2 Søknadsfasen .....	56
4.2.1 Tromsø kommune .....	57
4.2.2 "Hammerfest" kommune .....	61
4.2.3 Tana kommune .....	65
4.2.4 Den sentrale prosjektledelsens kriterier for utvelgelse av forsøkskommuner .....	69
4.2.5 Den sentrale prosjektledelsens betingelser for kommunenes videre deltakelse .....	70
4.3 Utrednings- og iverksettingsfase .....	71
4.3.1. Utredningsfase - Tromsø kommune .....	71
4.3.1.1. Struktureringen av prosjektet, og enkelte løsningsforslag .....	71
4.3.1.2 Mot konkretisering av ny organisasjonsmodell .....	73
4.3.2 Iverksettingsfasen - Tromsø kommune .....	76
4.3.2.1 Den endelige politiske behandling av prosjektet .....	76
4.3.2.2 Mobilisering av motstand, og kommunestyrevedtakets praktiske betydning .....	78
4.3.3 Utredningsfase - Hammerfest kommune .....	80
4.3.3.1 Struktureringen av prosjektet, og noen trekk ved defineringsprosessen .....	81
4.3.4 Iverksettingsfasen - Hammerfest .....	83
4.3.4.1 Innføring av ny organisasjonsmodell .....	83
4.3.5 Utredningsfase - Tana kommune .....	85
4.3.5.1 Struktureringen av prosjektet og enkelte løsningsforslag .....	85
4.3.6 Iverksettingsfase - Tana kommune .....	90
4.3.6.1 Styringsgruppa slipper "roret" .....	90
4.4 Oppsummering .....	92
4.4.1 Tromsø .....	92
4.4.2 Hammerfest .....	93
4.4.3 Tana .....	94
4.4.4 Tabelloversikt .....	94

KAPITTEL 5; ANALYSE .....	95
5.1 Barnevernets utvikling i historiske perspektiv .....	95
5.1.1 Barns behov, offentlig politikk, og administrasjon .....	95
5.1.1.1 Drivkrefter knyttet til etablering av dagsorden på det sentral-politiske nivå .....	97
5.1.2 Offentlige utredningsarbeider som forklaringsfaktor .....	99
5.1.3 Endrede organisatoriske rammebetingelser .....	100
5.1.4 Endringer i den sentral-administrative organisering .....	101
5.2. Prosessutviklingen i søknadsfasen .....	102
5.2.1 Noen sentrale trekk ved den sentrale prosjektledelsens organisering .....	103
5.2.1.1 Den sentrale prosjektledelsens styring av prosjektet ...	103
5.2.2 Tromsø kommune .....	106
5.2.2.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv .....	106
5.2.2.2 Søknadsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv .....	109
5.2.3 Hammerfest Kommune .....	110
5.2.3.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv .....	110
5.2.3.2 Søknadsfasen sett i det institusjonelle perspektiv .....	111
5.2.4 Tana Kommune .....	113
5.2.4.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv .....	113
5.2.4.2 Søknadsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv .....	114
5.2.5. Sammenligninger mellom de tre kommunene .....	115
5.2.5.1. Sett i det instrumentelle perspektiv .....	115
5.2.5.2 Sammenligninger sett i det institusjonelle perspektiv ...	118
5.2.6 Vilkår for utvelgelse av kommuner .....	120
5.2.6.1 Sett i det instrumentelle perspektiv .....	120
5.2.6.2 Utvelgelsesprosessen sett i lys av det institusjonelle perspektiv .....	122
5.3 Utrednings- og iverksettingsfasen .....	122
5.3.1 Utredningsfasen Tromsø kommune .....	123
5.3.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv ...	123
5.3.1.1.1 Noen organisasjonsdemografiske trekk .....	124
5.3.1.2 Utredningsfasen sett i det institusjonelle perspektiv ...	126
5.3.2 Iverksettingsfasen Tromsø kommune .....	127
5.3.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv .....	127
5.3.2.2 Iverksettingsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv .....	128

5.4. Utrednings- og iverksettingsfasen Hammerfest kommune . . . . .	129
5.4.1 Utredningsfasen . . . . .	129
5.4.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv . . .	129
5.4.1.1.1 Strukturelle endringer i BV; Et resultat av sammenslåingsprosessen eller AB-prosjektet? . . .	131
5.4.1.1.2 Noen organisasjonsdemografiske trekk . . . . .	132
5.4.1.2. Utredningsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv . . . . .	134
5.4.2 Iverksettingsfasen . . . . .	134
5.4.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv . . . . .	134
5.4.2.1.1 Noen trekk ved fysisk struktur . . . . .	136
5.4.2.2 Iverksettingsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv . . . . .	136
5.5 Utrednings- og iverksettingsfasen i Tana kommune . . . . .	140
5.5.1 Utredningsfasen . . . . .	140
5.5.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv . . .	140
5.5.1.1.1 Noen organisasjonsdemografiske trekk . . . . .	142
5.5.1.2 Utredningsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv . . . . .	144
5.5.2 Iverksettingsfasen . . . . .	145
5.5.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv . . . . .	145
5.5.2.1.1 Noen trekk ved fysisk struktur . . . . .	147
5.5.2.2 Iverksettingsfasen sett i det institusjonelle perspektiv . .	147
5.6 Tabell-oversikt sett i det instrumentelle perspektiv . . . . .	150

<b>KAPITTEL 6; SAMLET OPPSUMMERING OG KONLKUSJONER . . . . .</b>	<b>151</b>
6.1 En sammenligning mellom nye og gamle strukturer . . . . .	151
6.2 Framgangsmåte og oppgavens logikk . . . . .	152
6.3 Stabilitet og endring . . . . .	153
6.3.1 Relevansen av det instrumentelle perspektiv og hovedfunn . . . . .	155
6.3.2 Relevansen av Selznick's institusjonelle variant, og hovedfunn . .	157
6.3.3 Relevansen av Meyer og Rowans institusjonelle variant og hovedfunn . . . . .	159
6.4 Avslutning . . . . .	160

## KAPITTEL 1; INNLEDNING

### 1.1 Tema

I januar 1991 presenterte Barne - og familiedepartementet (BFD) en av hovedbærebjelkene i regjeringens handlingsprogram for bedring av situasjonen i barnevernet. Programmet innbar at staten gikk inn med øremerkede overføringer til barnevernet, og stortinget bevilget 500 millioner kroner for 1991. Utviklingsprogrammet tok sikte på å fjerne køene i barnevernet gjennom en "*økning av hjelpeapparatets kapasitet, effektivitet og kompetanse*" (Rundskriv Q-4/91:1). I første rekke skulle det gjøres undersøkelser, diagnostisering og iverksetting av forebyggende hjelp og omsorgstiltak. Det ble lagt vekt på at et godt barnevern måtte imøtekomme barns behov for **konkret** hjelp. På lengre sikt het det at ressursene skulle rettes inn mer "*i retning av generell forebygging*" (Op.cit).

Bakgrunnen for denne satsingen var blant annet at det ble avdekket en rekke innmeldte barnevernssaker i landets kommuner som stod ubehandlet. I 1989 var tallet 3500, noe som var en økning på 500 fra året før. Akutte hjelpe-tiltak overfor barn som ble utsatt for mishandling, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt var ikke tilfredsstillende. Tilbudene som eksisterte bar preg av tilfeldigheter, var mangelfulle, og rett hjelp kunne ikke gis når umiddelbare behov for dette var tilstede. I tillegg til dette manglet det tilbud for barn og forsørgere som hadde behov for støtte over lengre tidsperioder. Barnehjem, ungdomshjem, fosterhjem, kollektiv mv. var konkrete eksempler på områder som måtte styrkes.

Når det gjaldt organiseringen av BV har det særlig vært pekt på ulempene med for dårlig samordning, for svak effektivitet, knappe ressursrammer og kapasitets- og kompetansesvikt på personellsiden. Barnevernet har vært for isolert og "lukket," og avstanden til bakkepersonell og målgrupper har vært for stor (St.meld.nr.72(1984-85), Lie,1992:11).

Den overordnede formelle målsettingen for satsingen innenfor barnevernet ble formulert hvor det heter:

*Program for nasjonal utvikling av barnevernet skal skape et offensivt barnevern som yter hjelp til rett tid og til barnas beste."*

Kommunenes manglende evne til problemløsning skulle avhjelpes gjennom omstillings-, effektiviserings- og utviklingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner, herunder organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling. Et viktig ledd i denne utviklingen var å satse på tverretatlig samarbeid for å få bedre utnyttelse av kommunens-/fylkeskommunens totale ressurser som var rettet inn mot barn og unge.

For å få iverksatt det nasjonale satsingsprogrammet ble det innledet samarbeid mellom BFD og Kommunenes Sentralforbund (KS), og det treårige forsøksprosjektet kalt "Alternativ organisering av barnevernet" (heretter kalt AB-prosjektet) ble lagt i støpeskjeen. Alle landets kommuner ble invitert til å søke støtte fra dette prosjektet, hvor hovedmålsettingen var å utprøve og gjøre erfaringer med nye organisasjonsmodeller i barnevernet med sikte på at norske kommuner skulle kunne bedre egen organisasjon og tjenesteyting overfor utsatte barn og ungdommer. Kommunenes søknader ble behandlet i 1990, og i begynnelsen av 1991 ble tildelingen av prosjektmidler kunngjort. Kommunene som ble innvilget prosjekt-status ble bestående av 17 del-prosjekter, (kommuner) som igjen ble inndelt i fem regioner. I tillegg er det to prosjekter som er interkommunale, slik at det totalt er 21 kommuner som er involvert i prosjektet(Lie,1992). De fem regionene som ble dannet fordeler seg over hele landet, og nettverkene er geografisk sett samlet innenfor en og samme region. Det ble også fra KS avsatt 150 000 kroner til faglig veiledning i de ulike prosjekter. Av disse midlene opprettet hver region en stilling som nettverksveileder. Kommunene ble samlet i regioner som omfattet kommuner fra Finnmark og Troms, Nordland, Trøndelag, Vestlandet og Østlandet.

Prosjektperioden ble avsluttet 31.12.93. Ved årsskiftet 92-93 skulle de nye organisasjonsstrukturene i de respektive kommuner være ferdig utarbeidet, og de nye organisasjonsformer skulle iverksettes fra 01.01.93.



### 1.1.1 Problemstilling

Denne studien vil omfatte tre case-studier av kommunene Tromsø, Hammerfest og Tana. Disse kommunene er alle med i det ovennevnte sentralt politisk initierte prosjekt. I empirikapitlet vil det bli redegjort for hvilke strukturelle endringer som hver av kommunene har gjennomført pr. 30.05.93, dvs. 5 måneder etter at kommunene formelt skulle ha iverksatt sine nye organisasjonsmodeller. Kommunenes gamle organisasjonsstrukturer vil her bli sammenholdt med de nye strukturene som har blitt etablert i løpet av prosjektperioden. Analysen vil ta utgangspunkt i at enkelte strukturelle trekk ved hver enkelt av kommunene har blitt endret i løpet av prosjektperioden, mens andre trekk fortsatt står uforandret.

Noen sentrale poeng vil være å gripe fatt i hvilke faktorer som kan bidra til å forklare de nye strukturer i barnevernet i hver enkelt kommune. I hvilken grad er det mulig å vinne kontroll over beslutningsprosesser med sikte på å endre organisasjoners formelle strukturer? Er de nye strukturer i kommunene et resultat av **statlig** problem- og løsnings-definering, styring og kontroll, eller er det slik at de nye strukturer i første rekke kan ses på som nye, lokalt utviklede virkemidler for å løse problemer ut fra **egne** målsettinger, problemer og behov? Spiller i så tilfelle **organiseringen** av prosjektene i hver enkelt kommune noen avgjørende rolle for å kunne styre endringsprosessene i retning av ulike lokale overordnede målsettinger, og kan det i så tilfelle pekes på visse sammenhenger mellom ulike måter å formelt organisere reorganiseringsprosessene på og faktisk gjennomføring av endringer?

Det **komparative** potensialet som oppgaven åpner for, vil i første rekke begrenses til en analyse av hva som kan forklare at noen strukturelle trekk i de ulike kommunene har blitt like, mens andre trekk har blitt ulike. Med utgangspunkt i ovenfornevnte framstilling, vil problemstillingen kunne formuleres til **hvordan en kan forklare graden av likhetstrekk og variasjoner i ny formell organisasjonsstruktur i barnevernet mellom de tre kommunene.**

Problemstillingen vil bli drøftet ut fra de endringer i organisasjons-struktur som kan påvises i kjølvannet av AB-prosjektet i de ulike kommunene. Dette innebærer en drøftelse av hvilke **betingelser** de tre ulike kommunene har jobbet under for å endre på sine respektive formelle strukturer. Poenget her er med andre ord at disse betingelsene vil utgjøre **relevante årsaksfaktorer** som kan bidra til å forklare de strukturelle løsninger som kommunene endte opp med.

Organisasjonsforskningen har i betydelig grad vært opptatt av hvilke effekter det er mulig å predikere gitt ulike former for koordinering og spesialisering (Gulick,1969). Innenfor styrings- og virkemiddeltenkingen knyttes resonnementet her til innsikt mhp. å kunne kalkulere for visse typer praktiske effekter, gitt en viss type organisering.

Sett i et organisasjonsutformings-perspektiv, vil evne til slik rasjonell kalkulasjon uten å ha kjennskap til betingelser for endringer, i praksis bety at det neppe vil være mulig å **design**e organisasjoner for å kunne nå ulike typer idealtilstander. Makt til å endre de formelle strukturene i kommunene vil med andre ord også måtte ses i sammenheng med innsikt i **endringsbetingelser**, - et poeng som vil stå sentralt i denne oppgaven.

## 1.2 Noen sentrale forvaltningspolitiske hovedlinjer og oppgavens teoretiske potensiale.

Prosjekt "Alternativ organisering av barnevernet" er finansiert og ledet av BFD og Kommunenes Sentralforbund.

Prosjektet kan ses i sammenheng med den pågående desentraliseringstrend generelt mellom stat og kommuner, og mer spesielt kan det knyttes paralleller til de statlige forsøksordninger som pågår. Sentrale myndigheter legger i stor grad rammene for reformene, men kommunenes autonomi er større med hensyn på å fylle innholdet innenfor disse rammene. Denne tankegangen har også kommet til uttrykk i den nye kommuneloven som trådte i kraft fra 01.01.93. Her heter det blant annet at den detaljerte statlige styringen og kontroll skal tones ned til fordel for mer rammepreget styring. I tillegg bygger den nye kommuneloven på en forutsetning om at det må skapes større

spillerom for lokale variasjoner i politisk og administrativ forankring, og at de politiske ansvarsforhold i kommunene må forsterkes (Ot.prp.nr.42(1991-92). I prosjektbeskrivelsen fra BFD og KS heter det blant annet at:

*"Skal kommunene være i stand til å løse de store utfordringene et bedre og mer effektivt barnevern stiller, er det nødvendig med en langt friere organisering utifra lokale behov og forutsetninger."*

Bruk av ulike styringsmidler innenfor barnevern-sektoren har endret seg over tid, avhengig av utviklingen i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Allerede i St.meld. 31 (1975-76) trekkes det opp noen utviklingsperspektiv med henblikk på administrativ utvikling og effektivisering. Her påpekes det at reformtiltakene innenfor forvaltningen må ha som mål (St.meld.nr.72 (1984-85):59):

*-desentralisering og delegering slik at saksbehandlingen og avgjørelse finner sted nær den avgjørelsen angår.  
-avlastning av departementene for enkeltsaker slik at de kan bli mer effektive som overordnede og administrative styrings- og planleggingsorganer.*

Et annet sentralt trekk ved barnevernsprosjektet er at det fra sentralt hold i stor grad er resultatorientert. BFD har utarbeidet et overordnet mål og fem hovedmål for utviklingsprogrammet (Rundskriv Q-4/91). Disse målene er i stor grad orientert mot kvantifiserbare, eller målbare størrelser. Ved å se på programmålene kan dette poenget illustreres: I programmål 1 heter det at *"Alle meldte barnevernssaker skal gjennomgås innen 01.07.91."* I programmål 2 heter det at *"Køen av saker hvor barn og unge venter på videre undersøkelse skal halvveres innen utgangen av 1991 og avvikles innen utgangen av 1992."* Programmål 3 sier at *"Akuttberedskapen skal styrkes."* (Utbygging av barnevernsvakter, beredskapshjem akuttinstitusjoner, heldøgnsvakt m.v.) I det 4. programmålet heter det at *"Tiltaksapparatet i kommuner og fylkeskommuner skal utbygges."* (Barnehjem, ungdomshjem, kollektiv, fosterhjem m.v.) I det 5. og siste programmålet heter det at *"Omstillings- og effektiviseringsarbeidet skal påskyndes."*

Ut fra ovennevnte skissering av prosjektet, kan en si at det bærer med seg enkelte komponenter knyttet til vektleggingen av lokal autonomi. Her er poenget at relasjonene mellom stat og kommuner i større grad skal løses opp, slik at kommunene kan stå friere til å organisere sin virksomhet i forhold til lokale behov. At prosjektet også henger

sammen med de statlige forsøksordninger som tiltok i antall fra 80-tallet og utover (Hagen og Rose,1989), involverer i enda sterkere grad at betingelsene for strukturelle endringer vil kunne basere seg på innovasjon og kreativitet. Innovasjonsbegrepet kan knyttes til at mange ideér innenfor et gitt tema *"fremmes av strukturer som gir mange deltakere adgang til idéskapningsprosessen."* (Op.cit:2)

Selv om forsøksbegrepet generelt har vært brukt på en nok så løs og vidtfavnende måte, er det i utgangspunktet mulig å legge tre kjennetegn til grunn for identifisering av disse ordningene:

*"-de er problemorienterte*

*-de er eksperimenterende eller søkende i karakter, og aksepterer bevisst prøve-og feile-logikken*

*-de er tidsbegrensede"* (Hagen og Rose,1989:4)

Samtidig med at AB-prosjektet kan sies å være et forsøk på kommunal innovasjon, bærer det også med seg klare elementer knyttet til "rasjonell" resultatoppnåelse. Dette kan i første rekke knyttes til programmålenes kvantitative orientering, tidsfrister for måloppnåelser og evalueringer. I rundskriv Q-4/91 heter det blant annet at *"Fordi målene for satsingen er ambisiøse og har klare frister for resultatoppnåelse, er det viktig å komme raskt i gang med arbeidet."*

Her vil det kunne antydes at tidsfrister, evalueringer og den klare resultat-orienterte forankring fra sentralt nivå, vil kunne komme til å gå på bekostning av det innovative aspekt i kommunene, eller motsatt. Uansett hvordan en vender på resonnetet her, vil kommunenes orientering med hensyn på disse to drivkreftene kunne få betydning for hvilken type organisasjonstenkning som nedfeller seg i kommunene, og følgelig hvilke strukturelle løsninger som til syvende og sist velges.

I tråd med de ovennevnte utviklingstrekk har det kommunale nivå i stadig større grad blitt delegert oppgaver som tradisjonelt har blitt sett på som statlige velferdsoppgaver. Kommunene har av denne grunn blitt stadig mer avhengige av statlige overføringer for å kunne ivareta disse oppgavene, og den økonomiske vinningen på statlig nivå syntes

å stå i fare for å gå opp i "spinningen" i form av økonomiske overføringer til kommunesektoren. Staten forsøkte derfor å kompensere på ressursoverførelsene ved å i større grad fokusere på nye organisasjons- og styringsformer for kommunene. Oppskriften har i stor grad bygd på mer lokal autonomi, og bedriftsøkonomiske kriterier har vært lagt til grunn for kommunenes drift og service-produksjon (Baldersheim,1987). Dersom betingelser knyttet til lokal autonomi og innovasjon er tilstede under endringsprosessene, vil lokale problemer, behov, mål, osv. i betydelig grad kunne være utslagsgivende for de strukturelle løsninger som kommunene ender opp med.

AB-prosjektet er definert som et forsøksprosjekt, og her vil betingelsene for strukturelle endringer i kommunene kunne avhenge av hvilke former for erfaringer som ønskes høstet i kjølvannet av prosjektet. Noen sentrale spørsmål her vil f.eks. være i hvilken grad det fra sentralt nivå legges opp til å få testet effekter av enkelte felles organisatoriske prinsipper i de ulike kommuner, eller om en i større grad ønsker å høste erfaringer av kommunenes egen evne til innovasjonsbasert og kreativ problemløsning.

### 1.2.1 AB-prosjektet sett i lys av noen statsvitenskapelige problemfelt

Hvilken faglig interesse kan en da ha av å gjøre en studie av prosjekt "Alternativ organisering av barnevernet"? Allerede i utgangspunktet er barn i en noe spesiell situasjon i forhold til de fleste andre samfunnsborgere. De er en gruppe som i stor grad er priggitt sine omgivelser med hensyn på et tilfredsstillende lykkelig liv eller ikke. Dette være seg den nærmeste familie, barnehage, skole, fritidstilbud eller nær-miljø generelt. Barn må i denne sammenheng ta imot det de tilbys, enten det er i regi av det private eller det offentlige.

Interessen knyttet til valget av denne oppgaven ser jeg videre i lys av tre faglig interessante dimensjoner, som alle berører sentrale statsvitenskapelige problemfelt.

Når den daglige omsorgen ikke strekker til, vil barnevernet kunne gi alternative tilbud for de mest utsatte barna. I denne sammenheng må det kunne sies at ulike profesjoner

jobber som premissleverandører m.h.p. barns omgivelser. Det er nettopp i skjæringspunktet mellom de rammer uformelle daglige sosiale strukturer skaper i barns hverdag, og det offentliges innblanding som danner utgangspunktet for denne første dimensjonen. Både rammene for barnevernets virke og de fleste enkeltsaker som behandles, er av en slik karakter at de berører prinsipielle spørsmål om det **private og offentliges ansvar** for barn. Denne debatten involverer en normativ komponent som kan ses i sammenheng med velferdsstatlige ideal, og debatten har i løpet av de siste årene blusset opp i massemedia. Særlig har det blitt sådd tvil om barnevernets kompetanse og legitimitetsgrunnlag i forbindelse med omsorgsovertakelser. Johan P. Olsen skrev i 1980 at *"Vi går trolig også inn i en periode hvor vi vil bli minnet om grensene for det offentliges inngrep overfor familien"* (Olsen,1988:49). Denne debatten raste også i Sverige på 70-tallet (Lagerberg,1985), og berørte mange av de samme problemstillinger som diskuteres i Norge nå. Likevel må det kunne sies at antakelsen Olsen gjorde i 1980, ihvertfall har slått til innenfor barnevernssektoren i Norge.

Den andre dimensjonen knytter seg mer til det konkrete prosjekt som oppgaven blir å omhandle. Alternativ organisering av barnevernet er et forsøksprosjekt hvor nye kommunale organisasjonsformer ses på som et virkemiddel for å bedre kårerne til barn og unge både kvalitativt og kvantitativt. Spørsmålet om hvordan disse premissene utformes og og til syvende og sist materialiserer seg i form av konkrete tiltak, blir også et spørsmål om organisering. Hvordan barnevernet organiseres har betydning for dets virkemåte. Mer eksplisitt kan dette knyttes til effekter av ulike typer organisering, eller hvilken noenlunde stabil beslutningsadferd som kan forventes innenfor barnevernssektoren, gitt en spesiell type organisering. Sentrale prinsipper for koordinering og spesialisering som vil kunne "leses av" strukturene, vil f.eks. være hvilke kriterier som skal legges til grunn for at enkelte barn blir "barneverns-barn," hvilke faglige kriterier som skal legges til grunn for å kunne drive slik "diagnostisk" virksomhet, hvem som har beslutningskompetanse i BV-saker, hvilke institusjoner som pålegges særskilt ansvar for å gripe inn overfor utsatte barn, i hvilken grad og på hvilken måte eventuelt andre institusjoner skal samarbeide med "kjernebarnevernet" osv. Poenget her er at en må kunne anta at AB-prosjektet til syvende og sist vil få **praktisk betydning** for de deler av befolkningen som kommer i befatning med barnevernet.

Den tredje og siste dimensjonen faller direkte sammen med problemstillingen for oppgaven. Her vil det reises spørsmål knyttet til innsikt i ulike typer betingelser for å bevisst kunne **endre** organisasjonsstrukturer i offentlig sektor<sup>1</sup>. Er det slik at strukturelle endringer er et resultat av instrumentell styring og rasjonell kalkulasjon? Hvor stramt defineres i så tilfelle problemer og løsninger, og hvordan reguleres deltagere og beslutningsmuligheter i endringsprosesser?

Er det i det hele tatt mulig å få gjennomført **reelle** endringer av formelle strukturer i visse typer institusjoner? Hva er i så tilfelle drivkreftene bak strukturelle endringer? Er det organisasjonene selv, eller er det sentrale deler av organisasjonenes omgivelser som former organisasjoner mer ut fra langsomme eller mer spontane naturlige prosesser?

Et siste spørsmål som favner over alle disse spørsmålene, vil derfor være: Hvordan kan en forklare, og hva er strukturelle endringer egentlig et uttrykk for, eller: Hvordan kan en eventuelt forklare, og hva kan strukturell inertia være et uttrykk for?

Empirisk forskning har generert viktig kunnskap om ulike effekter av ulike organisasjonsutforming i reorganiseringsprosesser. Materialet viser at reorganiseringsforsøk kan lykkes, men at de ofte også slår feil. Særlig gjelder dette større reformforsøk som spenner over flere institusjoner, sektorer og nivåer (March og Olsen,1983). Når det gjelder gjennomføringsgraden av spesielt administrative endringsforsøk, har studiene satt søkelyset på en rekke begrensninger og avmakt når det gjelder offentlig planlegging og styring av endringsprosesser (Roness,1979; Sætren,1983). Offentlige ansatte har på mange måter blitt betraktet som en massiv institusjonalisert motstandsbevegelse mot alle endringer, og for det andre har nye organisasjonsformer ofte også ført til uintenderte konsekvenser (Olsen,1988:70). Intensjonene bak nye organisasjonsformer har med andre ord i disse tilfellene ikke falt sammen med effektene av dem.

---

<sup>1</sup>I denne sammenheng bør det nevnes at dersom disse endringene skal være av større interesse, forutsettes det en viss innsikt i sammenhengen mellom organisasjonsmedlemmers faktiske adferd og formell struktur. Poenget her er ganske enkelt at bevisste endringer i formelle strukturer har å gjøre med ønske om å endre den faktiske adferd blant organisasjonsmedlemmene. (Egeberg,1984)

Årsakene til begrensningene i selve endringsprosessene, og de uforutsette konsekvensene av dem kan være mange. Årsakssammenhengene kan være vanskelige å peke konkret på, men rent analytisk kan de blant annet forklares med manglende innsikt i to sentrale sammenhenger når det gjelder organisasjonsendringer (Egeberg,1984:23).

Disse to sammenhengene kan eksemplifiseres med en av hovedintensjonene bak AB-prosjektet, hvor det fra BFD heter at en "*ønsker å utprøve og komme fram til alternative organisasjonsmodeller i barnevernsarbeidet i vid forstand.*" Å **utprøve** alternative organisasjonsmodeller vil kunne ses på som et forsøk på å generere ny kunnskap om ulike **effekter** av nye formelle organisasjonsstrukturer. AB-prosjektet kan således ses på som et bidrag (i hvertfall i forsknings-øyemed) med hensyn på å kunne predikere effektene av organisasjoners formelle strukturer på et empirisk-teoretisk sikrere grunnlag.

Den andre sammenhengen vil kunne knyttes til den andre delen av BFD's formulering hvor det heter at en ønsker "*å komme fram til alternative organisasjonsmodeller....*" Spørsmålet som reiser seg her er **hvordan** kommunene kommer fram til alternative organisasjonsmodeller i barnevernsarbeidet, og følgelig blir det et spørsmål om innsikt i denne andre sammenhengen som tar utgangspunkt i **betingelser** for organisatoriske endringer. Med organisatoriske endringer vil det i mine case-studier drøftes hvilke betingelser som må være til stede for at det skal intreffe endringer i deler av case-kommunenes formelle organisasjonsstruktur.

Empiriske studier har også vist at slike endringer er mulige, og at de kan ses på som et resultat av bevisste og planlagte prosesser. Særlig har slike "vellykkede" strukturendringer til en viss grad blitt forklart med at endringspådrivere vinner kontroll over hva som skal defineres som problemer, hvilke løsninger som er adekvate innenfor det organisasjonsfelt det er snakk om, og hvem som defineres som deltagere i endringsprosesser (Christensen,1985). Kjennskap til eksisterende regler, rutiner osv. i organisasjoner synes også å bidra til økt potensiale for å få gjennomført organisasjonsendringer i praksis. Likeledes har det vist seg mulig å gjennomføre store administrative endringer dersom det politiske lederskap følger endringsprosessene tett opp over lang tid. Et



eksempel her er de endringer som ble gjennomført i den engelske sentraladministrasjonen over en 10-årsperiode (Wilson,1990).

Potensialet for å endre på formelle strukturer har også vist seg større ved å kombinere strukturell modellering med endringer i organisasjoners fysiske struktur (Egeberg,1984). Endringer i rekrutterings- og avansements-rutiner vil også kunne føre til mer sammensatte kohorter (Pfeffer,1983), mer differensiert verdigrunnlag blant de ansatte, og sosialiseringspotensialet vil være noe høyere i disse tilfellene (Lægreid og Olsen,1978).

I organisasjoner med høy turn-over vil heller ikke nye medlemmer i like stor grad være bærere av institusjonaliserte verdier som gamle organisasjonsmedlemmer (Christensen og Egeberg,1988).

Årsaken til at det er av interesse av å se på hva som kan forklare formelle organisasjonsstrukturers genese, henger sammen med at dette er en variabel som kan forklare organisasjonsmedlemmers faktiske adferd. Hvordan en organisasjon som enhet handler, kan på sin side sies å være et aggregat av organisasjonsmedlemmenes individuelle handlingsvalg (Lægreid og Olsen,1978). Med hensyn på hva som kan forklare organisasjonenes nye strukturer, er det et visst teoretisk grunnlag for å kunne konsentrere seg om variablene formell organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi, og organisasjoners fysiske struktur (Egeberg,1989:17).

Hvordan forandringer i forvaltningen skjer, hvor viktig bevisste endringsforsøk og planlagt design er, og hvilke redskaper som er tilgjengelige og kan brukes som aktive styringsmidler i slike prosesser, vil være interessante spørsmål for å kunne forstå betingelsene for endringer. Samtidig vil det være av åpenbar interesse å få generert mer kunnskap om mulige begrensninger knyttet til bevisste endringsprosesser i offentlig sektor. Kunnskap om muligheter og begrensninger for å kunne gjennomføre endringer, vil i særlig grad være et supplement til det som kan kalles en anvendt statsvitenskap. Bredere innsikt i betingelser for endring vil også være et bidrag for å kunne justere reformatorers eller endringspådriverers aspirasjonsnivå. Muligheter og begrensninger knyttet til bevisste endringsforsøk i offentlig sektor, vil således inngå i det teoretiske

rammeverk, som på sin side danner grunnlag for det praktiske handlingsgrunnlag i endringsprosesser.

### 1.3 Metodekommentar

Med hensyn på valg av enheter, og hvilke framgangsmåter som er valgt for å få kjennskap til empirien, vil jeg knytte noen kommentarer til dette.

I Troms og Finnmark er det totalt tre kommuner som har fått tildelt midler gjennom AB-prosjektet. At disse kommunene ble valgt ut, har selvsagt sammenheng med at de deltar i samme prosjekt, men en annen årsak var at de samme kommunene også dannet et nettverk i regionen. Ved utvelgelsen ble det således ikke tatt hensyn til objektive kriterier som størrelse, nærings-strukturer eller lignende, men snarere ut fra deres regionale tilhørighet, formelle tilknytning til AB-prosjektet, og ut fra at det ble formalisert en form for samarbeid mellom disse tre kommunene.

At jeg valgte alle tre kommunene har sine klare fordeler, men også sine ulemper. De funn som gjøres i multiple case-studier blir ofte betraktet som mer treffsikre, og studien som helhet vil derfor kunne sies å være mer "robust" (Yin,1989). Sammenfallende funn i de ulike kommunene styrker validiteten av disse funnene, og potensialet for generalisering kan gjøres på et sikrere grunnlag.

Ved å velge flere kommuner vil også oppmerksomheten i forhold til empiriske observasjoner bli styrt på en noe annerledes måte. En observasjon i en enkelt kommune vil ofte ikke kunne betraktes som annet enn et mer eller mindre tilfeldig "fenomen" for den spesifikke kommune. Dersom disse "fenomenene" observeres i flere kommuner, vil potensialet for å **oppdage** visse typer trekk utkrystallisere seg på en mer systematisk og "regelmessig" måte. Verifisering av allerede etablert teori, eller generering av nye "komponenter" i disse teoriene vil derfor kunne gjøres på et empirisk sikrere grunnlag.

Ulempen med det utvalg som er gjort kan begrunnes på tre måter. For det første kreves det mye tid og ressurser for å orientere seg i flere kommuner. Selv om studien i all hovedsak retter seg mot det felt som kan kalles barnevernsarbeid, er dette et komplekst saksområde, og kognitive begrensninger vil gjøre at den empiriske seleksjon må bli noe grovere<sup>2</sup>. Den andre ulempen faller sammen med valg av problemstilling og teoribruk på den ene siden, og på den annen side objektive trekk ved kommunene. Variabler som f.eks. størrelse, bosettingsmønster, næringsgrunnlag, og geografisk beliggenhet innenfor regionen vil kunne slå inn som "støy" i forhold til de forklaringsvariabler som oppgaven i all hovedsak vil konsentrere seg om. Problemet her knytter seg med andre ord først og fremst til hvorvidt det er mulig å si noe generelt om de funnene som gjøres, dersom utvalget av enheter er forskjellige i de ulike kommuner. Dette spørsmålet må likevel ses i forhold til de spørsmål oppgaven tar sikte på å drøfte, og her vil det kunne argumenteres for at disse "støy-variablene" i liten grad representerer potensielle styringsmidler som det politisk-administrative lederskap kan benytte for å påvirke trekk ved den offentlige virksomhet (Egeberg,1989). Problemstillingen og valg av teori, vil i så måte til en viss grad "styre" unna analytiske tilnærminger på kommune-nivå, som i hovedsak kan knyttes til public-policy-tradisjonen (Easton,1965 Dye,1975).

I siste runde av empiri-innsamlingen utarbeidet jeg en intervju-guide for hver av kommunene, hvilket vil si at det metodiske inntak er av kvalitativ art. Intervju-guidene var differensiert på den måten at noen få spørsmål ble **formulert** noe forskjellig i de ulike kommunene, men hovedhensikten har vært å få belyst analytisk samme type fenomen i alle kommunene. Spørsmålene har vært av både det som kan kalles kognitiv og evaluativ art (Hellevik,1993). Det vil si at spørsmålene på den ene side har vinklet seg mot ulike subjektive vurderinger overfor ulike objekter eller regler for adferd, og på den annen side om faktiske forhold knyttet til selve reorganiseringsprosessene.

---

<sup>2</sup> Dette har jeg imidlertid forsøkt å kompensere for med å avslutte intervjuene med såkalte "sekkespørsmål."

Under utvelgelse av informanter har jeg forsøkt å ta hensyn til informantenes formelle tilknytning til prosjektet, og i hvor stor grad de faktisk har vært aktive under prosessene<sup>3</sup>. Samtidig har det vært et mål å få informantene spredt mellom ulike hierarkiske nivå, og ulike berørte avdelinger. I praksis har dette resultert i at jeg har valgt ut 7-8 informanter i hver kommune, en til to politikere og resten administrativt ansatte i ledende stillinger. Disse kriteriene har også "automatisk" ført til at informantene finnes igjen i ulike typer styringsgrupper, referansegrupper eller arbeidsgrupper som har jobbet konkret med AB-prosjektet.

#### 1.4 Kildemateriale

Kildematerialet som brukes i oppgaven er basert på offentlige utredninger og rapporter. Enkelte "hvite flekker" i disse rapportene har jeg fått "fargelagt" ved hjelp av kontaktpersoner som jobber/har jobbet på departementsnivå. Videre er det brukt interne og offentlige dokumenter som er utarbeidet på det politiske og administrative nivå i de ulike kommunene, samt en del korrespondanse mellom kommunene og KS/BFD.

I tillegg har jeg fått anledning til å følge nettverksmøtene, hvor blant annet prosjektlederne fra hver kommune har deltatt, prosjektleder fra KS, og en faglig veileder fra Barnevernets utviklingscenter. Totalt har jeg fulgt to av disse samlingene, en i mars 1992, og en i mai 1993.

Informasjonsmateriale som KS produserer i samarbeid med BFD har også blitt gjennomgått.

Prosjektlederne i hver kommune er forpliktet til å rapportere, eller gjennomføre en form for selv-evaluering med jevne mellomrom. Disse rapportene sendes den overordnede prosjektansvarlige instans KS. I tillegg til disse rapportene har jeg gått gjennom offentlige og interne saksdokumenter i de ulike kommunene.

---

<sup>3</sup>Her har jeg fått hjelp av enkelte nøkkelinformanter

## KAPITTEL 2; TEORI

### 2.1 Vinkling av teori

Ut fra prosjekt-tittelen "Alternativ organisering av barnevernet," er det naturlig å forvente at det skal legges om til nye organisasjonsstrukturer i barnevernet i de ulike prosjektkommuner, -det skal utarbeides alternative organisasjonsløsninger i forhold til de eksisterende. Valg av teori vil derfor vinkles mot ulike forklaringer på strukturelle endringer, eller eventuelt strukturell stabilitet. Teorianvendelsen vil være kategoriserbar i den forstand at organisasjoner vil bli sett på som rasjonelle og naturlige system (Scott,1987).

Det rasjonelle perspektivet vil i all hovedsak basere seg på en antagelse om at de kommunale strukturelle endringene er et resultat av en bevisst og styrt endringsprosess, hvor prosjektorganiseringen formes ut fra ønsket om å nå visse mål. Organisasjonsendringene får i denne sammenheng en instrumentell karakter, og organisasjonene en rasjonell substans.

I det naturlige organisasjonsperspektivet vil prosjektorganiseringens formelle strukturer tones ned som forklaringsfaktor på de nye kommunale organisasjonsløsninger. De nye strukturene vil i dette perspektivet primært ses på som et resultat av kulturbestemte regler som er utviklet over lang tid. Uformelle grupper, sosialt samvær, trygghet og selvrealisering internt i og utenfor organisasjoner nedfelles i dette perspektiv i sosiale konvensjoner i og mellom ulike grupper. De nye strukturene avspeiler ekspressive og symbolske behov mer enn instrumentelle hensyn. Internt i organisasjoner vil rasjoalet bak strukturelle endringer kunne ses på som kontekstuellet betinget ut fra organisasjoners fortid. Selznick har utviklet dette resonnementet hvor organisasjoner utvikler distinkte verdier over tid, og blir det han kaller institusjonaliserte (Selznick,1957).

Strukturelle endringer kan også ses på som et resultat av etablerte myter i omgivelsene. Interessen her vil i særlig grad knyttes til strukturelle "oppskrifter" som er ment å gjennomføres innenfor rammen av, historisk sett, korte tidsperioder. Her vil også den analytiske tilnæringsmåten bygge på relevante deler av institusjonell teori, nærmere

bestemt Meyer og Rowans klassiske artikkel hvor organisasjonsendringer blir sett på som uttrykk for myter og seremoni.

### 2.1.1 Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektiv på organisasjonsendringer vil i denne redegjørelsen ikke reflektere noen enhetlig skoleretning eller posisjon innenfor organisasjonsteorien, men vil inkludere et sett av dels varierte retninger innenfor det rasjonelle organisasjonsperspektiv.

Organisasjoner betraktes i dette perspektiv som redskap for måloppnåelse, og organisasjoners formelle struktur kanalisere organisasjonsadferden i ønsket retning. Endringer er mulige å gjennomføre ved å manipulere med organisasjonens formelle struktur, og endringene ses på som et resultat av bevisste, planlagte og styrte prosesser (Christensen,1985).

Røttene til dette perspektivet går tilbake til klassiske økonomiske teorier, hvor beslutninger primært fattes på grunnlag av rasjonell kalkulasjon. Begreper som effektivitet, optimalitet, implementering og design har stått sentralt i dette henseende (Scott,1987). W. Taylor var en av hovedeksponentene når det gjaldt overføringen av dette tankegodset til organisasjonsforskningen, og han ses på som en av grunnleggerne av den såkalte Scientific Management-retningen. Tankegangen var her at en ved å analysere arbeidsoppgaver, og standardisere ulike handlingsprogram for hver enkelt arbeider, kunne organisasjoner oppnå maksimal profitt med minimal bruk av energi og ressurser. Incentiver og sanksjoner var virkemidler som lederskapet kunne nyttiggjøre seg for å fremme samsvar mellom den formelle struktur (f.eks. arbeidsinstrukser) og organisasjonsmedlemmenes adferd. Grunnlaget for å fatte beslutninger som sikret optimal effektivitet og profitt, var tuftet på at beslutningstakerne hadde oversikt over all relevant informasjon, de visste hva de ville (dvs. at målene var klare, konsistente og stabile (Hall,1987)) og effektene kunne predikeres gjennom rasjonell kalkulasjon.

Den absolutte mål-middel-rasjonalitet som Scientific-Management-tankegangen forutsatte, og som en også finner igjen i Max Webers idealtipe om byråkratiet (Weber,1982), ble gjenstand for en rekke kritiske innvendinger gjennom den såkalte Carnegie-skolen med Herbert Simon som grunnlegger. Sentralt i denne kritikken var nettopp de klassiske forutsetninger om aktørers fullkomne rasjonalitet. Særlig ble det pekt på at menneskene har begrensede evner til å skaffe seg den nødvendige oversikt over alle relevante handlingsbetingelser. Dette gjelder både innhenting av informasjon, analysering av denne, rangering av rasjonelle mål, og valg av de mest effektive virkemidler. Turbulente omgivelser er også et moment som vil gjøre det vanskelig å predikere rammebetingelsene for handling (Eriksen,1986). Ut fra denne kritikken ville det heller ikke være mulig å gjøre **optimale** valg i klassisk økonomisk forstand, og begrenset rasjonelle aktører må på et eller annet tidspunkt velge en løsning som er **akseptabel**, uten at en egentlig vet hvorvidt det finnes tilgang på bedre løsninger. Carnegie-skolen bidro i så måte til å raffinere beslutningsmodeller som bygde på fullkommen rasjonalitet, og poenget er at en må ta hensyn til individenes kognitive begrensninger, samt at en i beslutningsprosesser måtte kalkulere for en viss grad av **usikkerhet**.

Erkjennelsen av et slikt begrenset rasjonale er i ferd med å vinne solid innpass i organisasjonsforskningen, men som James March sier det, så har det tatt oss over tyve år å introdusere noen beskjedne elementer om begrenset rasjonalitet. Videre sier han at:

*"There is no particular reason to be sanguine about the speed with which our engineerings of choice will accept and refine the intelligence of ambiguity, but there is hope."* (March,1988:47)

I kjølvannet av Carnegie-skolens kritikk ble ikke bare enkelte forutsetninger om menneskers rasjonalitet moderert. Organisasjonsforskningen endret karakter fra å stort sett dreie seg om empiriske studier innenfor svært begrensede områder, til å bli mer opptatt av å utvikle **generelle prinsipper** for organisering. Dette innebar også at organisasjonsforskningen ble mer opptatt av hvordan det kunne være mulig å **design**e organisasjoner med hensyn på bedre ressursutnyttelse. Det var ikke lengere bare av interesse å undersøke og forklare organisasjoner rent deskriptivt. Gulick og Urwick

(1967) stod som sentrale pådrivere i denne retningen. Det ble utviklet en rekke prinsipper for organisering som vakte en rekke debatter. Særlig ble det reist kritiske innvendinger mot at prinsippene som ble utviklet var for lite presist formulerte. Til tross for dette, ble det oppnådd stor enighet om viktigheten av to prinsipper for organisering; **Koordinering og spesialisering** (Scott,1987:38). Hvordan organisasjoner tenkes spesialisert og koordinert, er også i dag to sentrale dimensjoner i all tenkning omkring organisasjons-struktur (Egeberg,1984).

#### 2.1.1.1 Betingelser for endringer: Hierarkisk styring og forhandlinger

Betingelsene for å kunne endre på organisasjoner gjennom hierarkisk styring, blir et spørsmål om å inneha autoritet og makt til dette i kraft av roller og posisjoner i systemet. I praksis vil dette innebære at slik styring vil domineres av det politiske og administrative lederskaps interesser. Den hierarkiske og autoritative fordeling av arbeidsoppgaver, autoritet, status og ressurser rettferdiggjøres ved at en peker på at slik fordeling bidrar til økt måloppnåelse og effektivitet (Brunsson og Olsen,1990). Legitimitet sikres ved å henvise til spilleregler, at formelle prosedyrer er fulgt, og at prosedyrene sikrer nøytralitet og likebehandling (Eckhoff og Jacobsen,1960). Å kontrollere endringsprosesser blir et spørsmål om kontroll over hvem som skal delta i disse endringsprosessene og hvilke interesser som skal involveres, hvilke mål endringene retter seg mot å oppfylle, hva som oppfattes som problemer og hvilke problemer som er relevante å ta hensyn til, hva som er "gode" løsninger, og ikke minst hvem som formelt anses å inneha bindende beslutningskompetanse.

Med Herbert Simon og hans kritikk mot det lukkede organisasjonsperspektiv, har det blitt utviklet beslutningsmodeller hvis mål er å fange opp betingelser for endringer i heterogene beslutningsmiljø. Endringer i det offentlige apparat involverer ofte aktører som er knyttet til ulike arbeidsområder eller segmenter av det offentlige apparat.

En måte å organisere endringsprosesser på er å sikre representativitet fra ulike forvaltnings-segmenter ved å opprette ulike former for kollegiale beslutningsorgan i form



av f.eks. styringsgrupper, arbeidsgrupper referansegrupper osv. hvor ulike interesser, holdninger og lojaliteter kan "brytes" mot hverandre (Christensen,1985). Målrealisering og valg av virkemidler vil i disse tilfeller være mulig, men det vil i utgangspunktet bare eksistere relativ klarhet og entydighet om hva som kan defineres som adekvate mål og midler. Måloppnåelse vil i disse tilfellene være av sekvensiell karakter, hvilket vil si at aktørene først prøver å oppnå A, deretter B, så C osv. til partene kommer til enighet. Betingelsene for drakamp, koalisjonsdannelser og kompromiss vil i disse tilfellene være til stede. Hierarkiske trekk vil imidlertid også kunne slå igjennom i disse tilfellene i form av politisk styring over det administrative apparat, eller at de kollegiale organene delegeres beslutningsmyndighet innenfor bestemte saksfelt. Kollegiene vil i disse tilfellene representere horisontal sammenbinding av hierarkiske strukturer på lavere nivåer, og vil på denne måten kunne fungere som koordineringsmekanisme mellom ulike segmenter for bestemte saker (På denne måten vil såkalt matriseorganisering kunne fremstå) (Egeberg,1984). Et betydelig styringspotensiale ligger også i at slike organ kan tillegges saksforberedende funksjoner og avgi forslag til politiske vedtak.

Graden av enighet, eller støtten for den løsning som til syvende og sist velges, vil kunne variere fra entusiasme og akklamasjon på den ene siden, til at minoriteter velger å bøye seg for et eventuelt flertall, alt etter i hvor stor grad de ulike beslutningstakere "sonderer terrenget" underveis i beslutningsprosessen. Jo større grad av forberedende samtaler og lodding av stemningen hos de involverte parter, jo større er muligheten for å justere preferansene mellom de ulike involverte parter mot et eventuelt konvergerende preferansepunkt. Betingelsene for det J.P. Olsen kaller "syntetisering av preferanser" vil avhenge av graden av sosial interaksjon (Olsen,1988:277).

I de tilfeller der det synes vanskelig å komme fram til enighet, vil deltakerne unngå klart definerte felles arenaer for beslutningsprosesser (Op.cit:286). Resultatet av dette kan være at enkelte deltakere etablerer andre arenaer for diskusjon og møtevirksomhet, eller at de systematisk unngår å involvere seg i beslutningsfatning som kan få konsekvenser for egen virksomhet. Deltakerne vil i disse tilfellene bevisst la enkelte typer problem og mulige løsninger gjøre "overflights," slik at en kan unngå oppmerksomhet og press til å fatte beslutninger i enkelte saker (Bachrach og Baratz, 1963; Hernes 1983). Eksempler

på dette kan være at enkelte sentrale aktører ikke møter opp i formelle beslutningsfora, og således kan bidra til at det ikke vil være mulig for de øvrige representanter å fatte bindende beslutninger. Et annet eksempel kan være at ulike forslag, løsninger, presentasjoner av ulike problem osv. bevisst unnlates å bli fanget opp av enkelte aktører. Selv om disse aktørene blir sett på som nødvendige for å få realisert bestemte typer endringer, inntar de bevisst en mest mulig reaktiv form for deltagelse. Resultatet kan bli at endringsprosessene stagnerer, eller at de stopper helt opp.

Betingelser for forhandling vil m.a.o. være tilstede dersom beslutningsprosedyrer struktureres på en slik måte at flere deltagere gis reelle muligheter til å fremme sine synspunkter, eller at de gis formell beslutningskompetanse i form av muligheter til å kunne støtte opp under, eller eventuelt obstruere forslag til vedtak.

#### 2.1.1.2 Endringsprosessers normative grunnlag

"Det politiske mennesket" er ikke bare opptatt av å maksimere egennytte på samme måte som det "økonomiske menneske," men det har også idéer og visjoner om det gode samfunn (Held, 1990). Dette er et poeng som anskueliggjør de genuine verdier knyttet til politisk virksomhet og ivaretagelsen av demokratiske idealer. I stikkordsform kan noen av de mest klassiske verdiene som har vært viet oppmerksomhet knyttes til graden av deltagelse i demokratiske beslutningsprosesser, rettssikkerhet, likebehandling, predikerbarhet, og at berørte parter høres og har reell innvirkning for beslutningsutfallet i bestemte sammenhenger. Samtidig blir målsettinger av denne grunn svært komplekse og sammensatte. Særlig gjelder dette når ulike verdier brytes opp mot hverandre, og hvor politiske prioriteringer på ett område vil få konsekvenser på andre områder. Eksempler på slike omdiskuterte verdier som ofte står i motsetningsforhold til hverandre er kravet til beslutningseffektivitet på den ene side, kravet om rettssikkerhet og likebehandling samt ønsket om bred politisk og eventuelt folkelig deltagelse i politiske prosesser på den annen. Videre kan nevnes spørsmål om flertallsstyrets grenser som på sin side har sammenheng med en nesten tidløs konstitusjonell debatt, og under hvilke betingelser flertallsstyre og hierarkisk gjennomføring kan oppfattes som legitime

prosedyrer (Egeberg, 1981). Forholdet mellom det politiske lederskap og det administrative fagpersonells innflytelse over politiske beslutningsprosesser kan også nevnes (Jacobsen, 1960).

Ønsket om å ivareta disse verdiene har satt det politiske styringssystem i en rekke spenningsforhold, og årsakene til dette kan blant annet forklares med at det politiske system er satt til å ivareta flere og tildels inkonsistente krav samtidig. Formelle strukturer og maktforhold, slik de f.eks. framkommer i den parlamentariske styringskjede gir et bilde av det formelle demokratiske rammeverk, men samtidig ligger det implisitt i disse strukturene "friarealer" for politiske diskusjoner og rasjonelle argumentasjonsutvekslinger hvor det vil være mulig å stake ut i hvilken retning en ønsker at samfunnet skal gå.

Disse arealene ivaretar potensialet for å fange opp noe av den kompleksitet som det politisk-administrative system bindes inn i. Samtidig er de strukturelle forholdene lagt til rette på en slik måte at den normative komponenten ivaretas, og kan knyttes til spørsmålet om hvilke hensyn som bør legges til grunn for offentlig institusjonsbygging og organisering med sikte på kollektiv problemløsning<sup>4</sup>.

Normativ politisk teori har i særlig grad vært opptatt av at beslutningsprosedyrer struktureres på en slik måte at de allment oppfattes som legitime. Hvordan beslutningsprosedyrer utformes vil følgelig ikke bare bli et spørsmål om "arkitektonisk" innsikt mhp. konstruksjon eller rekonstruksjon av formelle strukturer. Organisasjonsdesign og konstruksjon av beslutningsprosedyrer vil også avspeile normative trekk knyttet til politisk ideologi (Olsen, 1985).

Det instrumentelle perspektiv må i tillegg til de empirisk-teoretiske sammenhenger som kan systematiseres gjennom erfaringer med ulike virkemiddel-modeller, også ta høyde for å kople på politisk teori, slik at perspektivet også rommer denne normativ-teoretiske komponenten. Koblingen mellom normativ teori og instrumentelle modeller er nødvendig

---

<sup>4</sup>(F.eks. hvor langt bør staten gå mhp. inngripen i den private livssfære? Hva bør være det offentliges ansvar? osv.)

for på den ene siden å kunne ivareta demokratiske verdier, og herunder på hvilken måte en bør komme fram til og få agétt kollektive oppfatninger om ønskede tilstander. Instrumentelle modeller vil på sin side være uunnværlige dersom en ønsker å få sagt noe om hvordan og på hvilken måte disse tilstandene ønskes realisert (Egeberg,1989). Instrumentelle modeller er nødvendige for å skape grunnlag for praktisk handling, men vil som Egeberg sier det: "*være både utenkelige og betenkelige uten en normativ forankring*" (Egeberg,1989:24).

### 2.1.1.3 Oppsummering og noen noter til det instrumentelle perspektiv

Jeg har så langt forsøkt å redegjøre for ulike begrensninger ved, og ulike momenter som bør inkluderes i det instrumentelle perspektiv. Forutsetningene om det optimalt rasjonelle mennesket som i hovedsak handler innenfor lukkede organisasjonssystem, har i stor grad mistet sin relevans i forhold til forestillingen om det begrenset rasjonelle mennesket som også handler i åpne system og under relativt stor grad av usikkerhet. Forutsetningen om aktørers intensjoner eller rasjonale bak ulike handlingsvalg kan knyttes til økonomiske teorier og Taylors utlegning om parametrisk rasjonelle aktører. Simon la grunnlaget for teoretiske nyvinninger knyttet til sosiale handlinger og de strategisk rasjonelle aktører. Den normative komponent som er skissert kan knyttes til nyere tids argumentasjonsteori og Habermas' arbeide med det kommunikative rasjonalitetsbegrep.

Strukturelle endringer forklares i det instrumentelle perspektiv som et resultat av planlagte og bevisste prosesser. Med hensyn på hva som kan forklare slike endringer har jeg nevnt at det er et visst teoretisk grunnlag for å blant annet kunne konsentrere seg om formell organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og organisasjoners fysiske struktur (Egeberg 1992). Her er noe av essensen at en vanskelig kan designe organisasjoner uten å gå veien om noen av disse strukturvariablene (Egeberg 1989). For at disse variablene skal ha noe for seg med hensyn på substansielle effekter, er det imidlertid visse kriterier som må være oppfylt. For det første må variablene i tillegg til å være teoretisk begrunnet også være manipulerbare. Dette er et poeng som danner grunnlaget for selve styringspotensialet i formelle organisasjoner. I tillegg må variablene være

operasjonaliserbare, hvilket vil si at de kan "trekkes ned" fra et teoretisk nivå, til å kunne danne reelle muligheter for praktisk handling.

#### 2.1.1.4 Forventninger om funn ut fra det instrumentelle perspektiv

Prosjekter kjennetegnes ved at de er unike, komplekse, midlertidige og målrettede. (Christensen og Kreiner,1991) En må ut fra kriteriene til prosjektrettet virksomhet kunne anta at de nye kommunale formelle strukturene innenfor barnevernsfeltet er en konsekvens av bevisst design for å løse definerte problemer og oppnå fastsatte mål. Prosjektorganiseringen i kommunene vil bære preg av relativt stram strukturering både når det gjelder aktiviserings- og defineringsprosessene (March og Olsen,1979).

Endringer i formell organisasjonsstruktur vil kunne knyttes til et hierarkisk syn på lederskap og makt, hvor beslutningstakerne har myndighet til å kunne fatte autoritativt bindende beslutninger (Brunsson og Olsen,1990). I denne sammenheng vil en kunne forvente at aktiviseringsprosessen til en viss grad vil henge sammen med defineringsprosessen i den forstand at de forslag til endringer som defineres som **politiske saker**, vil fattes av det politiske lederskap, mens de endringer som defineres som **rene administrative saker**, vil overlates til det administrative lederskap (Christensen,1985).

I og med at det er flere kommunale etater i hver kommune som berøres av prosjektene, vil en kunne forvente at lederskapet fra de ulike etater involveres underveis i endringsprosessen og at de oppfatter denne prosessen som viktig både for sine respektive etater og for hele den kommunale virksomhet som er rettet inn mot barn og unge. Lederskapet vil innenfor hver enkelt etat være preget av homogenitet og lite spenninger, mens det mellom ulike etater vil kunne åpnes opp for forhandlinger og drakamp om hvilke organisatoriske løsninger som skal velges. Den organisasjonsmessige homogenitet vil ha sammenheng med organisasjonsmedlemmenes utdannings- og profesjonsbakgrunn og klarhet i oppgavestruktur (Christensen,1991). Betingelser for forhandlinger og drakamp vil være tilstede fordi endringsprosessen "komponeres" av sentrale aktører fra

ulike etater med ulik bakgrunn både hva gjelder arbeidsoppgaver og sosial biografi (Lægreid og Olsen,1978).

Samlokalisering eller spredning av de ulike etaters fysiske plassering vil også til en viss grad ha betydning for kontaktmønsteret mellom de ulike etater (Egeberg,1984). Her vil det kunne være rimelig å anta at sentrale aktører som deler kontorlandskap, sitter i samme bygning el.l. under endringsprosessen, vil ha hyppigere kontakt med hverandre enn de som i større grad er fysisk adskilt fra hverandre. Interaksjonsgraden mellom de ulike etater vil avta ved etatenes formelle "grenser," (Scharpf,1977), men fysisk struktur vil også kunne "slå gjennom" og ha betydning for interaksjonsgraden, mulige alliansedannelser osv. for å vinne kontroll over endrings-prosessen. Fysisk struktur vil kunne bidra til slike uformelle overenskomster i ansikt-til-ansikt-situasjoner. Lettere aksess til uformelle samtaler, drøftelser osv. vil også i større grad kunne synlig-gjøre eventuelle konflikter, men potensialet for preferansesyntetisering vil også kunne bli større (Olsen,1988).

Det vil også være rimelig å anta at endringsprosessen vil prioriteres høyt i form av tid og ressursbruk, og at prosjektene vil forankres relativt høyt på det administrative og eventuelt politiske nivå (Christensen,1991).

En må også kunne forvente at den **sentrale** prosjektorganisasjonen, dvs. BFD og KS, til en viss grad legger føringer for hvordan de kommunale strukturene blir seende ut. Både den sentrale og den lokale prosjektorganiseringen vil også til en viss grad være underlagt **politisk** styring og kontroll.

## 2.2. Organisasjoner sett på som naturlige system

Det institusjonelle perspektiv er en teori-retning hvor organisasjoner blir sett på som naturlige system (Scott,1987).

Organisasjoner betraktes ut fra evolusjonære prosesser, eller som organismer som responderer på og tilpasser seg indre og ytre forhold for å tilpasse seg et tilstrekkelig

eksistens- eller vekstgrunnlag. Ikke-instrumentelle mål som overlevelse og selvfastholdelse blir, under visse betingelser for organisasjonene eller deler av dem, et mål i seg selv.

Endringer i formell struktur kommer i etterkant av, og kan ses på som et resultat av sosialt konstruerte konvensjoner om hvilke grunnleggende oppfatninger, idéer, interesser, normer og verdier som ønskes ivaretatt.

I dette perspektivet lever med andre ord organisasjoner i stor grad sitt eget liv, og deres målrettede virksomhet ses på som et produkt av naturlige, uintenderte og uplanlagte historiske utviklingsprosesser. Organisasjoner utvikler og endrer seg langsomt i den retning som er best egnet til å ivareta allerede eksisterende "selvutviklede" interesser eller egenskaper (Hedberg et.al,1976). I løpet av denne utviklingsprosessen utvikler organisasjonene verdier og normer som organisasjonsmedlemmene i stor grad identifiserer seg med.

## 2.2.1 Institusjonell teori

### 2.2.1.1 Selznick's institusjonelle variant

Selznick introduserte et skille mellom organisasjoner og institusjoner, hvor nettopp det sentrale poeng var at institusjoner kjennetegnes ved at medlemmene er "infusert av distinkte verdier," og at disse institusjonene er et naturlig produkt av sosiale behov og krav (Selznick,1957:5). Slike **institusjonaliserte verdier** forklares i stor grad ut fra menneskers sosiale egenskaper. Mennesker identifiserer seg med sine respektive organisasjoner og de blir avhengige av dem (Perrow,1986:167). De har derfor spesiell interesse av å beskytte arenaer som er mer enn organisasjoner i vanlig teknisk-økonomisk forstand. De er institusjonelle arenaer som ivaretar menneskers personlige interesser og selvutfoldelse. Organisasjoners formelle struktur fortøner seg derfor som en refleks, eller som en del av den **sosialt etablerte** struktur (Scott,1987).

Effektene av at organisasjoner institusjonaliseres, er for det første at institusjoners virksomhet i betydelig grad styres av kulturbestemte regler som er etablert over tid, og som etterhvert blir manifestert i handlingsrutiner (Brunsson og Olsen,1990). Institusjonaliseringsprosessen skaper stabilitet, kontinuitet og forutsigbarhet i organisasjoner, samt at handlinger lettere kan samordnes på en effektiv måte. På den annen side skaper denne prosessen gjerne treghet eller friksjon i forhold til raske reform- eller reorganiseringsforsøk (Op.cit;15). Særlig gjelder dette endringsforsøk som i stor grad bryter med institusjonaliserte verdier eller den koordinerende praksis som fra før av er etablert i organisasjoner. Organisasjonene aktiviserer i disse tilfellene forsvars-system for å hindre at andre verdier og normer trenger inn. Fastholdelse av integritet, uformelle relasjoner, etablerte kommandolinjer og rutiner, er eksempler på slike distinkte trekk som organisasjonen naturlig vil verne om.

I denne institusjonelle varianten vil endringer i omgivelsene som bryter med institusjoners identitetsgrunnlag primært støtes bort, og på grunn av institusjoners innebygde trege endringstakt, vil denne type endringer oppleves mer krisebefengt jo større endringene er, og jo mer de er preget av en spontan karakter.

Det vil likevel kunne tenkes at det oppstår gradforskjeller mhp. institusjoners tilpasningsevne. Dersom betingelsene for overlevelse endres radikalt, og disse endringene representerer markante brudd i forhold til det allerede etablerte normgrunnlag, vil det være rimelig å anta at institusjoner i første omgang vil vende de mest "tykkhudede" deler av seg mot omgivelsene for å hindre "perforering" og infusjon av uønskede "medikamenter." I andre tilfeller vil institusjoner vende mer semipermeable organer mot omgivelsene, slik at enkelte deler av omgivelsene slippes gjennom, mens andre stenges ute. En tredje variant er at en del av omgivelsene i sin helhet slipper gjennom og "fordeles" i hele institusjoner eller bare deler av dem. Med andre ord vil endringsforsøk som "matcher" etablerte verdier ha høyt potensiale for å bli tatt opp i institusjoner. De foregår vanligvis hyppig og rutinemessig (March,1981), og synliggjøres eller uttrykkes gjerne gjennom formelle målsettinger eller strukturer.



Graden av tilpasning vil kunne variere på et kontinuum fra total frastøting til total tilpasning. Et relevant spørsmål i denne sammenhengen vil likevel være hva slags tilpasninger det her vil være snakk om, hvorvidt de representerer endringer for institusjonen, og hvordan disse endringene kommer til uttrykk, når graden av tilpasning til en viss grad proposjonalt vil følge graden av "verdi-matching" mellom organisasjon og omgivelser. Spørsmålet har med andre ord å gjøre med hvordan organisasjoner rent faktisk **responderer** på endringer i omgivelsene, og hvordan er det mulig å peke på organisatoriske variasjoner før og etter slike naturlige tilpasningsprosesser?

Med utgangspunkt i Meyer og Rowans artikkel om "formell struktur som myter og seremoni i institusjonaliserte omgivelser, evner organisasjoner å tilpasse seg nye betingelser i omgivelsene, til tross for at disse betingelsene helt eller delvis bryter med organisasjonens etablerte normer og verdier (Meyer og Rowan,1977). Hvordan organisasjoner tilpasser seg i disse tilfellene og hva som kan indikere slike endringer vil blant annet kunne gjøres ved å se nærmere på hva endringer i omgivelsene er, og hvorvidt endringer i omgivelsene også kan ha betydning for hvordan enkelte typer organisasjonsformer finner veien inn i, og etableres i organisasjoner.

### 2.2.1.2 Meyer og Rowans institusjonelle variant

#### 2.2.1.2.1 Hvordan oppstår myter?

Meyer og Rowans teoretiske utgangspunkt om hvordan myter oppstår, bygger på Berger og Luckmann's resonnement om sosial konstruksjon av den objektive virkelighet (Berger og Luckmann,1967). Denne objektive virkelighet formes gjennom tre faser: eksternalisering, objektivisering og internalisering. Poenget her er at gjennom sosial interaksjon vil det over tid oppstå en felles definisjon, eller en kognitiv base som etableres som målestokk eller standard for objektive sannhetskriterier. Under internaliseringsprosessen etableres en objektiv forståelse som etterhvert blir tatt for gitt, får en allmen utbredelse, og som framkommer i det Zucker kaller "regellignende sosiale fakta" (Zucker 1987). Slike regel-lignende sosiale fakta danner grunnlaget for det Meyer og Rowan kaller

myter, og betegnelsen for den prosess som fører fram til slike myter samles i et "sekkebegrep" som kalles **institusjonaliseringsprosess**. Denne fortolkningen eller institusjonaliseringsprosessen finner sted både i omgivelsene og i institusjonene. Institusjonelle trekk oppfattes som objektivt sanne i omgivelsene, og institusjonene tror på dem. Meyer og Rowan sier at institusjoner derfor handler i "god tro." Myter blir da myter fordi de ikke kan testes objektivt, men de er sanne fordi de blir trodd på, og de er rasjonelle fordi de har en regelform som spesifiserer prosedyrer som er nødvendige for å oppnå en gitt hensikt (Scott,1987:114).

Institusjonaliserte myter i omgivelsene vil over tid kunne vinne innpass i organisasjoner, og vil av organisasjonsmedlemmene etterhvert kunne oppfattes som objektivt gitte standarder for hva som er naturlige, meningsfulle eller gode handlingsregler. Slike omgivelsesdeterminerte myter kobles gjerne opp mot begrepet **institusjonaliserte omgivelser**. Med det teoretiske utgangspunkt som er skissert vil det videre være relevant å spørre om på hvilken måte og hvorfor begrepet "institusjonelle omgivelser" kan være fruktbart å bruke i en analytisk sammenheng, og om det eksisterer empiriske eksempler fra offentlig virksomhet som det er mulig å vise til her?

#### 2.2.1.2.2 Institusjonaliserte omgivelser

Begrepet institusjonaliserte omgivelser kan bidra til å fange inn hvordan forholdet mellom institusjoner og deres omgivelser kan påvirke reformforsøk og endringsprosesser. I det norske politisk-administrative system er den kommunale virksomhet ofte gjenstand for innsyn fra andre organisasjoner i omgivelsene, f.eks. fylkeskommune eller stat. Ulike deler av omgivelsene vil også prøve å endre på organisasjoner i sin helhet, eller bare i enkelte deler og på visse saksområder i f.eks. en kommune. Omgivelsene bærer også ofte med seg begrunnelser for hvorfor f.eks. nye styrings-system bør innføres, hvilke problemer som kan løses og på hvilken måte de kan løses. Slike "virksomhets- eller strukturpakker" brukes gjerne som målestokk av viktige deler av omgivelsene for å vurdere om organisasjoner anvender sine ressurser på en rasjonell, effektiv eller moderne måte (Brunsson og Olsen,1990). Disse målestokkene, som gjerne konstrueres av

offentlige eller private konsulentfirma eller interesseorganisasjoner, betegnes gjerne som institusjonelle trekk i omgivelsene eller institusjonaliserte standarder (Røvik,1993).

Eksempler på slike trekk i det norske forvaltningssystem kan være introduksjon og påfølgende innføring av virksomhetsplanlegging, eller kvalitetssikring som synes å være på vei inn for øyeblikket. I norske kommuner kan nevnes idéen og ønsket om mer spesialisering og kompetanse i ulike kommunale enheter, og derpå innføring av hovedutvalgsmodeller. I perioden 1981 - 86 byttet 91% av landets kommuner ut det gamle nemd-systemet til fordel for det som kalles hovedutvalg (Røvik,1993:1). Eller - slik tendensene peker for øyeblikket, hvor tverrsektorielt samarbeid, eller desentralisering og delegering i kommunesektoren introduseres for fullt, og ser ut til å føre til overgang fra hovedutvalgsmodeller til henholdsvis funksjons- eller områdemodeller for de fleste av landets kommuner (Op.cit).

For de organisasjoner som har valgt slike oppskrifter for "gode, moderne eller effektive" prinsipper for organisering, er et "minste felles multiplum" for disse empiriske observasjonene at kimen til disse oppskriftene kan tilbakeføres til bestemte deler av omgivelsene. I tillegg spres slike oppskrifter relativt raskt mellom flere organisasjoner (isomorfe prosesser), og det er dette som kjennetegner det Meyer og Rowan kaller rasjonaliserte myter. Disse mytene kjennetegnes nettopp ved at de har en form for regellignende karakter og allmen utbredelse (Meyer og Rowan, 1977). Ett eksempel på dette kan også hentes fra Sverige, hvor 2/3-deler av de statlige kontorer i perioden 1980-1985 forandret eller skiftet ut det tradisjonelle tre-taggede krone-symbolet med moderne logotyper som kunne assosieres med private selskap og markedsorientert virksomhet (March og Olsen,1989:104).

Institusjonaliserte omgivelser kan med andre ord påvirke endringsprosesser i offentlig sektor både hva gjelder endringer i formell struktur (slik eksemplet fra endringene i norske kommunestrukturer viser) og endringer som mer eksplisitt kan knyttes til ekspressive eller symbolske organisatoriske uttrykksformer (slik eksemplet fra den svenske statsforvaltningen viser).

I forhold til problemstillingen i oppgaven blir det nå av interesse å redegjøre for hvilke **strukturelle effekter** institusjonaliserte omgivelser kan få for organisasjoner, gitt ulike betingelser for endring.

#### 2.2.1.2.3 Strukturelle effekter av myter

Årsaken til at myter kan relateres til organisasjoners formelle strukturer, har å gjøre med de isomorfe prosesser som oppstår mellom omgivelser og institusjoner. Organisasjoner blir isomorfe gjennom tvang og press, frivillig imitasjon grunnet usikkerhet, og gjennom normativ imitasjon (DiMaggio og Powell, 1991). Slik normativ imitasjon har å gjøre med at institusjonaliserte deler av omgivelsene bidrar til å skape visse forventninger om adferd i f.eks en spesiell yrkesgruppe. Slike sosiale normer har som Elster sier det "*a grip on the mind*," og overtredelse av slike normer vil vekke sterke negative følelser hos overtrederen selv og hos andre mennesker (Elster, 1989:100).

Drivkreftene bak slike isomorfe prosesser kan knyttes til det konformitetspress som organisasjoner utsettes for når det oppstår institusjonaliserte endringer i omgivelsene. Et slikt konformitetspress oppstår når endringer i omgivelsene fører til ubalanse mellom organisasjon og viktige deler av dens omgivelser. Poenget her er at en slik divergens gjør seg gjeldende i det March og Olsen kaller "*some degree of mismatch between an environment and the institution existing in it*" (March og Olsen, 1989:55). Det tilpasningspresset som organisasjoner utsettes for kan være struktur-, prosedyre- eller personellorientert, og alle variantene kan tenkes å slå ut i ulike former for strukturell imitering mellom institusjoner og institusjonaliserte oppskrifter i omgivelsene (Scott, 1987).

Spredningen av f.eks. organisasjonsmodeller vil være mer framtrødende i organisasjoner som samhandler innenfor samme organisasjonsfelt, og når organisasjonene i høy grad bærer preg av usikkerhet (Di Maggio og Powell, 1991). Ved overføring av slike modeller tenderer institusjoner mot å fange opp strukturelle løsninger fra omgivelsene - samtidig som de er opptatt av å beskytte sine kjerneaktiviteter og den opprinnelige struktur mot

endringer. I praksis fører dette til at de opprinnelige **operative** dyp-strukturer beholdes, mens de nye mytepregede strukturer fremkommer i organisasjoner som metastrukturelle elementer (Meyer og Rowan,1977). For å sikre legitimitet, at man er i takt med tiden, effektiv, innovativ, endringsvillig osv, utvikles organ eller "linkstasjoner" hvor institusjoners "ansikt utad" kommer til uttrykk gjennom presentasjoner av disse importerte metastrukturelle elementene. Slike presentasjoner formidler gjerne organisatoriske endringer overfor omgivelsene gjennom snakk, navneendringer og symbolbruk (March,1980). Organisasjonsendringene manifesterer seg nødvendigvis ikke i nye eller endrede handlingsrutiner for "fotfolket," men snarere i nye sett av slike metastrukturelle element. For å være litt metaforisk kan en her si at disse strukturene er å sammenligne med en form for "kameleon-funksjonalisme," hvor tilpasningen gir utslag i endrede farger og mønster i skinn, men ikke i organisasjonenes fysiologi og sinn. Logikken her er at institusjonelle omgivelser og prosesser også fører til institusjonelle effekter, kalt myter.

Potensialet for at det genereres slike metastrukturelle elementer i organisasjoner vil være større, jo mer avhengige organisasjoner er av å tilpasse seg endringer i omgivelsene for å overleve. Eksempler på slike "avhengighetsfaktorer" kan som tidligere nevnt være å sikre den nødvendige legitimitet, men endringer i omgivelsene som truer eller har annen stor betydning for organisasjonens **ressursbeholdning** vil også kunne tenkes å gi "gunstige" betingelser for voksteren av slike metastrukturer. I disse tilfellene vil organisasjoner i betydelig grad "sense" endringer i omgivelsene, og relativt raskt tilpasse seg de nye vilkårene.

For det andre vil det kunne tenkes at organisasjoner som i stor grad er institusjonalisert i Selznick's forstand, i særlig grad vil være ømfintlig for å ta til seg myter dersom avvikene mellom disse institusjonene og omgivelsene er store. Meyer og Rowan åpner her opp for at organisasjoner, gjennom å etablere flere sett strukturer, er i stand til å tilpasse seg endringer i omgivelsene samtidig som deres opprinnelige verdier og kjerneaktiviteter beskyttes og opprettholdes.

Et tredje moment som kan nevnes, er at i de organisasjoner hvor det eksisterer relativt uklare mål, og hvor det produseres vanskelig kvantifiserbare produkter, vil potensialet

for myteskaping og ferniss være større. Bakgrunnen for dette resonnementet har å gjøre med de problemer som oppstår dersom legitime målestokker i omgivelsene er relativt enkelt kvantifiserbare, mens organisasjoners produktive virksomhet på samme tid og i større grad er orientert mot kvalitative aspekter som f.eks. forsvarlig saksbehandling.

### 2.2.2 Kombinasjoner av Selznick's og Meyer og Rowans naturlige organisasjons- perspektiv sett i lys av noen instrumentelle trekk.

I de senere arbeider som er gjort av Selznick, åpnes det opp for at enkelte trekk som bryter med institusjoners normer og identitet likevel kan finne veien inn i, og plass i institusjoner. Det instrumentelle elementet her er at det administrative lederskap gjennom å fatte kritiske avgjørelser til en viss grad kan designe utviklingen i institusjoner. Ved å definere og forsvare bestemte normer og verdier åpnes det her opp for et noe mer styringsoptimistisk perspektiv<sup>5</sup>.

Dette resonnementet vil kunne ses i sammenheng med hvilken betydning forandringer i omgivelsene som bryter med institusjoners identitet, vil ha for deres evne til rasjonell læring. Her vil det kunne tenkes et kontinuum fra "akutt" **utstøting** (som i Selznick's tidligere variant) eller "innkapsling" på den ene side, til grundig **rasjonell** vurdering, testing og tilpasning til institusjonens allerede eksisterende ideologi og praksis på den annen side. Utstøting kan skje ved at institusjoner returnerer, eller i klartekst overfor sine omgivelser, forkaster forslag til organisatoriske endringer, eller at de kapsler inn disse trekkene ved f.eks. å registrere og arkivere skriftlig materiale om endringsforslag "på mørkeloftet" eller ved å plassere forslagene i permen merket "diverse."

I de tilfeller hvor endringer i omgivelsene kjører organisasjoner i en slik posisjon at de neppe vil overleve uten å tilpasse seg nok så radikalt, har Selznick også åpnet opp for

---

<sup>5</sup>Ressonementet her ligger forøvrig nært opp til de prinsipper som ligger til grunn for design av organisasjonskultur. Også her kan lederskapet påvirke tankemodeller ved å velge ut verdier, normer, ritualer og myter, som i sin tur fremheves som særlig sentrale for gjeldende organisasjon (Larsen, udatert).

at organisasjoner kan overleve slike kriser gjennom såkalte koopteringsprosesser (Selznick,1949). Her er poenget at organisasjoner pakker eksterne elementer i omgivelsene inn i sine egne beslutningsstrukturer, og den nødvendige legitimitet og støtte fra f.eks. politisk hold, kan oppnås gjennom en slik bevisst strategi (Scott,1987;66).

I de tilfeller hvor endringer i omgivelsene forsøkes tilpasset ut fra instrumentelle hensyn, kan adopsjonsfenomenet i **myte-varianten** kunne tenkes forklart ut fra den enkle logikk at det kan være lettere å designe organisasjoner dersom det står alternative modeller til "disposisjon," og at disse modellene ut fra rasjonelle vurderinger, testing, prøving og feiling, representerer bedre alternativ i forhold til de eksisterende. Graden av adopsjon vil med andre ord i disse tilfellene ikke utelukkende henge sammen med contingency-teoretikernes forutsetning om at organisasjoner må være i likvekt med sine omgivelser i form av strukturell likhet. Frikommuneforsøkene er et eksempel på at de kommunale strukturer, i utgangspunktet kan designes i **relativt** frie former uten at omgivelsene kan betraktes som primat for hver enkelt kommunes valgte organisasjons-struktur<sup>6</sup>. Omgivelsene kan i så måte tenkes å innby til strukturelle **variasjoner** i ulike kommuner så vel som strukturelle likhetstrekk.

Utstøtings- eller innkapslingsfenomenet vil i myte-varianten bare være mulig dersom gjeldende institusjoner er i stand til å takle det konformitetspress som de utsettes for fra institusjonelle trekk i omgivelsene. Dersom utstøting ikke er mulig, vil organisasjoners respons på slikt konformativt "trykk," være at det utvikles ekstra sett av strukturer som bidrar til å legitimere organisasjoners virksomhet. Her kan det likevel tenkes at enkelte instrumentelle trekk i tilpasningsprosesser kan gjøre seg gjeldende. Under den forutsetning at organisasjoners lederskap kjenner til **nødvendigheten** av å tilpasse seg institusjonelle trekk i omgivelsene, åpnes muligheten for å kunne **designe** egen struktur og aktiviteter med det mål for øye å reflektere myter i omgivelsene. Gjennom å bevisst **dekoble** flere sett strukturer, er det mulig å møte inkonsistente krav fra omgivelsene,

---

<sup>6</sup>Hvilke utslag denne friheten får i praksis er selvsagt en annen diskusjon, men **betingelsene** for strukturelle variasjoner f.eks. mellom stat og kommuner, og mellom forsøkskommunene må kunne sies å være til stede.

samtidig som organisasjonens opprinnelige operative struktur beholdes. Til forskjell fra Meyer og Rowans perspektiv handler i disse tilfeller ikke organisasjoner lengre i "god tro" hvor man mer eller mindre ubevisst tilpasser seg inkonsistente krav, men man har med strategisk handlende aktører å gjøre.

I enkelte tilfeller vil omgivelsene kunne være sammenvevd med institusjonene i så stor grad at institusjonene i betydelig grad tvinges til å signalisere den til enhver tid gjeldende ideologi og funksjonsmåte. Dette kan f.eks. være rutiner som bygges inn i endringsprosesser, hvor institusjoner må gi tilbakemelding, fortløpende oppgi "status," eller evaluere endringstakt og endringsmåter til sentrale deler av omgivelsene. Et noe intrikat spørsmål i forhold til ovennevnte resonnement, vil derfor være hvordan slikt "doubletalk og hykleri" kan gjennomføres dersom endringsprosesser i betydelig grad styres, kontrolleres og eventuelt evalueres fra deler av omgivelsene. Her vil det også kunne tenkes at det vil være mulig å bevisst designe slike "linkstasjoner" som tidligere nevnt utvikles naturlig. Deler av organisasjonen vil da framstå som formidler mellom organisasjon og omgivelser, slik at en gjennom rasjonell fortolkning av interne prosesser oversetter egne aktiviteter i pakt med f.eks. omgivelsenes "merkelapping," begrepsbruk og "grammatikk."

En ytterligere alternativ instrumentell fortolkning av myteperspektivet, er at sentrale aktører i endringsprosesser ønsker å operasjonalisere eksisterende myter. Ledere i organisasjoner kan bli grepet av **handlingspotensialet** i mytene. Ved å kople eventuelle operasjonaliserbare elementer i mytene med organisasjonens instrumentelle aktiviteter, kan lederskapet befeste egen posisjon internt, og samtidig vise til reelle endringer overfor sentrale deler av omgivelsene.

Når organisatoriske tilpasningsprosesser ses på som et resultat av konformativt press, kan logikken her også snus på hodet og ses i lys av instrumentell myteskaping i organisasjoner. En kommune kan f.eks. **rent faktisk** tilpasse seg institusjonelle trekk i omgivelsene, men samtidig signalisere overfor omgivelsene at de er **unike**, og slettes ikke **like** deler av omgivelsene (Røvik,1993). Anseelse, respekt og legitimitet kan på denne måten oppnås ved at en bevisst genererer myter for å bli betraktet som innovativ foregangskommune, pioner-kommune eller at en har "brøytet veien" for det store



hopetall av kommuner som på sikt vil komme etter i endrings-arbeidet (Rose,1991). Strukturelle endringer vil her ses på som et resultat av naturlige tilpasningsprosesser, mens myte-skapingen i første rekke dreier seg om å få etablert forestillinger om at kommunene er unike og har hevd på spesielle typer organisasjonsformer. Slike myter kommer til uttrykk ved at kommuner "merkelapper" egne organisasjonsformer ved å ta i bruk ord og begreper som bryter med omgivelsenes begrepsapparat.

### 2.2.3 Forventninger om funn ut fra det institusjonelle perspektiv

Gjennomføringen av AB-prosjektet i de ulike kommunene er av en slik karakter at det vil kreves samarbeid og aktiv oppslutning mellom det kommunale politiske og administrative nivå, og mellom ulike etater og profesjonsgrupper på det kommunale administrative nivå. Ut fra Selznick's naturlige variant, vil både pådriverne av reorganiseringsprosessene og de som berøres av alternative strukturer tenke og handle innenfor en institusjonsbasert verden (Brunsson og Olsen,1990). Ut fra disse betingelsene vil det kunne forventes at det blir vanskelig å få gjennomført et endrings-konsept som tilfredsstillende f.eks. både barnevernets, PP-tjenestens og helsesøstertjenestens ulike behov og krav på samme tid. Enkelte enheter i den kommunale organisasjon vil gjøre motstand mot større eller mindre deler av de endringsforslag som presenteres i løpet av endringsprosessen. Motstanden vil kunne ses på som et resultat av vanetenking eller forsvar for institusjoners "vesen," og at endringsforslagene til en viss grad bryter med institusjonenes autonomi og "profesjons-sfære." I de enheter hvor endringsforslagenes ideologiske grunnlag "matcher" med enhetenes allerede eksisterende ideologier, vil en kunne forvente mindre motstand, og strukturelle endringer vil kunne ses på som et resultat av adopsjons-mekanismer.

I de tilfeller hvor deler av kommunesektoren ikke er i stand til å støtte fra seg endringsforslag som bryter med deres identitetsgrunnlag, vil det kunne forventes at Meyer og Rowans naturlige organisasjonsperspektiv vil være relevant. Her vil de berørte deler av kommunen utvikle flere sett strukturer, prosesser og ideologier. De meta-strukturelle elementene som utvikles er nødvendige for å opprettholde eller skape den

nødvendige legitimitet overfor viktige deler av omgivelsene - f.eks. KS og BFD. Institsjonaliserte omgivelser, eller de legitime standarder som skapes i omgivelsene, vil finnes igjen i kommunene i form av myter.

I og med at KS og BFD har fulgt prosjektene rimelig tett, og bygd inn rutiner for tilbakemelding, evaluering osv, vil en kunne forvente at betingelsene for myteskaping og dekobling på det **administrative nivå** ikke vil være til stede i noen særlig grad. Konsekvensen av dette vil imidlertid være at konformitetspresset øker i retning av å få operasjonalisert institusjonaliserte trekk i omgivelsene, og visse deler av omgivelsene vil i betydelig grad kunne slå inn som forklaringsfaktor mhp. de nye organisasjonsstrukturene. Dersom disse betingelsene er til stede, vil strukturelle likhetstrekk mellom kommunene kunne forklares ut fra de isomorfe prosesser som oppstår i kjølvannet av konformativt press.

Når det gjelder beslutninger som krever politisk behandling i kommunene, vil omgivelsene neppe kunne sammenveves i så sterk grad som tilfellet vil være på det **administrative nivå**. Her er logikken at en viss form for "hybridisering" mellom "ikke-politiske" omgivelser og det **administrative nivå** vil være mulig, mens lignende prosesser neppe kan utvikles i like sterk grad mellom mindre politiserte omgivelser (omgivelser som f.eks. ikke kan knyttes direkte til de sentralt folkevalgte politiske organ) og det lokale **politiske nivå**. Dersom dette resonnementet er holdbart, vil en kunne forvente at konformitetspresset fra KS ikke vil slå inn i like sterk grad overfor de kommunalpolitiske folkevalgte organ. Lokalpolitiske tradisjoner og demokratiske ideal vil legge betingelsene til rette for mindre grad av sammenveving mellom det kommunalpolitiske nivå og omgivelser, og følgelig vil betingelsene for konformativt press bli moderert. På den annen side vil begrenset innsyn og muligheter for omgivelses-drevet instrumentell styring av de lokal-politiske organ kunne øke potensialet for generering av myter i disse politiske fora.

Enkelte instrumentelle trekk i det institusjonelle perspektiv vil også kunne tenkes å slå gjennom som forklaringsfaktor mhp. de nye organisasjons-strukturer. At f.eks. BV støter fra seg forslag til strukturelle endringer vil kunne ses på som et resultat av at de som

berøres av endringsprosessene har større innsikt på sine respektive fagområder enn de som utarbeider forslag til endringer (Brunsson og Olsen,1990). Denne innsikten er ervervet gjennom lang tids læring, hvor det gjennom prøving og feiling er utviklet prinsipper for koordinering av kompleks praksis (Røvik,1993). Her er logikken at BV og eventuelt helsesøstre og PPT ut fra instrumentelle hensyn ikke vurderer endringsforslagene som et bedre alternativ i forhold til det eksisterende. Strukturene som eksisterte i de ulike kommunene før AB-prosjektet startet opp, vil i disse tilfellene i betydelig grad kunne forklare både strukturelle likhetstrekk og variasjoner.

### 2.2.3.1 Ytterligere vinkling av teori og forventninger om funn

AB-prosjektet vektlegger nødvendigheten av stor lokal autonomi. Dersom dette også gjennomføres i praksis, vil en ut fra det instrumentelle perspektiv kunne forvente at kommunenes variasjoner i struktur i stor grad skyldes hensyntagende til varierte problemer og behov, ulike lokale mål og ulik lokal organisering i de ulike kommunene under endringsprosessene. Disse variasjonene vil en kunne forvente både på det politiske og administrative nivå. Likhetstrekkene vil på sin side være et resultat av at prosjektet er rettet inn mot samme type klientell (Gulick,1984), dvs. utsatte barn og unge. Likhetstrekk vil også kunne forklare med at kommunene står overfor samme typer problem som på sin side krever samme type løsninger.

I det institusjonelle perspektiv vil en ut fra Selznick's variant kunne forvente at kommunene i liten grad vil endre på allerede eksisterende strukturer. Dette har sammenheng med at stor grad av lokal autonomi innebærer mindre innslag av forpliktelser om valg og iverksetting av gitte løsninger fra sentrale deler av omgivelsene. Institusjonene vil i første rekke skjele til løsninger som baseres på egenproduserte problemoppfatninger og fortolkninger som i stor grad vil være kontekstuellet betinget. Organisasjoner vil også i mindre grad være **avhengige** av å endre seg i retning av gitte løsninger. Ulike eksterne løsningsforslag vil i så tilfelle ikke ha avgjørende relevans med hensyn på valg av strukturelle løsninger i kommunene, - ganske enkelt fordi de ikke

innebærer noen potensiell trussel for organisasjonens ressursbeholdning (DiMaggio og Powell,1991).

I myte-varianten vil de drivkrefter som kan knyttes til strukturell konformitet (Di Maggio og Powell,1992), presse institusjonene til å endre seg til tross for at de formelt sett står nok så fritt til å utvikle løsninger som er basert på lokal tilpasningslogikk eller eksperimentelle forsøk. Her kan det f.eks. tenkes at kommunene vil utsettes for profesjonsdrevet konformitetspress fra den sentrale prosjektledelse, dvs. KS og BFD. Endringer i formell struktur vil her kunne ses på som responser for å reflektere myter i omgivelsene. Betingelsene for spredning av "oppskrifter" vil også være tilstede i og med at de tre kommunene deltar i nettverks-samlinger som er etablert av den sentrale prosjektledelse.

### KAPITTEL 3; HISTORISKE UTVIKLINGSTREKK

Begrepene barn og barnevern har opp gjennom tidene vært knyttet til ulike sett av verdier og fortolkninger, og er det fortsatt. I dette kapittelet vil jeg i grove drag skissere barnevernets historie, og på slutten ender jeg opp med en redegjørelse av hvordan barnevernet er organisert i dag.

#### 3.1 Hva er barnevern?

Juridisk defineres alle som ikke har fylt 18 år som barn, og formelle vedtak etter barnevernsloven kan ikke fattes etter denne aldersgrense. Likevel kan tiltak opprettholdes frivillig fram til fylte 20 år (Ot.prp.nr.44(1991-92)). De barna som registreres av barnevernet er anonyme, og for offentligheten bare synlige som tall i offisiell statistikk. I utvalgte barnevernssaker har pressen i den senere tid også presentert ulike kasus i en noe mindre anonym form, men det som alltid er vanskelig å få rede på, er barnas forhistorie og hvordan det kom til å gå dem videre.

I en av landets mellomstore kommuner, ble det laget en oversikt over de 66 saker med 104 barn kommunen hadde kontakt med. Vanskjøtsel og understimulering var blant annet noen av de momenter som dannet grunnlag for at barna ble registrert i barnevernet. Bastøe (1991:11 flg.) har illustrert noen av disse sakene:

- 1) 2 barn 4 og 11 år  
Begge foreldre sprøytenarkomane, godt kjent av politiet. Store problemer med eldste barn, sterke symptomer hos yngste.
- 2) 1 barn 8 år  
Enslig mor, barnevernssak gjennom flere år, stort alkohol og pillemisbruk. Barnet må plasseres i fosterhjem. Mistanke om incest. Flyttet til annen kommune. Saken overført.

- 3) 1 barn 6 år  
Plassert i fosterhjem. Avvisning fra biologiske foreldre fra før 1 år gammel. Tilsyn og oppfølging.
- 4) 2 barn 3 og 5 år  
Separerte foreldre med store psykiske problemer. Hasjmisbruk hos begge. Språkproblemer og sterkt skadede barn.

Disse eksemplene illustrerer ulike momenter som blir tillagt vekt når barnevernet kobles inn. Dersom en sak går videre, og det blir igangsatt tiltak, vil barna kunne bli tatt hånd om av mange ulike institusjoner og profesjoner. I St.meld. nr.72(1984- 85), er det hentet ut eksempel fra en undersøkelse av de barna som kom dårligst ut av det med hjelpeapparatet. Jeg vil gjengi dette eksemplet nettopp fordi det i praksis viser hvor kompleks en barnevernssak kan være både med hensyn på profesjons- og institusjonspluralisme.

*"17. Gutt*

*Vanskelig oppvekst. Far meget ustabil i arbeid, flere dommer og fengselsopphold på grunn av tyveri og alkoholmisbruk. Far meget brutal under rus. Familien har flyttet en rekke ganger i forskjellige deler av landet. 3 år gammel blir gutten plassert på barnehjem i et 1/2 år på grunn av at mor er innlagt på psykiatrisk institusjon etter psykisk sammenbrudd. Mor har hele tiden senere vært plaget av psykiske vansker og stor angst. Hennes evne til å ta seg av barna har vært sterkt redusert på grunn av disse problemer. Far har vært mye vekke fra hjemmet, og gutten har manglet en positiv farsfigur. Foreldrene skilt da gutten var 11 år gammel. Far fikk foreldreretten over gutten. Far gift på ny. Da gutten er 13 år gammel henvender mor seg til barnevernskontoret for plassering av ham. Gutten har rømt fra faren og vil ikke tilbake til ham. Gutten blir akutt plassert på guttehjem. Gutten sier: "Far snakket aldri til meg, han bare slo!" Moren har ingen mulighet til å ha gutten hos seg. Sosialkontoret som kjenner familien gir følgende vurdering: "Vanskelige hjemmeforhold og meget dårlig forhold mellom foreldrene. Faren misbruker alkohol og stemor har vært kuet. Stemor har ikke hatt noen kontakt med gutten." Sosialkontoret anbefaler sterkt fosterhjems plassering, noe faren er enig i.*

*Barnevernskontoret følger ikke dette opp, og fosterhjems plassering blir det ikke noe av. Gutten overføres etter et halvt år til et ungdomshjem på grunn av adferdsvansker i guttehjemmet. Han blir boende på ungdomshjemmet i ytterligere et halvt år. Hele tiden problemer med ham. I denne tiden henvist BUP poliklinikk, avslag. Søkt spesialskole, avslag. Søkt ungdomspsykiatrisk behandlingshjem og plassert der som 14-åring. Kriminalitet og stoffmisbruk bare øker den tiden han er der. Etter ett år utskrevet og overført annen behandling sinstitusjon. Utskrevet her etter kort tid. Gata."*

Eksemplet er egnet til å vise noe av det offentliges mangfold når det gjelder tiltak overfor barn og unge. Et annet poeng er at det ofte ikke bare er barna som kommer i kontakt med offentlige institusjoner, men en ser også i dette eksemplet at både mor og far også under den eksemplifiserte tidsperiode er i kontakt med ulike offentlige instanser. Dette er instanser som i sin tur kommer på banen og i mer eller mindre grad engasjerer seg når barnas livssituasjon skal vurderes og eventuelle tiltak skal gjennomføres. Barnevernets organisatoriske rammeverk er forholdsvis oversiktlig i forhold til de tilknytningsformer som er regulert gjennom lov, men en ser at enkeltsaker i praksis kan preges av stor kompleksitet og uoversiktighet.

Hvordan barnevernet ble etablert i Norge og hvordan det har utviklet seg over tid, vil det redegjøres for i neste del av oppgaven. Framstillingen her er i første rekke myntet på å danne grunnlag for de institusjonelle trekk ved barnevernet som er utviklet i et historisk perspektiv.

### 3.2 Hovedtrekk i barnevernets utvikling, fra 1900-tallet til 1993

Før en kan snakke om barnevernets historie, eller oppkomsten av barnevernet, bør dette ses i sammenheng med barnas historie. De historiske kjennetrekke ved barns oppvekstvilkår er mangelfulle, og det er skrevet lite om dette i forhold til de aller fleste andre historiske disipliner. Før 1850 er kildematerialet særlig mangelfullt, og ned mot 1600-tallet er det i Norge bare brokker og potteskår som kan forsøkes limt sammen for å danne et bilde fra tidligere tider.

Potteskår-grensen i Norge kan settes ned mot 1850-tallet, og tilstanden er ikke stort bedre i andre europeiske land. Ståle Dyrvik mener at selv i land som Frankrike og England er barnehistorien umulig før 1850, og det som han kaller potteskårgrensa, går i disse landene så langt tilbake som på 1400-tallet, et par hundre år tidligere enn i Norge. (Aries,1980)

Tross spinkelt datatilfang, kan det likevel trekkes opp noen generelle utviklingstrekk i barnehistorien. I den kjente boka "The History of Childhood" (1974) slår utgiveren Lloyd de-Mause fast, at;

*"The history of childhood is a nightmare from which we have only recently begun to awaken. The further back in history one goes, the lower the level of child care, and the more likely the children are to be killed, abandoned, beaten, terrorized, and sexually abused" (Aries,1980:8).*

Philippe Aries har gjennom sin bok "Barndommens historie," som kom ut på fransk i 1960 beveget seg innenfor det tidsperspektivet som Dyrvik kaller for "potteskårgrensen." Her dokumenteres mange av de-Mause's beskrivelser av barnehistorien, men Aries behandler disse beskrivelsene i lys av den revolusjonerende **oppdagelsen** av barna som fant sted fra omkring 1600-tallet i de nye høyborgerlige familier i Frankrike. Dette kan sikkert høres trivielt ut for mange i dag, men grensene for barns livsutfoldelse, kreativitet og **uskyld** er noe som også har relevans for dagens barnepolitikk. Oppdagelsen av barna muliggjør nettopp et skille mellom barn og voksne. Dette skillet har således bidratt til den allmene oppfatning, eller en sosial norm, om at barn og voksne har forskjellige behov. Dette er behov som etterhvert også har manifestert seg i europeisk lovgivning, og tidlig på 1900-tallet ble dette formalisert og gjort gjeldende som juridiske **rettigheter** for barn og unge.

### 3.2.1 Barnevernets oppkomst i Norge

Barnevernets oppkomst i Norge kan forklares ut fra idéimport fra større bevegelser i Europa. Dette vil si at barnevernets grunnleggende idéer må ses i sammenheng med de internasjonale positivistiske strømninger på slutten av 1800-tallet. En kan si at barnevernet som idé ble produsert utenfor Norge, reproduisert av strafferetts-reformatoren Bernhard Getz i Norge, og akseptert av den norske lovgivende myndighet (Dahl,1978).

Norge var det første land i verden som fikk et offentlig barnevern. I begynnelsen av 1870-årene ble kriminallovens kap.6 paragraf 8 endret under påvirkning av tidens idéer. Loven om "Forsømte Børns Behandling" ble utformet i 1892, vedtatt i 1896 og trådte i kraft i 1900, -det første året i "barnets århundre" (Dahl,1978). Lovforarbeidene hadde



tatt over ti år, men Norge tok spranget som det første land i verden fra privatdrevede oppdragelsesanstalter, og over til et rent **statlig** barnevern. Begrunnelsene for et statlig barnevern var ikke bare forankret i tanken om godmodig behandling av barn eller bedring av straffesystemet. Begrunnelsene bar også i høy grad preg av at opprettelse av barne-institusjoner, til tross for visse kostnader, også helt klart ville lønne seg samfunnsøkonomisk på sikt. I dette perspektiv kan en tale om **samfunnsvern** - ikke barnevern (Flaaten og Sandbæk,1982). Omsorgen for de forsømte barn var ikke lenger å forstå som en barmhjertighetsgjerning, men et "statsformaal af høj rang."

Reformarbeidene endte i 1892 opp i "Lov om sædelig forkomne og vanvyrkede børns behandling." I denne loven som altså ble vedtatt i 1896 og trådte i kraft i 1900, var idéen om et statlig barnevern konkret utpenslet i detalj.

De organisatoriske endringene må kunne forklares med at straff ikke lengre ble sett på som adekvate tiltak for unge lovbytere. Som en følge av dette ble institusjonsbygging nødvendig. Disse nye oppdragelsesanstaltene var heller ikke ment som en ren erstatning for fengsels-straff for lovbytere under den kriminelle lavalder. Kriteriene for anvendelse av institusjonene ble i tillegg utvidet, slik at alle barn som hadde det vanskelig, eller alle de barn som "mere og mere danner Forbryderarmeens Rekruter" (Dahl,1978), kunne bli tatt hånd om av en kommunal nemnd, - det såkalte vergeråd. Vergerådene skulle overvåke barn, advare og formane barn og foreldre, oppheve foreldremyndighet, fjerne barn fra hjemmet og treffe tiltak om bortplassering i andre familier, eller i lovens nye typiske anstalter, skolehjem og tvangsskole.

På slutten av forrige århundre var det altså mange elementer som bidro til opprettelsen av et statlig barnevern. Dersom noen av de viktigste poengene fra denne perioden skal nevnes, og selv om de flyter noe over i hverandre, kan de listes opp på følgende måte:

1. Industrialisering og påfølgende urbanisering synliggjorde, og var delvis årsak til større grad av adferdsavvik blant barn og ungdom.
2. Symptomene på sosiale avvik var ikke det som lenger ble viet størst oppmerksomhet, men snarere **forklaringen** av dem.

3. Det oppstod en forskjøvet politisk ideologi mhp. unges adferdsavvik. Tiltakene var ikke lengre ment som straff, men skulle ivareta en oppdragende og forebyggende funksjon.
4. Barnevernet gikk fra det private initiativ, til å bli et offentlig ansvar.
5. Det skjedde endringer i lovgivningen, og de første offentlige institusjoner ble opprettet.
6. Den kriminelle lavalder ble høynet fra 10 til 15 år.
7. Lovendringene baserte seg på en todelt ideologi som hadde sitt utspring fra partiene høyre og venstre. På den ene siden måtte samfunnet beskyttes mot smittefarlige sosiale onder (barna) som kunne så kimer til "en Frodig Høst af Forbrydelser." På den annen side ble det fra politisk hold også vektlagt å bedre livsvilkårene til de mest utsatte grupper, nærmere bestemt den samfunnsgruppe som ble karakterisert å tilhøre arbeiderklassens proletariat.
8. Det vokste fram et spesialisert og faglig miljø knyttet til barnevernsproblematikk, et miljø som også i dag eksisterer, og bidrar til å utfordre det eksisterende barnevern.

### 3.2.2 Dagens barnevern tar form

Situasjonen for barn og unge har endret seg drastisk over tid. Likevel er det vanskelig å snakke om de "gode gamle dager" for barn og unge. Problemene har neppe blitt større i et historisk perspektiv, men problemene har endret karakter og har andre årsaker enn tidligere. Problemene som barn og unge stod overfor tidligere blir dessuten ofte underkjent, og fortiden har en tendens til å bli idyllisert (Grinde,1985).

Generelle samfunnsendringer gjorde at barnevernslovgivningen etter hvert sakk akterut i forhold til de praktiske anvendelses-behov som etter hvert meldte seg. Den 17. juli 1953 ble Lov om barnevern vedtatt i stortinget. Gjennom denne loven skulle barnevernet styrkes, det skulle skapes enhet i barnevernslovgivningen, og orden i barneverns-administrasjonen. Selv om det kanskje kan virke som et kunstig skille, kan en kanskje si som Bastøe, at "historien om **dagens**<sup>1</sup> barnevern starter i 1953" (Bastøe,1991:39).

Etter denne tid har barn og ungdoms særskilte problemer blitt tatt opp i en rekke offentlige publikasjoner. (St.meld.nr.76(1975-76), (nr.9 og 96 (1981-82)), NOU 1980:37, 1982:10, og 1982:26). Utredningene har bidratt til kartlegging av barn og unges problemer, og i tillegg har en gjennomgående rød tråd vært problemene knyttet til **koordinering**, for å sikre et tilbud for barn og unge i et **helhetlig** perspektiv. I stortingsmelding nr.96 (1981-82) heter det blant annet at det må legges særskilt vekt på samarbeid og samordning av tiltak. Videre heter det på s.4 at;

*"barne - og ungdomsproblemene krever samarbeid mellom ulike etater. Det er viktig å se på ansvarsforholdene mellom stat, fylkeskommune og kommune og samarbeidet mellom de ulike etater på lokalt nivå."*

De organisatoriske svakheter som barnevernet kan sies å være beheftet med, kom også klart til uttrykk i St.meld.nr.72 (1984-85). Her heter det blant annet at "Når barnevernet i dag framstår som lite handlekraftig, synes dette delvis å ha med organiseringen av tjenesten å gjøre" (ibid:68). Videre heter det på s.113 at;

*"Mangelen på organisatoriske rammer som muliggjør og fremmer samordnet innsats, må betraktes som en vesentlig hindring for effektivt barnevern. Fordi barnevernsproblemer dreier seg om problemer som sjelden lar seg avgrense fra andre sektors ansvarsområder, blir tverrfaglighet og samarbeid en forutsetning for barnevernsarbeid i vid forstand."*

Til tross for alle utredninger, må det likevel kunne sies at barnevernsproblematikken i liten grad har blitt gjort til noe **politisk** sentralt spørsmål. Ved behandling av St.meld.nr.96 (1981-82), vises det til at barnevernet ikke har vært underlagt politisk behandling etter at barnevernloven ble diskutert på begynnelsen av 50-tallet. Når dette er sagt, er også mye av forklaringen gitt for å kunne si at barnevernet rent administrativt også har vært preget av det som kan kalles manglende nasjonal **forvaltningspolicy** (Røvik,1988). Utredningene førte likevel til sjokkerende opplysninger om barnemishandling, omsorgssvikt, rusmiddelmisbruk, incest, gatebarnsproblematikk osv. I tillegg ble det som tidligere nevnt, avdekket store svakheter i barnevernets funksjonsmåte.

På grunnlag av utredningene fram mot midten av 80-tallet, ble det endelig reist krav om å få en melding som omhandlet alle sider ved barnevernet (Innst.S. nr.150 (1982-83)) (Bastøe,1991). Omsider kom St.meld.nr.72(1984-85). Denne meldingen var ment som et policy-dokument om hvordan barnevernet skulle organiseres i kommunene. 20.juni 1985 ble stortingsmeldingen drøftet i stortinget. Regjeringen foreslo en fireårig

handlingsplan for å styrke barnevernet. Dette initiativet blir sett på som startskuddet for å utvikle og styrke barnevernet i Norge (Bastøe,1991). Det ble bevilget 170 millioner kroner, handlingsplanen ble satt i verk 1.1.1986 og avsluttet 31.12.89. Det viktigste virkemiddel under prosjektperioden var å styrke førstelinjetjenesten gjennom bevilgninger til øremerkede stillinger i 74 kommuner, 25 prosjekter, og etterutdanningstilbud i alle landets kommuner. Etter tre år endret Sosialdepartementet på opplegget for tildeling av midler, fra stillingstillskudd til **prosjekt-tilskudd**. Fra departementet het det at endringene med handlingsplanen først og fremst var motivert ut fra ønsket om å vinne erfaring med ulike organisasjonsmodeller knyttet til stillinger øremerket for arbeid med barnevern.

Et annet poeng som kan være verdt å nevne, er at Lov om kommunalt helse og sosialstyre også trådte i kraft under handlingsplan-perioden, nærmere bestemt 1.1.1988. Gjennom denne loven ble barnevernsnemdene, etter 87 år, avviklet som det obligatoriske ansvarlige barnevernsorgan. Ansvaret ble overført til helse og sosialstyrene, og formelt sett eksisterer det ikke i dag noe som heter barnevernsnemnd. På landsbasis må en kunne si at lovendringen har ført til en mindre ensartet organisering av barnevernet i ulike kommuner. Kommunene har etter dette valgt å organisere både administrasjonen og de politiske organer på forskjellige måter. Noen har valgt å beholde barnevernsnemdene, mens andre har opprettet klientutvalg osv. (Bastøe, 1991).

I løpet av de fire årene ble en rekke prosjekter og tiltak gjennomført. I mine case-studier vil jeg komme tilbake til at "Alternativ organisering av barnevernet" i mer eller mindre grad bygger på det arbeid som fra kommunenes side ble lagt ned i denne prosjektperioden. Den fireårige handlingsplanen er evaluert av Per Øyvind Bastøe i boka "Barnevernet i utvikling" (1991). En av konklusjonene her er at en rekke tiltak faktisk ble gjennomført av kommunene i løpet av de fire årene, men samtidig var stortingsmeldingen for optimistisk når det gjaldt hva som kunne oppnås gjennom handlingsplanen.

### 3.2.3 Etablering av dagsorden under turbulente politiske forhold

Etter at statens fireårige handlingsplan var avsluttet ved årsskiftet 1989/90, skulle det skrives Stortingsmelding for 1990, som blant annet skulle dra nytte av de erfaringer som var gjort under handlingsplan-perioden. Sollie, som var statsråd i departementet på den tid, satset mye på å øke statlige overføringer til småbarnsforeldre. Det "varmeste" tema i denne debatten var forslaget fra Krf. om årlige økonomiske tilskudd, den såkalte kontant-stønad på 10.000 kroner til foreldre som hadde barn under 3 år.

I denne perioden kan en si at barn og familie var et tema som for alvor tok til å bli repolitisert. Høsten 1990 gikk imidlertid Syse-regjeringen av. Den nye stortingsmeldingen var så godt som ferdig, men ble ikke publisert på grunn av regjeringsskiftet. Selv om AP-regjeringen overtok i 1990, og mange av de konkrete arbeid og forslag som var på gang ble avbrutt, kan en likevel si at temaet **barn** og **familie** var et emne som fortsatt beholdt en sentral plass på den politiske dagsorden. Barnevern var dessuten et område som på denne tiden var politisk vel gjennomtenkt, og det var fra før reservert store pengesummer til dette formålet. I tillegg var mange av målsettingene utmeislet på forhånd gjennom "stortingsmeldingen som aldri kom." En kan si at den nye regjeringen kunne **overta** pengene og **fortsette** tenkingen med hensyn på en ytterligere styrking av barnevernet. Barnevern og familierpolitikk ble et av regjeringens hovedsatsingsområder i tillegg til arbeidsledighet og miljøvern. Sandman som overtok som barne- og familierminister, ville ikke vente på flere utredningsresultat. Ønsket om umiddelbar handling fra Sandman var derfor også et moment som dro i retning av snarlig realisering av konkrete tiltak for å bedre situasjonen innenfor barnevernet. Mange av problemområdene innenfor barnevernet må likevel kunne sies å ha vært kartlagt på dette tidspunkt gjennom tidligere offentlige utredninger, stortingsmeldinger og "stortingsmeldingen som aldri kom." Programmet for nasjonal utvikling av barnevernet som ble gitt ut som rundskriv av BFD 25.01.1991, inneholdt som tidligere nevnt fem program mål for å styrke situasjonen, spesielt på det kommunale, men også det fylkeskommunale nivå.

### 3.3 Barnevernets organisering på ulike nivå

Ansvar for barn og unge er fordelt mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Historisk sett har disse ansvarsforholdene vært gjenstand for stadige forandringer. En rekke statlige ansvarsområder som har vært drevet fram som sosialpolitiske tiltak (f.eks. barnehager, fritidsklubber og støttetiltak i nærmiljøet) administreres nå på andre nivå og av andre sektorer (St.meld.nr.72(1984-85)).

#### 3.3.1 Staten

Når det gjelder statens oppgaver og ansvarsområder, finnes det ingen generell lovbestemmelse om dette (Ot.prp.nr.44(1991-92)). Likevel er det skrevet flere offentlige dokumenter om organisatoriske tilknytningsformer og herunder statlige institusjoners ansvars- og myndighetsområder innenfor barnevernssektoren. Dette materialet vil nyttes for å redegjøre for barnevernets tilknytningsformer.

Etter at Regjeringen Syse gikk av høsten 1989, ble ansvaret for barnevernet overført fra Sosialdepartementet til det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartement som fikk det nye navnet Familie- og forbrukerdepartementet. Ansvaret for barnevernloven ble overført til dette departementet i september 1990. Ved regjeringsskiftet høsten 1990 endret departementet under den nye Brundtland-regjeringen navnet på nytt, denne gang til Barne- og familiedepartementet. BFD har nå ansvar for at det offentlige barnevern gjennomføres i samsvar med gjeldende lover og retningslinjer. På grunn av de endringer som er gjort i arbeidsdelingen mellom departementene omfatter dette arbeidet i dag et snevrere spekter av oppgaver enn hva var tilfellet i Sosialdepartementet tidligere. I praksis innebærer dette at departementet i dag hovedsakelig tar seg av oppgaver som lovfortolkning, bevilgninger til enkeltprosjekter, informasjon og oppgaver av mer generell politisk karakter.

Organisatorisk er BFD delt inn i 4 avdelinger, samt Enheten for produktsikkerhet. Disse fire avdelingene er administrasjonsavdelingen, familie- og barnehageavdelingen, forbru-

keravdelingen og til slutt barnevern- og ungdomsavdelingen. Sistnevnte avdeling er delt i to seksjoner: barnevernsseksjon og ungdomsseksjon. Det er denne barnevernsseksjonen som har ansvaret for tildeling av midler til kommunene i forbindelse med det 3-årige utviklingsprogrammet for barnevernet. Videre har denne seksjonen ansvaret for forvaltningen av barnevernslovgivningen, forsøks- og utviklingsarbeid og kompetanse- og informasjonstiltak. Barneombudet og Statens adopsjonskontor sorterer i tillegg inn under barnevern- og ungdomsseksjonen.

Høsten 1992 ble det endringer i statsrådsrepresentasjonen i Sosialdepartementet. Departementet har fra dette tidspunkt vært ledet av to statsråder; helseminister Werner Christie og sosialminister Grete Knutsen. Statsrådene arbeider primært på sine saksområder, hvilket vil si at ministerpostene indikerer større grad av oppdeling og sektortenkning enn hva tilfellet var tidligere.

Til tross for at en rekke oppgaver ble overført fra Sosialdepartementet til det nyopprettede BFD, har Sosialdepartementet på sin side fortsatt ansvaret for sosial- og helsetjenesten, og skal på sin side legge forholdene bedre til rette for en helsemessig innsats for barn og unge.

### 3.3.2 Barnevernet på fylkesplan

På fylkesplan er barnevernet lagt til to ulike instanser: fylkesmann og fylkeskommune.

Fylkesmannen er statens øverste representant i fylket, og har først og fremst ansvaret for at barnevernets aktiviteter utøves innenfor de legale rammer som er lagt fra det sentrale politiske og administrative nivå. I forbindelse med den nye barnevernslov som trådte i kraft fra 01.01.93, heter det at fylkesmannen skal ha tilsynsplikt overfor kommuner og fylkeskommuner, samt fylkeskommunale og private institusjoner. Fylkesmannsembetet kan sies å være inne i en periode hvor tilsyn og kontroll over barnevernsapparatet klart skjerpes.

Fylkeskommunene har på sin side fått et relativt omfattende ansvar på barnevernssektoren. Etter at fylkeskommunen ble opprettet i 1976, fikk denne enheten tillagt et vesentlig ansvar for utvikling og drift av blant annet barne- og ungdomshjem, mødre hjem og fosterhjem. Fylkeskommunenes tilknytning til **klientene**, karakteriseres på grunnlag av sine ansvarsområder, å drive barnevernsarbeid i **annenlinjetjenesten**. Dette vil si at fylkeskommunale tiltak i første rekke retter seg mot å følge opp de klienter hvor kommunen f.eks. har fattet vedtak om bortplassering i fosterhjem eller institusjoner. Fylkeskommunen er den instans som først og fremst har ansvaret for å bistå kommunene ved plassering av barn utenfor hjemmene.

### 3.3.3 Den nye fylkesnemnda

På bakgrunn av sterk kritikk rettet mot saksbehandlingen i tvangssaker, ble det fra 1.1.93 opprettet en egen fylkesnemnd som skal ha beslutningskompetanse når det gjelder disse særlig vanskelige og kontroversielle sakene. Tidligere var det barnevernsadministrasjonen i kommunene som tok initiativet, og helse- og sosialstyret, evt. et underutvalg, som avgjorde disse sakene i første instans. Den nye fylkesnemnda forutsettes å jobbe på samme måte som et frittstående statlig organ, og etter de samme saksbehandlingsregler som domstolene. I Ot.prp.nr.29(1990-91) betraktes fylkesnemnda som et forvaltningsorgan, *"men vil etter departementets mening tilfredsstillende de krav man stiller til en domstolsbehandling"* (Ot.prp.nr.44(1991-92:89)). Fylkesnemnda er satt sammen av en leder, en jurist med dommerkvalifikasjoner, to sakkyndige medlemmer fra et fast utvalg av sakkyndige, og to legmenn fra et alminnelig utvalg. For Troms og Finnmark er det opprettet kun en fylkesnemnd som har ansvaret for begge disse to fylkene.

### 3.3.4 Barnevern på kommunalt nivå

Etter gjeldende rett er kommunene ansvarlige for de oppgaver som etter loven ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ (Ot.prp.nr.44 (1991-92)).



Kommunene er det forvaltningsnivå som har ansvar for arbeidet med **klientene** i barnevernet. Kommunene har således ansvaret for tiltaksfeltet på barnevernssektoren, hvor de representerer det som kan kalles **førstelinjetjenesten**. Arbeidet er av individuell og generell forebyggende karakter, f.eks. tiltak i hjemmet og ettervern. Barnevernet har inntil nylig utgjort en integrert del av helse- og sosialtjenestens virksomhet.

Barnevernssaker skulle fram til 1993 ivaretas av folkevalgte nemnder, klientutvalg, eller av et helse- og sosialstyre med et eget sekretariat som administrativt organ (St.meld.72-(1984-85). Denne typen nemnder skiller seg ut fra andre kommunale faste utvalg som kan opprettes fritt av kommunene, ved at de er opprettet i kraft av særlover (Naustdalslid,1980). Det er staten som gjennom lovgivning fastlegger mandat og arbeidsfelt, men kommunestyret har ansvar for å velge medlemmene. Et spesielt kjennetegn, ved barnevernsutvalgene eller nemndene, er at de har hatt selvstendig avgjørelsesmyndighet uavhengig av kommunestyret. Mer konkret kunne dette f.eks. gjelde beslutninger om at ulike tiltak kunne settes inn overfor den enkelte klient eller familie. Kommunestyret har likevel **ansvaret** for det kommunale barnevernsarbeid i vid forstand, men nemndene har vært suverene når det gjelder vedtak som kan relateres til hver enkelt klient.

1. januar 1980 trådte Lov om kommunalt helse- og sosialstyre i kraft. Her ble kommunene pålagt å opprette et helse- og sosialstyre med ansvar for bl.a. barnevernssektoren. Kommunene kan fritt opprette et underutvalg til dette styret, men dersom styret består av mer enn 5 medlemmer **pålegges** kommunene å opprette et slikt underutvalg ved behandling av særlige typer saker etter barnevernsloven. Kommunestyret kan også fritt ta stilling til hvorvidt barnevernstjenesten skal bestå av barnevernsadministrasjonen alene, eller om den også skal omfatte et folkevalgt organ. Dersom kommunestyret fatter vedtak om at barnevernet også skal bestå av et folkevalgt organ som skal ha ansvaret for klientbehandling, **skal** dette organet bestå av 5 medlemmer (Ot.prp.nr.44(1991-92). Barnevernet må i alle tilfelle bestå av en administrasjon som skal ivareta og gjennomføre daglige oppgaver som å treffe vedtak etter loven, eventuelt instille til et folkevalgt organ, iverksette og følge opp vedtak, og forberede saker til vedtak i den nyopprettede fylkesnemnda. Det pålegges forøvrig denne administrasjonen å ha en ansvarlig leder.

Når det gjelder kommunenes organisering forøvrig, og da særlig barnevernets tilknytningsformer til andre kommunale saksområder, stilles kommunene fritt, slik at organiseringen kan tilpasses lokale forhold. Et forhold som likevel begrenser organisasjonsordningene er at *"kommunene har et klart ansvar for å hindre unødvendig spredning av personfølsomme opplysninger"* (Op.cit:22). Hensynet til taushetsplikten har veid tungt i denne sammenheng, og kommunene står således ikke helt fritt til å innrette barnevernsadministrasjonen på dette området. Blant annet stilles det krav om at barnevernstjenesten skal ha eget arkiv.

Uansett organisering, er barnevernstjenesten underlagt kommunestyre og formannskap. Disse folkevalgte organenes begrensninger ligger i at de ikke kan fatte vedtak som er i strid med loven, eller fatte vedtak som hindrer barnevernstjenesten å utføre sine oppgaver etter loven.

### 3.3.5 Frivillige organisasjoner

En vesentlig del av det arbeidet som har foregått på barne- og ungdomssektoren i kommunene, har funnet sted i form av egenaktivitet, selvhjelpsorganisasjoner osv. (St.meld.nr. 72(1984-85)). Det må kunne sies at relasjonene mellom frivillige organisasjoner og det offentlige apparat på barnevernssektoren i liten grad har vært preget av formalisering. I sistnevnte stortingsmelding gjorde imidlertid Sosialdepartementet det klart, at de som et ledd i handlingsplanen som skulle følge av arbeidet med meldingen, ville legge forholdene bedre til rette for stimulering av selvhjelp innen barnevernet. Konkrete eksempler på slike tiltak var utvikling av nærmiljøtiltak-/miljøskapende arbeid, naboskapsordninger, barnevaktsentraler, samtalegrupper, krisesentre osv. **Hvordan** disse tiltakene skulle legges til rette ble ikke behandlet i nevneverdig grad.

I Ot.prp.nr.44 (1992-93), klargjøres nødvendigheten av lokal innsats fra frivillige organisasjoner i større grad. På s.6 heter det:

*"For at barnevernstjenesten skal kunne klare å utføre de oppgaver de er pålagt, er det nødvendig med et utstrakt samarbeid med helsetjenesten og med andre forvaltningsorganer, brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Denne plikten foreslås nå lovfestet"*

Årsaken til at samarbeidet med frivillige organisasjoner foreslås, knytter seg i første rekke til det forebyggende aspekt innenfor barnevernstjenesten, og at potensielle klienter kan oppdages og tas hånd om før barnevernets førstelinjetjeneste blir koblet inn, og før det oppstår varige problemer hos barna. En annen begrunnelse har gått på at forebyggende arbeid på sikt kan være ressursbesparende for kommunene.

### 3.4 Oppsummering

En gjennomgående tendens når det gjelder barnevernets organisering, har vært at ulike arbeidsoppgaver og myndighetsområder i stadig større grad delegeres nedover i det politiske og administrative system. Både på det sentrale og kommunale nivå har denne utviklingen blitt begrunnet med ønske om større ressurser på de politiske nivå for å bedre kunne ivareta de planleggende og styrende funksjoner (St.meld.nr.72 1984-85)).

Rent organisatorisk må det kunne sies at det i løpet av prosjektperioden på departements-nivå har funnet sted større grad av differensiering og spesialisering når det gjelder arbeidet innenfor barnevern. Opprettelsen av BFD og overførte arbeids- og myndighetsområder fra det tidligere Sosialdepartementet kan være en indikasjon på dette. Videre styres Sosialdepartementet nå av to statsråder, sosialminister Grethe Knutsen og helseminister Werner Christie.

En annen observasjon som er gjort så langt, er at de oppgaver som Sosialdepartementet i dag har ansvar for, i større grad fristiller kommunene med hensyn på organisering enn hva tilfellet er med de myndighets- og arbeidsområder som i dag sorterer inn under BFD. Årsaken til større "delegasjons-skepsis" når det gjelder barnevernets førstelinjetjeneste har blant annet å gjøre med de skjerpede krav som Lov om planlegging av

forsøksvirksomhet i sosial- og helsetjenesten stilte<sup>7</sup>. Særlig har rettssikkerhets-spørsmål stått sentralt i debatten, og barnevernet har i stor grad stått i et spenningsforhold mellom ytelse og kontroll. Den øvrige sosialtjeneste har i større grad tilstrebet service-orientering basert på administrativ frivillighet (St.meld.nr.72(1984-85)).

### 3.4.1 Lærdom

Det eksisterende barnevern har alltid blitt utfordret av nye ideer om endringer. Debatten om barnevernet har i norsk historie stått særlig sentralt i tre tids-epoker. Først på slutten av 1800-tallet da barnevernet kom til Norge, så på begynnelsen av 50-tallet, og sist på slutten av 80-tallet.

Framveksten av velferdsstaten har bidratt til økt differensiering, spesialisering, segmentering, eller kort sagt endrede organisatoriske forhold i form av økt kompleksitet. Barnevernet som egen sektor representerer intet unntak fra voksteren i den offentlige sektor generelt. Det har vokst fram flere og ulike profesjoner som i stadig større grad involveres i barne- og ungdoms-arbeid. En kan kanskje i denne sammenheng snakke om framveksten av "profesjonspluralisme." Utdanningsinstitusjoner som retter seg mot sektororienterte arbeidsfelt må kunne sies å ha bidratt til at problemområder innenfor barnevernet alltid **har**, og fortsatt **blir** sett med ulike øyne.

For å bedre barnevernet er nødvendigheten av økt samarbeid mellom ulike profesjoner og på tvers av etats-grenser en av hovedkonklusjonene som kan trekkes fra ulike utredninger. I St.meld.nr.72 (1984-85) pekes det på at en rekke problemer i barneverns-apparatet er foreslått løst gjennom endringer i samarbeids- og organisasjonsforhold. Dette er også en av hovedintensjonene bak prosjekt "Alternativ organisering av barnevernet."

---

<sup>7</sup>Denne loven trådte i kraft 1. januar 1984

## Kapittel 4; BESLUTNINGSPROSESSENE I DE ULIKE KOMMUNER - FRA SØKNAD TIL IVERKSETTING

### 4.1. Framstillingen av prosjektet

Forsøksprosjektet som de tre kommunene er med i startet i 1990, og skal avsluttes ved utgangen av 1993.

I dette kapittelet vil det redegjøres for prosess-utviklingen kronologisk i tid fra det tidspunkt AB-prosjektet startet opp. Prosessen vil deles inn i tre faser: søknads-fase, utredningsfase og iverksettingsfase. I søknadsfasen vil det blant annet redegjøres for prosjektets strukturelle koblinger mellom stat og kommuner, kommunenes bakgrunn for prosjektdeltakelsen, og hvilke strukturer som eksisterte i kommunene før prosjektet startet opp. Utrednings- og iverksettingsfasene vil for hver kommune bli behandlet sammenhengende. Her vil det blant annet bli trukket opp hvordan AB-prosjektet i hver enkelt kommune ble organisert og hvilke strukturelle løsninger kommunene etterhvert ønsket å iverksette. Til slutt vil det redegjøres for hvilke strukturelle løsninger kommunene endte opp med pr. 1.7.93, og hva disse løsningene i praksis vil innebære. De nye organisasjonsløsninger skulle kommunene formelt sett ha utarbeidet og iverksatt fra 01.01.93

### 4.2 Søknadsfasen

Den 11.07.1990 gikk KS og daværende Familie- og forbrukerdepartement (FFD) ut med en invitasjon til alle landets kommuner om deltagelse i et forsøk med alternativ organisering av barnevernet. Siktemålet med prosjektet var blant annet: *"En bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenestene i det kommunale barnevern."* Det ble tatt sikte på oppstartning av prosjektet 1.1.91, og søknadsfristen for kommunene var 20.09.91. Prosjektet skulle være et 3-årig samarbeidsprosjekt mellom FAD (FAD skiftet i denne perioden navn til BFD) og KS, og det ble opprettet et programstyre bestående av fem medlemmer som skulle lede prosjektet. I dette styret kom to av representantene fra KS: En representant fra KS sitt helse- og sosialutvalg og en representant fra KS sitt

programstyre "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene." To av representantene kom fra BFD: Underdirektøren og førstekonsulenten i departementets barnevernsseksjon. Styret skulle ledes av en tredje representant fra KS som var medlem av forbundets helse- og sosialutvalg. I tillegg ble det ansatt prosjektleder fra KS. Prosjektlederen skulle være ansvarlig for oppfølging av prosjektene i kommunene, drive opplærings- og veiledningstiltak, samt støtte og orientere prosjektkommunene.

Videre ble det opplyst at kommunene burde komme frem til nye måter å organisere og drive barnevernsarbeidet på for å komme i betraktning. Særlig ble det lagt vekt på tiltak som kunne bidra til økt samarbeid på tvers av sektorer og etater slik at mer helhetlige løsninger av oppgavene kunne fremmes. Å bryte ned profesjons-, sektor- og etatsgrenser som kunne hemme effektiv måloppnåelse var noen sentrale stikkord i så måte.

Det ble også gjort rede for at søknadene skulle inneholde en kort beskrivelse av kommunenes organisering, og hvorfor de ønsket å endre dagens organisering. Videre burde det legges ved målsetting for prosjektene, foreløpig skisse av organisasjonsmodell, plan for gjennomføring, prosjektets varighet, samt budsjettsskisse med angivelse av størrelse på søknadsbeløp. I tillegg måtte søknadene være politisk behandlet i kommunene, og det ble forutsatt en kommunal egenandel.

12. desember 1990 informerte prosjektleder styringsgruppen om at det var kommet inn 61 søknader fra hele landet, og det ble henvist til at styringsgruppa skulle ha sitt første møte i nær framtid. Prosjektleder hadde utarbeidet ulike former for kategoriseringer for å velge ut de kommunene som kunne tildeles støtte. Av disse 61 søknadene ble også søknadene fra Tromsø, Sørøysund og Tana vurdert.

#### 4.2.1 Tromsø kommune

Tromsø kommune kom i søknadsfasen noe skjevt ut i forhold til de tidsrammer som ble satt for framdriften av prosjektet. For det første ble søknaden om prosjektdeltakelse innvilget utsettelse til 11.07.90, på grunn av manglende politisk behandling. Det andre

momentet som satte Tromsø på etterskudd, var at det var vanskelig å få ansatt prosjektleder.

Da det ble søkt om prosjektmidler var det ingen uenighet på det politiske nivå om å søke på midlene. Heller ikke noen av de administrativt ansatte som ble intervjuet i ettertid mente at det hadde vært noen form for uenighet om å søke på prosjektet.

Initiativet til å søke på prosjektet kom i første rekke fra rådmannen i Tromsø<sup>8</sup>. Diskusjonen rundt søknaden om prosjektdeltagelse foregikk på et relativt uformelt plan, men det ble etterhvert etablert en gruppe med representanter fra rådmannens stab og lederne av sosialkontoret (inkludert BV), kulturavdelingen og skolesektoren.

I søknaden overfor KS ble det henvist til at situasjonen innenfor barnevernet i Tromsø var preget av tung barnevernsproblematikk, rusmiddelmisbruk, kriminalitet osv. Det ble dessuten pekt på behovet for samordnede tiltak innenfor barne- og ungdoms-sektoren. Kommunen ønsket på denne bakgrunn å vinne erfaringer med nærmiljø-arbeid, begrenset til bydelen Kroken.

På spørsmål om hvorfor kommunen hadde søkt på prosjektet delte svarene fra informantene seg grovt sett i tre kategorier:

For det første ble det også her vist til at det eksisterte til dels tung barnevernsproblematikk i kommunen, men dette var ikke et problem som var mer spesielt for Kroken enn andre bydeler i kommunen. Det ble ikke vist til noen spesiell type barnevernsproblematikk, men noen av informantene mente en av grunnene for å søke på prosjektet var at en ønsket å få bort køene av ubehandlede saker i BV. I tillegg ble det i generelle termer pekt på at en ønsket å forbedre tjeneste-ytingen for barn og unge.

---

<sup>8</sup>Informanter i BV mente at det var BV som tok initiativet til prosjektet, og deretter ba om møte med rådmannen.

Et annet argument for å søke på prosjektmidler rettet seg mer direkte mot at det var et eksplisitt uttalt behov om endrede organisasjonsformer. Her var et gjennomgående argument fra informantene at en ønsket mer flerfaglig samarbeid blant annet på grunn av splittede ansvarsforhold osv. Fra barnevernets side ble intensjonene bak søknaden fortolket i den retning at en ønsket samordning for å **unngå** BV-saker. Prosjektet skulle ikke rette seg inn mot å endre "*barnevernet som sådan,*" men en ønsket "*bedre samhandling overfor alle barn i kommunen ganske enkelt.*"

En del av informantene mente også at temaet barnevern var et særdeles hett tema på den politiske dagsorden, og diskusjoner knyttet til BV-problematikk hadde også på det administrative nivå til dels høyt aktivitetsnivå i den perioden hvor det ble tatt stilling til å søke om prosjekt-deltagelse. KS sin innbydelse om prosjekt-deltagelse kom således på et tidspunkt hvor det var "naturlig" å søke om å få bli med på dette.

Rådmannen hadde også på dette tidspunkt holdt et foredrag på en KS-konferanse om område-organisering, slik at en viss type organisatorisk **løsning** syntes å bli eksponert i søknadsfasen.

Den 28.09.90 oversendte rådmannen søknaden til KS, hvor det ble redegjort for bakgrunnen for søknaden. Det ble vist til at kommunen fra 1988 hadde drevet 2 forebyggende barnevernprosjekter i bydelen Kroken, hvor det blant annet var blitt etablert et nærmiljøkontor. Innenfor Kroken-området er det registrert 5879 innbyggere, og av disse hører ca. 2000 personer til gruppen barn og unge. Det ble vist til at kommunen ønsket en videreføring av arbeidet i Kroken i retning av en **områdemodell** for arbeidet med barn og unge, og at det var nødvendig å samordne kommunens tjenester og tiltak overfor barn og unge som det het: "*i mer omfattende forstand.*"

Denne modellen innebar endringer både når det gjaldt organiseringen av det politiske og administrative nivå. Kroken ville i forsøksperioden få status som en "frikommune" innad i kommunen. Videre det var ønskelig å få opprettet en egen sentral prosjekt-organisasjon som måtte gis: "...*det nødvendige mandat, myndighet og handlekraft til å*



*kunne drive fram resultater."* Rådmannen la fram at formålet med prosjektet ville være å etablere ulike sektorovergripende tiltak fram mot en alternativ organisasjonsmodell for barn og ungdomsarbeidet i bydelen. Det het at utviklingen av den nye organisasjonsmodellen skulle ha følgende målsettinger;

*-bedre de kommunale tjenester for innbyggerne med særlig oppmerksomhet mot barn og unge.*

*-være kundebasert, nærhet til brukerne, brukervennlig, ikke klientifiserende.*

*-som ikke bare forholder seg til individuelle kunder, men som også tar hensyn til folks egenmestringsnivå - den "3. sektor."*

*-som kan være i dialog med folk om hvordan lokalsamfunnet kan utvikles, stor grad av brukermedvirkning.*

*-som ser barn og unge som den viktigste planleggingsressurs - investering for framtida - og som møter dem som hele mennesker som har lbør få tilhørighet i et lokalsamfunn.*

*-som er i stand til å løse lokale oppgaver på tvers av sektorer og i samarbeid med folk i lokalsamfunnet.*

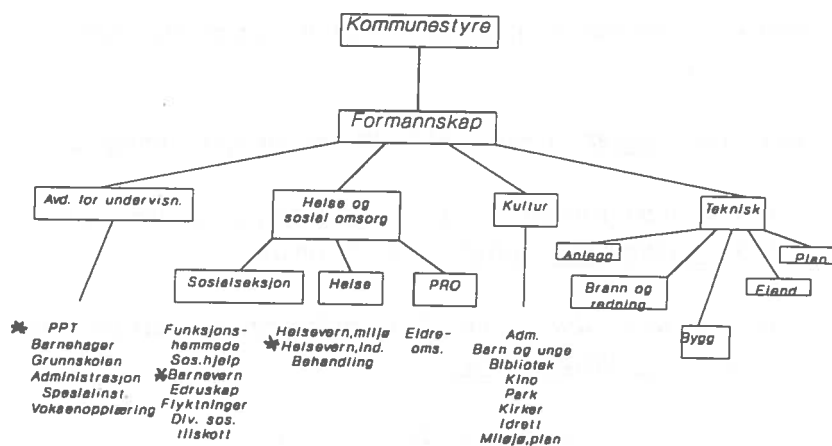
*-som er fleksibel og smidig og i stand til å flytte på ressurser etter behov, og som bruker minst mulig ressurser på administrering. En evt. øking av ressursene skal gå til å produsere tjenester , ikke øke administrasjonen.*

*-som kan bidra til å øke det lokalpolitiske engasjementet.*

*-som øker kontakten mellom politisk styring og folks behov i hverdagen.*

Tromsø kommune hadde siden 1984 vært organisert etter **hovedutvalgsmodellen**, og det ble vist til erfaringer i kommunen med at prioriterte politiske oppgaver ikke kunne løses innenfor den eksisterende organisasjonsmodellen. Samtidig ble det i grove trekk redegjort for den såkalte områdemodellen og funksjonsmodellen i søknaden. Hvordan kommunen var organisert politisk og administrativt, er det redegjort for i organisasjonskartet på neste side.

## Org.-kart for Tromsø kommune, 1989



Administrativt ble Kroken-prosjektet direkte underlagt rådmannen, og det ble vist til at det var nødvendig å få engasjert en prosjektleder fra 1.1.91. Prosjektperioden skulle videreføres i denne kommunen fram til 01.01.95. Ved utgangen av 1994 vil det bli tatt stilling til hvorvidt den nye organiseringen skal opprettholdes, justeres eller opphøre.

Den 12.11.90, gav kommunalutvalget sin tilslutning til rådmannens søknad om støtte til prosjektet, dvs. at søknaden ble politisk behandlet i kommunen halv-annen måned etter at søknaden var oversendt KS.

#### 4.2.2 "Hammerfest" kommune

I Sørøysund/Hammerfest ble initiativet til å søke på prosjektmidler i hovedsak tatt av tidligere helse- og sosialsjef i Sørøysund kommune<sup>9</sup>. Denne kommunen hadde 2350 innbyggere, og kommunesenteret lå ca. tre kilometer fra Hammerfest sentrum.

I Sørøysund var det allerede før invitasjonen fra KS kom, etablert en arbeidsgruppe som ble kalt "Kreativt forum." I denne gruppen som var sammensatt av personer fra sosialkontoret (inkl. BV), helsetjenesten, skole, og barnehager, ble deler av kommuneorganisasjonen diskutert i lys av barns oppvekstvilkår. Parallelt med dette gikk sosial-sjefen og ventet på et utspill fra daværende sosialdepartement som hun visste ville komme. For å få til "*noe skikkelig*" ble det ansett som en nødvendighet å få tilført ressurser. Arbeidsgruppen som var opprettet la seg "brakk" i påvente av at invitasjonen skulle komme, og når denne kom, fortsatte diskusjonene om innholdet i søknaden med de personer som vedkommende samarbeidet med. Prosjektsøknaden ble på bakgrunn av dette samarbeidet utformet og oversendt KS.

Den 21.09.90, oversendte sosialsjefen i Sørøysund kommune forslag til vedtak til hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg.

I forslaget til vedtak ble det informert om FFD og KS sin innbydelse til prosjektdeltagelse, og det ble vedlagt prosjektbeskrivelse av det som ble kalt "Integrert barnevernsarbeid i Sørøysund kommune."

Her ble det vist til at det ikke eksisterte sterke forestillinger om hvilke problemer kommunen ønsket å komme til livs, men at "*særlig barnevernsarbeidet har organisasjonsformer som preges av tidligere tiders behov og etterspørsel.*" Kommunen ville utover i prosjektet "*utvikle mål og problemer underveis.*" Til tross for den sentrale

---

<sup>9</sup>Dette sa samtlige informanter jeg snakket med. Tidligere Helse- og sosialsjef sa at det var hun, men "*det trenger ikke å være oss, mange tror det, og det vil jeg at de skal tro.*" Denne observasjonen kan være interessant i forhold til lederskap og instrumentell myteskaping.

styringsgruppes betingelse om at søknaden skulle inneholde en skissering av hvilke organisatoriske løsninger kommunen ønsket innført, var det av ovennevnte årsaker ikke ønskelig å binde seg opp i visse typer løsningsforslag på et såpass tidlig tidspunkt. Det ble vist til at det ville være galt å starte prosjektet med en konkret skisse av organisasjonsmodell, hvor det het at "*...vi mener denne bør forme seg i løpet av endringsprosessen.*"

På spørsmål til informantene om hva som var bakgrunnen for prosjektsøknaden, var svarene stort sett i overensstemmelse med de opplysninger som var gitt i prosjektsøknaden.

De fleste informantene viste ikke til spesielle problemer, men det ble fra noen nevnt at opphopning av ubehandlede saker i BV var en av årsakene. Dessuten ble det vist til at en ønsket å få BV satt på dagsorden både på det politiske og det administrative nivå.

Når det gjaldt organiseringen av BV, ble det likevel pekt på at en ønsket å utvikle det tverrfaglige arbeid i kommunen for å få et bedre BV. Intensjonene for søknaden ble begrunnet med at det eksisterte en viss form for utilstrekkelighet "*i forhold til problematikken....og at "vi ville komme videre."* Det ble også vist til at barrierene mellom etatene og tjenestene hadde vært for store, og at det derfor var ønskelig "*å få satt barnevernet inn i en større sammenheng og at en kan se alle ressurser som jobber med barn, ungdom og barnefamilier samlet.*"

Organiseringen av BV i de gamle kommunene ble ikke dratt fram som noe stort problem, men enkelte av informantene viste til at BV-avdelingen slet med dårlig bemanning, høy turn-over, kommando-linjene i BV-saker ble ofte diffuse og resulterte i ansvarspulverisering<sup>10</sup>.

Når det gjaldt framdriften av prosjektet, ble det i søknaden

---

<sup>10</sup>Opplysningene her inkluderer også "gamle" Hammerfest kommune.

gjort rede for hovedmålsettingen hvor det het at en ønsket å; "*Bedre oppvekstkårene for barn og ungdom i Sørøysund gjennom å samordne og forbedre tjenestene for barn og unge i kommunen.*" Med dette var det ønskelig å integrere barnevernet i det øvrige arbeidet med barn og unge, og fra denne hovedmålsettingen inngikk det en rekke delmålsettinger;

*- "avmystifisere" og fjerne redselen for barnevernet.*

*- skape større kjennskap hos de forskjellige tjenester til hverandre med hensyn på lov-verk, rammebetingelser, ressurser, begrensninger o.a.*

*- utvikle en helhetsforståelse i alle tjenestene for barn og ungdoms situasjon og de tjenester en skal gi disse.*

*- ansvarlig-gjøre andre tjenester i barneverns-arbeid i forhold til primærforebygging, sekundærforebygging og vernetiltak.*

*- utvikle arbeidsmåter /metoder, samarbeidsformer, organisasjonsformer - en modell for integrert barneverns-arbeid.*

*- bedre bruken av ressursene som kommunen har til rådighet for barn.*

*- se spesielt på forholdene for barn i "distriktene" (utenom kommunesenteret) og hvordan tjenestene kan tilpasses disse.*

I tillegg skulle prosessen i kommunen deles inn i fire faser:

- 1. Kjennskap og kunnskap*
- 2. Kreativ problemløsning*
- 3. Gjennomføring*
- 4. Evaluering*

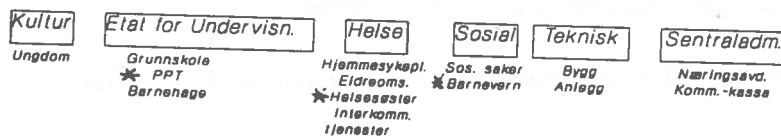
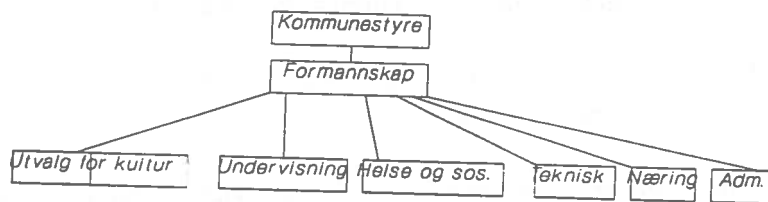
I tillegg ble det slått fast at prosjektet ville bli ledet av en prosjektgruppe med representanter fra alle tjenester og prosjektleder. Administrativt ble prosjektet direkte underlagt rådmannen.

Spesielt for Sørøysund kommune var at det ble fattet stortingsvedtak om at kommunen skulle slås sammen med Hammerfest kommune fra 01.01.92.

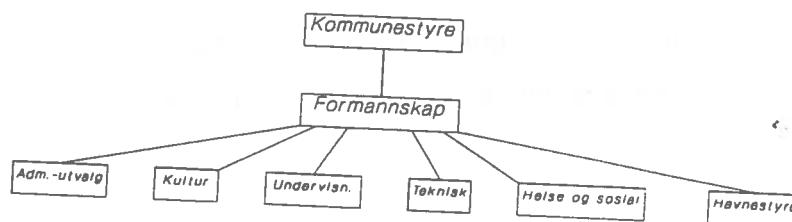
Også i Sørøysund var det bred enighet om å søke på prosjektet, og det har ikke framkommet noen opplysninger om kritiske innvendinger til dette hverken på det politiske eller det administrative nivå.

Både Sørøysund og "gamle" Hammerfest var på dette tidspunkt organisert etter hovedutvalgsmodellen, og kommunenes organisering er illustrert på organisasjonskartene under.

Org.-kart Sørøysund Kommune, 1989



Org.-kart for Hammerfest kommune, 1989



Hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg i Sørøysund sluttet seg til sosialsjefens forslag til vedtak om å søke på prosjektmidler, hvor det het at "*Hovedutvalg for helsevern og sosial omsorg slutter seg til søknad om prosjekt: Integrert barnevernsarbeid i Sørøysund kommune.*" Saken ble sendt videre til formannskap og kommunestyre, hvor vedtaket ble opprettholdt.

#### 4.2.3 Tana kommune

Tana kommune har ca. 3200 innbyggere som er fordelt på 7 tildels isolerte bygdelag.

Initiativet til å søke på prosjektet i Tana kommune ble tatt av tidligere helse- og sosialsjef i kommunen. Bakgrunnen for at kommunen søkte på prosjektet hadde sammenheng med et mord i Auster-Tana. I kjølvannet av retts-saken som fulgte, ble det avdekket en rekke rystende forhold om barn og ungdoms levevilkår i kommunen, og det vokste fram stor bevissthet omkring de barnevernsproblemer som eksisterte. Barn hadde gått for "lut og kaldt vann" uten at noen hadde grepet inn, og lokalsamfunnet var preget av en "*ekstrem voksen-kultur, der barn fungerer på de voksnes premisser.*"

Etter denne episoden innkalte tidligere sosial-sjef samtlige etatssjefer i kommunen samt en rekke og fagorganer utenfor kommunen til et stort møte. Her ble det bestemt at det skulle etableres et prosjekt for å komme problemene til livs. Det ble oppnevnt en styringsgruppe bestående av etats-sjefene, og ordføreren ble oppnevnt som leder. Verts-ansvaret for prosjektet ble lagt til kultur-etaten, som fungerte som sekretariat for prosjektet. Videre ble det bestemt å søke om midler fra tidligere FAD, og prosjektet ble kalt "Fokus på barn." Prosjektet skulle være et forsøks-prosjekt basert på tverr-etatlig samarbeid mellom etatene når det gjaldt forebyggende tiltak for barn og unge. Etter politiske utspill ble årene 1990- 1992 erklært for barne- og ungdomsår i kommunen. Høsten 1990 fikk kommunen midler, og prosjektet ble kjørt ut vår-halvåret 1991.

Tidlig i denne perioden kom også tilbudet fra KS om prosjektdeltagelse. I sak 46/90 oppnevnte Tana formannskap den styringsgruppa som skulle arbeide med innbydelsen

om prosjekt-deltagelse. Sammensetningen i styringsgruppa ble beholdt, og gitt fullmakt til å fremme nødvendige søknader om prosjektmidler. Kommunens tenkning rundt barne- og ungdomsproblematikken kunne da fortsette i lys av det arbeid som tidligere var gjort, men den største dreiningen i forhold til "Fokus på barn- prosjektet," var at arbeidet nå i tillegg til den forebyggende delen også skulle omfatte den **kurative** delen.

Den 20.09.90 søkte Tana kommune KS om midler. I søknaden til KS ble det referert til de ovennevnte problemer i kommunen, og på det organisatoriske plan ble det vist til at kommunen ønsket å få etablert mer tverrfaglig samarbeid . Videre het det at kommunen allerede var kommet godt i gang med å planlegge barn og ungdoms oppvekstvilkår. Prosjektet som det ble søkt om midler til skulle gå inn som en integrert del av dette arbeidet. Gjennom tverretatlig/tverrfaglig samarbeid ble det pekt på at det ville være mulig for kommunen å komme fram til gode helhetsløsninger. Det ble pekt på at ulike etater i kommunen så langt hadde arbeidet for isolert og uavhengig av hverandre når det gjaldt barn og ungdoms oppvekstkår. Etatene hadde tidligere forsøkt å samarbeide, men på grunn av manglende ressurser og en generell anstrengt økonomi, hadde de ikke fått noe ut av disse tiltakene.

På spørsmål til informantene om hva som var bakgrunnen for prosjekt-deltagelsen viste de fleste informantene til at mord-saken var den utløsende faktor.

Også her var defineringen av problemer stort sett i samsvar med prosjektsøknaden, men det ble i tillegg vist til at kommunen slet med mange ubehandlede BV-saker (ca. 70 "mappe-barn"). I hovedsak viste informantene til generelle problemer blant barn og unge. Kommunen slet også med dårlig økonomi, og prosjekt-tilskuddet ville styrke betingelsene for å få bukt med problemene.

Barnevernet på sin side viste til noen av de samme argumenter, men mente at det manglet analyser av hvilke problemer som **faktisk** burde løses. Noen problemer, bl.a. knyttet til kartlegging av mappebarna, var startet i kjølvannet av "Fokus på barn-prosjektet," men informantene mente at oppmerksomheten knyttet til defineringen av konkrete problemer innenfor barnevernet etter hvert måtte vike plass for all oppmerksomhet rettet



mot alternative organisasjonsformer i kommunen. Noen informanter innenfor barnevernssektoren mente blant annet at en kartlegging av den **eksisterende** organisering ble totalt oversett før det ble startet opp med alternative forslag til organisering.

Representantene i BV pekte på at problemene i første rekke kunne knyttes til manglende bemanning, fravær av fagfolk på sosialkontoret, og det var ingen som jobbet **spesifikt** med BV. Ansvar og behandling av sosiale saker og BV-saker fløt over i hverandre, og personalet jobbet sporadisk med ulike saker. De løsninger som prosjektledelsen i kommunen etterhvert presenterte, ble av BV allerede i søknadsfasen sett på som irrasjonelle da det manglet en brukbar kartlegging av hvilke problemer som faktisk eksisterte i BV-sektoren.

Styringsgruppa hadde også utarbeidet målsettingen for prosjektet hvor det het at en ønsket:

*"Å gjøre Tana til en foregangskommune i arbeidet for barn og ungdom, ved å verdsette barn og ungdom som fremtidens viktigste ressurs."*

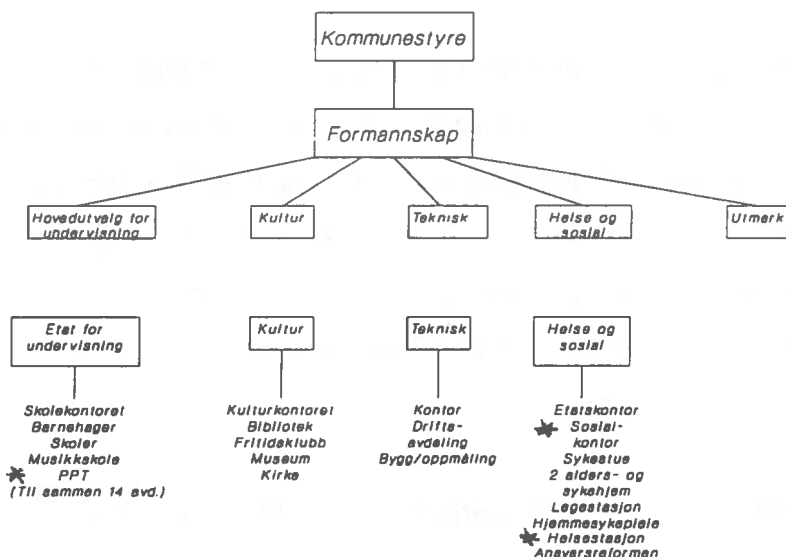
Videre het det i søknaden at målsettingen ville oppnås ved blant annet:

- 1. Å arbeide tverretattlig både med de forebyggende og kurative tiltakene for barn og ungdom i kommunen.*
- 2. Å utarbeide og iverksette en barne- og ungdomsplan for kommunen.*
- 3. Å gjennomføre et Prosjekt Barne- og ungdoms oppvekstvilkår i Tana, i årene 1990-1992, med engasjert prosjektleder.*
- 4. I tilknytning til kommunens arbeid med disse tiltak støttes ordførerens forslag om å erklære 1990-92 for barne- og ungdomsår i kommunen.*

Kommunens sentraladministrasjon skulle være prosjektets bindeledd til formannskap og kommunestyre når det gjaldt prosjektrapportering.

Tana kommune var også på dette tidspunkt organisert etter hovedutvalgsmodellen, og de organiserende prinsipp er det redegjort for i organisasjonskartet på neste side.

## Org-kart for Tana kommune, 1989



#### 4.2.4 Den sentrale prosjektledelsens kriterier for utvelgelse av forsøkskommuner

I brevet som gikk ut til styringsgruppens medlemmer i den sentrale prosjektorganisasjon, ble det også gjort en avklaring av begrepet "barnevern." Det ble pekt på at det var foreldrene som hadde hovedansvaret for å gi barn omsorg, og barnevernet skulle;

*"ikke innrette sine tjenester i forhold til alle barn, men barn som står i fare for å komme i eller lever i en sviktende omsorgssituasjon."*

Samordning og økt samarbeid ble knyttet til måten å organisere barnevernet på, slik at

*"hjelp blir satt inn tidligst mulig for raskt å kunne bedre barnas omsorgssituasjon. Jeg ønsker å se omorganisering, effektivisering, nedbygging av etats- og profesjonsgrenser i dette perspektivet og ønsker en dialog med dere omkring disse spørsmålene."*

Når det skulle tas stilling til utvelgelseskriteriene ble det tatt utgangspunkt i de tre organisasjonsmodellene i "Kommunal Organisering," da det var ønskelig å få erfaringer

med utprøving av disse. På denne bakgrunn ble det utarbeidet fire ulike **hovedkategorier** under vurderingen av de kommunale prosjektsøknadene. Disse hovedkategoriene skulle fange opp prosjekter som var rettet inn mot å utprøve 1: områdemodellen, 2: funksjonsmodellen, 3: omorganisering/effektivisering innen for rammen av hovedutvalgsmodellen, og 4: andre spesielle prosjekt som involverte nye samarbeidsformer. I tillegg til disse hovedkategoriene ble det utarbeidet tre **underkategorier** som var basert på kommunenes størrelse. Byene ble her kategorisert i størrelsesorden storby, mellomstor og liten by.

Under utvelgelsen av kommunene ble det lagt vekt på at prosjektene var godt forankret i kommunenes administrative ledelse, samt at de var politisk behandlet i kommunene. Videre var det viktig at de kommunene som ble plassert i hovedkategori 1 og 2, rettet sine prosjekter inn mot hele barnevernsfeltet hvor intensjonene ville være å tilrettelegge oppvekstbetingelser for de utsatte barna.

I Kategori 3 var det lagt vekt på å få med store kommuner

*"som erkjenner å ha store vansker med å organisere barnevernet effektivt, men som har uttrykt vilje til å gå nye veier."*

På bakgrunn av disse kriteriene ble blant 16 andre kommuner Tromsø og Tana foreslått som aktuelle å innstille som støtteverdige.

#### 4.2.5 Den sentrale prosjektledelsens betingelser for kommunenes videre deltakelse

Da styringsgruppa møttes den 18.12.90, ble ytterligere rammebetingelser for prosjektkommunene diskutert. Det ble understreket behov for kontinuerlig evaluering av prosjektene og innhenting av profesjonell forskningsbistand i denne forbindelse. Prosjektmidler skulle tildeles for ett år om gangen, og de kommuner som ikke greide å etablere prosjekter etter forutsetningene kunne ikke regne med støtte de to siste årene.

Hovedvekten av prøvekommunene måtte også kunne dokumentere vilje til nytenkning, hvilket ville si at det hovedsaklig ville bli gitt støtte til de kommuner som ville utprøve områdebaserte organisasjonsmodeller i barnevernet, og kommuner som ønsket å ta barnevernet ut av sosialkontoret og plassere det inn sammen med andre oppvekstetater. Kommunene måtte også si seg villige til å delta i organisering og drift av nettverksgrupper i en region, og bistå andre kommuner utenfor prosjektene med råd og veiledning.

Det ble gjort et utvalg hvor 7 av kommunene ble funnet støtteverdige. I overensstemmelse med prosjektleders innstilling var Tromsø og Tana blant disse 7. Prosjektleder ble bedt om å innhente flere opplysninger fra 18 kommuner. De resterende 38 fikk avslag om støtte.

I tredje runde, den 10.1.91, ble disse 18 kommunene vurdert på nytt, og denne gangen ble også Sørøysund funnet støtteverdig for prosjektdeltagelse.

Det ble fra sentralt hold stilt en ramme på 5 millioner kroner pr. år for programperioden 1991-93.

#### 4.3 Utrednings- og iverksettingsfase

I slutten av januar 1991, fikk de tre kommunene beskjed fra KS om at de var involvert "prosjektstatus," og kommunene kunne starte/fortsette utredningsarbeidet i forbindelse med nye strukturelle løsninger i kommunene.

#### 4.3.1. Utredningfase - Tromsø kommune

##### 4.3.1.1. Struktureringen av prosjektet, og enkelte løsningsforslag

Den sene oppstarten av prosjektet i Tromsø kommune resulterte i at en kom sent i gang med å utrede alternative organisasjonsløsninger, og prosjektleder ble først formelt ansatt den 1.11. 1991. Fra det tidspunkt kommunen søkte om midler (28.09.90) og fram til 13.05.91, ble det ikke fattet formelle vedtak i forbindelse med prosjektet. Den sentrale styringsgruppa hadde gitt tilsagn om 300.000 kroner i prosjektstøtte for 1991, men det ble for dette år gjort et fratrekk av ubrukte prosjektmidler i 1990 med kroner 200.000.

Søknaden om prosjektmidler for 1992, ble behandlet i kommunalutvalgsmøte 13.05.91. Utvalget sluttet seg til rådmannens opplegg for Krokenprosjektet. Saken ble lagt fram for hovedstyrene for **orientering**, da det ikke ble ansett som nødvendig å fatte ytterligere politiske vedtak for hvert års søknad.

I søknaden ble den tidligere omtalte skissering til organisasjonsløsning i sterkere grad anskueliggjort. I orienteringen til kommunalutvalget ble det vist til Hovedrapporten fra Kommunenes sentralforbund : "*Kommunen i 90-åra - nye organisasjonsmodeller - nye administrative og politiske roller.*" Videre het det også i orienteringen at prosjektet måtte ses i sammenheng med KS' interesse i prosjektet, ny kommunelov, og prosjektet "Kommunal organisering" i forbundets regi.

Ut fra dette orienterings-skrivet søkte rådmannen den 13. september 1991 om tilsagn på midler for 1992. I søknads-skjemaene som var standardisert fra den sentrale prosjektledelse, skulle søkeren krysse av for den av de tre hovedmodeller som søkereren mente best samsvarte med sin kommune. Tromsø krysset av for kategorien: "*Område-organisering av barnevernet, evt. nedbygging av sentralorganisering.*"

I samsvar med innstillingen til kommunalutvalget, ble det også i søknaden gitt en framstilling av hvordan prosjektet skulle organiseres. Foruten organisatoriske endringer som ville gjøre det "*nødvendig med politisk avklaring - endringer av regler/*

*organisasjon,*" skulle prosjektet forankres administrativt til rådmannen. Prosjektet skulle ledes av en styringsgruppe som var satt sammen av representanter fra rådmannen, sosial, undervisning, skole, kultur, teknisk og arbeidstakerorganisasjon.

I tillegg til opprettelsen av styringsgruppa skulle representanter fra lavere hierarkiske nivå i ulike etater bidra underveis i prosjektutviklingen.

I slutten av januar 1992, ble det såkalte oppstart-seminaret av Kroken-prosjektet arrangert. Her ble styringsgruppa og øvrige berørte parter for alvor dratt med i prosjektutformingen, og i løpet av de to dager seminaret varte, ble det lagt fram en rekke forslag til organisering av de kommunale tjenestene i Kroken. Noen av de viktigste konklusjoner styringsgruppa trakk etter dette seminaret, var at en burde trekke in beboerne når det nye styringsorganet i Kroken skulle planlegges, og at de ulike instansene måtte beholde sine faglige ansvarsområder. I tillegg ble det understreket behov for å opprette en **koordinatorfunksjon** mellom de ulike tjenestene i Kroken, slik at arbeidet kunne samordnes på en bedre måte. Hvordan denne stillingen skulle relateres til allerede eksisterende strukturer innenfor bl.a. BV, PPT og helsesøstertjenesten var imidlertid mer uklart.

I løpet av de neste måneder utarbeidet styringsgruppa mer konkrete forslag om hvordan de framtidige strukturer i Kroken skulle være. På lavere hierarkiske nivå i BV, PPT og helsesøstertjenesten syntes det å bli etablert større grad av motstand m.h.p de skisserte løsningsforslag. Representanter fra kjernebarnevernet, PPT og helsesøstertjenesten satt ikke i styringsgruppa, men var etablert i en såkalt referansegruppe som skulle lage innstillinger til styringsgruppa. Innstillingene ble i følge disse representantantene ikke tatt hensyn til i nødvendig grad da styringsgruppa på sin side formulerte innstillinger til politiske vedtak. De aktørene som satt i referansegruppa skjønnte da heller ikke hvilken **rolle** de egentlig spilte i endringsprosessen, og ansvarsforholdene ble oppfattet som diffuse og uklare.

Kritikken reiste seg i hovedsak mot de standarder for beslutningsprosedyrer som styringsgruppa tok i bruk. Sammensetningen av styringsgruppa ble kritisert, og flere av

informantene fra referansegruppa stilte spørsmål ved realkompetanse og innsikt for å endre på etater som medlemmene av styringsgruppa ikke jobbet innenfor eller hadde ervervet seg kunnskap om. En av informantene uttrykte seg slik at det her ble gjort "kardinalfeil" og at:

*"Hvis noen skal omorganisere BV i Tromsø, så skal styringsgruppa være sammensatt etter det. I styringsgruppa fantes det ikke en eneste representant fra helsesøstertjenesten og PPT. Derimot er det fra teknisk avdeling - hva skal en fra teknisk gjøre der? ... Hvordan BV, PPT og helsesøstertjenesten skulle slås sammen eller samordnes på en bedre måte har i utgangspunktet heller ingenting med barne- og ungdomskonsulenten i Kulturavdelinga å gjøre."*

#### 4.3.1.2 Mot konkretisering av ny organisasjonsmodell

Med utgangspunkt i den tidligere skisserte områdemodell og ønsket om en koordinatorstilling i Kroken, la rådmannen den 6. juli 1992 fram forslag til kommunalutvalget om hvordan tjenestene i bydelen skulle organiseres. Saken ble behandlet i formannskapet den 13. juli, og her ble det enstemmig vedtatt at rådmannens tilrådning om desentralisert oppvekstforvaltning i Kroken skulle iverksettes. Saken ble oversendt kommunestyret og vedtatt den 26.08.92, med forbehold om at det ble gitt statlige tilskuddsmidler. Den aktive fasen av prosjektorganiseringen og formelle beslutninger knyttet til strukturelle endringer ble med andre ord gjennomført i løpet av snaut 8 måneder. Prosjektpådriverne, i første rekke knyttet til rådmannen og hans stab, hadde nå politisk vedtatte beslutninger å forholde seg til i den videre framdriften av prosjektet.

Hvordan oppvekstforvaltningen skulle organiseres i detalj var ikke ferdig utredet, men Kroken skulle få en form for "frikommunestatus" i Tromsø kommune, og forvaltningen ble kalt **kommunedelsnemnd for oppvekstkår**, og denne nemnda skulle styres av et eget **oppvekstutvalg i Kroken bydel**.

Kommunedelsnemnda ble delegert både politisk og administrativ myndighet. Oppvekstutvalgets medlemmer skulle utnevnes av kommunestyret, og sammensetningen skulle ikke nødvendigvis gjenspeile den politiske sammensetning i kommunestyret. Kriterier

som lokal tilhørighet og og interesse for oppvekstpolitikk skulle derimot vektlegges. Oppvekstutvalget skulle legges direkte under Tromsø kommunestyre og formannskap. Politisk ble det likestilt med øvrige kommunale hovedutvalg, hvor de blant annet disponerer de økonomiske ressurser fritt innenfor gitte rammer. Det heter likevel at *"hovedskillet er at oppvekstutvalget virker for et område av kommunen og har ansvar for flere deler av den kommunale virksomhet."* Oppvekstutvalgets myndighetsområde skulle gjelde alle generelle tjenester som er tilgjengelige for alle barn. I **praksis** ville dette si at de ordninger som hadde med barn og ungdom å gjøre, skulle styres lokalpolitisk av bydelsutvalget og administreres med en helhetlig eller samordnende profil for øye. Det ble foreslått å opprette en stilling som **oppvekstleder**, hvis ansvar var å holde løpende kontakt med fagledere ved de ulike institusjonene i Kroken. Oppvekstlederen skulle på lik linje med andre kommunaldirektører i avdelingene ha ansvar for drift av egen enhet når det gjaldt budsjett og personale. Faglederne skulle danne et såkalt **lederteam** som skulle ledes av oppvekstleder. Lederteamets hovedoppgave skulle være å fungere som et samordningsorgan mellom de ulike enhetene og bevisst arbeide for å motvirke tendenser til sektorisering og lukkede fagmiljøer.

I tillegg til dette lederteamet skulle deler av **hjelpetjenestene** nedfelles i den nye organisasjonsstrukturen. Hjelpetjenesten skulle samarbeide med lederteamet, og selvsagt oppvekstleder. Inn under hjelpetjenestene hørte **barnevern, PPT, helsesøster-tjenesten** og enkelte personer fra skole og barnehage. Hjelpetjenesten skulle være operativ i juni 1993, og fra 1.11.92 skulle det ansettes prosjektmedarbeider i Kroken som primært skulle jobbe med å samordne hjelpetjenesten.

Da Tromsø kommune søkte om prosjektmidler for 1993, var det gjort politisk vedtak i kommunestyret om hvordan den nye modellen i grove trekk skulle se ut. I søknadsskjemaet for 1993, viste KS til at prosjektet nå fordelte seg over 5 hovedmodeller for organisering. De skisserte modeller var som følgende:

*-Sentral samordning med ny struktur*

*-Sentral samordning innenfor eksisterende struktur*

*-Desentral samordning*



*-Både sentral og desentral samordning*

*-Interkommunal modell for organisering av barnevernet*

Kommunene ble bedt om å krysse av for den modell som passet best, og Tromsø krysset av ved alternativ 3, dvs. **"desentral samordning."**

Kommunen mente at organiseringen hadde ført til et kvalitativt bedre BV ved at

*"en har fått satt forebyggende BV i mye større grad på dagsordenen. En hel stilling vil nå opprettes i prosjektet. De ulike instanser har i større grad kommet sammen og man er innstilt på å jobbe tverrfaglig."*

Som tidligere nevnt var det i kommunestyrevedtak 85/92, fattet vedtak om at det ikke ble ansett som nødvendig å fatte politisk vedtak om klarering for hvert års søknad for Tromsø kommune. Prosjektsøknaden for 1993 kunne dermed oversendes KS, uten at det ble gjort ytterligere politiske vedtak om dette i kommunen. Prosjektledelsen i kommunen søkte KS om 400.000 kr. i prosjektmidler for 1993, og kommunen kalkulerte med eget finansieringsbeløp på 600.000 kr.

Når det gjaldt barnevernet, ble det 16.11.92 fattet vedtak i hovedstyret for helsevern og sosial omsorg om at sosialkontoret i Tromsø skulle reorganiseres. Barnevernet ble dermed å flytte sammen med sosialseksjonen ved Kroken helse- og sosialsenter til Tromsdalen. Tromsdalen ligger ca.4 km. utenfor det geografiske området som omfatter oppvekstutvalgets myndighetsområde. I stedet skulle sosialseksjonen med tilhørende barnevern danne eget fastlandsteam<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>Dette fastlandsteamet er ett av tre team som Tromsø kommunes sosialseksjon opprettet under prosjektperioden. Teamene ble lokalisert til tre ulike geografiske områder i kommunen.

#### 4.3.2 Iverksettingsfasen - Tromsø kommune

##### 4.3.2.1 Den endelige politiske behandling av prosjektet

13. mars-93 ble Krokenprosjektet i sin helhet behandlet i formannskapet. Både når det gjaldt Avdeling for kultur, Teknisk avdeling, og Avdeling for undervisning, ble det reletivt uproblematisk gjort rede for overføring og delegasjon av disse etatenes virksomhet i bydelen. Når det gjaldt Avdeling for helsevern og sosial omsorg, ble det imidlertid pekt på en del juridiske uklarheter, og før barnevernet kunne inngå i egen oppvekstetat sammen med PPT og helsesøstertjenesten burde dette utredes ytterligere.

Sammensetningen i kommunedelsnemnda for oppvekstkår ble her noe moderert, og skulle nå bestå av 7 medlemmer med vararepresentanter. Videre het det i reglementet for kommunedelsnemnden;

*"Av disse skal 4 representanter med varamedlem være valgt på politisk grunnlag og 3 representanter med varamedlem være valgt etter innstilling fra beboerne og organisasjonene.*

*To representanter under 18 år velges til utvalget med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett.*

*De ansatte ved kommunale institusjoner i Kroken kan møte med 2 representanter etter samme prinsipp som i hovedutvalgene.*

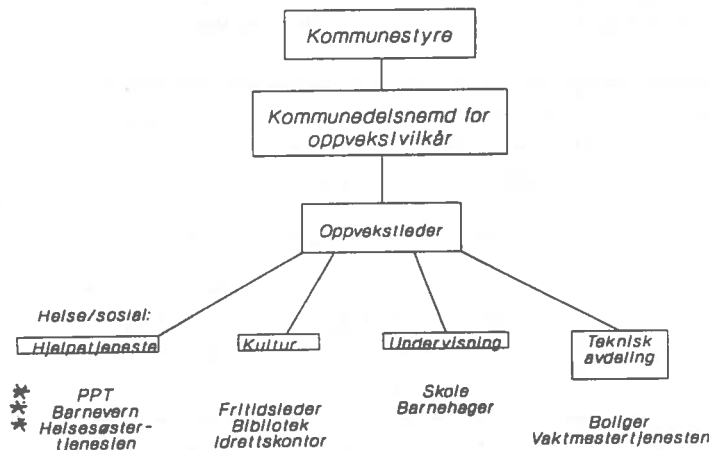
*Leder og nestleder oppnevnes av formannskapet.*

*Valget gjelder for perioden 1993 til og med 1994."*

21. april 1993 ble saken behandlet i kommunestyret. Til tross for at enkelte politiske "kretser" i Kroken-området i større grad begynte å stille spørsmålstegn ved hva prosjektet i praksis innebar, ble det fattet vedtak om å godkjenne "funksjonsfordeling mellom avdelingene og Kroken oppvekstforvaltning." Den nye organisasjonsmodellen er illustrert under, og vedtaket innebar at BV, helsesøstertjenesten og PPT skulle legges inn under den nye oppvekst-etat med oppvekstleder som administrativ ansvarlig for disse tjenestene. I sakspapirene het det imidlertid at inntil tjenesten skulle gjøres operativ i juni 93, måtte det for helse og sosialavdelingen utredes arbeidsrutiner, samarbeid med

"kjernebarnevernet," hvilke ressurser som skulle overføres, juridiske forhold knyttet til barnevernsloven, og helsesøstertjenestens faglige tilknytning.

### Org.-kart Kroken bydelsforvaltning



#### 4.3.2.2 Mobilisering av motstand, og kommunestyrevedtakets praktiske betydning

Dette siste politiske vedtak utløste en rekke stridigheter som i første rekke ble knyttet til oppvekstleders autoritative status og beslutningskompetanse i forhold til BV, PPT og helsesøstertjenesten. Til tross for at etatssjefene hadde sittet i styringsgruppen, mente noen av disse at dette vedtaket fikk praktiske konsekvenser langt ut over det de i utgangspunktet mente var intensjonene med den innstillingen som var formulert m.h.p. reorganiseringsprosessen. Resultatet var at det oppstod en viss heterogenitet i styringsgruppa, noe som så ut til å styrke motstanden på lavere hierarkiske nivå i de respektive etater.

Motstanden på lavere hierarkisk nivå kunne i følge samtlige informanter knyttes til de etater som skulle inngå i den såkalte hjelpetjenesten (BV, PPT og helsesøsterjenesten) på den ene siden, og den delen av prosjektpådriverne som var knyttet til rådmannens stab og styringsgruppa på den andre siden.

I tillegg til at konfliktene først og fremst kan spores mellom ulike hierarkiske nivå, er enkelte organisasjonsdemografiske trekk ved endringspådriverne og motstanderne illustrert i tabellen under.

Alliansegruppe  
"endringspådriverne"

Alliansegruppe  
"motstandere"

Kjønn	Mann	Kvinne	Kvinne	Kvinne	Kvinne
Alder	50	30	46	41	55
Utdannelse	"Noe" filologi	Cand.Mag.	Sosionom * **	Sosionom	Helse-søster- utd.
Tjenestetid i nåværende stil- ling	3,5 år	1,5 år	3 år	1/2 år	9 år
Samlet tjenes- tetid i respek- tiv sektor	10 år eller mer	5-10 år	10 år eller mer	5-10 år	10 år eller mer
Nåværende eller tidligere politiske verv	13 år	Ingen	6 år	Ingen	Ingen
Parti	Venstre		AP		

\* Tilleggsutdannelse på høyskole-nivå

\*\*Lavere grads tilleggsutdannelse på universitets-nivå

Ved å ta tak i den residualkategori av uoppklarte spørsmål knyttet til selve iverksettingen av prosjektet, forsøkte BV å etablere støtte hos fylkesmannen. Blant annet ble det reist tvil om hjemmel for å overføre myndighet angående BV-saker til den nye oppvekstleder, og det ble systematisk spredd usikkerhet om lovmessigheten av de strukturer som var blitt formelt vedtatt i kommunestyret.

I kjølvannet av denne henvendelsen opplyste fylkesmannen Tromsø kommune om at BV's myndighet ikke kunne delegeres til en annen etat. Det var imidlertid ikke noe i veien for at en person fra BV kunne ha sitt arbeidssted på oppvekstkontoret i Kroken, men som det het: *"Denne personen blir da underlagt barnevernsadministrasjonens myndighet."* (Sentralt i kommunen)

Deler av prosjektledelsen holdt på sin side fast ved de kommunestyrevedtak som var fattet, og koblet BFD inn i saken. I forhold til det siste politiske vedtak, ble det foreslått en "moderert" strukturell løsning. Det ble søkt om dispensasjon for å skille ut den forebyggende delen av barnevernsarbeidet som var regulert i den nye barnevernsloven. I praksis innebar søknaden at BV-arbeid som var basert på såkalte frivillige tiltak likevel skulle legges inn under oppvekstleder. Dette betød at hjelpetjenesten skulle arbeide med saker som det var konferert med de foresatte om før det ble satt i gang tiltak. Når sakene var kommet så langt at:

*"vi ser at dette berører andre paragrafer, skal vi ha et så godt kontaktnett med kjernebarnevernet at sikkerheten er at de sakene blir sendt videre. Derfor skal vi ha det slik at de som sitter i hjelpetjenesten også skal sitte i kjernebarnevernet."*

I brev av 24. juni 1993, fikk Tromsø kommune BFD's vurdering av saken. Som tidligere vist i empirikapitlet, ble det her vist til at det i følge gjeldende regelverk skulle være en administrasjon i hver kommune med en leder som har ansvar for oppgaver etter loven. Det ble vist til en rekke juridiske betenkeligheter, men også enkelte sider ved det forebyggende aspekt som det var mulig å iverksette, gitt at det ikke var snakk om hjelpetiltak etter Bv.l paragraf 4-4. I samsvar med fylkesmannens uttalelse ble det imidlertid vist til at de oppgaver som var lagt til BV-tjenesten etter barnevernloven, ikke kunne delegeres ut av barnevernstjenesten og over til annen etat, og uansett hvor ansatte i BV ble plassert rent geografisk, ville barnevernsadministrasjonen fremdeles ha det overordnede faglige ansvar.

I ettertid ble det også slått fast at det ikke var anledning til å delegere ansvaret for helsesøstertjenesten. (heretter kalt HST) Deres medisinske ansvarlige var helsesjefen, og vedkommende hadde ikke anledning til å delegere dette ansvaret til andre enn leger. Saken ble også avklart i kommunestyret.

PPT var på sin side underlagt den administrative ledelse i Avdeling for undervisning sentralt i kommunen. Den halve stillingen som var rettet mot arbeid i Kroken - området,

ble i prinsippet underlagt oppvekstleder i det øyeblikk vedkommende i arbeidstiden passerte den geografiske grense som oppvekstutvalget var delegert ansvar for.

Kommunestyrevedtaket står seg den dag i dag, men i praksis har det blitt lagt en rekke juridiske beskrankninger i forhold til de opprinnelige intensjoner med den nye strukturen. For de såkalte hjelpetjenester er det i dag opprettet en såkalt **service-modell**, hvor ansatte fra PPT, HST og BV møtes en dag i uken for å samarbeide om de tjenester som er rettet mot det forebyggende arbeid i bydelen. Aksess-strukturen for dette "service-organet" er regulert i den forstand at arbeidet ikke skal involvere ulike aspekt som krever hjemmel i den nye barnevernloven. Med unntak av HST, er dette arbeidet underlagt oppvekstleders instruksjonsmyndighet.

#### 4.3.3 Utredningsfase - Hammerfest kommune

##### 4.3.3.1 Struktureringen av prosjektet, og noen trekk ved defineringsprosessen

Under arbeidet med sammenslåingsprosessen mellom Sørøysund og Hammerfest kommune, gikk AB-prosjektet inn som en integrert del av dette endringsarbeidet.

Lederen i Styret for kultur, omsorg og undervisning (det nyopprettede politiske organ) mente også at AB-prosjektet ble viet rimelig stor oppmerksomhet under sammenslåingsprosessen, og at endringene i BV kunne gjøres

*"-på en langt enklere måte enn hva som hadde vært tilfelle om en skulle ta for seg en fasttømret kommuneorganisasjon. Det var lettere å endre fordi det måtte endres likevel, og så hadde vi noen utenfor som hadde sagt at vi skulle endre det. Stortinget vedtok at vi skulle slå sammen fra 01.01.92."*

I koordineringsgruppa for **sammenslåingsprosessen** satt både daværende prosjektansvarlig for AB-prosjektet (fra Sørøysund), initiativtakeren til prosjektet og barnevernfaglig leder "og påvirket slik at AB-prosjektet ble tatt hensyn til."

Initiativtakeren til AB-prosjektet mente også at:

*"tankene om AB-prosjektet fantes i koordineringsgruppa under sammenslåingsprosessen. ...Det som var klart, var at sammenslåingsprosessen skapte en unik sjanse til å skape noe. Sammenslåingsprosessen skjedde veldig fort, og uten at så veldig mange var involvert. I AB-prosjektet tok vi vare på de positive sidene ved prosjektet, og når ting ikke gikk helt etter planen la vi skylda på sammenslåingsprosessen."*

I denne fasen ble løsningsforslagene i større grad konkretisert og uttalt også i denne kommunen. Hovedtrekkene angående den nye politiske struktur ble i følge de fleste informanter bestemt før det ble gått løs på den administrative struktur, og de overordnede hensyn som ble lagt til grunn pekte i retning av at:

*"helhetsperspektivet var veldig framtreddende. Nedbygging av sektorgrenser osv. var framtreddende og uttalt hva en ville oppnå med den nye kommunen."*

På bakgrunn av den rådende organisasjonstenkingen mente flere av informantene at det var lettere å få lagt ned hovedutvalgsmodellen, og at det var lettere å få gjennomslag for den foreslåtte administrative struktur som også var basert på større grad av samordning-/koordinering. I første fase av planleggingen av de nye strukturer jobbet både politikere og administrativt ansatte rimelig tett sammen om å få lagt strukturene grovt på plass, mens detaljeringsfasen i større grad ble overlatt til de administrativt ansatte og politikere på sine respektive nivå.

Prosjektledelsen rettet i denne fasen mye av oppmerksomheten mot berørte etater og avdelinger i gamle Sørøysund, og samtidig ble de administrativt ansatte i gamle Hammerfest kommune aktivt dratt med under endringsprosessen. Arbeidet ble innledet med intervjuer i de ulike tjenestene i kommunen og det ble lagt stor vekt på samtaler mellom ulike hierarkiske nivå og mellom ulike etater. Prosjektleder tiltrådte først 12.8.91, men allerede 9.10. samme år ble det arrangert en såkalt "Idé-dugnad" i gamle Hammerfest kommune, og i gamle Sørøysund ble det 21.10.91 arrangert seminar.

Til forskjell fra Tromsø representerte aktiviseringsprosessen således bredere representasjon og større aktiv deltakelse i forhold til de etater og avdelinger som kom til å bli berørt av de foreslåtte strukturelle endringene.

Sentrale aktører viste også til at det var viktig å få etablert en forståelse for at de forestående endringer hverken skulle være et utelukkende produkt av KS' eller prosjektleders utspill. Oppmerksomheten rettet mot omgivelsene så på denne måten ut for å bli tonet ned til fordel for de interne endringsprosesser som var på gang. De fleste av informantene mente også i ettertid at de betingelser som den sentrale styringsgruppa satte for prosjektet ikke medførte særlig andre føringer enn de som lå i invitasjonen:

*"KS ønsket at kommunen skulle skissere en organisasjonsmodell som lå innenfor noen skisserte alternativ. Dette ønsket vi ikke å være med på, og sånn sett var det nesten utrolig at vi til slutt klarte å få prosjektmidler."*

En annen av informantene uttrykte seg slik:

*Det jeg har oppfattet i ettertid, er at prosjektet skal medføre en organisatorisk endring av et eller annet slag. Dessuten så gjør vi nå hva vi vil uansett hva de sier."*

Av det utvalg som ble gjort under intervju-runden på det administrative nivå, har jeg redegjort for enkelte organisasjonsdemografiske trekk ved disse aktørene i tabellen under.

Kjønn	Mann	Mann	Kvinne	Kvinne	Kvinne	Kvinne
Alder	45	41	52	40	42	46
Utdannelse	Kommunal- og sosial-høgskolen	Økonom	Sosionom*	Sosionom* **	Sosionom	Helse-søsterutd.* **
Tjenestetid i nåværende stilling	4 år	2 år	2 år	1 år	1 år	10 år
Samlet tjenestetid i respektiv sektor	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	mer enn 10 år
Nåværende eller tidligere politiske verv	Ingen	Bl.a. statssekretær	Ingen	kommunepolitiker	Kommunepolitiker	Ingen
Parti		AP		NKP	SV	

\* Tilleggsutdanning på høyskole-nivå

\*\*Lavere grads tilleggsutdanning på universitets-nivå



#### 4.3.4 Iverksettingsfasen - Hammerfest

##### 4.3.4.1 Innføring av ny organisasjonsmodell

Da kommunesammenslåingen ble et faktum ved årsskiftet 91/92, var det utarbeidet ny politisk og administrativ struktur i kommunen. I prosjekt-søknaden for 1992 krysset kommunen av for organisasjonsmodell-alternativet "*Sentral samordning med ny struktur.*" I søknaden ble det vist til at Sørøysund og Hammerfest fra 1.1.92 ville bli slått sammen til en kommune, og at innbyggertallet i den nye kommunen ville bli på ca. 9300 personer. I søknaden ble det også overfor KS vist til at sammenslåingsprosessen i kommunen hadde satt fart på utviklingen av ny organisasjonsmodell, og at BV skulle skilles ut fra sosialkontoret og legges inn under en ny etat sammen med HST fra 01.01.92

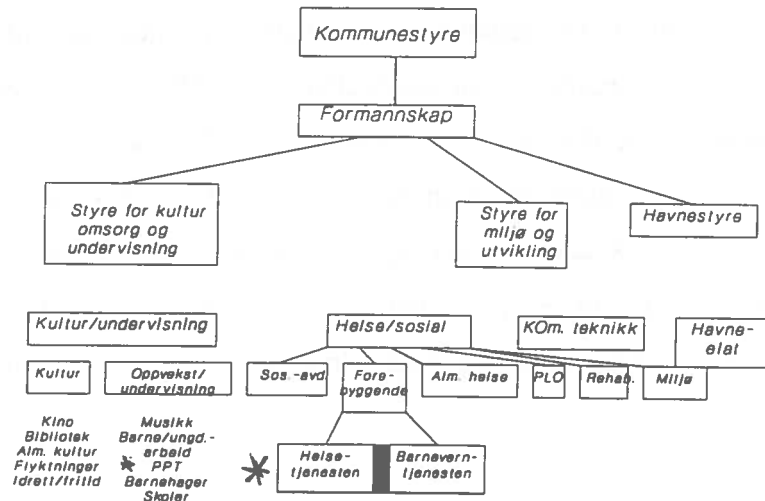
I stedet for de tradisjonelle hovedutvalg ble det på **politisk nivå** opprettet to styrer; styret for kultur, omsorg og undervisning, og styret for miljø og utvikling. I tillegg ble det opprettet et havnestyre.

På den **administrative** side ble det opprettet tre etater. Skole/kultur-etat, helse- og sosialetat og kommunal teknikk etat. I etat for **skole og kultur** ble alle tjenester vedrørende barn og unge samlet i en avdeling. Denne avdelingen blir nå kalt **oppvekstetat**. De tjenester som er lagt til oppvekstetaten er skole, barnehage, PPT, fritidshjem og fritidsklubber. Oppvekstetaten ble delt i ytterligere to avdelinger: avdeling for kultur og avdeling for oppvekst og undervisning.

I **helse- og sosial-etaten** ble helsesøstertjenesten og barnevernet lagt til samme avdeling. Denne avdelingen kalles nå for **forebyggende avdeling**, og ble opprettet 01.01.92. Barnevernet sorterte tidligere inn under samme avdeling som sosialkontoret, men ble nå skilt ut fra denne avdelingen og slått sammen med helsesøstertjenesten i egen avdeling. Også forebyggende avdeling ble delt i to avdelinger; helsetjenesten og barnevernstjenesten. For disse to avdelingene er det en avdelingsleder som har det overordnede ansvar for begge avdelingene. Helsetjenesten er personellmessig sammensatt av en leder,

fire helsesøstre samt en jordmor. I barnevernstjenesten er det ansatt en leder og fem konsulenter. To av disse stillingene ble opprettet i 1992.

### Org.-kart "nye" Hammerfest



I forbindelse med søknaden om prosjektmidler for 1993 ble saken politisk behandlet i styret for kultur, omsorg og undervisning den 14.10.92. Det ble enstemmig vedtatt å søke om 324.000 kr. i prosjektmidler, og kommunens andel ble beregnet til 133.000. kr.

Av de 5 alternative hovedmodeller som kommunen kunne krysse av, ble alternativet "sentral samordning med ny struktur" valgt.

Kommunen begrunnet valget av den nye organisasjonsmodell (som allerede hadde vært iverksatt i nærmere 1 år) med at

*"Hammerfest kommune ønsker en organisasjon som gir bedre muligheter for samhandling mellom etater, avdelinger, personer for å løse felles oppgaver i forhold til målgrupper..... En slik organisering gir et lettere grunnlag for tverrfaglig samarbeid, noe som igjen gir mulighet for en riktigere "diagnose" med muligheter for å sette inn riktigere tiltak på et tidligere tidspunkt. Med en slik arbeidsmåte vil det være mulig å styrke det forebyggende arbeidet."*

Kommunen viste til at den nye organiseringen hadde styrket BV-arbeidet kvalitativt på bakgrunn av samarbeidet mellom forebyggende avdeling og avdeling for oppvekst og undervisning, samarbeidet mellom helse-sosial-etat og skole kultur-etat. Organiseringen hadde ført til tre ulike forebyggende tiltak (fritidstilbud), og de tverrfaglige sonegruppene skulle være et forum hvor bekymringssaker kunne drøftes, og hvor *"problemer kan løses ubyråkratisk og hurtig."* I tillegg ble det vist til at det var opprettet to nye stillinger i BV i 1992.

#### 4.3.5 Utredningsfase - Tana kommune

##### 4.3.5.1 Struktureringen av prosjektet og enkelte løsningsforslag

I løpet av høsten 1991 ble det på politisk nivå, i ulike etater og avdelinger stilt en rekke spørsmål knyttet direkte til prosjektorganiseringen.

Skillet mellom hvordan kommunen skulle legge betingelsene til rette for strukturelle endringer, og hvilke strukturelle endringer kommunen ønsket gjennomført var noe uklar. Størsteparten av informantene mente også i ettertid at det var vanskelig å få tak i hva prosjektet egentlig dreide seg om. En av informantene uttrykte seg slik:

*"Da jeg skulle sette meg inn i prosjektet brukte jeg mange kveldstimer hjemme. Jeg brukte forferdelig lang tid på å finne trådene. Det gikk forferdelig lang tid før jeg oppfattet hvordan en hadde tenkt seg det egentlig. Jeg tror nok mange andre har oppfattet det slik at prosjektet har vært vanskelig å få tak på."*

I forhold til det evalueringsarbeid som kommunen også gjennomførte i prosjektperioden uttrykte en annen informant seg slik:

*"Evalueringen blir noe meningsløs fordi en ikke har klargjort i tilstrekkelig grad hva prosjektet går ut på. Skal det evalueres må det gjøres i forhold til de mål en har satt seg."*

Fortsatt ble det meste av ressursene satt inn på hvordan selve prosjektorganisasjonen skulle struktureres. I prosjektsøknaden for 1992 krysset imidlertid Tana kommune av for

den organisasjonsmodellen: "*Fusjon barnevern, helsestasjon, PP-kontor, evt. skole og kultur.*"

Fra 01.01.92 ønsket prosjektledelsen i Tana å erstatte den eksisterende barnevernsnemnd med det som ble kalt "utvidet barnevernstjeneste." Denne tjenesten skulle besettes av skolesjef, helsesøster, kommunelege, PP-leder samt saksbehandler fra barne- og ungdoms-tjenesten. Videre betød denne løsningen i praksis at etat-sjefene skulle ta med seg barnevernsmeldinger på sine ukentlige møter og fatte vedtak. Organiseringen innebar også at klientutvalget i kommunen skulle legges ned.

I løpet av denne høsten var det spredd en oppfatning om at denne formen for organisering var mulig å gjennomføre da kommunen hadde anledning til å dispensere fra Bv. loven som en følge av prosjektdeltakelsen.

Det framsatte forslag vakte sterke reaksjoner fra BV-siden, PPT og delvis HST, og særlig ble det stilt spørsmålsteget ved den faglige kompetanse for å kunne fatte forsvarlige vedtak av personer som hverken hadde erfaringer eller kompetanse på dette området. Reaksjonene i BV i Tana var identiske med respon til BV i Tromsø responderte både når det gjaldt struktureringen av prosjektet, og innholdet av de løsningsforslag som ble fremmet. Når det gjaldt struktureringen av prosjektet kan følgende sitat illustrere dette:

*"I prosjektet så skulle tingene først bestemmes, så skulle vi få det presentert, og så skulle vi godta det. Et hvert forsøk på å diskutere hvordan vi ville ha det, ble rett og slett ikke mulig innenfor prosjektets ramme. Ting blir vedtatt uten at vi blir trukket med. Idéen var at alt skulle vedtas på topp. Det fantes organ for å kunne diskutere, men hver gang det ble prøvd ble diskusjonen stoppet, for det var vedtatt allerede."*

Videre ble det pekt på at når styringsgruppa skulle utrede hvordan det klientrettede BV-arbeid skulle drives i kommunen, "*er det ikke mye poeng i å ha etatssjefene i styringsgruppa.* I likhet med BV i Tromsø ble det blant annet sagt at når

*"X sjef satt og diskuterte, så var han ikke noe særlig med i det hele tatt, men var likevel med på å beslutte hvordan vi skulle jobbe.*

Alliansekonstellasjonene i denne kommunen kan i likhet med Tromsø kommune knyttes til aktørenes hierarkiske posisjon i den kommunale struktur, men i tillegg kan enkelte organisasjonsdemografiske trekk ved aktørene også bidra til å forklare disse konfliktlinjene.

Alliansegruppe  
"endringspådrivere"

Alliansegruppe  
"motstandere"

<b>Kjønn</b>	Kvinne	Kvinne	Mann	Kvinne	Kvinne	Mann
<b>Alder</b>	46	42	45	□	43	46
<b>Utdannelse</b>	Lærer- skole. *	Teknisk tegner	Kommunal- og sosial- høgskole	Helse- søster*	Sykepleie	BV-peda- gog
<b>Tjenestetid i nåværende stil- ling</b>	2 år	6 år	3 år	15 år	3 år	2 år
<b>Samlet tjenes- tetid i respek- tiv sektor</b>	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	Mer enn 10 år	mer enn 10 år
<b>Nåværende eller tidligere politiske verv</b>	Kommu- nepolitiker	Kommu- nepolitiker	Ingen	Kommune- politiker	kommune- politiker	(Har vært politisk aktiv)
<b>Parti</b>	AP	AP		AP	AP	NKP

\* Tilleggsutdanning på høyskole-nivå

\*\*Lavere grads tilleggsutdanning på universitets-nivå

□Ikke oppgitt

I likhet med Tromsø stilte også BV i Tana spørsmålstegn ved lovlighet og hjemmel for den dispensasjonsadgang som ville være nødvendig m.h.p. den foreslåtte beslutningsstruktur. Fylkesmannen ble kontaktet, og den 09.12.91 ble det slått fast at det i klientsaker ikke var anledning til å delegere myndighet fra politiske organ (i dette tilfelle klientutvalget). I praksis betød dette at kommunen **skulle** ha et folkevalgt organ i enkelte typer BV-saker.

Fylkesmannen stilte seg i tillegg spørrende til hvorvidt det var mulig å drive et forsvarlig BV dersom kommunens skisserte forslag ble satt i verk.

Kommunen klarte heller ikke å få dokumentert at det faktisk forelå en reell juridisk dispensasjonsadgang, og prosjektet ble preget av usikkerhet og mange spørsmål.

I etterkant av dette ble det innkalt til møte hvor ordfører, rådmann, prosjektleder og representanter fra BV møttes. Her ble det etablert enighet om at partene skulle se på endringsforslagene sammen og i roligere former. Tre dager etter dette møtet ble det imidlertid innkalt til et større møte med KS, alle etatssjefer og enkelte representanter fra lavere hierarkiske nivå i etatene.

Enkelte av informantene mente at endringsmotstanderne på dette møtet *"ble kjørt noe voldsomt,"* og at enkelte personer i kommunen som jobbet med BV vurderte å si opp stillingen etter dette. De ulovligheter som den foreslåtte organisering av BV innebar ble fjernet, og med dette *"dukket det opp en ny modell på dette møtet. KS sa at vi måtte vedta en ny modell for å få penger."*

På bakgrunn av disse episodene ble prosjektet på nytt sporet inn i retning "alternative organisasjonsformer," og kommunen fikk under kraftig tidspress fattet et politisk vedtak lillejulaften samme år. I kommunestyrevedtaket het det blant annet at:

*"Fra KS' side ble det pr. 09.12 stilt vilkår om at kommunen skal jobbe ut fra de politiske vedtak som gjør at en har en modell å jobbe ut fra pr. 1.1.92."*

I vedtaket som ble fattet, ble det imidlertid ikke redegjort for hvilke strukturelle løsninger kommunen ønsket å velge, men atter en gang vedtok formannskapet hvordan prosjektorganiseringen i kommunen skulle struktureres. Prosjektet skulle fortsatt ledes av en styringsgruppe bestående av etatsledere samt ordfører, og gruppen skulle legges direkte inn under formannskapet.

Fra lavere hierarkisk nivå ble det opprettet to prosjektgrupper: en som skulle ta seg av det forebyggende arbeid og en som skulle arbeide mer med kurative tiltak. I denne

kommunen het det at prosjektleder skulle være "bindeledd" mellom disse to gruppene. I prosjektgruppen som involverte barnevernet, satt blant annet representanter fra BV, HST og PP-tjenesten. Denne prosjektgruppen ble kalt BUT (Barne- og ungdomstjenesten i Tana).

I ettertid knyttet prosjektledelsen til sammen 15 representanter til prosjektet som varamedlemmer, eller såkalte konsultative medlemmer. I tillegg til dette igjen, var det opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra hele 19 ulike enheter som fordelte seg fra fylkesmannen til ulike kommunale politiske enheter, og fylkeskommunale og kommunale administrative enheter. Disse institusjonene innbefattet enheter både på det fylkeskommunale og kommunale nivå, og var lokalisert i områdene Vadsø, Kirkenes, Karasjok og selvsagt Tana.

I etterkant av det politiske vedtak som ble fattet ved utgangen av 1991, jobbet styringsgruppa for å flytte BV ut av sosisalkontoret og slå det sammen med HST og PPT.

Endringsmotstanderne gikk på sin side på nytt ut under "logoen" "*Fokus på barn,*" (som var navnet på det prosjekt som ble startet opp før AB-prosjektet ble igangsatt) og fikk i brev datert den 28.01.92 atter en gang etablert støtte på høyere hierarkisk nivå, dvs. hos fylkesmannen.

I brevet ble det vist til fylkesmannens ansvar for å følge opp programmålene i "*Nasjonal utvikling av barnevernet,*" og det ble sett på som særlig viktig at AB-prosjektet i Tana ivaretok "*utviklingen av det tradisjonelle eller det "spesielle" barnevernet.*" Det ble vist til at BV i Tana hang så pass langt etter i forhold til de nasjonale programmålene, og dette gjorde det enda viktigere med

*"en drøfting av målsettingen med, og mulige konsekvenser av en alternativ organisasjonsform før en begynner å organisere. Det er viktig å ha klart for seg hva en gjør, og hvorfor en gjør det."*

Det ble vist til at de forslag til videre organisering av prosjektet som var kommet fra den tverrfaglige barnevernsgruppen "*Fokus på barn,*" var både "saklige, faglig begrunnet og konkrete."

Fylkesmannen listet i tillegg opp fire hovedpunkter som ble regnet for å være et minimum av forutsetninger som måtte være til stede *"før en begynner å utvikle nye organisasjonsformer, herunder modeller for disse."* Alle disse forutsetningene bygde på at det måtte utredes ytterligere hvordan BV fungerte slik det var på daværende tidspunkt. Fylkesmannen mente at arbeidet i tillegg måtte ledes av en fagperson på feltet *"dersom en skal være sikret et kvalitativt innhold."*

#### 4.3.6 Iverksettelsesfase - Tana kommune

##### 4.3.6.1 Styringsgruppa slipper "røret"

Mot slutten av 1992, ble det klart at skolesjefen fortsatt ville ha ansvar for PPT, selv om tjenesten ble lagt inn under samme enhet som BV og HST. Likeledes ville helse- og sosialsjefen fortsatt ha ansvar for HST og BV selv om også disse tjenestene ble lagt inn under den samme enhet. I praksis ville dette bety at de gamle strukturer når det gjaldt PPT, barnevern og helsesøstertjenesten ville forbli uendret.

BV utarbeidet etter eget initiativ et forslag til vedtak i helse- og sosialstyret under tittelen *"Organiseringa av barnevernet etter ny lov om barnevernstjeneste, og behovet for styrking av barnevernstjenesten"* Forslaget gikk videre til formannskap og kommunestyre og ble vedtatt her. BV mente at det på bakgrunn av denne strategien ble bevilget midler til 3 nye stillinger i BV-tjenesten. Imidlertid kunne ikke dette politiske vedtak ses på som et resultat av AB-prosjektet, men snarere et vedtak som ble fattet *"på tross av AB-prosjektet."*

Rådmannens innstilling om prosjektmidler for 1993 ble enstemmig vedtatt i formannskapet den 12.11.92, og vedtaket ble oversendt prosjektleder *"for oppfølging."* I prosjektsøknaden for 1993 krysset kommunen av for *"Sentral samordning innenfor eksisterende struktur,"* men det ble vist til at modellen *"sentral samordning med ny struktur,"* var målet en ønsket å nå. I begrunnelsen for valg av organisasjonsmodell ble det vist til at denne var:



*"Lett å ha oversikt over. Samler alle etatslederne i styringsgruppen. Disse ansvarliggjøres. De kan fortsette drøftingen i etatsjefsmøtene, dersom det viser seg nødvendig. I konfliktfylte situasjoner er det også bra at styringsgruppen består av overordna, i forhold til medlemmene i begge prosjektgruppene."*

Kommunen mente at de organisatoriske løsningene som var valgt førte til et kvalitativt bedre barnevern da:

*"Alle (så nær som en hjelpeinstans) ser at dette er fremtidens arbeidsform. Siden etats-sjefene er dratt inn i arbeidet, er fokus satt på målgruppen på en helt annen måte enn tidligere."*

Den 09.02.93 vedtok Tana formannskap enstemmig en ny innstilling fra rådmannen vedrørende organisasjonsendringer i AB-prosjektet. Innstillingen bygde på uttalelser fra styringsgruppa i kommunen, hvor det het at *"det er nødvendig å foreta en justering av prosjekt "Alternativ organisering av barnevern."* Prosjektgruppe 2 (BUT) ble lagt ned, og styringsgruppen anmodet barnevernstjenesten, PP-tjenesten og sosialtjenesten om å prioritere arbeidet for samarbeid, og selv komme fram til en mulig alternativ politisk og administrativ organisering av de tre tjenestene. Da dette vedtaket ble kjent, uttrykte en av informantene seg slik at: *"Nå har styringsgruppa gitt opp."*

Prosjektgruppe 1 som arbeidet med generelt forebyggende barnevern, arbeider fortsatt med de tjenester som omfatter fritid og kulturtilbud.

Det videre utredningsarbeid om framtidige strukturer i BV, HST og PPT er nå overlatt *"til fagfolkene selv å vurdere,"* og dette under prosjektnavnet "Fokus på barn," som altså eksisterte før kommunen søkte på midler fra KS for første gang.

#### 4.4 Oppsummering

Reorganiseringsprosessene i de ulike kommunene har resultert i ulike former for endringer, og graden av endringer har også variert. For å få noe av kompleksiteten på grep, vil jeg begrense meg til å oppsummere hvilke struktur-endringer som er gjort på det politiske nivå, og hvilke strukturelle endringer som er gjort på det administrative nivå når det gjelder barnevernet, sosialkontorene, PP-tjenesten og helse-søstertjenestene.

##### 4.4.1 Tromsø

Den ny-opprettede kommunedelsnemnda for oppvekstvilkår er fortsatt underlagt kommunestyre og formannskap, men politisk sett består endringene først og fremst i at det er opprettet nye organ med desentralisert myndighet i forhold til de øvrige kommunale politiske organ. Administrativt legges etatene med tilhørende institusjoner i Kroken inn under denne politisk desentraliserte struktur. Oppvekstleder sitter i en form for mellomposisjon mellom det politiske og administrative nivå.

Det samarbeidet som er satt i gang mellom BV, PPT og HST er i prinsippet underlagt oppvekstleder, men som jeg vil komme tilbake til senere, er oppvekstleders beslutningsmyndighet i forhold til BV, og særlig HST begrenset.

##### 4.4.2 Hammerfest

Dersom de gamle strukturer fra Sørøysund og Hammerfest sammenlignes, ser en at begge kommunene hadde 6 politiske utvalg før AB-prosjektet startet opp. Dette tallet er i den nye strukturen redusert til 3, dvs. en halvering av politiske underutvalg/styrer.

På det administrative nivå hadde Hammerfest tidligere 8 etater, mens Sørøysund hadde 6. I den nye strukturen er tallet på etater redusert til 4. I begge kommunene sorterte barnevernet tidligere inn under sosialetaten sammen med sosialkontoret. Helse-

søstertjenesten sorterte likeledes inn under helse-etaten i begge kommunene, og PP-tjenesten var lagt inn under skole-etat/etat for undervisning i begge kommuner.

I den nye organisasjons-strukturen er det opprettet en egen helse og sosialetat. Denne etaten ledes av helse- og sosialsjef. Den nyopprettede **forebyggende** avdeling har medført at det er opprettet en ny mellom-lederstilling som leder for forebyggende avdeling. Helsesøstertjenesten og barnevernstjenesten sorterer nå inn under denne avdelingen hvor de har en felles leder å forholde seg til. Sosialtjenesten er nå operativ som egen avdeling.

PP-tjenesten ligger nå i etat for kultur/undervisning, og er lagt under avdeling for oppvekst/undervisning. Dette innebærer ikke noen nevneverdige endringer fra tidligere organisering, men også her er det opprettet en mellomlederstilling som leder for oppvekst/undervisning.

Den nye organisasjonsstrukturen i Hammerfest har i betydelig grad medført mindre grad av horisontal differensiering på det politiske nivå. Dette er også tilfelle med etatene på det administrative nivå, men her har strukturene "strukket" seg vertikalt fra etatsnivå og nedover. Dette gjelder både helse- og sosialetat, og etat for kultur/undervisning.

#### 4.4.3 Tana

For Tana kommune har det pr. 01.07.94 ikke blitt gjennomført noen strukturelle endringer hverken på det politiske eller administrative nivå. I denne kommunen kan en si at "støvskyen" på ovennevnte tidspunkt var i ferd med å legge seg etter at betydelige ressurser var blitt rettet inn mot prosjektet. Barnevernet hører fortsatt inn under etat for helse og sosial sammen med blant annet sosialkontoret og helsestasjon i egen avdeling. PPT organiseres fortsatt interkommunalt, og hører inn under etat for undervisning i kommunen, og ledes av skolesjef.

#### 4.4.4 Tabelloversikt

Strukturelle endringer i barnevernet; Perioden 1991-15.05.93

	TROMSØ	HAMMER- FEST	TANA
<b>FORMELL STRUKTUR;</b>			
Sammen- slåinger;	*Barnevern *Helsesøster- tjeneste *PPT	*Barnevern *Helsesøster- tjeneste  (PP-tjenesten flyttet inn i samme lokali- teter som BV og helsesøstertjenesten)	*Ingen
Oppdeling	*Ingen (BV og sos.- tjenesten flyttet til Tromsdalen)  (Sosialkonto- ret og barne- vernet sentralt i kommunen ble fysisk adskilt i månedsskiftet nov.des.1993. Før denne tid hadde de lokaliteter i samme bygg.)	*Barnevernet flyttet ut av sosial- kontoret	*Ingen
Nyopprettede stillinger som er finansiert av kommunen;	*Oppvekstleder *Prosjektmed ar- beider, 1/2 stilling	*Avd.-sjef, fore- byggende avdeling *Barneverns konsulenter, 2 stillin- ger	*3 stillinger
Beslutningskom- petanse vedrøren- de omsorgsover- takelser;	Flyttet fra klient- utvalg til den nyopp- rettede fylkes-nemnda	Flyttet fra klient- utvalg til den nyopp- rettede fylkes-nemnda	Flyttet fra klient- utvalg til den nyopp- rettede fylkes-nemnda

## KAPITTEL 5; ANALYSE

### 5.1 Barnevernets utvikling i historiske perspektiv

#### 5.1.1 Barns behov, offentlig politikk, og administrasjon

Oppkomsten av barnevernet i Norge kan vanskelig forklares som et isolert fenomen. I det institusjonelle perspektiv må dette ses i sammenheng med de ideologiske, vitenskapelige og politiske strømninger som preget Mellom-Europa i slutten av forrige århundre (Dahl,1978). Dersom en bare ser på barnevernet, ble begrepet **barn** for alvor tematisert først i denne tidsperioden. Over tid har det etablert seg visse normative skillelinjer mellom barn og voksne, noe som igjen har ført til at begrepet barn gir en spesiell type **mening** for folk flest, noe som kommer til uttrykk ved at barn kan skilles ut, eller differensieres fra andre befolknings-kategorier. Noen sentrale trekk ved barn kan knyttes til alder, og ikke minst når det gjelder barns ansvar overfor egne handlinger, **uskyldiggjøres** de i større grad enn hva tilfellet er med voksne. Dersom det er mulig å noenlunde tidfeste det som ifølge Berger og Luckmann kalles "den sosiale konstruksjon av virkeligheten" (Berger og Luckman,1967), kan de første dokumenterte skiller mellom barn og voksne trekkes tilbake til 1600-tallet (Aries,1980).

Skillet mellom barn og voksne danner på mange måter basisen for arbeidet med barn og unge i dag, og må kunne betraktes som en institusjonalisert standard, eller et verdigrunnlag som over tid har blitt internalisert, som nærmest tas for gitt, og fungerer som et "regellignende sosialt faktum" (Zucker 1987).

Dersom en ser på de tidsperioder hvor barnevern har blitt viet størst oppmerksomhet både politisk og med hensyn på administrative endringer, framkommer det en viss regularitet, eller jevne frekvenser. Denne regulariteten, som framkommer i 40-50-års-intervaller i dette århundre har klare trekk av politisk-administrative dynamiske prosesser, og kan ses i sammenheng med moteperspektivet i ny-institusjonell teori (Røvik,1993).

Dersom en går gjennom de tre aktuelle tidsepokene vil en også kunne forklare opprettelsen av offentlige institusjoner og ulike organisatoriske endringer ut fra det instrumentelle perspektiv. På 1900-tallet var det betydelige sosio-økonomiske endringer både i Norge og resten av Europa. Urbanisering, utnyttelse av barne-arbeidskraft, økt kriminalitet og adferds-avvik førte til at "samfunnsønder" knyttet til barn og ungdom måtte komme til livs på en eller annen måte.

Samtidig lå det i kortene klare politisk- normative komponenter knyttet til velferdsstatsutviklingen og **beskyttelse** av utsatte barn og unge. En kan si at koblingen mellom denne politisk-normative komponenten, og barns livssituasjon og behov, førte til opprettelse av de første offentlige barneverns-institusjoner.

På 50-tallet hadde barneverns-institusjonene eksistert relativt uendret i et halvt århundre. Endringer i samfunnsforholdene generelt og manglende oppgradering av eksisterende lover skapte således "gode" betingelser for at ulike institusjoner endret seg naturlig over tid, snarere enn ut fra nasjonal-politiske instrumentelle hensyn. Svaret på denne utviklingen kom gjennom etableringen av den nye barnevernsloven i 1953, og kan begrunnes instrumentelt. Intensjonene med denne loven var nettopp at det skulle skapes **enhet** i barnevernslovgivningen og barnevernsadministrasjonen.

Den siste tidsperioden fra 80-tallet kan ses i direkte sammenheng med AB-prosjektet. Samtidig kan det knyttes en del paralleller til utviklingen i de to andre tidsperioder.

For det første ble det reist en rekke innvendinger mot at barnevernslovgivningen ikke var tilpasset dagens situasjon. Ansvar for barnevernet var oppsplittet og pulverisert, det manglet statlige finansieringsordninger, og det manglet sentral organisatorisk og administrativ styring (Hagen,1988).

Samtidig med at det gjennom en rekke offentlige utredninger ble pekt på disse **organisatoriske** manglene, kan drivkreftene bak AB-prosjektet ses i lys av den sentral-politiske satsingen innen dette organisasjonsfelt. Et sentralt spørsmål vil derfor bli på

hvilken måte og hvorfor barne- og familie-politikk ble viet så stor plass på den politiske dagsorden.

#### 5.1.1.1 Drivkrefter knyttet til etablering av dagsorden på det sentral-politiske nivå

I tillegg til de organisatoriske svakhetene innen barneverns-sektoren førte utredningene også til at det ble avdekket mange og til dels groteske eksempler på vanskjøtsel, omsorgs-svikt, incest, osv. En kan si at det ble redegjort for klare variasjoner mellom på den ene siden etablerte verdier knyttet til begrepet barn, forventninger om barns levekår og rett til beskyttelse, og på den annen side hvilke overgrep som til daglig faktisk fant sted. Betingelsene for å etablere barnepolitikk på den politiske dagsorden synes derfor å ha vært "ideelle" av to årsaker.

For det første berører de problemer som utredningene førte til rent emosjonelt sterke reaksjoner hos folk flest. Betingelsene for symbolsk eller ekspressiv politisk aktivitet i forhold til de ovennevnte problemer var ikke bare til stede, men det vil være rimelig å anta at den politiske troverdighet og legitimitet måtte opprettholdes gjennom å få satt disse problemene på den politiske dagsorden. Barnevern er et tema som ikke **alltid** har blitt sett på som et offentlig anliggende, men barnemishandling er f.eks. en sak som i det 20. århundre har hatt lettere aksess til den politiske dagsorden enn tilfellet har vært tidligere. Årsaken til dette kan blant annet være som empiriske studier i USA har vist, at barn i stadig økende grad synes å oppnå en beskyttet spesiell status (Burstein,-1991:333). Betingelsene for å drive symbol-politikk, og behovet for politisk legitimitet kan sies å ha vært til stede, tilsammen utvirket å press mot etablering av BV-problematikken på den offentlige dagsorden.

For det andre skisserte utredningene forslag til **løsninger** av disse problemene. Løsningene pekte i retning av bedre administrativ samordning for å sikre bedre kontinuitet og oppfølging på tvers av etater og profesjoner i ulike saker. Også her kobles politiske visjoner om barns livsvilkår til instrumentell modellering og endringer av den offentlige forvaltnings virkemåte. Allerede definerte problemer og løsninger la dermed,

i hvertfall tilsynelatende, betingelsene til rette for å kunne framvise realpolitisk handlekraft som var i overensstemmelse med vidt aksepterte normer og behov.

Dersom en ser på oppkomsten av AB - prosjektet i det såkalte strømperspektivet (March og Olsen,1976), kan en si at ulike offentlige utredninger over en 10-15-årsperiode definerte et nokså stabilt sett av typiske barne- og ungdomsproblem. Løsningene ble også i mange av utredningene definert, og pekte i retning av mer integrerende koordinering mellom ulike tjenester som hadde med barn å gjøre. Hvordan og hvorfor problemene og alternative løsninger fant veien til den politiske dagsorden kan blant annet ses på bakgrunn av St.meld.nr.72 (1984-85), som var ment som et **policy-dokument** om hvordan barnevernet skulle organiseres i kommunene. I tillegg er barnevern en nokså spesiell type **sak**, og muligens bidro den økte mediefokusering på blant annet incest og vanskjøtsel til at barnevern ble et politisk hett tema. Problemene, løsningene og det rette politiske klima syntes å "møtes" på slutten av 80-tallet, hvor en kan si at den rette tid for å fatte politiske vedtak om administrative endringer oppstod. En indikator på at det rette politiske "klima" var til stede på dette tidspunkt, vises blant annet ved at saken "barnevern" utviklet seg i samme retning til tross for regjeringsskifte, tilbaketrekking av en stortingsmelding, og de generelle turbulente forhold som eksisterte på det sentral-politiske nivå på dette tidspunkt.

### 5.1.2 Offentlige utredningsarbeider som forklaringsfaktor

Dersom en ser på de historiske trekkene så langt, vil det være rimelig å anta at de institusjonelle bindinger, eller de verdier som ligger i begrepet barn og barnevern, gjør at dette er et problemfelt som assosieres med et sett av genuine verdier. Betingelsene for at spørsmål knyttet til dette temaet ble transformert og gjort til et offentlig politisk satsingsområde kan således forklares med public-policy-teoretikernes argument om at "sakens natur" gir opphav til politiske tiltak (Rakoff og Schaffer,1970).

Dersom en ser på kommunenes valgte organisasjonsløsninger, vil det politiske nivå i **kommunene** i særlig grad være "mottakelig" for å få satt barnevern på den offentlige



dagsorden. Dette kan blant annet forklares som en naturlig tilpasningsprosess, da kommunene som en del av de sentral-politiske omgivelser vil adoptere idéer som allerede er vidt aksepterte eller har et universelt preg (Burstein,1991).

Sammenslåingsprosessene i Tromsø og Hammerfest kan ses på som et resultat av det offentlige utredningsarbeid som er lagt ned over de siste 10-15 år. I det instrumentelle perspektiv forutsetter dette imidlertid at kommunene har stått overfor tildels like organisatoriske problem, og at sammenslåing av BV, helsesøstertjenesten, og for Tromsø også PP-tjenesten, må kunne ses på som et resultat av instrumentell problemløsning. Utredningsarbeidet kan med andre ord kunne ses på som en "bakenforliggende" forklaringsfaktor for disse to kommunene. For Tana sitt vedkommende kan gjeldende kommunale strukturer forklares med at utredningene ikke har fanget opp lokale variasjoner i ulike kommuner, slik at sammenslåing ikke har blitt sett på som et adekvate virkemiddel for å løse eksisterende problemer. En betydelig forklaringsfaktor kan også ligge i at Tana over tid har utviklet sterkere institusjonelle trekk i Selznick's forstand, og at det ble utløst utstøtingsmekanismer overfor endringer som bryter med allerede etablerte måter å håndtere barnevernsproblematikk på.

I myte-varianten ser en også at det gjennom utredningsarbeidet utvikles trekk av det som Meyer og Rowan kaller "konsernmodell-tankegang" (Meyer og Rowan,1977), - i dette tilfelle generelle prinsipper for strukturelle løsninger i landets kommuner. Utredningene pekte i nok så brede termer i retning av "bedre koordinering, samordning, integrering osv. Her kan det være verdt å merke seg at løsningene likevel ikke i noen nevneverdig grad involverte forslag som gikk på de kommunale beslutningsstrukturer, dvs. hvilke aktører som burde delta i endringsprosessene, hvor beslutningskompetansen burde legges for ulike typer endringer, og hvilke aktører og mulige beslutnings-sentre som burde berøres av eventuelle strukturelle endringer i form av f.eks. endret hierarkisk styring. I et instrumentelt organisasjonsutformingsperspektiv kan dette selvsagt ses i sammenheng med kommuners økte autonomi og stats-administrasjonens utvidede delegasjonsadgang m.h.p. innføring av nye kommunale organisasjonsformer. Samtidig vil det være mulig å gjøre en antakelse om at en relativt stramt definert aksess-struktur i kombinasjon med

nokså diffust utredede forslag til beslutnings-struktur, vil gi opphav til høyt potensiale for generering av myter.

I myte-varianten vil en ut fra ulike offentlige utredninger kunne forklare hvorfor Tromsø og Tana valgte å slå sammen BV med andre institusjoner. Utredningene kan likevel ikke ha nevneverdig betydning med hensyn på å forklare hvorfor BV-tjenesten ble slått sammen med nettopp helsesøstertjenesten (for Hammerfest) og i tillegg PP-tjenesten (for Tromsø). For Tana's vedkommende ser en at mytevarianten neppe kan gi noen fullgod forklaring på at de opprinnelige strukturer ble beholdt. Variasjoner i valgte strukturelle løsninger mellom kommunene kan heller ikke forklares i mytevarianten dersom utredningsarbeidet alene legges til grunn.

### 5.1.3 Endrede organisatoriske rammebetingelser

På samme tid som forsøkskommunene skulle ha iverksatt sine nye organisasjonsmodeller (1.1.93), trådte også den nye barnevernsloven, kommuneloven og sosialloven i kraft. Da AB-prosjektet startet ble det fra KS gjort oppmerksom på at prosjektet beveget seg et sted midt i mellom eksisterende og kommende lovgivning. Den nye lovgivningen medførte på enkelte punkter klare endringer for BV's organisatoriske rammebetingelser.

Den største endringen som den nye barnevernsloven medførte, var opprettelsen av den nye fylkesnemnda. Fram til 1993 ble barnevernssaker ivaretatt av folkevalgte nemnder, klientutvalg eller av et helse- og sosialstyre med eget sekretariat som administrativt organ. Samtlige tre kommuner har frivillig valgt å beholde klientutvalget også etter at den nye BV-loven trådte i kraft. Imidlertid er beslutningskompetansen flyttet til fylkesnemnda, og dette må ses på som hovedårsaken til at klient-utvalgene i kommunene nå har endret på deler av arbeidsrutinene vedrørende BV-saker. Fortsatt sitter det folkevalgte personer i klientutvalgene, men enkelte typer barnevernssaker behandles ikke lengre direkte her.

De organisatoriske endringene i samtlige kommuner kan her ses på som et resultat av rasjonell tilpasning til eksternt gitte legale rammeverk. Endringene indikerer også hvilke hensyn som har veid tyngst i forhold til de klassiske spenningsforhold som oppstår mellom myndighet og kyndighet, rettssikkerhet og lekmannsrollen, rettssikkerhet-/regelstyring og virksomhetsplanlegging, og barnevernets posisjon i forhold til ytelser og kontroll. Særlig når det gjelder tvangssaker kan det sies at opprettelsen av fylkesnemnda har redusert konfliktlinjene mellom de administrativt "kyndige" og de politisk valgte "myndige" på det lokale nivå. Barnevernet forbereder nå disse sakene til fylkesnemnda, og de strukturelle endringene som her er gjort på det kommunale nivå må ses på som et resultat av skjerpet statlig styring for å styrke rettssikkerhets-aspektet i BV-saker.

#### 5.1.4 Endringer i den sentral-administrative organisering

Ved å se på de organisatoriske endringene som ble gjort høsten 1989 og høsten 1992 når det gjelder departements-tilknytningen for sosiale saker, helse-saker og barneverns-saker, er dette empiriske observasjoner som kan ses i lys av det naturlige organisasjonsperspektiv, og strukturelle isomorfe prosesser mellom det sentral-administrative og det lokal-administrative nivå.

Prosjektpådriverne i samtlige kommuner ønsket etterhvert å flytte barnevernet ut av sosialkontorene, og slå det sammen med PP-tjenesten og helsesøstertjenesten. Tromsø endte opp med en noe "moderert" strukturell variant, og Hammerfest har på sin side slått sammen BV med helsesøstertjenesten.

En lignende form for saksinndeling ble gjort i departementene i ovennevnte tidsperiode. Ansvaret for barnevernet ble høsten- 89 overført fra Sosialdepartementet til daværende FAD, som i dag heter BFD. I praksis innebar dette at spørsmål knyttet til sosiale saker og forvaltning av sosiallovgivnings-spørsmål ble overlatt til et departement begrenset til nettopp dette saksfelt. I Hammerfest er sosial-avdelingen isolert i forhold til barnevernssaker på lignende måte som i departementet. En lignende løsning har blitt vedtatt

i Tromsø, og likeledes presset sentrale deler av prosjektledelsen i Tana i retning av å flytte BV ut av sosialkontoret.

Uten at det er gjort nærmere undersøkelser med hensyn på intensjonene bak restruktureringen i departementene, kan det være nærliggende å tro at **oppdelingen** mellom BV og sosialkontorene i kommunene kan forklares i lys av strukturelle isomorfe prosesser mellom sentral- og lokal-administrasjon.

Likeledes er det på bakgrunn av endringene i statsrådsrepresentasjonen høsten 1992, nærliggende å forklare sammenslåing mellom **helse-søstertjenesten** og andre spesialiserte enheter i dette perspektiv. Imidlertid strekker ikke teorien til her for å forklare hvorfor BV i det hele tatt ble slått sammen med andre tjenester i kommunene; mens spørsmål knyttet til BV på departementsnivå i **mindre** grad koordineres med andre tjenester, **økte** koordineringsgraden i prosjektperioden mellom BV og andre tjenester i kommunene.

## 5.2. Prosessutviklingen i søknadsfasen

### 5.2.1 Noen sentrale trekk ved den sentrale prosjektledelsens organisering

Sammensetningen av den sentrale prosjektgruppe bestod av representanter fra både KS og BFD. I det instrumentelle perspektiv kan det sies at BFD som statens iverksettende organ ifølge sitt mandat hadde anledning til å gjøre bruk av styrings-midler i form av instruksjer, rundskriv osv. til de ulike kommunene som ønsket å delta i prosjektet. Imidlertid ble det en uttalt policy fra prosjektledelsen at kommunene selv i stor grad skulle komme fram til organisatoriske løsninger ut fra lokale behov, tilgjengelige ressurser osv. BFD inntok således en mer nøytral rolle i forhold til å detalj-styre prosjektene i kommunene, og ble i løpet av prosjektperioden mer brukt til å få avklart juridiske uklarheter i kommunene i forhold til de endringer som ble ønsket iverksatt.

KS på sin side inngår ikke i noen form for hierarkisk relasjon i forhold til kommunene, men ble i betydelig grad brukt som en ressurs i forhold til å følge opp prosjektene og ivareta lærings-aspektet i og mellom de ulike kommunene. Den sentrale styringsgruppa fremstod med andre ord som et blandingsorgan mellom statsrepresentasjon og korporativt organiserte interesser. De klassiske betingelser for forhandlinger mellom stat og interesseorganisasjoner (Nilsen og Pedersen,1989) var til stede i måten prosjektledelsen var organisert på, men det har ikke framkommet noen form for konflikter mellom disse to aktørene. De formelle rammebetingelser som ble vedtatt for prosjektet kan i større grad ses på det som Nilsen og Pedersen kaller et "usynlig håndslag" mellom stat og organisasjon. Samtidig som betingelsene for forhandlinger i styringsgruppa var til stede, er det mye som tyder på at skillelinjene mellom statens og KS sin rolle i selve prosjektutformingen har gått en del over i hverandre, og kanskje kan en karakterisere den sentrale styringsgruppe som et slags blandings-administrativt (Hernes,1983) styrende og veiledende organ for prosjekt-kommunene.

#### 5.2.1.1 Den sentrale prosjektledelsens styring av prosjektet

Intensjonene bak og styringen av AB-prosjektet må kunne ses i lys av to sentrale faktorer i det **instrumentelle** perspektiv. For det første satte den sentrale prosjektledelsen som vilkår at kommunene burde komme fram til **nye** måter å organisere BV-arbeidet på for å få tildelt prosjekt-status. Prosjektledelsen definerte også et sett av typiske organisatoriske svakheter som i det aller vesentligste var i samsvar med det utredningsarbeide som var gjort fram mot 90-tallet.

På samme tid ble det introdusert ulike forslag til hvordan kommunene kunne løse problemene knyttet til "det isolerte BV," sektortenking og profesjonsbarrierer. I motsetning til det utredningsarbeid som var gjort på forhånd, innebar prosjektledelsens utspill større grad av konkretisering, eller redegjørelse for på hvilken måte målsettingene om et mer tverr-etatlig koordinert BV-arbeid kunne **operasjonaliseres**. De alternative organisasjonsforslag pekte her i retning av fusjonering, og særlig ble BV, PPT og helsesøstertjenesten (HST) sett på som adekvate "objekt" for sammenslåing.

Den andre sentrale faktor kan ses i sammenheng med at prosjektene tross alt var definert som **forsøks-prosjekt**, hvor intensjonene var at organisasjons-utformingen i første rekke skulle finne sted i **kommunene**.

Innledningsvis i oppgaven har jeg nevnt at disse to faktorene ville kunne komme til å stå i et noe inkonsistent forhold til hverandre med hensyn på graden av kommunenes innovasjonsrettede virksomhet, og logikken vil kunne legges til grunn for kommunenes valg mhp. de nye formelle strukturer. Dersom kommunene i stor grad, og i første rekke har definert prosjektet som et middel for instrumentell problemløsning, kan utredningsarbeidene og prosjektledelsens kriterier for utvelgelse av kommuner bidra til å forklare de strukturelle **likhetstrekkene** i kommunene.

De strukturelle **variasjonene** må i så tilfelle kunne forklares med at utredningene og prosjektledelsens definering av sentrale problemer og løsninger varierer med kommunenes **egne** oppfatninger av disse spørsmål. Eventuelt kan variasjonene forklares med at kommunene i større grad har definert intensjonene i prosjektene mer i tråd med det "frie mandat" knyttet til lokal autonomi, eksperimentering, innovasjon og læring for å utvikle mer "skreddersydde" organisasjonsformer.

Et annet sentralt vilkår som prosjektledelsen satte for at søknadene fra kommunene skulle komme i betraktning, var at de skulle være politisk behandlet i kommunene. Ved å forbeholde seg retten til å definere enkelte betingelser for prosjekt-deltagelse, anskueliggjøres også innslag av styring mellom det sentrale og lokale nivå. Betingelsene for politisk styring av prosjektene i **kommunene** ble på denne måten designet inn i, og gjort til en forutsetning for de kommunale endringsprosessene. Betingelsene for politisk styring i kommunene ble dermed gjort til en forutsetning for prosjekt-kommunene på et tidlig tidspunkt.

Kravet om politisk behandling av prosjektsøknadene la også betingelsene til rette politiske diskusjoner eller forhandlinger i kommunene, da det måtte tas et formelt standpunkt til hvorvidt kommunene ønsket å delta i prosjektet. Gjennom den politiske behandlingen av prosjektsøknadene, vil det være nærliggende å tro at den sentrale

prosjektledelse fikk etablert "topp-tung" aksept og legitimitet for den videre utvikling av prosjektene i kommunene.

Ut fra disse observasjonene vil en ut fra det instrumentelle perspektiv kunne si at betingelsene for en rimelig stramt styrt og planlagt prosess ble lagt til rette både på det sentrale og det lokale nivå.

Ved å se på hvordan problemene og løsningene har blitt definert gjennom utredninger og den sentrale prosjektledelsens fortolkning, kan mange av disse problemene også ses i lys av **Selznick's institusjonelle variant**. Barnevernet hadde jobbet for isolert i forhold til andre sektorer, hadde brukt taushetsplikten som skalkesjul for å legitimere denne arbeidsformen, og hadde vist tendenser til "revir-markering" når problemer knyttet til bestemte saksfelt (tradisjonelle BV-saker) dukket opp.

Betingelsene for at BV kan ha utviklet slike genuine institusjonelle trekk kan ses i sammenheng med den generelle tendensen i den norske forvaltning fram mot slutten av 80-tallet. Fraværet av en administrativ nasjonal forvaltningspolicy (Røvik,1989) har gitt gunstige betingelser for at forvaltningsinstitusjoner i stor grad har kunnet "beite" på frodige og til dels skjermede arealer.

Som en følge av det offentlige økonomiske krise fra 70-tallet og utover, ble det i stadig sterkere grad stilt spørsmålstegn ved hvordan de offentlige ressurser burde forvaltes. Staten responderte på dette ved å lansere "Moderniserings- og Fornyelsesprogrammene, hvor nettopp en mer overordnet nasjonal forvaltnings-policy og økonomisk rasjonell forvaltning av offentlige ressurser var målet. Defineringsprosessen i AB-prosjektet representerte på lignende måte en form for omgivelsesdrevet intervensjon, - her knyttet til alternative måter å organisere barnevernsarbeidet på i kommunene. Slike endringer representerer som kjent også endringer eller brytninger i forhold til etablerte verdier og normer i organisasjonen (Olsen,1985).

I **mytevarianten** er det mye som peker mot at den sentrale prosjektledelsens fortolkning av problemer og adekvate løsninger, bidro til en aktiv tematisering rundt de organisasjonsmodeller som ble skissert i innbydelsesbrevene til kommunene. Dersom det er mulig å trekke noen skiller mellom det som kan kalles objektivering- og internaliseringsprosess, kan det sies at de offentlige utredninger som var gjort fram mot slutten av 80-tallet kjennetegnes ved at barnevernets problemer og adekvate løsninger i denne perioden ble **objektivert**. Internaliseringsprosessen syntes å anta i styrke som følge av prosjektledelsens overensstemmende fortolkning av disse utredningene, og en kan si at de første institusjonelle trekk i omgivelsene fra dette tidspunkt begynte å gjøre seg gjeldende i form av skriftlig informasjon til kommunene. Fortsatt var disse institusjonelle trekk i omgivelsene nok så diffuse, men begrepene samarbeid og nedbryting av etats- og profesjongrenser var en type "oppskrift" som så ut til å begynne å etablere seg både i omgivelsene, og delvis i kommunene.

## 5.2.2 Tromsø kommune

### 5.2.2.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

Når det gjelder den formelle organiseringen av prosjektet, innebar den administrative og politiske forankring at sentrale betingelser for en styrt og planlagt endringsprosess i utgangspunktet var til stede.

Initiativtakerne var avhengige av politisk støtte, og det politiske nivå var avhengig av det administrative lederskaps engasjement for å få satt i gang endringsprosessen. Disse konstellasjonene viser at det i utgangspunktet ble etablert en rimelig solid topptung allianse som kunne drive fram strukturelle endringer også på lavere hierarkisk nivå. Analyser av endringsprosesser har vist at allianser mellom ulike aktører er nødvendig for å få endringer vedtatt og iverksatt (Christensen,1985:83). Den sentrale prosjektgruppes betingelser for prosjektdeltakelse, tydet også på at denne typen alliansekonstellasjon til en viss grad var bestemt på forhånd.



Den noe trege oppstarten av prosjektet i kombinasjon med et sterkt tidspress fra sentrale deler av omgivelsene, bidro på sin side til en svekkelse av de ovennevnte betingelser. På sikt bidro dette til å kutte ned på graden av "slack" med hensyn på gjennomføringen av endringsprosessen i denne kommunen. Etterhvert som tiden gikk og lite eller ingenting ble gjort, ble kontoen for slack tømt, samtidig som potensialet for "overload" utover i prosjektet økte (Hall,1987). Politikerne var som tidligere nevnt utelukkende positiv til selve prosjektdeltakelsen, men kom etter hvert i "utakt" med den **administrative** framdriften av prosjektet. En av politikerne mente at de måtte fatte beslutninger på grunnlag av "*noe som vi egentlig ikke skjønnte så mye av.*" Det politiske lederskap bidro i liten grad til å **forme** nye forslag til organisering, men måtte snarere ta stilling til utkast som var tuftet på enkelte administrativt ansattes vurderinger. Den reduserte politiske støtte utover i prosjektet må kunne ses i sammenheng med disse momentene, og prosjektet stod i en kritisk fase i fare for å miste den nødvendige politiske oppslutning og legitimitet.

Når det gjelder valg av de strukturelle løsninger som ble eksponert i søknadsfasen, må dette ses i sammenheng med hvordan problemene ble definert. I tråd med en logisk mål-middeltankegang, kan initiativtakernes ønske om større grad av koordinering mellom ulike instanser ses på som den direkte årsak til de foreslåtte strukturelle løsninger i BV.

I tillegg var det fra før opprettet en rekke offentlige institusjoner i Kroken bydel, deriblant et sosialkontor med tilhørende BV, og helsesøsterjenesten hadde også lokaliteter i Kroken. PP-tjenesten hadde på sin side avsatt faste ressurser og personell til å arbeide innenfor dette område. Det eksisterte med andre ord infrastruktur, personell og kompetanse i området, og en kan si at en rekke situasjonsfaktorer (Egeberg,1984) var til stede for å kunne opprette den såkalte hjelpetjenesten og få prøvd ut de foreslåtte organiserende prinsipper i denne bydelen.

Barnevernets fortolkning av eksisterende problemer kunne også knyttes til behovet om større grad av koordinering, men i praksis skulle dette etter deres mening ikke innebære reelle endringer i institusjonens formelle struktur. Arbeidet skulle baseres på en form for frivillig **samarbeid** mellom ulike tjenester. Med unntak av de problemer som var knyttet

til å få behandlet tilstrekkelig mange saker innenfor rammen av rimelige tidsfrister, tydet problemorienteringen i all hovedsak på at BV's indre organisering var god nok for å håndtere de saker som falt innenfor deres arbeidsoppgaver.

Denne todelte fortolkningen av hvilke problemer som eksisterte, kan også gis en viss forklaring ved å se på de tidligere skisserte organisasjonsdemografiske trekkene ved aktørene. Noe av poenget er imidlertid at organiseringen av prosjektet i kommunen på et tidlig tidspunkt bygde inn betingelser for konflikter mellom det kommunale administrative lederskap og politikere på den ene siden, og berørte etater/avdelinger på lavere hierarkisk nivå på den annen.

Den høye graden av enighet som tross alt eksisterte om å søke på prosjektet, belyser også i hvilken grad den **normative komponent** for endringer i kommunen var til stede. Graden av enighet indikerte (i hvert fall tilsynelatende) stor grad av sammenfallende preferanser mellom ulike nivå og mellom de aktører som var involvert i søknadsfasen.

Den politiske og administrative behandling i søknadsfasen begrenset således rammene for alle komplekse innspill og drøftinger som kunne ha vært knyttet til prosjektsøknaden. Dette må også kunne ses i lys av en nokså ensartet seleksjon av problemer og løsninger, hvorpå diskusjonene knyttet til prosjekt-deltagelse falt innenfor rammene av hva som ville være mulig å håndtere rent kognitivt i løpet av en såpass kort tidsperiode.

#### 5.2.2.2 Søknadsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I **Selznick's** variant ser en at defineringsprosessen i BV bærer preg av visse former for utstøtingsmekanismer. Foreslåtte endringer av den **formelle** struktur innebar endringer av etablerte beslutningsprosedyrer som BV på sin side "slo ring om" og forsvarte mot nye alternative strukturer.

I **mytevarianten** kan interessen knyttes til rådmannens allerede eksisterende engasjement for å få utprøvd områdemodellen i kommunen. Initiativtakeren til, og sentrale deler av

prosjektorganisasjonen representerte således en allerede eksisterende kopling til deler av omgivelsene, som også spilte en sentral rolle i selve utformingen av AB-prosjektet. Betingelsene for at institusjonelle trekk i omgivelsene kunne finne veien inn i kommunen, må ses i sammenheng med aktiviseringsprosessen i AB-prosjektet, og hvilke kanaler som her ble åpnet opp for adopsjon og senere spredning internt i den kommunale organisasjon.

BV's fortolkning av prosjektsøknaden pekte i retning av at den indre formelle organisering skulle fastholdes, men at det samtidig var ønskelig med "*bedre samhandling overfor alle barn i kommunen.*" Denne todelte logikken vil kunne ses i lys av at BV ble utsatt for en form for normativt konformitetspress (DiMaggio og Powell, 1991). Hvor legitimt ville det ha vært for BV å uttale at de ikke ønsket forpliktende samarbeid i det hele tatt? Alternativt vil uttalelsen om ønsket samarbeid (uformelt) kunne forklares i lys av at dette var et begrep som inngikk i deler av de institusjonaliserte omgivelser. Samarbeid var en forutsetning som "i tiden" mer eller mindre ble tatt for gitt, uten at dette ble konkret koblet opp mot instrumentell modellering.

En ytterligere fortolkning av dette empiriske fenomen kan ses i lys av instrumentelle trekk i dette perspektiv. Sentrale aktører i BV fortolket tilsynelatende intensjonene bak prosjektdeltakelsen i pakt med institusjonaliserte omgivelser, mens etatens kjerneaktiviteter bevisst ble dekoplet med institusjonalisert begrepsbruk og snakk (March, 1980).

### 5.2.3 Hammerfest Kommune

#### 5.2.3.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

Når det gjelder den formelle organiseringen av prosjektet i Sørøysund, innebar den tidlige etableringen av arbeidsgruppen samt den påfølgende politiske behandling at betingelsene for en styrt og planlagt endringsprosess i utgangspunktet var til stede.

Til forskjell fra Tromsø, ble prosjektet i første rekke "tungt" organisert med horisontale sammenbindinger knyttet til **sosialkontorets** administrative lederskap. Betingelsene for endringer vil kunne ses i sammenheng med at deler av den komplekse kommunale organisasjons-struktur på et noe lavere hierarkisk nivå, på et tidlig tidspunkt ble "pakket inn i" struktureringen av prosjekt-organisasjonen.

Defineringsprosessen i Sørøysund bar preg av diffuse forestillinger både hva gjaldt problemer og løsninger. Ved å få etablert en rimelig klar og solid prosjektorganisasjon og samtidig tone ned klarhet i problemer, løsninger og målsettinger, tyder mye på at betingelsene for høyt konflikt-potensiale på det administrative nivå på et tidlig tidspunkt ble redusert til det minimale (Olsen,1989). Mye tyder på at de sentrale initiativtakerne i Sørøysund bevisst kalkulerte med de kognitive begrensninger som kan knyttes til klarhet i problem og løsningsdefinerings, samt mål-uthamring på et så pass tidlig tidspunkt (Simon,1957; Christensen og Kreiner,1991).

Med hensyn på valg av endelige organisasjonsformer, ble problemer knyttet til manglende grad av samordning nevnt under intervju-runden og i prosjektsøknaden. De empiriske observasjoner samlet sett, indikerer imidlertid en aktiv nedtoning av "gitte" problemer og løsninger. Den bredt anlagte aktiviseringsprosessen idikerer at det ble lagt opp til en innovativ problem- og løsningsorientering. Prosjekt-deltagelsen og endringsprosessen ble i betydelig grad ansett som et **kommunalt** anliggende. En indikasjonen på dette var den tilbakeholdenhet kommunen viste i forhold til å bøye av for de betingelser for prosjektdeltagelse som den sentrale prosjektorganisasjonen satte.

Et siste poeng som bør nevnes, var på hvilken måte initiativtakerne i kommunen bevisst ønsket å dra nytte av sammenslåingsprosessen med Hammerfest. Flere av informantene viste til at hele organisasjons-strukturen i de gamle kommunene måtte dekobles og rekonstrueres under sammenslåingsprosessen. Både når det gjaldt å få "personal-kabalen" til å gå opp, og mulige endringer i hierarkiske relasjoner, koordinering og spesialisering, skulle AB-prosjektet bevisst kjøres inn i disse endringsprosessene. Restruktureringen av både de politiske og administrative ordninger som måtte gjennomføres i forbindelse med sammenslåingsprosessen, ville i følge enkelte informanter gi en unik sjanse til å nytte

AB-prosjektet som middel for å vinne en viss kontroll over deler av de øvrige beslutningsprosessene i kommunene. AB-prosjektet var politisk vedtatt i Sørøysund, det var planlagt på det administrative nivå, og både administrativt ansatte og politikere viste i ettertid til at det ble tatt hensyn til dette prosjektet under sammenslåingsprosessen.

Den konklusjon som bør kunne trekkes på bakgrunn av søknadsfasen i denne kommunen, er at betingelsene for strukturelle endringer var til stede, men **hvilke** løsninger kommunen ville velge, var et mer åpent spørsmål.

#### 5.2.3.2 Søknadsfasen sett i det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle perspektiv tyder den tidlige etablering av prosjektorganisasjon på at kommunen i stor grad var "følsom" overfor endringer i omgivelsene, og startet tilpasningsprosessen før kommunen ble "perforeert" av eksterne innspill, innspill som i første rekke dreide seg om endrede koordineringsformer mellom BV og andre etater.

BV's tilpasningsdyktighet kan i første rekke ses i lys av at betingelsene for endringer i institusjonen var drevet fram som et **internt** fenomen. Flere av initiativtakerne til prosjektet var ansatt i sosialavdelingen, slik at det eksterne endringstrykket spilte en mindre framtrødende rolle. I tillegg ble orienteringen mot framtidige strukturelle løsninger tonet ned, slik at de strukturelle "utfordringer" i mindre grad gjorde seg synlig overfor institusjonen.

De tendenser til utstøting som eksisterte, kan i første rekke ses i lys av at ulike forslag fra KS med hensyn på kategorisering eller merkelapping av egne organisasjonsformer var uønsket. I motsetning til Tromsø kommune ser en her at denne motstand i første rekke kommer til uttrykk gjennom kommunen som helhet, og ikke bare fra enkelte etater eller avdelinger i kommunen.

I **mytevarianten** kan det pekes på at temaet barn og barnevern var blitt et høyst aktuelt tema i kommunen før invitasjonen om prosjektdeltakelse ble mottatt. Oppbyggingen av

dette temaet på den administrative dagsorden skjedde parallellt med den økte oppmerksomhet rundt dette organisasjonsfelt i omgivelsene. Det vil være mulig å si at institusjonelle trekk i omgivelsene ble fulgt parallellt i tid, og utløste de samme debatter innen kommunen. Initiativtakerens tidlige tilretteleggelse av prosjektet kan indikere dette, og på samme tid ble det i prinsippet åpnet opp for at institusjonelle trekk i omgivelsene hadde en relativt synlig og klar "åpning" inn i organisasjonen.

I tillegg kan oppmerksomheten på den ene siden knyttes til kommunens uttalte og skriftlige **opposisjon** mot leverandørene av gitte strukturelle oppskrifter. På den annen side ble det i prosjektsøknaden pekt på at det var viktig for kommunen å *"utvikle tverrfaglig samarbeid."*

Samtidig som kommunen rent organisatorisk kan ses på som "den snilleste gutt i klassen" med hensyn på valg av organisatoriske løsninger som "matchet" institusjonelle trekk i omgivelsene, var denne kommunen også mest "opportunistisk" i søknadsfasen og ville slett ikke bøye av for det konformative press fra sentrale deler av omgivelsene. Myteskaping i denne kommunen har ikke nedfelt seg i metastrukturelle elementer i organisasjonen, men snarere i en form for rasjonell fortolkning og signalisering om at kommunen var unik, selvstendig og til dels "lukket" innovativ. Denne formen for myteskaping vil analytisk sett kanskje være mest treffende ved å sammenholde funnene med enkelte av de teoretiske antakelser som er gjort om mote-mekanismens dynamiske drivkrefter (Røvik,1993).

## 5.2.4 Tana Kommune

### 5.2.4.1 Søknadsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

Etableringen av AB-prosjektet i Tana skyldtes først og fremst at en enkelt-hendelse styrte oppmerksomheten både fra befolkningen og det politisk-administrative system i retning av barn og unges oppvekstvilkår i kommunen.

Det kan trekkes en rekke paralleller til etableringen av dagsorden i denne kommunen, og etableringen av dagsorden på det nasjonalpolitiske og administrative nivå. I likhet med det utredningsarbeid som ble gjort fra midten av 70-tallet og utover, kartla rettsaken i forbindelse med mordet, en rekke groteske eksempler på vanskjøtsel og overgrep. Denne kartleggingen førte til at de normative standarder om **barn** som ble utviklet på slutten av forrige, og begynnelsen av dette århundre, i liten grad samsvarte med barn og unges **faktiske** livs-situasjon. At barn i kommunen ble ansett å leve i "*en ekstrem voksenkultur*" var et eksempel på dette. Den store oppslutning og enighet fra alle hold i kommunen om at noe måtte gjøres, indikerer en form for universell forståelse i kommunen om at barn og unges faktiske leveforhold ikke var i samsvar med de normativt etablerte standarder for normale oppvekstkår.

I kjølvannet av dette engasjerte både politikere, administrativt ansatte og befolkningen seg i problematikken, og det ble etablert en solid politisk og administrativ prosjektgruppe som skulle komme problemene til livs. Prosjektdeltakelsen innebar at denne politisk-administrative gruppa kunne fortsette arbeidet, og det politiske vedtak som ble fattet la betingelsene til rette for en stramt styrt endringsprosess. Både struktureringen av prosjektet, og den solid etablerte normative forankring skulle tilsi dette.

Når det gjelder de strukturelle løsninger som ble skissert i søknaden, kan disse ses i sammenheng med problemorienteringen, som var vinklet i retning av at etatene hadde arbeidet for isolert og uavhengige av hverandre i ulike saker.

BV i denne kommunen pekte i første rekke på enkelte problemer knyttet til institusjonens **indre** organisering, men mente samtidig at det krevdes en mer detaljert utredning om hva som var de overordnede problem.

I likhet med Tromsø, underbygger denne todelte fortolkningen at organiseringen av prosjektet bygde inn betingelser for konflikter mellom det administrative lederskap og politikere på den ene siden, og berørte etater/avdelinger på lavere hierarkiske nivå på den annen.

#### 5.2.4.2 Søknadsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle variant kan oppmerksomheten rettes mot BV's skeptiske reaksjoner. Det arbeidet som BV allerede var i gang med på søknadstidspunktet, var i første rekke tuftet på institusjonens egne faglige vurderinger og verdigrunnlag. Prosjektdeltakelsen representerte på mange måter "døra på gløtt" for "innblåst" fra omgivelsene, noe som representerte radikale og spontane endringer i **betingelser** for endring i institusjonen.

I **mytevarianten** kan det pekes på at prosjektsøknaden bidro til en dreining i problemsøk og løsningsforslag i forhold til det arbeid som var startet opp fra før. Dette arbeidet var knyttet spesifikt til de lokale forhold og en mengde enkeltsaker som var kommet for dagen i kommunen. Arbeidet rettet seg hovedsakelig mot forebyggende arbeid, og i mindre grad mot BV's tilknytningsformer til andre etater/institusjoner.

Den mest nærliggende slutning som kan trekkes i dette perspektiv, vil være at kommunen tilpasset sin egen problem og løsningsdefinering i retning av de samme standarder som var blitt etablert i sentrale deler av omgivelsene, og som blant annet ble forespeilet kommunen gjennom prosjekt-invitasjonen.

#### 5.2.5. Sammenligninger mellom de tre kommunene

##### 5.2.5.1. Sett i det instrumentelle perspektiv

Den store graden av enighet om prosjektdeltakelse på alle nivå i samtlige kommuner, indikerer at det normative grunnlaget for strukturelle endringer var til stede<sup>12</sup>. Særlig

---

<sup>12</sup>Samtidig er det her vanskelig å konkret peke på hvorvidt denne enigheten skyldtes en reell fornuftsbasert rasjonell vurdering av barne- og ungdomsproblematikken og administrative svakheter i kommunene, eller om enigheten snarere kunne forklares ut fra at institusjonelle trekk i omgivelsene slo inn i kommunene, og prosjektdeltakelse nærmest bare ble sett på som en selvfølgelig og naturlig ting på søknadstidspunktet. Dersom denne siste antakelsen har noe for seg, vil den høye grad av enighet snarere kunne ses på som et resultat av det DiMaggio og Powell kaller normative imitasjonsprosesser (Op.cit.1991).



kan det pekes på at den politiske oppslutning i samtlige kommuner bidro til å sikre den nødvendige legitimitet og legge betingelsene til rette for en styrt endringsprosess.

På det administrative nivå ble prosjektene solid forankret til det administrative lederskap, og betingelsene for en styrt endringsprosess kan også her sies å ha vært til stede.

Samtlige kommuner pekte på problemer knyttet til manglende samordning mellom ulike etater og institusjoner. Selv om Sørøysund tonet ned aksess-strukturen i søknadsfasen, kan den overordnede problemdefineringsprosessen som tross alt kom til uttrykk bidra til å forklare likhetstrekk i formell struktur mellom Tromsø og Hammerfest.

For Tromsø og Tana utløste aktiviseringsprosessen i høyere grad interne spenninger i kommunen mellom initiativtakerne og BV enn hva tilfellet var i Sørøysund/Hammerfest. Variasjoner i formell struktur mellom disse to kommunene, vil derfor kunne ses i lys av hvordan prosjektene etterhvert kom til å bli styrt i skjæringspunktet mellom drivkrefter knyttet til endringer på den ene siden, og drivkrefter knyttet til fastholdelse av de opprinnelige strukturer på den annen.

At denne spenningsforholdet fortonet seg svakere i Sørøysund, kan ses i sammenheng med en aktiv og bevisst "tåkelegging" av defineringsprosessen. Initiativtakerne hadde i tillegg sitt utspring fra deler av den kommunale struktur som det skulle endres på. De empiriske observasjoner som er gjort, tyder på at i jo større grad de berørte parter aktivt deltok i og var med på å styre prosjekt-utformingen i søknadsfasen, jo mer homogen ble fortolkningen med hensyn på intensjonene for prosjektdeltakelsen i kommunen som helhet, og jo mindre ble betingelsene lagt til rette for "preferansefrosne" konflikter og tau-trekking når kommunen skulle iverksette nye organisasjonsmodeller.

For Sørøysund kommune bør det også nevnes at initiativ-takerne i stor grad "timet" den forestående prosjektdeltakelsen med forberedende sondering og drøftelser internt før det ble søkt på prosjektmidler. I tillegg ble det for gjennomføringen av AB-prosjektet, kalkulert med mulige positive bi-effekter av sammenslåingsprosessen mellom Sørøysund og Hammerfest. Et tredje moment som kanskje karest skiller Sørøysund ut fra de to

andre kommunene, var at kommunen i klarere ordelag kalkulerte for det Simon kaller "begrenset rasjonale" når det gjaldt definering av problemer og løsninger i søknadsfasen.

Flere av disse momentene taler for at betingelsene for konflikter i denne kommunen ble redusert (Olsen,1989).

I søknadsfasen vil det også være mulig å forklare enkelte variasjoner mellom kommunene når det gjaldt ressursprioritering målt i antall nyopprettede stillinger.

Hammerfest opprettet på et tidlig tidspunkt to nye stillinger i BV, Tana opprettet tre nye stillinger, mens tilsvarende ressurs-innsprøytninger ikke ble gjennomført for Tromsø.

Noe av forklaringen til disse variasjonene vil kunne forklares ut fra følgende forhold: Initiativ-takerne til prosjektene både i Tromsø og i Tana redegjorde på et tidlig tidspunkt at prosjektene i utgangspunktet ikke skulle koste kommunene ekstra penger. For Tana hadde dette å gjøre med at kommunen nylig hadde vært gjennom lange politiske diskusjoner om neste års budsjett, og hovedtendensen pekte stort sett i en retning: nedskjæringer og sparing i de fleste etater i kommunen. Prosjektkommunens økonomiske rammer, tilsa at det rent ville ha vært uforsvarlig å øke kommunens kostnader på enkelte områder. Som jeg vil komme tilbake til senere, tok BV etterhvert selv initiativ på siden av prosjektorganisasjonen i løpet av 93, og fikk politisk aksept for opprettelsen av disse stillingene.

Tromsø hadde vært gjennom det såkalte PLUS-prosjektet (Hagebakken,1991), for å møte det sterke omstillings- og endringspresset som den norske kommuneforvaltningen ble utsatt for på 80-tallet. I denne sammenheng var det mye som tydet på at selve organisasjonstenkingen rundt endringsprosessen i AB-prosjektet bar med seg en rekke elementer fra dette virksomhetsplanleggings-konseptet. Dette kommer fram i målsettingene som ble formulert i søknadsfasen, hvor f.eks begreper som klienter var byttet ut med kunder, kommunen skulle avbyråkratiseres, bli mer effektiv osv. I tillegg het det at *"en evt. øking av ressursene skal gå til å produsere tjenester, ikke øke administrasjonen."* De personalmessige effekter av AB-prosjektet kan selvsagt ses på som et resultat

av rasjonelle vurderinger under hensyntaking til kommunens anstrengt økonomi. På den annen side kan disse vurderingene også ses i lys av at enkelte "avleiringer" fra tidligere adopterte institusjonelle trekk i omgivelsene fantes igjen i denne kommunen (Røvik, 1993). Dette la til en viss grad en "klamp om foten" for prosjektet når det gjaldt muligheter for økte ressursrammer i BV-sektoren<sup>13</sup>. De fleste av informantene, både administrativt ansatte og politikere i Tromsø kommune kjente til "PLUS-prosjektet" som hadde gått i kommunen over en tre-årsperiode. De mente at innføringen av målstyring i denne kommunen fortsatt preget tenkingen under endringsprosessen i tilknytning til AB-prosjektet. Noen av informantene, særlig i helsesøstertjenesten, mente imidlertid at denne måten å tenke på ikke var gjort til noe poeng under endringsprosessen, og de hadde ikke hørt ordet målstyring eller virksomhetsplanlegging siden "*konsulentene dro, som drev PLUS-prosjektet.*"

Samtlige informanter i Hammerfest mente de krav som ble satt av initiativtakerne for å få gjennomført AB-prosjektet, var en av hovedårsakene til at BV fikk tilført disse to nye stillingene.

#### 5.2.5.2 Sammenligninger sett i det institusjonelle perspektiv

I Selznick's variant kan det være av interesse å se på hvorvidt det er mulig å peke på variasjoner i kommunenes evne til å tilpasse seg den type endringer som var i emning i omgivelsene.

Kommunenes egenskaper med hensyn på å fange opp endringer i "klima," så ut til å variere mellom de tre kommunene. Sørøysund var den kommunen som tidligst fanget opp disse endringene, og potensialet for å kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene kan sies å ha vært større enn i de andre kommunene, ganske enkelt fordi

---

<sup>13</sup>Selv om det i prinsippet ble åpnet opp for at enkelte stillinger kunne bli overført fra andre deler av den kommunale administrasjon.

tilpasningsprosessen kunne strekke seg aktivt over lengre tid enn tilfellet var for Tromsø og Tana. Kommunen hadde således innebygd et komparativt fortrinn i forhold til de andre kommunene med hensyn på tilpasningsdyktighet.

Ved å se på om prosjekt-deltakelsen representerte brytninger i forhold til kommunenes etablerte verdi-grunnlag kan det sies at Sørøysund "gikk omgivelsene i møte," og utviklet på et tidlig tidspunkt "rom i BV" for deler av det tanke-gods som kan finnes igjen i prosjekt-pakken. En lignende tilpasning kan også sies å ha vært på gang i Tromsø, men da i første rekke tuftet på de mer overordnede organisatoriske endringer som områdemodellen innebar. For Tana sitt vedkommende var kommunen også i "drift" når det gjaldt barne- og ungdomsproblem, men prosjektdeltakelsen representerte et klarere avvik i forhold til det arbeidet som allerede var startet opp. For denne kommunen synes det som om prosjekt-deltakelsen i større grad representerte en radikal utfordring i enkelte deler av den kommunale organisasjon, og perspektivet synes her å kunne forklare noe av den krise-stemning som etterhvert oppstod i BV.

Variasjoner i formell struktur kan i dette perspektiv ses på bakgrunn av visse variasjoner i kommunenes allerede etablerte utgangspunkt knyttet til arbeid i barne-sektoren, og i hvilken grad endringstrykket fra omgivelsene falt sammen med dette grunnlaget.

Både når det gjelder Tromsø og Tana utløste prosjekt-deltakelsen visse urytmiske eller "spasmiske" reaksjoner i forhold til de endringer som var på gang. Kommunene forholdt seg til enkelte krav fra omgivelsene, hvor prosjektledelsen og særlig prosjektledere utpekte seg som den naturlige "link" mot disse omgivelsene. Samtidig syntes det som om konturene av indre press om selvfastholdelse og integritet fra enkelte etater syntes var i emning.

Perspektivet kan således forklare enkelte variasjoner mellom ulike etater og avdelinger i den kommunale organisasjon, med hensyn på tilpasningsdyktighet.

I **mytevarianten** kan søkelyset settes på at enkelte elementer for "god organisering" som finnes i tidligere utredningsarbeider, fikk en mer konkret form, og "støtte" mot det kommunale nivå gjennom prosjekt-invitasjonene.

Med bakgrunn i en til dels variert problemdefinering i kommunene, som gikk på manglende samordning på den ene siden og "mappe-barn-problematikk" på den annen, kan perspektivet også bidra til å forklare det administrative lederskaps **valg** av "relevante" problem og løsningsforslag. Defineringsprosessen begynte å gli mer i retning av samordnings-problematikk, og løsningsforslagene fant sin form deretter. Her kan det pekes på at kommunene til en viss grad valgte ut problem og løsninger som var i samsvar med den pågående etablering av institusjonelle trekk i omgivelsene. For Tana kommune syntes dette å komme klarest fram.

Perspektivet vil her kunne forklare likhetstrekkene i formell organisasjons-struktur mellom Tromsø og hammerfest.

Det moment som talte i mot mytegenerering i form av metastrukturelle element, var den sentrale prosjektledelsens tette oppfølging av prosjektene og de krav som etterhvert ble stilt om egnevaluering i hver enkelt kommune.

## 5.2.6 Vilkår for utvelgelse av kommuner

### 5.2.6.1 Sett i det instrumentelle perspektiv

Jeg har tidligere vist at sammensetningen av den sentrale prosjektgruppe og det mandat den var gitt, la betingelsene til rette for en viss grad av statlig styring og kontroll. Et viktig spørsmål i forhold til å kunne forklare de formelle strukturene i kommunene vil derfor kunne knyttes til kommunenes reelle frihetsgrad med hensyn på valg av organisasjonsmodeller. Kommunene kunne i prosjektsøknaden i utgangspunktet skissere forslag til nye modeller etter eget forgodtbefinnende, men et sentralt spørsmål vil likevel være:

I hvilken grad var det rom for strukturelle variasjoner mellom de ulike kommuner som rent faktisk ble valgt ut?

Jeg vil i det følgende behandle noen momenter som det ble lagt vekt på under utvelgelsen av kommunene. Noen av disse momentene taler for at betingelsene for strukturelle variasjoner mellom kommunene ble meislet ut av den sentrale styringsgruppe, mens andre åpnet opp for at potensialet for strukturelle likhetstrekk ble lagt til rette under utvelgelsesprosessen.

Når det gjelder de tre organisasjonsmodeller i "*Kommunal organisering*" som prosjektledelsen tok utgangspunkt i under vurderingen av søknadene, rommer disse modellene så mange strukturelle "komposisjonsmuligheter," at en i det instrumentelle perspektiv kan si at betingelsene for strukturelle variasjoner i utgangspunktet var til stede.

Det andre momentet som ble tillagt vekt var kommunenes størrelse. Prosjektledelsen ønsket et variert utvalg med hensyn på størrelsen på kommunene, men som tidligere nevnt representerer variabelen størrelse ikke et potensielt styringsmiddel som den sentrale styringsgruppe eller det politisk-administrative lederskap i kommunene kunne nytte. Imidlertid vil en kunne vente at størrelse er en faktor som under endringsprosessene vil ha betydning, da dette er en såkalt situasjonsbestemt faktor som har betydning for graden av strukturell kompleksitet i kommunene (Egeberg,1984). Styringsgruppens utvalg av kommuner med varierende størrelse vil i alle tilfelle holde mulighetene åpne for strukturelle variasjoner mellom kommunene.

Et tredje moment som tilrettela betingelsene for strukturelle variasjoner, var at prosjektledelsen foretrakk å velge ut de kommuner som kunne dokumentere nytenkning i måten å organisere BV-tjenesten på. Til tross for dette ble det koplet på en rekke elementer som kan bidra til å forklare likhetstrekkene mellom kommunene. Styringsgruppen framhevet momentet om nytenking, men ønsket likevel å prioritere kommuner som ville bygge endringsprosessene rundt etablering av **områdebaserte modeller**. Enda mer spesifisert ble utvelgelsen i og med at de kommuner som ønsket å flytte **BV ut av sosialkontorene** ble "ranket" høyere.

Momentet mer samordning og samarbeid ble også dratt fram som et av de mest overordnede organiserende prinsipp, og bidrar til å forklare strukturelle likhetstrekk.

Prinsippet om organisering etter klientell, bidro til en ytterligere konkretisering av hvilke overordnede prinsipper som skulle legges til grunn i de nye organisasjonsmodeller, og dette er et poeng som kan bidra til å forklare strukturelle likhetstrekk.

Etter at utvelgelsesprosessen var gjennomført, ser en at det fortsatt eksisterte rom for strukturelle variasjoner, men kommunenes frihetsgrad og muligheter til å velge løsninger ut fra et mer variert organisatorisk "sortiment," ble begrenset.

I tillegg til betingelser knyttet til valg av organisasjonsmodeller, kan det sies at vilkårene om politisk behandling og topptung administrativ forankring på det lokale nivå, la betingelsene til rette for å få gjennomført de "alternative organisasjonsformer."

#### 5.2.6.2 Utvelgelsesprosessen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I **mytevarianten** vil noe av hovedpoenget kunne knyttes til på hvilken måte rasjonaliserte myter ble gitt en ytterligere konkret og standardisert form. Observasjonene skulle tilsi at noen av de mer detaljerte likhetstrekk mellom Tromsø og Tana kan ha sin forklaring i dette fenomen.

I forlengelsen av de vilkår som ble stilt om nettverks-deltakelse, kan det antas at disse nettverksgruppene dannet basis for strukturelle isomorfe prosesser mellom representanter fra KS og nettverksveileder på den ene siden, og mellom kommunene på den annen. Slike prosesser vil også kunne forklare visse strukturelle likhetstrekk.

For å være litt metaforisk kan de kommunalt ansatte som deltok på nettverks-samlingene ses på som "pollenspredere." Representanter fra den sentrale styringsgruppe var blomsten, nettverks-samlingene la betingelsene til rette for at kommunalt ansatte kunne

hente ressursene ut, og spredningseffekten oppstod etter nettverksdeltakernes hjemkomst.

Denne metaforiske utlegningen kan selvsagt forklare visse strukturelle likhetstrekk mellom kommunene, men som jeg vil komme tilbake til senere, er det mye som tydet på at disse nettverkssamlingene i liten grad bidro til en slik sprednings-effekt.

### 5.3 Utrednings- og iverksettingsfasen

Da kommunene i slutten av januar 1991 fikk innvilget prosjekt-status, skulle de i løpet av dette året komme fram til hvilke strukturelle løsninger som skulle iverksettes den 01.01.1993.

I alle tre kommunene var det bred enighet på det politisk og administrative nivå om at noe måtte gjøres. De normativ-teoretiske betingelser for endringer var ideelle i den forstand at det var etablert enighet om nødvendigheten av satsingen i form av aktiv innsats både fra det offentlige og fra private/frivillige. Ingen av informantene mente at det hadde vært uenighet om å søke på prosjektet, og de verdier og argumenter som lå til grunn for satsingen må kunne sies å bære preg av en allmen oppfatning om at prosjektet var nødvendig, og fornuftig å gjennomføre. Utredningsfasen blir derfor av spesiell interesse da det vil bli belyst på hvilken måte og under hvilke betingelser, kommunene koplet dette normative utgangspunkt opp mot instrumentell modellering for å faktisk prøve å nå denne idealtilstand.

#### 5.3.1 Utredningsfasen Tromsø kommune

##### 5.3.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

Tidlig i utredningsfasen ble det opprettet en mer permanent styringsgruppe bestående av det administrative lederskap fra ulike etater samt en representant fra rådmannens stab.



Gruppen var gitt vide fullmakter i forhold til den videre prosjektframdrift, og prosjektsøknadene ble i ettertid bare framlagt for kommunalutvalget for orientering. Betingelsene for en styrt og planlagt endringsprosess så med dette ut for å bli styrket på det administrative nivå, og samtidig ble prosjektet koblet til et mindre, men samtidig mer "eksklusivt" og støttende politisk organ.

I løpet av de første åtte måneder i 1992 ble en rekke forslag til vedtak fra styringsgruppa behandlet av kommunalutvalget, godkjent her og videresendt til formannskap og kommunestyre. Løsningsforslagene pekte stadig i retning av større grad av koordinering, og samtidig innebar hvert enkelt av disse vedtakene en stadig mer detaljert beskrivelse av de framtidige strukturer i Kroken. Helt i tråd med det instrumentelle perspektiv, så de politisk vedtatte løsninger ut for å legge betingelsene til rette for en inkrementalistisk og legitimt styrt endringsprosess i ønsket retning.

Til tross for økende motstand på lavere hierarkiske nivå, ble størsteparten av disse innspillene enten filtrert gjennom styringsgruppa, eller totalt blokkert i forhold til det politiske nivå i kommunen. I følge de informanter som satt i referansegruppa, skapte dette frustasjoner, irritasjon og forsterket motstand.

I tråd med det instrumentelle perspektiv kan en for utredningsfasen si at betingelsene for styring og innflytelse i første rekke kan knyttes til hvilken del av alliansene som fikk agbert sine målsettinger inn i det **politiske system** og vedtatt disse her.

#### 5.3.1.1.1 Noen organisasjonsdemografiske trekk

Den økende motstand i HST, BV og PPT kan ses i sammenheng med hvordan beslutningsrutinene var strukturert, men betingelsene for styringen av prosjektet og utkrystalliseringen av konflikter anskueliggjøres også ved å trekke fram enkelte organisasjonsdemografiske trekk ved disse alliansene.

Datamaterialet er i tynneste laget (N=5 og 6 for Hammerfest og Tana), så her vil det selvsagt ikke være snakk om statistiske sammenhenger. En vil likevel kunne antyde mulige sammenhenger på det administrative nivå for hver av kommunene. De personer som er valgt ut var dessuten formelt og aktivt involvert i endringsprosessen.

Den variabelen som det i første rekke bør knyttes interesse til, er utdanning. De deltakere som hadde en profesjonsorientert utdanning mobiliserte i første rekke den aktive motstand mot endringsforsøkene. I tillegg til profesjonstilhørighet har også tidligere empiriske undersøkelser vist at institusjonstilknytning har gitt systematiske utslag m.h.p. tjenestemennenes preferanser og adferd (Lægreid og Olsen, 1978)<sup>14</sup>. Den nærliggende forklaring til alliansedannelsen synes dermed å kunne ses i sammenheng med kompetansegrunnlag og profesjonstilhørighet. Utgangspunktet for å kunne si at en her har med profesjoner å gjøre, kan knyttes til Ulf Torgersen's definisjon av profesjonsbegrepet:

*" Vi har en profesjon hvor 1) en bestemt langvarig formell utdanning erverves av 2) personer som stort sett er orientert mot oppnåelse av bestemte 3) yrker som i følge sosiale normer ikke kan fylles av andre personer enn de med den utdannelsen" (Torgersen,1972:10).*

En indikator på variasjoner i preferanser hos de ulike aktører kan ses i sammenheng med hvordan disse aktørene definerte aksess-strukturen i prosjektet. Endringspådriverne opererte med et "vidt" barnevernsbegrep. Det ble vist til at barnevernsarbeid også innbefattet forebyggende aspekt, hvor det var viktig å stoppe rekrutteringen av barneverns klientell. Det ble vist til at tolkningen av begrepet var for snever i BV, og bygde i for stor grad på den gamle Bv.-lov. Dette innebar etter endringspådrivernes mening, slik en av informantene sa det, at BV's forståelse av begrepet bygde på en form for *"terapeutisk familiebehandling..... For meg er det ethvert tiltak som kan begrense rekrutteringen til BV."*

Informantene mente at BV-tjenestene burde organiseres ut ifra et slikt vidt BV-begrep.

---

<sup>14</sup>dette nevnes blant annet på bakgrunn av at motstanden bredde seg vertikalt på lavere hierarkiske nivå både i BV, helsesøsertjenesten og PPT.

Informanter i BV var klar over at BV-arbeid ofte ble fortolket i vid forstand, men mente samtidig at begrepet måtte koples til sosialkontorets kjerneoppgaver. Dvs.

*"å undersøke meldinger på barn der hypotesen er at de lever i en sånn situasjon at det kan være snakk om tiltak som barnevernstjenesten forvalter."*

Det ble også her vist til lov om barnevernstjeneste og den type beslutninger og tiltak som den favnet om.

*"Begrepet er viktig for oss, fordi det hjelper oss med å sette grenser for hva våre ressurser og kompetanse skal brukes til. Det er nødvendig å sette slike grenser, for ellers blir vi for utydelig."*

Når det gjaldt helsesøstertjenesten hadde de også en vid oppfatning av BV og la vekt på primærforebyggende arbeid, og at en ikke burde *"koke det ned til paragrafer og problem."*

Dersom sammenslåing av BV og helsesøstertjenesten hadde blitt en realitet, ser en at potensialet for konflikter mellom BV og helsesøstertjenesten var til stede<sup>15</sup>. At BV, helsesøstertjenesten og PPT likevel stod samlet m.h.p. motstand, vil kunne ses i sammenheng med den felles innvending mot de nye strukturer som var basert på endringer i autoritetsforhold. Ved å sette et noe kynisk "Machiavellisk" realpolitisk perspektiv på alliansegrupperingene, kan drivkreftene sies å bygge på prinsipper av typen "din fiendes fiende är din vän" (Jønsson, Elgstrøm og Jerneck, 1986:9).

En av de mest sentrale endringspådrivere hadde også betydelig politisk erfaring, og det samme var tilfellet med et av styringsgruppe-medlemmene som egentlig stod i en mellomposisjon i forhold til alliansegruppene. Den politiske og administrative erfaring og kunnskap kan ha hatt betydning for hvordan prosjektet ble styrt og balansert i skjæringspunktet mellom sentrale deler av omgivelsene, opposisjon på lavere hierarkiske nivå, og politisk styring og kontroll på et høyere nivå.

---

<sup>15</sup>Det ble blant annet her vist til at helsesøstertjenesten hadde opparbeidet seg god "goodwill" generelt i befolkningen, men at denne sannsynligvis ville ha blitt svekket dersom tjenestene ble slått sammen. BV på sin side viste til en rekke problemer som blant annet var knyttet til taushetsbelagte opplysninger.

Når det gjelder tjenestetid i nåværende stillinger, hadde de fleste rimelig kort tjenestetid i den spesifikke stilling de hadde under endringsprosessen. De som mobiliserte motstand hadde likevel rimelig **lang** tjenestetid innenfor samme institusjon. Tidligere empiriske studier har også her vist at ansatte med lang tjenestetid er mer rigide, de stoler mer på eksisterende formelle strukturer, og stoler i stor grad på egen erfaring og ekspertise (Pfeffer,1983). At den ene deltakeren var i en form for mellom-posisjon, kan forklares med at vedkommende hadde erfaring fra **ulike** institusjoner. Dette er et trekk som synes å bygge inn en form for krysspress som gjør vedkommende mindre aktiv i forhold til å forsvare egen institusjon enn hun ellers ville ha vært (Peters,1988).

De ovennevnte observasjoner illustrerer for det første en rekke klassiske problemstillinger knyttet til faglig uavhengighet, ansvarlighet og, som det snart vil vise seg, politisk lojalitet (Jacobsen,1960).

#### 5.3.1.2 Utredningsfasen sett i det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle variant ser en at ulike deler av den kommunale organisasjon tilpasset seg endringene i ulik grad, og på forskjellige måter. De avdelinger som skulle inngå i den såkalte hjelpetjenesten mobiliserte mekanismer for å støtte ut de nye koordineringsformer. På det politiske nivå indikeres tilpasningsprosessen først og fremst gjennom de politiske vedtak som var fattet så langt.

Utstøtingen i hjelpe-tjenesten kan først og fremst knyttes til de reaksjoner som oppstod med hensyn på de **betingelser** BV skulle endres på. I historiedelen har jeg vist at BV i lange perioder i liten grad har måttet tilpasse seg endringer i omgivelsene. Den motstand som ble utløst i Tromsø, bygde i hovedsak på at **eksterne** aktører og organ fastsatte betingelsene for endringer, og meislet ut hvilke **typer** tilpasninger som var påkrevd internt i institusjonen.

I **mytevarianten** kan oppmerksomheten knyttes til endringspådrivernes stadige henvisninger til KS' "*interesse for prosjektet*" og hvilke "adekvate" løsninger som ble

forespeilet fra dette hold. Debattene i utredningsfasen dreide seg i **all** hovedsak om de overordnede organisatoriske prinsipper som kan knyttes til områdemodellen. I tråd med dette perspektiv synes det som om større grad av koordinering mellom institusjonene i Kroken etterhvert ble tatt som et nærmest "*regellignende sosialt faktum*" (Zucker,1987). Kommunens løsningsorientering (som blant annet ble forespeilet i prosjektsøknadene) sikret på samme tid den nødvendige legitimitet fra sentrale deler av omgivelsene.

### 5.3.2 Iverksettingsfasen Tromsø kommune

#### 5.3.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv

Da kommunestyret behandlet Krokenprosjektet i sin helhet og fattet det endelige vedtak 21.04.1993, vil en ut i fra et lukket organisasjonsperspektiv kunne konkludere med at de strukturelle endringene i kommunen i praksis var gjennomført, og at endringene kan ses på som et resultat av en stramt styrt og planlagt prosess.

Barnevernets umiddelbare henvendelse til fylkesmannen innebar imidlertid at innholdet av kommunestyrevedtaket ble overprøvd av en ekstern kontroll-instans, og i praksis kunne kommunen ha risikert at kommunestyrevedtaket måtte tilbakekalles. Fylkesmannens skepsis, juridiske betraktninger og delvise støtte til BV's tolkning av begrepet barnevern, resulterte i at kommunen ble presset inn i en turbulent og usikker beslutnings-situasjon med hensyn på gjennomføringen av kommunestyrevedtaket. Dette er også ett trekk ved beslutningsprosesser som anskueliggjør nødvendigheten av et åpent organisasjons-perspektiv, hvor trekk i omgivelsene byr på større grad av usikkerhet og mindre grad av predikerbarhet.

Endringspådriverne tok fylkesmannens innspill delvis til følge ved å utarbeide en noe strukturelt "moderert" utgave i forhold til det siste kommunestyrevedtak. Med utgangspunkt i dette forsøkte endringspådriverne å vinne støtte hos BFD. Dersom kommunen hadde fått dispensasjonsadgang fra BV-loven, ville fylkesmannens utspill ha

fått mer begrensede konsekvenser, og samtidig ville dette ha kunnet utløst det nødvendige mandat for å få tvunget igjennom innholdet i det siste kommunestyrevedtaket.

BV's endelige tilknytningsformer i området Kroken ble som vist i empirien justert i vesentlig grad, og må kunne ses i sammenheng med de statlige organers juridiske fortolkninger, instruksjonsmyndighet og kontroll under selve detaljeringsarbeidet.

### 5.3.2.2 Iverksettelsesfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle variant indikeres motstanden i BV først og fremst gjennom en notorisk utstøting av løsningsforslag som hadde direkte konsekvenser for institusjonens indre struktur. Dette innebar en betydelig skepsis i forhold til endringer som innebar rokkeringer i BV's administrative lederskap, endringer i BV-arbeidernes faglige tilknytning, og en utvidet problem- og løsningsorientering.

I **mytevarianten** anskueliggjøres hvordan kommunen i detaljeringsfasen måtte forholde seg til ulike deler av omgivelsene, som stod i et inkonsistent forhold til hverandre. Fylkesmannens involvering regulerte detaljeringsfasen i retning av fastholdelse av kjernebarne-vernets indre organisering, og samtidig hadde kommunen gjennom det siste kommunestyrevedtak og prosjektsøknaden for 1993, overfor KS signalisert **desentralisert samordning** av BV i kommunen. Graden av myteskaping og ferniss kan ses i sammenheng med at BV's indre organisering i løpet av prosjektperioden i praksis ble mer **sentralisert**. Dette kom som en følge av den parallelle reorganiseringsprosessen som foregikk på sosialkontoret.

Opprettelsen av det såkalte service-organet i Kroken kan forklares med at kommunen i praksis havnet på en mellomløsning, hvor den nødvendige legitimitet til ulike deler av omgivelsene måtte ivatetas i tilstrekkelig stor grad.

## 5.4. Utrednings- og iverksettingsfasen Hammerfest kommune

### 5.4.1 Utredningsfasen

#### 5.4.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

I tråd med forventningene i det instrumentelle perspektiv satte kommunen inn betydelige ressurser i form av tid og oppmerksomhet på AB-prosjektet. Fra at prosjektet først og fremst hadde vært et administrativt utspill fra Sørøysund kommune, ble det i stadig sterkere grad også gjort til et mer allment politisk spørsmål.

Struktureringen av AB-prosjektet ble i all hovedsak beholdt i utredningsfasen, og var preget av rimelig stram koordinering mellom den såkalte arbeidsgruppen og referansegrupper på lavere hierarkiske nivå. De politiske vedtak som var fattet i Sørøysund bidro også til å kjøre AB-prosjektet inn i sammenslåingsprosessen på legitimt vis og med den nødvendige autoritative støtte. I tråd med det instrumentelle perspektiv var dermed sentrale betingelser til stede for en styrt endringsprosess.

Betingelsene for å gjøre AB-prosjektet "synlig" i sammenslåingsprosessen, vil kunne sies å bli tilrettelagt på bakgrunn av at sentrale aktører i AB-prosjektet også inntok formelle posisjoner i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen. Disse aktørenes doble representasjon, la på denne måten betingelsene til rette for å kunne drive fram de strukturelle løsningsforslag som nå ble uttalt, med en stram kopling til det politiske nivå.

Et gjennomgående trekk for Hammerfest var at de fortsatt dempet ned presset fra omgivelsene. Det er det nærliggende å anta at dette bidro til å dempe potensialet for de konflikter som gjerne oppstår i skjæringspunktet mellom organisasjon og omgivelser, og som gjerne kan utløse større grad av usikkerhet og konflikter internt i organisasjonen.

Under den korte perioden hvor sammenslåingen fant sted, så det ut for at den store oppmerksomheten rundt AB-prosjektet, og de møter m.m. som ble holdt, var mulig å

gjennomføre fordi prosjektpådriverne hadde opparbeidet seg rimelig høy grad av slack på det tidspunkt prosjektet kanskje befant seg i den mest kritiske fase. Dette "ressursoverskuddet" indikeres både når det gjaldt den tidlige etableringen av prosjektorganisasjon, utarbeidelse av skriftlig informasjon, og muntlig sondering og intervjuer i de ulike etater og avdelinger. Dette overskuddet så ut for å bli kjørt inn i prosessen over en kort og strategisk valgt periode under sammenslåingsprosessen, hvor de fleste etater, berørte avdelinger og politikere ble dratt inn i prosjektet.

Under sammenslåingsprosessen vil det være nærliggende å anta at beslutningsstrukturen i prosjektorganisasjonen ville bli mer diffus på lik linje med de øvrige kommunale strukturer som i en periode nesten kunne sies å befinne seg i "ingenmannsland." Mye tydet på at prosjektorganisasjonen forble stramt strukturert, og pakket inn i den øvrige kommunale struktur som på dette tidspunkt var adskillig mer løs og kompleks. Imidlertid er det noe mer vanskelig å peke på hvorvidt prosjektorganisasjonen i denne perioden **formelt sett** var formell, eller om aktivitetene i kjølvannet av prosjektorganisasjonen mer kunne betraktes som et resultat av **uformelle strukturer**. Det som imidlertid er klart, er at sentrale deltakere i AB-prosjektet inntok sentrale og formelle posisjoner også under sammenslåingsprosessen. Den formelle struktureringen av endringsprosessene i Sørøysund/Hammerfest framstod med andre ord som en noe "hybridisert" prosjektorganisasjon knyttet til både sammenslåingsprosessen og AB-prosjektet. Et sentralt spørsmål vil derfor være hvorvidt det er mulig å se de strukturelle endringer i BV som et resultat av AB-prosjektet, eller om disse endringene snarere kan ses på som et resultat av sammenslåingsprosessen.

#### 5.4.1.1.1 Strukturelle endringer i BV; Et resultat av sammenslåingsprosessen eller AB-prosjektet?

På bakgrunn av at AB-prosjektet befant seg i sammenslåingsprosessen, var det kanskje heller ingen overraskelse at informantene ikke hadde klare formeninger om hvilke strukturelle endringer som kunne tilbakeføres til sammenslåingsprosessen og hvilke som kunne tilbakeføres til AB-prosjektet. De fleste informanter mente likevel at de nye



hovedstrukturene på det politiske og administrative nivå var et resultat av sammenslåingsprosessen, mens de strukturelle løsninger som ble valgt i helse- og sosialavdelingen (og kultur) kunne ses på som en konsekvens av AB-prosjektet. Representanten fra helsesøstertjenesten mente at endringene i helse- og sosial-etaten først og fremst hadde sammenheng med sammenslåingsprosessen hvor blant annet BV hadde spilt en delaktig rolle.

Sistnevnte observasjon kan indikere at helsesøstertjenesten oppfattet at de selv ikke hadde blitt dratt med i endringsprosessen, og at den integrative prosjektorganiseringen i mindre grad slo gjennom for helsesøstertjenesten. De konflikter som eksisterte i nye Hammerfest kom da også til uttrykk gjennom den nye samordnende struktur mellom BV og HST.

Prosjektorganisasjonens tette kopling til lavere hierarkisk nivå syntes likevel å bygge inn stor grad av legitimitet langs vertikale akser, noe som kan ha bidratt til et dempet konflikt-mønster i kommunen. Denne graden av homogenitet kan imidlertid neppe forklares utelukkende ved å se på struktureringen av prosjektet. Enkelte organisasjonsdemografiske trekk kan bidra til å gi en noe fyldigere forklaring på dette fenomenet.

#### 5.4.1.1.2 Noen organisasjonsdemografiske trekk

Logikken her vil være at den store graden av homogenitet i denne kommunen kan ha bidratt til at prosessen kunne styres med innslag av rimelig ensartet organisasjonstenking, noe som i sin tur vil kunne antas å ha redusert graden av kompleksitet knyttet til styringen av prosjektet, og rigiditet og motstand i forhold til endringer i ulike organisasjonsheter.

Alle deltakerne hadde en profesjonsrettet utdanning, men en ser at profesjonsorienteringen i stor grad peker mot yrkesmessig utøvelse i fag som kanskje spesifikt er rettet mot den kommunale sektor, og da særlig mot helse- og sosial-faglige institusjoner. Halvparten av deltakerne var utdannet sosionomer og hadde hovedsakelig praksis fra

tidligere helse- og sosialavdeling. Denne kohorten hadde i tillegg de mest sentrale posisjoner i forhold til styringen av AB-prosjektet på det administrative nivå.

Her vil det være rimelig å anta at noenlunde lik formell utdanning og felles institusjons-tilhørighet i kombinasjon med struktureringen av prosjektorganisasjonen, la betingelsene til rette for styring av prosjektet uten store innslag av profesjonskonflikter og motsetninger. At halvparten av prosjektdeltakerne også hadde andre typer tilleggsutdanninger ut over det spesifikt profesjonsrettede, kan tenkes å ha redusert eventuelle profesjonsbarrierer under endringsprosessen.

Ved å se på variabelen alder, er det også små variasjoner i spredningen av alderssammensetningen. Den lange erfaringen i kombinasjon med variabelen alder, indikerer at de sentrale deltakerne i prosjektorganisasjonen representerer en nokså konsentrert kohort, hvor det vil være rimelig å anta at betingelsene for opprykk i den kommunale organisasjon har slått gunstig ut og falt tett sammen i tid for de aktører som befant seg i styringsgruppa. Det kan antas at disse organisasjonsdemografiske trekkene har bidratt til å styrke en mer homogen organisasjonstenking hos de sentrale aktører i AB-prosjektet, og betingelsene for konflikter og drakamp har ut fra disse observasjonene ikke vært spesielt framtrædende (Pfeffer,1983).

Et siste trekk ved deltakerne er den politiske erfaring som halvparten av utvalget hadde. AB-prosjektets tette kopling med det politiske nivå under endringsprosessen vil kunne være et utslag av endringspådrivernes innsikt og kunnskap om politisk-administrative prosesser.

Som tidligere nevnt, har empiriske studier vist at deltakere med erfaringer fra ulike institusjoner bygger inn en form for krysspress i endringsprosesser, hvor aktørene vil være mindre aktiv i forhold til å forsvare egne institusjoner enn de ellers ville ha vært (Peters,1988). Den politiske erfaring som deltakerne i AB-prosjektet hadde, vil også kunne tenkes å ha bygd inn noe av de samme effekter. Denne formen for kunnskap vil også kunne tenkes å innebære en form for forståelse som aktørene var i stand til å relatere til det March og Olsen kaller en større eller utvidet systematisert politisk-

administrativ orden (March og Olsen,1991), hvor hensynet til ulike former for organisasjonsløsninger vurderes ut over egne institusjoners grenser.

Et annet poeng er at innsikt og kunnskap om lokal-demokratiets organisering, kan være en av årsakene til at de administrativt ansatte tonet ned oppmerksomheten knyttet til de mest sentrale deler av omgivelsene som var involvert i endringsprosessene. Den formen for lojalitetspress som enkelte av endringspådriverne i Tromsø og Tana hadde overfor den sentralt etablerte prosjektledelsen, så ikke ut for å vinne fotfeste i like sterk grad i Hammerfest. Referanse-rammen i Hammerfest var i større grad innadvendt mot det lokale politisk- administrative system enn hva tilfellet var i de to andre kommunene. Når dette er sagt, må det også nevnes at det nye Hammerfest var så tidlig ute med å få vedtatt de nye strukturelle endringene, at noen av de viktigste betingelser for prosjektdeltakelse på et svært tidlig tidspunkt var oppfylt. Følgelig vil ikke den politisk-administrative erfaring alene kunne forklare det noe avslappede forholdet til omgivelsene. Betingelsene for å kunne redusere oppmerksomheten mot omgivelsene var imidlertid til stede på grunn av at de formelle endringer som var vedtatt i kommunen, i stor grad falt sammen med de betingelser for prosjektdeltakelse som den sentrale styringsgruppe hadde satt.

#### 5.4.1.2. Utredningsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle variant ser en at BV i den nye kommunen ble utsatt for press i retning av endring både fra det administrative lederskap internt, fra det administrative lederskap eksternt og fra politisk hold. Selv om BV stilte seg positiv i forhold til de nye strukturelle forslag, kan sies at de øvrige endringsprosesser i kommunen i så stor grad endret institusjonens handlingsbetingelser, at det i realiteten neppe hadde eksistert muligheter for å kunne overleve ved å støtte de nye strukturene ut. BV's "utadvendte" aktiviteter, deltakelse og foreløpige aksept, vil i dette perspektiv kunne ses på som en form for kooptering, hvor en rekke eksterne elementer knyttet til strukturelle endringer også ble gjort til BV's "sak" og pakket inn i institusjonens interne prosesser (Selznick,-1949).

I mytevarianten er det nærliggende å peke på at de løsningsforslag som nå ble uttalt i kommunen, falt sammen med deler av de institusjonelle trekk i omgivelsene.

#### 5.4.2 Iverksettingsfasen Hammerfest kommune

##### 5.4.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv

Da kommunen søkte om prosjektmidler for 1992, var de nye strukturene i kommunen allerede politisk vedtatt. I tråd med det instrumentelle perspektiv kan det sies at betingelsene for endringer hadde vært til stede ved å sveise prosjektet til de øvrige politiske og administrative endringer som inntraff i forbindelse med sammenslåingen. Endringsprosessen så ut for å være stramt styrt, men endringsprosessens spontane karakter vil også kunne sies å ha lagt betingelsene til rette for høyt konfliktpotensiale under iverksettingsfasen.

I forhold til de politiske beslutninger som ble fattet, og hvordan prosjektet ble fase-inndelt, var det imidlertid mye som tydet på at disse faktorene bidro til å dempe motstand og opposisjon under iverksettingsfasen.

Samtidig med at de nye strukturene var formelt vedtatt, skulle prosjektet i 1992 styres inn i fasen som ble kalt "*Kreativ problemløsning.*" Målet for denne fasen ville være

*"utforming av modeller for praktisk jobbing, kobling av ulike arenaer og avdelinger. Virkemidler vil være "Kreativt forum," kurs konferanser, annen opplæring."*

Betingelsene for hierarkisk styring av implementeringsfasen av de nye strukturer var på dette tidspunkt lagt vel til rette, men samtidig ble dette aspektet tonet ned, og "pakket inn" i begrepsbruk og merkelapping som i stor grad var rettet mot fortsatt organisasjonsdesign og utforming av nye strukturer. Mye tyder på at de nye formelle strukturer som faktisk var vedtatt, i betydelig grad ble dekoplet i forhold til prosjektorganisasjonens videre arbeid. I det instrumentelle perspektiv vil logikken være at AB-prosjektet i 1992

hadde et element av "skjult" strategisk styring som i realiteten var rettet inn mot **implementeringsaspektet** ved de vedtatte strukturer, mens de mer synlige og uttalte mål for dette året var å **utforme** modeller, som det het, "*for praktisk jobbing.*"

Effektene av denne strategien vil for det første være at den "kreative problemløsning" var mulig å styre med "lett hånd" innenfor de strukturelle rammer som allerede var politisk vedtatt. Betingelsene for hierarkisk styring var samtidig til stede dersom det ble etablert motstand fra enkelte deler av kommuneorganisasjonen. I tillegg kan denne "to-armede banditt- strategien" tenkes å ha dempet potensialet for konflikter i og med at berørte parter hadde reelle deltaker-rettigheter (men likevel begrenset innflytelse) i det videre prosjektarbeid.

Med bakgrunn i prosjektsøknaden for 1991, har jeg tidligere vist at kommunen hadde en rimelig homogen fortolkning i forhold til intensjonene bak prosjektdeltakelsen. Den nye struktur åpnet imidlertid opp for visse konfliktlinjer mellom BV og helsesøster-tjenesten. På bakgrunn av at betingelsene for hierarkisk styring innenfor rammene av det nye organisatoriske rammeverk var til stede, at det var etablert politisk oppslutning og at det eksisterte rimelig bred enighet om strukturene på det administrative nivå, må det kunne antas at de konflikter som ble utløst, neppe ville ha fått betydning for den endelige struktureringen i BV.

#### 5.4.2.1.1 Noen trekk ved fysisk struktur

Under endringsprosessen i Hammerfest var det et uttalt ønske om å legge PP-tjenesten inn under den nyopprettede forebyggende avdeling. Både politikere og administrativt ansatte mente imidlertid at de ikke "*fant tiden moden nok for dette,*" eller "*det turde vi ikke på daværende tidspunkt.*" Under endringsprosessen i kommunen ble imidlertid PP-tjenesten fysisk sett plassert sammen med helsesøstertjenesten og BV, nærmere bestemt i samme etasje i samme bygg.

I løpet av 1992 ble det mellom PPT og forebyggende avdeling etablert såkalte tverrfaglige grupper. Det ble lagd en geografisk sone-inndeling i kommunen hvor ansatte fra disse tre tjenestene inngikk samarbeid med hensyn på å koordinere arbeidet.

Da det ikke var fattet noen formelle vedtak angående dette samarbeidet, ser en her at den fysiske struktur i betydelig grad må kunne sies å ha slått igjennom, og delvis skapt noe av de samme effekter som er vanlig å forvente i forhold til formelle strukturer, i dette tilfelle økt koordinering mellom BV og andre etater/avdelinger. Den bakenforliggende forklaring til dette samarbeidet må ses i sammenheng med at fysisk plassering har betydning for kontaktmønsteret med andre organisasjonsenheter i det daglige arbeid, og hvor prosedyrer regler og rutiner utvikles på bakgrunn av dette (Egeberg, 1989).

#### 5.4.2.2 Iverksettelsesfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I Selznick's institusjonelle variant vil det først og fremst være av interesse å se på hvilken måte BV-institusjonen og helsesøstertjenesten responderte på de nye forslag til strukturelle løsninger i kommunen.

På et tidlig tidspunkt i endringsprosessen hadde ikke BV klare motforestillinger m.h.p. de nye strukturer, selv om de nok hadde en noe "nølende" oppfatning.

Helsesøstertjenesten var imidlertid i denne perioden, som en sa det "totalt steil," men løste etterhvert noe opp.

At BV var noe mer positiv i starten har jeg tidligere forklart med at de i stor grad selv deltok aktivt i endringsprosessen. BV kunne av denne grunn starte tilpasningsprosessen tidlig, og utvikle kompatible "tentakler" myntet på framtidige strukturelle endringer.

Etter at den nye strukturen ble politisk vedtatt, er det mye som tyder på at disse endringene i større grad slo inn som et sjokk i helsesøstertjenesten.

*"Vi var ikke forberedt på tanken om å bli slått sammen med BV. Den nye modellen var bestemt relativt tidlig og det hele kom for brått på oss."*

De indikasjoner på utstøting som oppstod i HST kan ses i sammenheng med at denne tjenesten er en gammel profesjon, og har i tillegg relativt kort "fartstid" i den kommunale organisasjon. (HST ble lagt inn under kommunal administrasjon i 1984) Argumentasjonen gikk på at helsesøstertjenesten ikke ønsket å bli assosiert med BV "som tar unger," og at det var vanskelig å samordne arbeidet fordi beslutningsprosedyrene i stor grad var tuftet på to ulike lover.

Etterhvert som "operasjonaliserings-spøkelset" m.h.p. de nye koordineringsformer mellom BV og HST kom nærmere, vokste også skepsisen i BV. Særlig var det enkelte som mente at taushetsbelagte opplysninger i BV skapte barrierer i forhold til informasjonsutveksling og samarbeid.

Til tross for en viss motstand m.h.p. nye beslutningsrutiner, så det likevel ut som om begge institusjoner var i stand til å tilpasse seg de nye strukturene. En av representantene fra BV sa det slik:

*"vi skal utføre oppgaver etter hvert vårt lovverk, men det blir et spørsmål om hvordan vi kan bruke hverandre. Vi tenker automatisk mer på helsesøsters rolle nå enn vi gjorde før."*

En av representantene fra HST uttalte seg slik:

*"det har tatt tid å lære seg å jobbe sammen med BV. Vi tenker nok så forskjellig, men det synes nå som om vi er i ferd med å nærme oss hverandre i større grad."*

En ser at begge disse institusjoner var bundet opp i genuine institusjonelle former for regelorientering i sitt daglige arbeid, men at de likevel var i stand til å tilpasse seg alternative beslutningsprosedyrer som i praksis innebar koordinering med nye institusjoner og nye profesjoner.

Et viktig poeng i forhold til de nye strukturer i kommunen, vil likevel være at disse institusjonelle trekkene ikke kan sies å ha spilt en avgjørende betydning under **utformingen** av de nye strukturer. Observasjonene har større interesse m.h.p. at den endrede individuelle beslutningsadferd vil kunne ses på som en **effekt** av den nye formelle

struktur i kommunen. Imidlertid vil det være rimelig å anta at denne observasjonen indikerer at HST og BV også under utformingen av de nye strukturer hadde et iboende "rom" for tilpasning m.h.p. de foreslåtte strukturelle endringer.

I **mytevarianten** vil interessen først og fremst knyttes til den standard for "god" organisering som Hammerfest til slutt valgte. I tråd med Berger og Luckman's utlegning om den sosiale konstruksjon av den objektive virkelighet, er det mye som tyder på at også Hammerfest ble berørt av en form for institusjonaliseringsprosess som var tuftet på et regel-lignende sosialt faktum om hvordan de framtidige strukturer burde se ut (Zucker,1987). Mytene var (og er) rasjonalitetsbundet i den forstand at de spesifiserte prosedyrer, som var nødvendige for å oppnå en gitt hensikt (Scott,1987:114), og de kan føres tilbake til identifiserbare deler av omgivelsene.

I forhold til mytevarianten er det også flere instrumentelle trekk i dette perspektivet som fanger opp sentrale trekk ved endringsprosessen i kommunen. For det første resulterte institusjonaliseringsprosessen i at det oppstod **faktiske** endringer i den formelle struktur. En kan si at sentrale aktører i endringsprosessen ble grepet av **handlingspotensialet** i disse mytene, og de operasjonaliserbare elementene i mytene ble koplet med kommuneorganisasjonens instrumentelle aktiviteter. Mye tyder på at lederskapet befestet sin posisjon internt gjennom endringsprosessen, og samtidig kunne det vises til "adekvate" endringer overfor sentrale deler av omgivelsene.

Et annet instrumentelt trekk i mytevarianten, er at kommunen var stilt i en situasjon hvor tidsfaktoren spilte en viktig rolle dersom en ønsket å dra nytte av de positive bieffekter som det ble kalkulert med under sammenslåingsprosessen. Her er det nærliggende å anta at ved å adoptere de strukturelle løsninger som eksisterte i deler av omgivelsene, ville kommunen spares for tidkrevende utredningsarbeid, for diskusjoner og eventuelle konflikter. Kommunen sikret seg samtidig legitimitet fra sentrale deler av omgivelsene, noe som i sin tur vil kunne tenkes å sikre legitimitet også internt.

Tidligere har jeg nevnt at noen sentrale trekk knyttet til myteskaping i denne kommunen også kunne knyttes opp mot **mote-varianten** innenfor det nyinstitusjonelle perspektiv.



Observasjonene knytter seg til hvordan kommunen gjennom begreps-bruk refortolket de kommunale endringer som ble gjennomført, og i stor grad vektla det **unike** ved den nye kommunen. I søknadsfasen ville ikke kommunen la seg tvinge inn i noen former for "modellkategorisering" fra sentrale deler av omgivelsene. Under selve prosjektorganiseringen var det ikke noe som het styringsgruppe, men det eksisterte flere arbeidsgrupper. De overordnede prinsipper for organisering kunne ses i sammenheng med den form for organisering som en finner igjen i KS' funksjonsmodell, og Rogalandsforskning plasserte i 1992 under et evalueringsarbeid kommunestrukturen i Hammerfest i denne kategorien. Kommunen mente selv at den forebyggende avdeling "*er helt unik på landsbasis,*" og den nye politisk-administrative modell ble på et tidlig tidspunkt døpt "*Nye Hammerfest-modellen.*" På spørsmål til informantene om hva som kjennetegnet en slik funksjonsmodell som statusrapporten fra Rogalandsforskning beskrev, kan to av svarene illustrere dette på en brukbar måte: "*Vi ble plassert i en modell.*" En annen av informantene uttrykte seg slik:

*"Det kommer fra Rogalandsforskning. Jævli slett, tilfeldig og ikke i tråd med virkeligheten. Jeg tror det ett eller annet sted skjedde en kommunikasjonssvikt, vi skjønnte ikke hva de snakket om. Vi har stilt oss undrende til denne betegnelsen. Vi har skrevet tilbake og fått det korrigert, men det er vel en form for funksjonsmodell. Vi har prøvd å stille oss noe pragmatisk i forhold til denne jævlie formaliseringen."*

Det kan sies at Hammerfest kommune var unik, men samtidig lik. Den var unik på den måten at identitets-skapende selv-beskrivelser ble gjort gjennom å bevisst sette nye merkelapper på ulike elementer knyttet til endringsprosessen og på de nye strukturer som ble valgt. Begrepsbruken skilte kommunen distinkt ut, i forhold til det mer generelle og allmene begrepsapparat som var etablert i forhold til endringsprosesser og strukturelle løsninger rettet mot kommunale strukturer, og da særlig innenfor helse- og sosialsektoren.

Kommunen var samtidig lik i forhold til det strukturelle "leverandør-arbeid" som var gjort gjennom offentlige utredninger og KS.

Oppmerksomheten rettet mot de unike trekk ved Hammerfest kommune, syntes å gi utslag i at prosjekt-deltakerne fikk et nært forhold til prosjektet, eller slik flere av

informantene uttalte det, at de hadde et "eier-forhold" til prosjektet. Denne identitets-skapende aktivitet ligger også nært opp til ulike betingelser for organisasjonsendringer som kan knyttes til begrepet organisasjonskultur, noe som forøvrig ble fremhevet som en sentral faktor av flere prosjektdeltakere.

## 5.5 Utrednings- og iverksettingsfasen i Tana kommune

### 5.5.1 Utredningsfasen

#### 5.5.1.1 Utredningsfasen sett i det instrumentelle perspektiv

Også i Tana var en rekke betingelser for en stramt styrt endringsprosess fortsatt var til stede da utredningsarbeidet startet opp. Dette gjaldt både etableringen av styringsgruppa, koplingen til rådmannen og koplingen til det politiske nivå.

De momenter som bidro til å redusere betingelsene for endring, syntes å kunne knyttes til det uklare skillet som ble dratt mellom selve prosjektorganiseringen og de permanente strukturer kommunen ønsket iverksatt. Dette bidro til å skape forvirring blant sentrale aktører i det administrative lederskap, og prosjektet ble i følge disse informantene vanskelig å få grep på.

Disse uklarhetene gjenspeilte seg i de politiske vedtak som ble fattet. De gjentatte politiske beslutninger som ble fattet, dreide seg i hovedsak om hvordan prosjektet skulle struktureres, og det "*forslag til organisasjonsmodell for prosjekt alternativ organisering av barnevernet,*" gav ingen beskrivelse av hvordan BV i praksis skulle organiseres, men skisserte i grove trekk de hierarkiske relasjoner mellom det politiske nivå og styringsgruppa, prosjektleder og prosjektgruppene på lavere hierarkiske nivå. Endringsprosessen kan således ha blitt hemmet av mangel på politiske vedtak i retning av mer eller mindre konkretiserte **løsningsforslag**. Dette gav en svakere topp-tung politisk-administrativ allianse-konstellasjon, og prosjektets framdrift åpnet opp for tau-trekking og drakamp mellom ulike konstellasjoner på det **administrative** nivå. Beslutningsprosessen var i

realiteten fortsatt et spørsmål om hvem av allianse-gruppene som ville klare å vinne politikernes "gunst."

Styringsgruppa fremmet flere løsningsforslag, men mangel på politisk manifestasjon i form av bindende vedtak, la betingelsene til rette for en sterkere mobilisering og innflytelse fra de som stod i opposisjon.

Fylkesmannens involvering resulterte i at kommunen ble kjørt inn i en turbulent og usikker beslutningssituasjon, noe som også virket hemmende i forhold til å få fattet slike politiske vedtak. På samme tid fikk BV mobilisert støtte fra denne instansen, noe som kan ha bidratt til å styrke opposisjonens legitimitet og innflytelse. Denne støtten bidro også til en strammere fastholdelse av eksisterende strukturer i BV.

Et siste poeng er at selve strukturen av prosjektet ble stadig mer kompleks. Den spente over stadig flere institusjoner, sektorer og nivåer, og dette er trekk ved endringsprosesser som synes å redusere sjansene for å få gjennomført reelle endringer. Ressonnementet kan knyttes til allokering av tid og ressurser, samt de kognitive begrensninger som kan knyttes til oversikt og kontroll for å kunne styre bevisst og planlagt (Olsen,1985).

Det spenningsforholdet som oppstod mellom hierarkisk styring og faglig ansvarlighet og autonomi på lavere hierarkisk nivå, har åpenbart hatt sammenheng med prosjektets strukturering, men enkelte organisasjonsdemografiske trekk syntes også å ha forsterket dette.

#### 5.5.1.1.1 Noen organisasjonsdemografiske trekk

Den mest iøynefallende observasjon ved variabelen utdanning er at motstanderne av endringene var utdannet i retning av en nok så profesjons- spesifikk yrkes-utøvelse innenfor offentlig forvaltning. Alle disse aktørene hadde også sitt arbeids-sted innenfor den sektor som skulle reorganiseres, nærmere bestemt helse- og sosialetaten.

Endringspådriverne var også utdannet i retning av profesjonsorienterte yrker, men sammensetningen her representerer et bredere spekter av utdanning som ikke i like sterk grad kan knyttes til ett og samme **organisasjonsfelt**. Den grad av utdannelsesmessig heterogenitet som endringspådriverne representerer, skulle "normalt" sett ha gitt utslag i større grad av preferanse-variasjon og uenighet enn hva tilfellet syntes å være (Pfeffer,1983; Lægreid og Olsen,1978).

Variabelen utdanning kan likevel forklare den noenlunde homogene motstand som ble etablert i prosjekt-perioden.

En "indikator-test" på dette siste resonnementet kan gjøres ved å se på hva de ulike aktører svarte på spørsmålet om hva som etter deres mening var barnevernsarbeid.

En gjennomgående tendens for de svar som ble gitt, var at endringspådriverne definerte barnevernsarbeid i atskillig videre termer enn hva tilfellet var for motstanderne. Særlig ble det fokusert på den **forebyggende delen**, hvilket i praksis ville si å knytte flere etater og profesjoner til BV-arbeidet. Svarene kan illustreres fra to av informantene: "*Både den forebyggende og den kurative del. Derom hersker ingen tvil.*" En annen informant definerte BV-arbeid på følgende måte:

*"Det er alt som har med unger å gjøre, og alt arbeid som kan gjøre at barn kan få en bedre tilværelse og en bedre oppvekst enn de har. Men det er også å gå inn med tvang der det er nødvendig. Det er alt som har med unger å gjøre."*

Samtlige endringspådrivere mente også at BV burde organiseres ut fra en slik fortolkning.

I BV ble det vist til en lignende todeling, men det ville være lite fruktbart å definere **alt** som hadde med barn å gjøre som barnevernsarbeid. Den viktigste oppgaven for barneverns-institusjoner var tross alt:

*"Å sikre barn som lever under forhold som kan skade deres fysiske eller psykiske helse. ...Barnevernstjeneste og de som har oppgaver knyttet til det å forvalte barnevernstjenesten, vi har først og fremst oppgaven med å jobbe med enkelte og sikre dem hjelp. ....I prosjektet gjaldt det bare å organisere alt som hadde med barn å gjøre.. Det fins en BV-lov hvor det heter at det skal opprettes en BV-*

*tjeneste med helt spesielle oppgaver. En kan se på BV som det, og så kan en se på BV som alt annet som har med barn å gjøre, og det er noe helt annet."*

På samme måte som i Tromsø og Hammerfest begrepsfestet helsesøstertjenesten barnevernsarbeid mer i retning av det forebyggende.

Hovedessensen som kan dras ut av de variasjoner som fins langs variablene utdanning og profesjonstilhørighet, kan ses i sammenheng med hvordan fortolkningen av arbeidsoppgaver knyttet til BV fordelte seg mellom alliansegruppene. Det vil være rimelig å anta at disse organisasjonsdemografiske trekkene styrket betingelsene for konflikter under endringsprosessen.

Variabelen "nåværende eller tidligere politiske verv," viser at en påfallende stor del av aktørene hadde politisk erfaring. Variabelen fordeler seg imidlertid ganske jevnt mellom begge alliansegruppene, men det vil være nærliggende å tro at kunnskap om politisk-administrative beslutningsprosesser også vil sette preg på beslutningsadferden til de involverte aktører. Jeg har tidligere vist at prosjektorganiseringens formelle struktur koplet styringsgruppa (endringspådriverne) relativt stramt til det politiske nivå, men motstanderne fant også etterhvert veien inn på den politiske arena og fikk etablert støtte der.

Det vil derfor kunne antas at motstandernes politiske erfaring forårsaket en lav terskel for å gjøre bruk av politiske organer "på siden" av prosjektets formelle strukturering.

Når det gjelder parti-tilhørighet, er det vanskeligere å trekke en entydig antakelse, til tross for at **alle** med politiske erfaring representerte, eller hadde tidligere representert samme parti. Her ville det ut fra en representativ byråkratimodell (Lægreid og Olsen, 1978) være rimelig å vente større grad av homogenitet på tvers av etater og langs vertikale linjer i den kommunale organisasjon. Observasjonen kan indikere at de foreslåtte strukturelle endringer, for deltakerne, i liten grad representerte noen former for overordnede ideologiske endringer som kunne ha knytt deltakerne sterkere sammen i forhold til endringsprosessen.

Antakelse nummer to vil kunne ses i lys av den ansvarlige byråkratimodell (Op.cit.), hvor deltakerne var i stand til å skille deres administrative rolle i AB-prosjektet fra de øvrige demokratiske politiske beslutningsprosesser.

Når det gjelder variabelen alder, skulle en også her kunne forvente større grad av homogenitet enn hva tilfellet var for de involverte parter. Her vil det være rimelig å anta at motstandernes samlede lange tjenestetiden innenfor sine respektive sektorer, vil kunne forklare noe av den rigiditet, tillit til eksisterende strukturer, og tiltro til egen erfaring og ekspertise (Pfeffer,1983).

#### 5.5.1.2 Utredningsfasen sett i lys av det institusjonelle perspektiv

I **Selznick's** institusjonelle variant kan BV's motstand også i denne kommunen knyttes til endringer i betingelser for endring i institusjonen. I likhet med Tromsø bygde motstanden på at **eksterne** organ fastsatte betingelsene for endringer, og at de meislet ut hvilke typer tilpasninger som var påkrevd internt i institusjonen.

Løsningsforslagene utløste stram fastholdelse av eksisterende beslutningsrutiner. Initiativet som ble tatt for å involvere fylkesmannen i endringsprosessen har også klare trekk av kooptering. Poenget er at institusjonen korporerer eksterne representanter fra eksterne enheter inn i den interne beslutningsprosessen for å maksimere støtte (Scott,1987:187). Relevansen av teorien styrkes også på grunnlag av de funn som også ble gjort i Tromsø.

I **mytevarianten** kan det pekes på at diskusjonene knyttet til løsningsforslag, konsekvent dreide seg om muligheter og begrensninger ved samordning og større grad av koordinering. Selv om BV pekte på en rekke momenter knyttet til institusjonens indre organisering, knappe ressursrammer osv, syntes det som om de institusjonelle trekk i omgivelsene til en viss grad tok "overstyring" når det gjaldt problem- og løsnings-søk.

I tillegg anskueliggjør dette perspektivet i hvilken grad kommunen etterhvert måtte forholde seg til inkonsistente krav fra ulike deler av omgivelsene. I den forslåtte strukturelle løsningen, som ble lansert ved årsskiftet 91/92, ble de juridisk tvilsomme elementene fjernet, samtidig som kommunen tilsynelatende adopterte en legitim strukturell oppskrift fra KS. Dette førte til at kommunen signaliserte strukturell inertia overfor fylkesmannen, og strukturelle endringer overfor andre deler av omgivelsene.

Det elementet av myteskaping som en finner i denne kommunen kan illustreres i prosjektsøknaden for 1992, hvor kommunen krysset av for "*Fusjon barnevern, helsestasjon, PP-kontor, evt skole og kultur.*" Denne "realitets-beskrivelsen" finnes ikke igjen i form av politiske vedtak, men kan for så vidt gi en beskrivelse av struktureringen av prosjektgruppe 2.

### 5.5.2 Iverksettingsfasen

#### 5.5.2.1 Iverksettingsfasen sett i lys av det instrumentelle perspektiv

Ved inngangen til 1993, redegjorde flere av styringsgruppe-medlemmene at strukturene innenfor hver enkelt representants etat fortsatt burde stå uendret. Etter at prosjektsøknaden for 1993 var sendt, ble det videre arbeid i større grad overlatt til prosjektleder, og vedkommende ble satt i en mer isolert posisjon. I det instrumentelle perspektiv kan det sies at betingelsene for en stramt styrt endringsprosess ble ytterligere svekket.

For det første innebar dette at det administrative lederskap trakk seg tilbake i forhold til å få vedtatt eventuelle løsningsforslag på kollegial basis. For det andre vil det være rimelig å anta at prosjektleders muligheter til å utarbeide løsninger som tilfredsstilte de ulike etater på samme tid ville være små, noe som også viste seg å slå til i praksis. For det tredje ville dette innebære en betydelig reduksjon i ressursbruk i det administrative ledersikt, noe som i sin tur også ville svekke betingelsene for fortsatt tett oppfølging og videre "politisering" av prosjektet. I forhold til forventningene i det instrumentelle

perspektiv, uteble en rekke sentrale betingelser for å kunne endre bevisst og planlagt på strukturene.

Fylkesmannens fortsatte engasjement innebar også innslag av statlig styring og kontroll, i en form som var i samsvar med BV's "faglige ansvarlighet," nemlig fastholdelse og sikring av det tradisjonelle barneverns-begrep. BV fikk på denne måten etablert støtte for de organisatoriske rammer de mente prosjektet burde utvikles innenfor, både hva gjaldt reguleringen av prosjektets aksess-struktur og beslutningsstruktur. Dette spredte usikkerhet i styringsgruppa, homogeniteten ble redusert, og tilliten til det politiske nivå ble vanskeligere å underbygge.

Opposisjonens tilgang til det politiske nivå kan også sies å ha blitt styrket av disse årsaker, og da de etter eget initiativ og *"på tvers av AB-prosjektet"* fikk igjennom et vedtak om opprettelse av 3 nys stillinger i BV, betød i realiteten dette et gjennombrudd mhp. støtte fra høyere hierarkisk nivå. BV mente at årsaken til at de fikk gjennomslag på det politiske nivå, var at politikerne *"endelig fikk en beskrivelse av de problemer som eksisterte."*

Prosjektledelsen ble spilt over sidelinja både fra fylkesmann, lokale politikere og fra opposisjonen fra lavere hierarkisk nivå. Styringsgruppa fattet selv et vedtak allerede etter en drøy måned i 1993, hvor de videre betingelser for endringer ble overlatt til bl.a. BV selv.

#### 5.5.2.1.1 Noen trekk ved fysisk struktur

For Tana sitt vedkommende er det vanskelig å peke på hvorvidt fysisk struktur har slått igjennom med hensyn på uformelle samtaler osv. som kan ha hatt betydning for beslutningsadferden under endringsprosessen.

To av de kanskje mest sentrale pådrivere satt imidlertid i samme kontorlandskap, og enigheten disse to i mellom var stor fram til prosjektet "sprakk" i 1993. Tre av styrings-



gruppemedlemmene satt i samme etasje i et annet bygg, og kontaktmønstret mellom disse aktørene syntes også å ha vært høyere i forhold til de deltakere som var plassert andre steder. På spørsmål om den fysiske strukturs betydning under endringsprosessen, svarte en av informantene at dette ikke hadde betydning, men la ettertenksomt til:

*"Jo, jo, uformelt, men man tenker ikke over sånt. Det er straks et større tiltak dersom jeg skal bort til kultursjefen eller kommunelegen for å snakke med han. Det koster mer enn når jeg pikker på døra til rådmann eller teknisk sjef. Du kan titte inn og se om han er ledig. Det er straks en barriere bare du skal til skolesjefen i første-etasje. Det er en barriere som ligger der uten at en tenker over det, men den er der.*

Eksempelet illustrerer at fysisk struktur kan ha hatt betydning for kontaktmønstret mellom deltakerne under endringsprosessen, men variabelen kan neppe forklare skiftningen fra homogenitet til heterogenitet i styringsgruppa; Mens deltakernes fysiske plassering var konstant under endringsprosessen, var homogeniteten i styringsgruppa til en viss grad skiftende.

Nårt det gjelder endringsmotstandernes fysiske plassering, mangler det opplysninger om dette.

#### 5.5.2.2 Iverksettelsesfasen sett i det institusjonelle perspektiv

I Selznick's variant kan det pekes på at de endringer i omgivelsene som jeg tidligere har vist til, ville kunne få **praktiske konsekvenser** for BV med hensyn på endringer i form av; a) autoritative rokkeringer i det administrative lederskap, b) mulige endringer i lederskapets faglige tilknytning, c) endringer i solid etablerte beslutningsprosedyrer, og d) en utvidet problem og løsningsorientering.

Hvert enkelt av disse momentene må kunne sies å innebære til dels radikale endringer i forhold til det "handlingsrom" som institusjonene tradisjonelt sett hadde beveget seg innenfor, og alle elementene samlet sett, vil kunne sies å ha gitt institusjonen en form for multi-traumatisk sjokk under endringsprosessen.

En gjennomgående tendens blant alle BV-faglige informanter i alle kommunene, var at de i særlig grad var orientert mot gjeldende lovverk, og i et mer historisk perspektiv kan det synes som om disse institusjonenes evne til å tilpasse seg endringer knyttet til det legale rammeverk har vært til stede. Denne type endringer har imidlertid gjort seg gjeldende og fått øyeblikkelige konsekvenser i en form for øyeblikkelig iverksetting for landets kommuner. Siden 1953 og fram til 1993, synes det imidlertid som om BV-institusjonene har hatt gode betingelser for å endre seg naturlig over tid, hvor små endringer og småjusteringer innenfor det organisatoriske legale rammeverk har utviklet seg gjennom prøving, feiling og skrittvis etablering av normative standarder for organisering. En lignende naturlig utvikling synes også å kunne spores i Tana kommune, hvor det ble vist til at rene BV-saker skulle behandles av dem selv og eventuelt PP-tjenesten, og hvor det fra deres side ble tatt sikte på å:

*"formalisere det arbeidet som har vært praktisert i mange år. En ville ikke ha noen innblanding av styringsgruppa på den siden."*

Observasjonene indikerer at prosessen representerte endringer i betingelser for endringer i BV-institusjonen, og de foreslåtte strukturelle endringer representerte en radikal brytning i forhold til barnevernets tradisjonelle kjerneaktiviteter eller dogme. Perspektivet synes å kunne forklare noe av den motstand som ble utløst i BV.

Den støtte som BV fikk fra fylkesmannen og etterhvert på det lokale politiske nivå, kan også ses i lys av det Selznick kaller kooptering (Selznick, 1947). Ved å pakke inn en rekke eksterne elementer i sine egne aktiviteter, fikk institusjonen mobilisert støtte fra flere sentrale deler av omgivelsene. Saksframleggene inneholdt blant annet elementer som kunne knyttes direkte til BFD's program om nasjonal utvikling av barnevernet, og som AB-prosjektet var en del av.

I **mytevarianten** illustreres det at kommunen måtte forholde seg til flere, og delvis inkonsistente krav fra ulike deler av omgivelsene. Et eksempel på dette var hvordan eksterne innspill i forhold til defineringsprosessen i kommunen forløp. Mens den sentrale styringsgruppe åpnet opp for et utvidet barnevernsbegrep, ble det innenfor juridiske

rammer fra fylkesmannen, argumentert for fastholdelse og "sikring" av det tradisjonelle og avgrensede barnevern.

Kommunen kom etterhvert i et avmaktforhold m.h.p. å kunne tilpasse seg. Dersom kommunen tilpasset seg den sentrale prosjektledelse, ville fylkesmannens innsyn og orientering om saken kunne resultere i irrettesettelse og mulige sanksjoner. Dersom kommunen tilpasset seg fylkesmannen, ville dette medføre en reduksjon av tilgang på eksterne ressurser i form av økonomiske tilskudd og kompetanse. Denne reduksjonen ville ha vært åpenbar på kort sikt, men ville også muligens ha fått konsekvenser på lang sikt.

I prosjektsøknaden for 1993 krysset kommunen av for "*Sentral samordning innenfor eksisterende struktur.*" Når det gjelder barnevernets organisering på daværende tidspunkt, gjenspeiler disse signalene en form for myteskaping og ferniss. Når det i tillegg ble vist til at kommunens mål var "*Sentral samordning med ny struktur,*" indikerer dette at det konformative press fortsatt lever i beste velgående, eller at kommunen med dette signaliserte en form for "høystatus" endringsvillighet for å oppnå den nødvendige legitimitet og støtte i siste prosjektår.

Konklusjonen sett i lys av Meyer og Rowans institusjonelle variant, må bli at kommunen gjennom en viss grad av myteskaping og ferniss forsøkte å etablere legitimitet fra en del av omgivelsene, mens de gamle strukturer ble beholdt for å skape legitimitet fra andre deler av omgivelsene. I dette perspektiv vil det kanskje kunne sies at kommunen tilpasset seg på en nærmest optimal måte.

### 5.6 Tabell-oversikt sett i det instrumentelle perspektiv

De faktorer ved prosjektene som synes å ha fremmet eller hemmet betingelsene for endringer i utrednings- og iverksettingsfasen er skissert i tabellen under.

	Tromsø	Hammerfest	Tana
<b>Formell struktur:</b>			
Politisk og administrativ forankring	+	+	+
Variasjoner i graden av kompleksitet	-		-
Variasjoner i opposisjonens aksess til det politiske system	-		-
Fastholdelse av aksess-struktur over tid	+	+	-
Ekstern styring og kontroll	-		-
Politisk vedtatt løsningsproduksjon	+	+	-
Fastholdelse av prosjektorg.'s formelle struktur	+	+	-
<b>Organisasjonsdemografi:</b>	-	+	-
<b>Fysisk struktur:</b>	-	+	+

+ = Endringsfremmende faktor

- = Endringshemmende faktor

Av de variabler som er nevnt ovenfor, kan defineringen av aksess-strukturen forklare likhetstrekkene i formell organisasjons-struktur mellom Tromsø og Hammerfest. De endrings-hemmende variabler som er listet opp for Tana, kan forklare hvorfor den opprinnelige struktur ble beholdt i denne kommunen. Likhetstrekk og variasjoner mellom Tana og de to andre kommuner, må baseres på en sammenligning av Tanas organisasjonskart fra 1989, og de nye organisasjonskartene for Tromsø og Tana.

## KAPITTEL 6; SAMLET OPPSUMMERING OG KONLKUSJONER

### 6.1 En sammenligning mellom nye og gamle strukturer

Opprettelsen av den nye fylkesnemnda førte til at klientutvalget i samtlige kommuner ikke lenger har beslutningskompetanse i tvangs-saker. Dette har resultert i redusert aktivitetsnivå i klientutvalgene, samt at enkelte typer saker ikke lengre forelegges dette utvalget. Denne endringen i formell struktur må ses på som et resultat av rasjonell tilpasning til endrede legale rammeverk.

De strukturelle endringer i BV som inntraff i Tromsø og Hammerfest under prosjektperioden, vil kunne ses i sammenheng med at prosjektene ble forankret på et administrativt høyt nivå, med en stram kobling til det politiske nivå. Denne politisk-administrative konstallasjonen fikk etablert betingelser for å fatte autoritativt bindende beslutninger, og struktureringen blokkerte for den motstand som oppstod på lavere hierarkisk nivå i kommunene.

I Hammerfest har jeg vist at samlingen av BV og HST i en etat, vil kunne ses på som et direkte resultat av AB-prosjektet, og valg av PP-tjenestens fysiske plassering kan ha vært en av årsakene til de samarbeidsrutiner som ble etablert på tvers av etatsgrensene.

Likeledes kunne de samarbeidsrutiner som nå er opprettet mellom BV, HST og PPT i området Kroken ses på som et direkte resultat av prosjektet.

I Tana hadde det ikke inntruffet noen strukturelle endringer i BV, og de strukturelle variasjoner og likhetstrekk med de to andre kommunene kan derfor ses i sammenheng med **fastholdelsen** av de opprinnelige strukturer. Organisasjonskartet fra 1989 indikerer således de overordnede strukturelle variasjoner mellom Tana og de to andre kommunenes nye strukturer, mens forklaringen i første rekke må ses i sammenheng med den variasjon i organisering, og statlig styring og kontroll som det er gitt en framstilling av i oppgaven.

## 6.2 Framgangsmåte og oppgavens logikk

I oppgaven har jeg forsøkt å etablere et historisk "bakteppe" knyttet til barnevernets utvikling, og delvis de norske forvaltningspolitiske utviklingstrekk i kommunesektoren. Den historiske behandling er basert på faglitteratur om barnevernets oppkomst i Norge ved overgangen til dette århundre. Tidligere endringsprosesser og offentlige utredninger fram til 1993 har blitt analysert, og dermed dannet et noe bredere inntak for analysen av selve AB-prosjektet. Dette er gjort for å illustrere at BV har solide historiske røtter, og at enkelte normative komponenter har hatt sin berettigelse i analysen. Historiedelen har også åpnet opp for en mer relevant analytisk tilnærming av AB-prosjektet basert på Selznick's institusjonelle variant.

Fra det tidspunkt AB-prosjektet ble lagt i støpeskjeen, har analysen i stor grad basert seg på offentlige og interne dokumenter, og empiri-innsamlingen ble avsluttet med en intervju-runde i samtlige kommuner i mai/juni 1993. Det empiriske fokus kan i denne fasen deles i fire hovedkomponenter. Beslutningsprosessene i de tre kommunene ble fulgt over drøyt to og et halvt år, og prosessene har i første rekke blitt sett i lys av det instrumentelle organisasjonsutforming-perspektiv. Den fjerde hovedkomponenten har vært knyttet til sentrale deler av kommunenes omgivelser, og det empiriske fokus har her åpnet opp for en analytisk tilnærming hvor relevansen av Meyer og Rowans institusjonelle variant har vært særlig framtreddende.

Ut i fra ovennevnte empirisk-teoretiske vinkling, har jeg forsøkt å peke på hvilke relevante **årsaksfaktorer** som ledet fram til kommunenes endelige formelle strukturer. Med utgangspunkt i analysekapittelet, vil jeg nå vende tilbake til problemstillingen for oppgaven hvor det skulle svares på **hvordan en kan forklare graden av likhetstrekk og variasjoner i ny formell organisasjonsstruktur i BV mellom de tre kommunene.**

## 6.3 Stabilitet og endring

Barnevernets historie viser at institusjonen har stått overfor endringsprosesser som karakteriseres ved tidvis fokusering på det normative element knyttet til begrepet barn

og barns behov på den ene siden, og institusjonens tjenesteproduksjon og service på den annen. Dette stabile politisk-administrative dynamiske trekk ved offentlige institusjoner (March og Olsen,1991), har i betydelig grad slått inn, og hatt betydning for BV-sektorens formelle strukturering to ganger før AB-prosjektet ble en realitet ved inngangen til 90-åra. Institusjoner som utfordres av endringer skaper gjerne bevissthet knyttet til verdier, konsepter, tro, eller kort sagt institusjonens indre liv. Slike endringer oppstår gjerne i skjæringspunktet mellom institusjoner med etablerte regler, og deler av omgivelsene (Op.cit). Alle disse stabile trekkene ved offentlige institusjoner synes også å være dekkende for BV-institusjonene i Norge. Den økte politiske fokusering på dette organisasjonsfelt fra midten av 80-tallet kan sies å ha dannet opptakten til AB-prosjektet, og vil kunne ses på som et naturlig produkt av de politiske og administrative institusjoners "iboende" dynamiske egenskaper.

På bakgrunn av det offentlige utredningsarbeid som var gjort fram mot slutten av 80-årene, kan det sies at graden av evalueringer og diskusjoner knyttet til BV-sektoren tiltok i styrke og intensitet. De første støt i retning av modifiseringer eller endringer av eksisterende organisasjonsformer ble spilt ut i mere klare ordelag, og løsningene pekte i retning av økt koordinering basert på begreper som samordning, tverretattlig samarbeid, nedbryting av profesjonsgrenser, nye saksbehandlingregler som sikret kontinuitet og tett oppfølging av klienter, problemer knyttet til alle "gråsonetilfeller" som var observert skulle komme til livs osv. osv.

Samtidig med at det så ut til å bli etablert en form for "konsern-tankegang" (Meyer og Rowan,1977) med hensyn på "adekvate" organisasjonsløsninger innenfor BV-sektoren, pekte mer generelle og sentrale forvaltningspolitiske trekk i retning av økt lokal autonomi. det måtte blant annet skapes større spillerom for lokale organisatoriske variasjoner, og rammebetingelsene for innovasjonsbasert og kreativ organisasjonsutvikling skulle legges bedre til rette.

Etter at den sentrale styringsgruppe hadde fått tildelt sitt mandat for iverksettingen av AB-prosjektet, var det en uttalt policy at verdiene knyttet til større grad av lokalt selvstyre skulle ivaretas under prosjektperioden. Samtidig med dette bygde kriteriene for

**utvelgelse** av prosjektkommunene på at en rekke forutsetninger måtte måtte være innfridde.

Betingelsene for utvelgelse av kommuner innebar i praksis at grensene for prosjektkommunenes frihet, innovasjonsbaserte og kreative problemløsning ble begrenset. Utvelgelsesprosessen har i analysedelen delvis blitt sett i lys av at enkelte betingelser for hierarkisk styring var til stede. Samtidig har jeg i myteperspektivet pekt på at det ble etablert tre til dels konkretiserte oppskrifter for "god" organisering, som i prinsippet bygde på tidligere utredningsarbeid.

Neste steg i endringsprosessene var at Tana valgte modellen "*Fusjon barnevern, helsestasjon, PP-kontor, skole, evt. kultur.*" Tromsø valgte modellen "*Områdeorganisering av barnevernet, evt. nedbygging av sentralorganisering.*" Sørøysund ville ikke velge modell på søknadstidspunktet, men klarte likevel etterhvert å få aksept for prosjektsøknaden.

Dersom kommunenes valg av nye strukturer hadde blitt gjennomført i praksis, ser en at organiseringen av BV-tjenesten i Tana og Tromsø (begrenset til Kroken) hadde blitt lik. Her er poenget at den strukturelle målsetting som Tana hadde, fantes igjen som et holografisk (Morgan,1988) "snitt" m.h.p. de strukturelle løsninger som ble valgt for Kroken. Dette snittet kjennetegnes ved at BV, HST og PPT skulle samles i en enhet, med en vertikal forankring i et felles administrativt lederskap. Et lignende snitt fantes også når det gjaldt Sørøysunds endelige valg av organisasjonsmodell, men dog uten at PP-tjenesten ble formelt forankret i den nye enhet.

Betingelsene for å få operasjonalisert disse strukturelle målsettingene i kommunene, åpnet opp for å gjøre et analytisk inntak av endringsprosessene hvor det instrumentelle perspektiv i all hovedsak måtte legges til grunn for å kunne forklare strukturelle likhetstrekk og variasjoner.

For samtlige kommuner kan det sies at det ble et spørsmål om å styre prosjektet i skjæringspunktet mellom ulike drivkrefter knyttet til fastholdelse av **eksisterende**



strukturer på den ene siden, og på den annen side drivkrefter knyttet til iverksetting av det **ukjente** som de nye løsningsforslag innebar. Disse motstridende krefter så ut til å stå i et mindre spenningsforhold i Sørøysund/Hammerfest.

For Hammerfest sitt vedkommende har jeg vist at en form for spontan adopsjonsprosess kan forklare variasjoner mellom denne kommunen og Tana, og likhetstrekk mellom Tromsø, men jeg har også forsøkt å vise at en rekke betingelser knyttet til instrumentell styring av endringsprosessen var til stede, og gjorde dette adopsjonsfenomenet mulig.

De funn som er gjort i oppgaven vil i det følgende bli summert opp, og hovedpoenget kan i første rekke her knyttes til hva som kunne forklare strukturell inertia i Tana, og hva som kunne forklare strukturelle endringer i Tromsø og Hammerfest.

### 6.3.1 Relevansen av det instrumentelle perspektiv og hovedfunn

Relevansen av det instrumentelle perspektiv har i første rekke vinklet empirien i retning av hvordan prosjektene i de ulike kommuner var organisert, og på hvilken måte trekk av hierarkisk styring og kontroll fra sentrale deler av omgivelsene hadde betydning for endringsprosessene.

De betingelser som ble lagt til grunn for prosjekt-deltakelse åpnet opp for en stramt styrt prosess på det kommunale nivå. Betingelsene for strukturelle endringer, sett i dette perspektiv, var til stede for samtlige kommuner. Disse betingelsene åpnet også opp for konflikter og utkrystallisering av allianse-konstellasjoner, et trekk som flere empiriske studier har vist nødvendigvis vil oppstå dersom en ønsker å gjennomføre større strukturelle endringer (Christensen,1985).

Konfliktlinjene i kommunene og allianse-utkrystalliseringen kunne knyttes til deltakernes hierarkiske posisjoner i den kommunale organisasjon, og for Tromsø og Tana var det enkelte organisasjonsdemografiske trekk som syntes å styrke betingelsene for konflikter.

I Tromsø og Tana ble prosessene kjørt inn i et spor hvor graden av isolasjon mellom endringspådrivere og motstandere tiltok, og dette resulterte i tautrekking og drakamp for å vinne kontroll over beslutningsprosessen.

I begge kommuner ble det systematisk spredd usikkerhet i forhold til løsningsforslagene, og hvilke juridiske komplikasjoner disse ville medføre i praksis. Prosessen ble således ytterligere vridd fra innovativ organisasjonsutvikling basert på en mer tradisjonell mål-middeltankegang eller prøve- og feile-metoden, til å bli et mer renheklet spørsmål om legale organisatoriske rammevilkår.

Graden av "vellykkethet" så ut til å kunne forklares med styringsgruppens evne til å holde en stram kopling til det politiske nivå over tid, at det ble holdt fast ved enkelte overordnede målsettinger, og ikke minst at det ble produsert politiske vedtak som inneholdt konkrete løsninger.

De statlige institusjoners involvering i endringsprosessen resulterte i en ytterligere begrensning for kommunen handle-frihet, og i Tana fikk BV etablert den nødvendige støtte fra fylkesmannen. I tillegg til fylkesmannens involvering i begge kommuner, er det kanskje noe paradoksalt at endringsforslagene i Tromsø til slutt ble moderert etter at endringspådriverne her gjorde en direkte henvendelse til **departementet**. BFD's engasjement i prosjektet, så sent som i mai 1993, indikerer også at departementets oppfølging av prosjektet var nærmest fraværende under prosjektperioden. Dette var et moment som også ble understreket og poengtert av enkelte av endringspådriverne i Tana. Noen sitat kan illustrere dette:

*"BFD har egentlig ikke brydd seg noe særlig om prosjektet." "Jeg har ikke sett noe skriv fra dem hvor de har sagt så veldig mye." "Vi har nå møtt representanter på prosjektledersamlingene, og de har kanskje sagt noen ord hvor de egentlig ikke har sagt noe."*

Mange av de uklarheter som var knyttet til prosjektenes framdrift, må kunne ses på som et resultat av BFD's løse kopling og sporadiske engasjement. Den kontakten som har vært mellom BFD og kommunene har i første rekke vært basert på kommunenes eget initiativ og ikke omvendt. KS' engasjement på "godt" og "vondt" synes å ha vært

rimelig tett, men deres tilknytning til det politisk-administrative system satte i prinsippet også klare grenser for styring og kontroll av prosjektene.

### 6.3.2 Relevansen av Selznick's institusjonelle variant, og hovedfunn

For å synliggjøre relevansen av Selznick's institusjonelle variant, har jeg prøvd å se BV-institusjonen nærmere i kortene. Fra barnevernets oppkomst i Norge og fram til 1993 har jeg i grove trekk skissert hvilke politisk-ideologiske komponenter som ble lagt til grunn for opprettelsen av BV-institusjonen, hvilke organisatoriske endringer BV har vært igjennom og hvordan det er organisert i dag. Jeg har sett på under hvilke betingelser institusjonen har endret seg over tid, og hva som skiller det tradisjonelle og det mer "moderne" barnevern m.h.p. organisering og faglig tilknytning.

I analysen har jeg pekt på at omfattende endringer i BV har vært preget av en form for "skipper-tak-innsats" i 40-50-års intervaller. Fraværet av en overordnet norsk forvaltnings-policy fram til 80-tallet (Røvik, 1989) har for BV i likhet med andre institusjoner, lagt betingelsene til rette for en inkrementalistisk utvikling tuftet på interne dialektiske prosesser. Statens nasjonale utviklingsprogram i BV og kommunenes prosjektdeltakelse innebar i praksis et brudd m.h.p. betingelsene for endring av institusjonen. BV måtte forholde seg til andre etater og profesjoner, noe som resulterte i et sterkere eksternt press mot institusjonen.

I Tromsø og Tana var det nettopp de foreliggende betingelser for endring av institusjonen som utløste motstand.

I Hammerfest synes det som om større grad av integrering av BV-personell i endringsprosessen bidro til å moderere en lignende motstand. BV-institusjonen ble på denne måten i større grad en integrert del av de foreliggende betingelser for endring, eller sagt på en annen måte, var BV i større grad med på å endre seg selv i denne kommunen.

I samtlige kommuner ble det også utløst en viss motstand i forhold til de strukturelle løsninger som kommunene valgte. Både for Tana og Tromsø representerte de nye løsningsforslag a) Endringer i betingelser for endringer, b) Autoritative rokkeringer i BV's administrative lederskap, c) endringer i lederskapets faglige tilknytning, d) endringer i solid etablerte beslutningsprosedyrer, og e) en utvidet problem og løsningsorientering.

I første omgang "prøvesmakte" BV-institusjonen på de nye løsningsforslag, men støtte etterhvert ut bit for bit av dem. Det pågående trykk i retning av ny "returnering" fra endringspådriverne ledet etterhvert institusjonen inn i en form for multi-traumatisk sjokktilstand. Dette førte til en gjennomgripende sammentrekning i de "flater" som var vendt mot de utfordrende deler av omgivelsene, og i Tana var endringspådrivernes "redskapsbeholdning" ikke utviklet i sterk nok grad til å kunne perforere institusjonen i denne tilstand.

Fra at BV på et tidlig tidspunkt "prøvesmakte" og **støtte ut** de nye forslagene til endring, ledet prosessen etterhvert til en notorisk **frastøting** av ethvert innspill etter initiativ fra endringspådriverne. Observasjonene synliggjør således relevansen av å kunne gjøre visse distinksjoner mellom begrepene **utstøting** og **frastøting**.

BV-institusjonene overlevde denne situasjonen ved å bevege seg i retning av andre arealer, dvs. fylkesmann og helse- og sosialstyret på det politiske nivå, hvor de videre betingelser for endring av institusjonen i større grad kunne baseres på egne fortolkninger og ideal. Disse trekkene fantes igjen i Tromsø, og anskueliggjør relevansen av såkalte koopterings-prosesser (Selznick,1949).

For Hammerfest sitt vedkommende innebar de nye løsningsforslag i praksis at de ovennevnte punktene a), b) og c) ble eliminert for BV. Initiativtakerne til prosjektet befant seg i posisjoner med direkte tilknytning til BV-institusjonen, og la til rette betingelsene for endringer i institusjonen. Ved å opprette en ny mellomlederstilling i forebyggende avdeling, beholdt alle ansatte i BV fra gamle Sørøysund sin administrative leder, som hadde vært sosial-sjef i denne kommunen. BV's nærmeste faglige tilknytning til det

administrative lederskap forble dermed uendret, og falt sammen med feltarbeidernes mer tradisjonsbundne tilknytning til det faglige lederskap. For HST betød dette i større grad en radikal endring i disse forhold, og dette kan forklare noe av deres "*totalt steile holdning i begynnelsen.*" På sikt kulminerte den nye struktur i en viss skepsis mellom BV og HST, noe som kunne ses direkte i sammenheng med endrede beslutningsprosedyrer og en utvidet problem- og løsningsorientering. Begge institusjonene så imidlertid ut for å være tilpasningsdyktige, disse forholdene tatt i betraktning.

### 6.3.3 Relevansen av Meyer og Rowans institusjonelle variant og hovedfunn

I Meyer og Rowans institusjonelle variant, har jeg i hovedsak rettet det empiriske fokus i retning av å se på tilblivelsen av såkalte rasjonaliserte myter, hvordan disse etterhvert fant sin form gjennom offentlig utredningsarbeid, statlige institusjoners oppfølging og KS' "finsliping" av disse. Videre hvordan disse mytene fant veien inn i kommunene, og på hvilken måte og i hvilken grad de etterhvert slo "rot" i organisasjonene. Perspektivet synes å forklare likhetstrekkene mellom Hammerfest og Tromsø, og kan forklare Tana's problem- og løsnings-orientering.

I tillegg har perspektivet åpnet opp for å se på hvilken måte kommunene i stadig sterkere grad måtte forholde seg til **andre** deler av omgivelsene, som stod i et inkonsistent forhold til disse mytene. For Tromsø og Tana har dette poenget vært særlig relevant, og ut fra dette perspektivet vil en kunne si at kommunene tilpasset seg på en nærmest optimal måte.

I Hammerfest har jeg vist at myte-varianten hadde mindre relevans, i hvert fall uten å trekke inn enkelte instrumentelle trekk i dette perspektivet. Logikken her er at prosessen resulterte i **reelle** endringer i den formelle struktur. Men at strukturene i BV ble seende ut akkurat slik de gjør, må kunne ses i sammenheng med at det administrative lederskap ble grepet av **handlingspotensialet** i mytene. De nye strukturene måtte i tillegg meisles ut rimelig raskt for å kunne dra nytte av sammenslåingsprosessen, og adopsjonen var et ressursbesparende valg. Adopsjonsfenomenet så ut for å befeste det administrative

lederskaps posisjoner og autoritet internt i kommunen, samt at kommunen sikret seg den nødvendige legitimitet fra omgivelsene.

Til tross for at Hammerfest adopterte enkelte institusjonaliserte trekk i omgivelsene, ble dette fenomenet systematisk nedtonet under endringsprosessen. Gjennom begrepsbruk og signalisering internt i kommunen og tidvis mot sentrale deler av omgivelsene, ble de innovasjonsrettede og kreative aspekt ved endringsprosessen "tatt patent på," og gjort til noe "Hammerfest's" genuint og særeget. Disse observasjonene har bidratt til at jeg også har gitt deler av moteperspektivet en plass i analysen.

Effektene av denne sosialt konstruerte fortolkning av endringsprosessen i kommunen, så ut for å styrke det integrative aspekt både i "styringsgruppa" og langs vertikale linjer opp og ned i det politiske-administrative system.

#### 6.4 Avslutning

Med utgangspunkt i de empiriske observasjoner som er gjort og det teoretiske tilfang som er brukt i oppgaven, vil det kunne åpnes opp for en rekke diskusjoner innenfor hvert av de perspektivene som er brukt. Noen spørsmål kan knyttets til graden av konsistent basis, og hvilke poeng knyttet til politisk-administrative endringsprosesser som eventuelt **ikke** har blitt fanget opp på en brukbar måte i analysen. En mer detalj-orientert drøfting rundt disse spørsmålene vil føre for langt, men de ulike perspektiver og varianter innenfor disse perspektivene har åpenbart gitt ulike "bilder" av endringsprosessene i de ulike kommuner. En viss grad av teoretisk differensiering i case-studier kan være på sin plass for å eliminere graden av skjevhet både når det gjelder seleksjon av empiri, og hvordan ulike empiriske fenomen blir "gitt" forklaring. Uten sammenligning forøvrig, kan Allison's klassiske studie av Cuba-krisen være en glimrende illustrasjon på nettopp dette poeng (Allison,1971).

Opgaven berører også viktige prinsipielle spørsmål i forhold til "hvem-påvirker-hvem" i endringsprosesser med klare politiske overtoner. I oppgaven har det blitt vist at det

lokale administrative nivå i betydelig grad ble "politisert" under endringsprosessene, og at det lokale politiske nivå i betydelig grad ble byråkratisert og teknokratisert både av interne faggrupper og av eksterne byråkratiske kontroll-instanser. Observasjonene leder oss her til kjernen av de endeløse debatter knyttet til vårt parlamentariske styrings-system. Hvordan ønsker vi å regulere forholdet mellom politikk og administrasjon generelt og forholdet mellom det sentrale og det kommunale nivå, og hvordan kan vi i så tilfelle organisere disse forholdene for å få realisert ønsker og ideal? Også disse spørsmålene får stå ubesvart uten en nærmere drøfting, men la oss til slutt vende tilbake til AB-prosjektet for å få belyst hvilken lærdom en kan trekke ut av prosjektet.

For det første bør det nevnes noen ord om intensjonene bak prosjektet. Både i prosjekt-beskrivelsene fra sentralt hold og i de ulike prosjektkommunene har fortolkningen av intensjonene bak prosjektet vært noe uklart og til dels inkonsistent. Problemet her kan ses i sammenheng med hvorvidt målet med prosjektet har vært å gjøre erfaringer med det "knippe" modeller som ble lagt til grunn under utvelgelsesprosessen av kommuner, eller om intensjonene i større grad kan ses i sammenheng med mer innovasjonsbaserte prosesser, hvor betingelsene for å starte mer med "blanke ark" i hver kommune var til stede. Logikken her kan knyttes til hvorvidt kommunene fra sentralt hold var å betrakte som "forsøks-kaniner," "utviklingsagenter," eller begge deler.

En mer eksplisitt klargjøring rundt disse forholdene synes å kunne ha gitt kommunene et klarere vurderingsgrunnlag i den fasen hvor det ble søkt om prosjektmidler. Noe av den motstand som ble etablert utover i prosjektene syntes å være betinget av en slik "forsøks-kanin-logikk," hvor de berørte parter ikke hadde fått anledning til å ta stilling til løsningsforslagene, og klimatisert seg i retning av denne typen forsøks-virksomhet.

Dersom det **innovative aspekt** var en sentral del av intensjonene bak prosjektet, kan det reises enkelte spørsmål knyttet til verdien av de modeller som ble skissert fra sentralt hold. For det første innebar dette i praksis en betydelig "kompresjon" m.h.p. de strukturelle kombinasjonsmuligheter som rent faktisk eksisterte i de ulike kommuner. En ser at dette også la begrensninger mhp. kommunenes betingelser for å reorganisere ut i fra mer spesifikke lokale behov, målsettinger og idéer.

Selv om kommunene i prinsippet hadde stått helt fritt med hensyn på valg av organisasjonsmodell, er det mye som tyder på at eksterne løsningsforslag utarbeidet av profesjonelle fagfolk gjerne gir opphav til en form for autoritativ status på det kommunale nivå. Resonnementet her er lagt bredere ut i Meyer og Rowans institusjonelle variant, men noe av poenget her må være at slike løsningsforslag kan legge bindinger på kommunenes innovasjonsevne og kreative handlingsrom. Kanskje bør oppmerksomheten rundt slike modeller tones ned i slike statlige forsøksordninger?

Når det gjelder graden av detaljering i de ulike løsningsforslag, bringer dette oss over til neste poeng som kan knyttes til **dokumentasjon** og hvilket **forarbeide** som ligger til grunn for disse løsningsforslagene. En ser at prosjektene i betydelig grad har vært orientert mot å organisere BV etter prinsippet "organisering etter klientell" (Gulick, 1969). I empirikapittelet er det dratt fram noen eksempler hvor offentlige institusjoner i "den voksnes verden" dras direkte inn i BV-saker. Hvor "nyttig" vil det f.eks. være å flytte BV ut av sosialkontorene? Hvor ofte fanger sosialkontoret inn mulige BV-saker på et tidlig tidspunkt, hvor ofte utløser barnefamiliers anstrengte økonomi BV-tilfeller, og hvilke konsekvenser vil en kunne ane konturene av ved å "kaste vrak på" de arbeidsrutiner som er etablert mellom disse avdelingene over lang tids læring og erfaring? I hvilken grad er BV en institusjon som i det hele tatt i stand til å tåle prøve- og feile-logikken, og vil det være heldig å organisere BV med sikte på større grad av koordinering og samarbeid "på kryss og tvers," i en tid hvor det stadig sås tvil om barnevernets spisskompetanse og legitimitetsgrunnlag?

Under intervju-rundene pekte de fleste av informantene på at intensjonene med de løsninger som var ønsket innført, var at en skulle få koordinert arbeidet bedre mellom de ulike sektorer som jobbet med barn og unge. I de aller fleste tilfeller særlig blant endringspådriverne, var dette "forklaring god nok" for oppsplitting av BV og sosialkontor.

Poenget her vil være at en noe tyngre faglig argumentasjon f.eks. basert på noen av ovennevnte hovedpoengene, sannsynligvis hadde kunnet bidratt til en noe bredere aksept i den kommunale organisasjon. Et klart flertall av de endringsmotstandere som ble



intervjuet, hadde vanskelig for å se den bakenforliggende "logikk" i de strukturelle løsningsforslag som ble lansert. Det ble brukt begreper som "klipping og liming," "idéene var kanskje hentet fra andre kommuner (med spesifisert adresse)," eller at "*modellene var der for modellenes skyld.*"

Et annet poeng med klientell-logikken har vært at prosjektene i de ulike kommuner har blitt ekstremt **komplekse**. I oppgaven har jeg i all hovedsak rettet søkelyset mot endringsprosessen i BV, men prosjektene har i praksis involvert alt fra vaktmestres nøkkel-rutiner på skoler, 17.-mai-taler, rocke-klubber og mekke-verksteder, til mer kontroversielle saker som har blitt belyst i oppgaven. Det kan synes som om det grunnleggende organiserende prinsipp i prosjektene har ført til at oppmerksomheten har blitt spredd over så mange ulike områder, at styringen av prosjektene har vært særdeles vanskelig å holde systematisk stram over tid.

Ut i fra det nasjonale satsingsprogram og prosjektets tittel, samt de funn som er gjort i oppgaven, burde kanskje prosjektene i sterkere grad blitt ledet inn mot BV-institusjonen i en tidlig fase, slik at det hadde vært mulig å holde fast ved en strammere prosjektorganisering rundt denne institusjonen over tid.

Når det gjelder oppfølgingen av prosjektet fra sentralt nivå, har jeg allerede vist til BFD's løse kopling til prosjektet. I ettertid er det i hvertfall mulig å si at departementet kunne ha fulgt opp enkelte sider av prosjektet på en mer tett og stabil måte. Særlig gjelder dette alle uklarheter knyttet til den nye Bv.-lov, og hvordan prosjektene kunne forholde seg i overgangen mellom gammel og ny lovgivning. Blant annet resulterte fylkesmannens involvering i to av kommunene, til en kanskje unødvendig "stivbent" overgang fra gammel til ny lovgivning.

Når det gjelder **organiseringen** av prosjektene på det kommunale nivå, må en kunne si at den sentrale styringsgruppe på et tidlig tidspunkt fikk lagt betingelsene til rette for økt oppmerksomhet rundt prosjektet på det politiske nivå, samt at prosjektene på det administrative plan ble forankret på toppnivå.

Graden av "vellykkethet" kom likevel etterhvert til å falle på hvordan kommunene strukturerte prosjektorganisasjonen innenfor disse strukturelle rammer, og i oppgaven har jeg funnet enkelte variasjoner mellom kommunene. Særlig gjelder dette hvor stram koblingene var mellom ulike nivå, og hvorvidt kommunene maktet å holde struktureringen rimelig stram over tid.

For enkelte av kommunenes del kan det kanskje sies at all oppmerksomhet knyttet til de horisontale sammenbindinger, bidro til at en mistet noe av de vertikale koplinger av syne.

Når det gjelder de såkalte nettverksmøtene, har jeg ikke viet dem særlig oppmerksomhet, da det er lite som tyder på at de har hatt betydning for kommunenes valg av strukturer. Samtlige prosjektledere mente at de hadde lært fint lite på disse samlingene, og blant annet ble det trukket fram at prosjektene på mange måter var så **forskjellige**, at utvekslingen av erfaringer og kunnskap hadde begrenset verdi. Økt oppmerksomhet og veiledning i retning av de **felles** aspekt ved prosjektene kunne muligens ha gitt nettverks-samlingene større verdi.

Avslutningsvis bør det kunne nevnes at departementet og eventuelt KS nå står overfor en utfordring med hensyn på å få systematisert erfaringene fra de ulike prosjektkommunene. Betingelsene for å kunne trekke lærdom og ny kunnskap i kjølvannet av alle de endringsprosessene som nå har foregått over det ganske land burde absolutt være til stede. Hvordan dette kan gjøres skal jeg ikke begi meg ut på her, men kanskje kan oppgaven inngå som en del av materialet i så måte.

## LITTERATURLISTE

- Allison, G. T. (1971) Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown
- Andenæs, Agnes og Haavind, Hanne (1987) Små barns livsvilkår i Norge Oslo, Universitetsforlaget
- Aries, Philippe (1980) Barndommens historie Oslo, Gyldendal
- Astley, W.G. og Van de Ven A.H. (1983) Central Perspectives and Debates in Organization Theory Cornell University
- Bachrach, P. og Baratz M.S. (1963) Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework I: American Political Science Review Vol. LVII
- Baldersheim, H. (1987) Frå statstengar til stifinnar, 1970-1987 I: "Folkestyre i by og bygd" Oslo, Universitetsforlaget
- Barne- og familie-departementet (1991) Program for nasjonal utvikling av barnevernet Rundskriv Q-4/91 og Q-19/91
- Bastøe, Per Ø. (1991) Barnevernet i Utvikling Evaluering av statens fireårige handlingsplan. Oslo, Kommuneforlaget
- Bentzon, K.H. (1989) Politik som marked; I: Klausen, K. (red.): Stat og marked. Jurist- og økonomforbundets forlag

- Berg, Ole (1986) Statsvitenskapen og dens anvendelsesmuligheter  
I: "Det politiske samfunn" (Red); Stein Kuhnle.  
Oslo, Tano
- Berger, P. og  
Luckmann T. (1967) The Social Construction of Reality.  
New York, Doubleday.
- Bleiklie, I  
Jacobsen, K.D og  
Thorsvik, J (1984) "Forvaltningen og den enkelte" I Forvaltningen i  
samfunnet Red; Leif H. Skare.  
Oslo/Gjøvik, Tanum/Norli
- Brunsson, N. og  
Olsen Johan P. (1990) Makten att reformera  
Stockholm, Carlsson Bokforlag
- Burstein, Paul (1991) "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy  
Outcomes" I; Annu. Rev. Sociology, Vol.17:327-50
- Christensen Søren og  
Kreiner Kristian (1991) Prosjektledelse under usikkerhet  
Oslo, Universitetsforlaget
- Christensen, Tom (1985) Styrt endring og planlagte konsekvenser? En studie  
av den sentrale helseforvaltningen i 1983  
Tromsø, Institutt for samfunnsvitenskap
- Christensen, Tom og  
Egeberg Morten (1988) Norske departementer 1976-86: Noen trekk ved  
formell struktur, personell og beslutningsadferd  
I: Nordisk administrativt tidsskrift bind 2
- Christensen, Tom (1989) Målstyringskonseptets begrensninger  
Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Christensen, Tom (1991) Virksomhetsplanlegging; Myteskaping eller  
instrumentell problemløsning?  
Oslo, Tano

- Dahl, Tove Stang (1978) Barnevern og samfunnsvern  
Oslo, Pax
- Davis, T.R.V. (1984) The influence of the physical environments in offices.  
I: The Academy of management Review, Vol. 9,  
No.2, 271-273
- DiMaggio P. og Powell W;(red.) (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis  
Chicago, The University of Chicago Press
- Dye, Thomas R. (1975) Understanding Public Policy  
Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Easton, D. (1968) A Framework for Political Analysis  
Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Eckhoff, T. og Jacobsen K.D. (1960) Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision -Making København, Munksgaard
- Egeberg, M (1981) Stat og organisasjoner; Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk  
Oslo, Universitetsforlaget
- Egeberg, M (1984) Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet  
Oslo, Aschoug/Tanum-Norli
- Egeberg, M. (1989) Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen politisk-administrative konsekvenser for politisk-administrativ adferd I; M. Egeberg (red.): Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo, Tano
- Egeberg, M. (1992) Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk  
Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Elster, Jon (1989) The Cement of Society  
Cambridge:CUP

- Eriksen, E.O. (1986) Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet I: Statvitenskapelig Tidsskrift, Lund
- Flaaten, E.Seip og Sandbæk M. (1982) Barnevern - barnas vern? Oslo, Universitetsforlaget
- Grinde, Turid V. (1985) Barnevern i Norden, Samfunnets respektive familiens ansvar for barna. Stockholm, Nordisk Ministerråd.
- Gulick, L. (1969) Notes on the Theory of Organization. With special reference to government I: Gulick, L. (ed.): Papers on the Science of of Administration. New York, Kelley
- Hagebakken, Grete (1991) Fra forvaltningsorgan til servicebedrift? En studie av et kommunalt omstillingsprosjekt fulgt over en treårsperiode. Hovedoppgave i offentlig politikk og adm. ISV, UiTø
- Hagen, G. (1988) Fra veldedighet til profesjonalitet - trekk ved barnehjemmets historie. Oslo, Norges kommunal og sosialhøgskole
- Hagen, T.P. og Rose L. (1989) Hvordan organisere statlige forsøksordninger? En drøfting basert på erfaringer fra 1980-85 NIBR-rapport:17
- Hall, Richard H. (1987) Organizations, Structures, Processes, and Outcomes Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Hedberg, B. Nystrøm P. og Starbuck W. (1976) Camping on Seesaws. Prescription for a Self-Designing Organization I: Administrative Science Quarterly vol.21

- Held, David (1990) Models of Democracy  
Cambridge, Polity Press
- Hellevik, Ottar (1993) Forskningsmetode i sosiologi og statvitenskap  
Oslo, Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1983) Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon  
I; Hernes G. (red.): Forhandlingsøkonomi og  
blandingsadministrasjon. Bergen, Universitetsforlaget
- Jacobsen, K.D. (1960) Lojalitet nøytralitet og faglig uavhengighet i  
sentraladministrasjonen I: Tidsskrift for  
samfunnsforskning; 1:231-248
- Jønsson, C.  
Elgstrøm, O.  
og Jerneck, M (1986) Internasjonell politik Lund,  
Studentlitteratur
- Kommunenes  
Sentralforbund (1989) Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller. Nye  
politiske og administrative roller  
Oslo, Kommuneforlaget
- Lagerberg, Dagmar (1985) Barnomhendertagande i frihetsdebatten  
I: Sociologisk Forskning Nr.1, Årgang 22
- Larsen, Bøye (udatert) Organisationskultur København,  
Institut for Organisation og Arbeidssociologi.  
Handelshøjskolen
- Lie, Trond (1992) Alternativ organisering av barnevernet. Kva slags  
organisering for å løyse kva slags problem?  
Rogalandsforskning, Rapport75/92
- Lægreid P. og  
Olsen J.P. (1978) Byråkrati og beslutninger  
Bergen, Universitetsforlaget

- March, James G. og Olsen Johan P. (1979) Ambiguity and Choice Universitetsforlaget
- March, James G. (1980) How We Talk and How We Act: Administrative theory and administrative life Seventh David F. Henry Lecture
- March, James G. (1981) Footnotes to Organizational Change I:Administrative Science Quarterly, 26;563-577
- March, James (1988) Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering og Choice I; Decision Making, Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions (Red.); Bell, E., Raiffa og Tversky. Cambridge, University Press
- March, James G. og Olsen Johan P (1976) Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget
- March, James G. og Olsen Johan P. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Governing. Vol. 77
- March, James G. og Olsen J. P. (1989) Rediscovering Institutions New York, The Free Press.
- Meyer J.W. og Rowan B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Seremony I:American Journal of Sociology. Vol.83 nr.2
- Morgan, Gareth (1988) Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori Oslo, Universitetsforlaget
- Naustdalslid Jon (Red.) (1986) Kommunal styring Oslo, Det Norske Samlaget



- Nielsen K. og  
Pedersen O.(red) (1989) Forhandlingsøkonomi i Norden  
Oslo, Tano
- NOU 1976:51 Grensesetting og tvang i barne - og  
ungdomspsykiatrien  
Oslo, Universitetsforlaget
- NOU 1980:7 Demokrati og politiske ressurser  
Oslo, Universitetsforlaget
- NOU 1980:37 Oppsøkende barne - og ungdomsarbeid  
Oslo, Universitetsforlaget
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat  
Oslo, Forvaltningstjenestene
- Olsen, Johan P. (1985) Administrative Reform and Theories of Organization  
Bergen, Institutt for offentlig administrasjon og  
organisasjonskunnskap, UiB
- Olsen, Johan P. (1986) Foran en ny offentlig revolusjon Nytt Norsk  
Tidsskrift, 3:3-15.
- Olsen, Johan P. (1988) Statsstyre og institusjonsutforming  
Oslo, Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1989) Målformulering og konfliktløsning" I; J.P. Olsen;  
(Red;) "Petroleum og politikk." Oslo, Tano
- Ot.prp. nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester  
(Barnevernloven)  
Barne- og familiedepartementet
- Ot.prp.nr.42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner  
Kommunaldepartementet

- Perrow, C. (1986) Complex Organizations - a Critical Essay  
New York; Random House
- Peters, B.G. (1984) The politics of Bureaucracy  
New York, Longman
- Peters, B.G. (1988) Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method Tuscaloosa: The University of Alabama Press
- Pfeffer, Jeffrey (1983) Organizational Demography I; L.L. Cummings og B.M. Staw (red.): Research in Organizational Behavior Vol. 5:299-357. Greenwich, Conn.: JAI Press
- Rakoff S.H. og Schaffer G.F. (1970) Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives I; Politics and Society. Vol.1
- Rose, Lawrence (1991) Frikommuneforsøket og kommunal reorganisering I; Lawrence Rose (Red.) "Det er lov å prøve seg"  
Oslo, Kommuneforlaget
- Røvik, Kjell Arne (1989) Tre elementer i en nasjonal forvaltningspolitikk: Policy, virkemidler og organisering  
I; Norsk statvitenskapelig tidsskrift (5), 2:189-200
- Røvik, Kjell Arne (1993) De-institutionalization and the Fashion Mechanism  
Tromsø, Kommentartkast, UiTø
- Selznick, P. (1949) TVA and the Grass Roots Berkeley: University of California Press
- Selznick, P. (1957) Leadership in Organizations. A Sociological Interpretation. Berkeley, University of California Press

- Scharpf, F. (1977) Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy I; F.Burack og A.Negandhi (red.)"Organization Design" Kent State University Press
- Scott, W. Richard (1987) Organizations: Rational, Natural, and Open Systems Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Simon, Herbert A. (1957) Administrative Behavior New York; Macmillan
- Statskalenderene 1989-93
- St.meld.nr.96 (1981-82) Om styrking av barne- og ungdomsvernet
- St.meld.nr.72 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet
- Sætren, Harald (1983) Iverksetting av offentlig politikk Oslo, Universitetsforlaget
- Torgersen, Ulf (1972) Profesjons-sosiologi Oslo, Universitetsforlaget
- Weber, Max (1982) Makt og byråkrati Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Oslo, Gyldendal
- Wilson, G.K. (1990) No More Mandarins? Recasting the Culture of Whitehall In a Different Image. San Fancisco, University of Wisconsin-Madison.
- Yin, Robert K. (1990) Case Study Research. Design and Methods. London, Sage Publications
- Zucker L. (1987) Institutional Theories of Organizations I; Annual Rewiev of Sociology, 13:443-464.

