

Statliggjøring og regionalisering

*En studie av barnevernreformens
prosess og effekter*

Kristin Myraunet Hals



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2006

Forord

I et drøyt halvår har jeg jobbet med denne oppgaven som for meg representerer slutten på seks års studier. I den ujevne prosessen med denne oppgaven er det mange personer som har vært viktig. Først og fremst har Trond vært uunnværlig som inspirator, oppmuntrer og tåretørker og gledesspreder. Takk! Videre vil jeg også takke Maria, Øyvind, far og svigerfar, som har lest oppgaven og kommet med gode råd, både faglig og språklig. Når det i den ellers så bokmålskonservative oppgaven dukker opp en a-ending, så er det til ære for Noregs Mållag sitt hundreårsjubileum. Takk også til Gunhild for imponerende interesse for organisasjonsteori, og til Mari for alle overraskelser på SV-kantina!

Takk til min veileder, Tom Christensen, for hans tilgjengelighet og konstruktive veiledning! Jeg vil også rette en takk til informantene mine. Denne oppgaven hadde vært umulig å skrive uten velvilligheten fra Bufetat, Barne- og likestillingsdepartementet og de øvrige informantene.

Kristin Myraunet Hals

Oslo mai 2006

Oppgaven er på 33 865 ord.



Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	REFORMEN I BARNEVERNET	1
1.2	PROBLEMSTILLING	2
1.3	REGIONAL STATSFORVALTNING	5
1.4	NPM I NORSK STATSFORVALTNING	6
1.4.1	<i>Generelt</i>	6
1.4.2	<i>NPM og distrikts- og regionalpolitikk</i>	7
1.5	OPPGAVENS OPPBYGNING.....	8
2	TEORI OG METODE	9
2.1	ORGANISASJONSTEORI FOR OFFENTLIG SEKTOR	9
2.1.1	<i>En transformativ tilnærming</i>	9
2.1.2	<i>Et instrumentelt perspektiv</i>	10
2.1.3	<i>Institusjonell teori</i>	16
2.2	METODE	22
2.2.1	<i>Valg av case</i>	22
2.2.2	<i>En prosesstudie</i>	23
2.2.3	<i>En effektstudie</i>	24
2.2.4	<i>Kvalitativ metode</i>	25
3	BARNEVERNREFORMEN	28
3.1	FYLKESBARNEVERNET BLIR BUFETAT	28
3.2	TIDLIGERE ORGANISERING AV BARNEVERNET	30
3.2.1	<i>Ansvar- og oppgavefordeling</i>	30
3.2.2	<i>Finansiering</i>	32
3.3	VALG AV FRAMTIDIG ORGANISERING	32
3.3.1	<i>Deltakere i prosessen</i>	32
3.3.2	<i>Fire modeller for framtidig organisering av barnevernet</i>	34
3.3.3	<i>Valg av organisering</i>	40
3.3.4	<i>Valg av geografisk inndeling</i>	45
3.4	BAKGRUNNEN FOR OG MÅLET MED ENDRINGENE	48
3.4.1	<i>Bakgrunn og mål</i>	48
3.4.2	<i>Ideologisk og verdimeessig bakgrunn for reformen</i>	49
3.4.3	<i>Strukturell bakgrunn for reformen</i>	52
4	PROSESS	54
4.1	PROSESSANALYSE AV BARNEVERNREFORMEN.....	54

4.2	PROESSEN I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV.....	54
4.2.1	<i>Hierarkisk instrumentalitet.....</i>	54
4.2.2	<i>Endring gjennom interessehevding?</i>	61
4.3	PROESSEN I ET KULTURPERSPEKTIV	67
4.3.1	<i>Endringskultur.....</i>	67
4.3.2	<i>Kultur for distrikts- og regionalpolitiske hensyn</i>	69
4.4	EN MYTEPREGET REFORMPROSESS?	71
4.4.1	<i>Myter i omgivelsene.....</i>	71
5	EFFEKTER AV BARNEVERNREFORMEN.....	76
5.1	EFFEKTER AV REFORMEN I SIN HELHET	76
5.1.1	<i>Innledning.....</i>	76
5.1.2	<i>Mål og måloppnåelse.....</i>	76
5.1.3	<i>Beslutningsmyndighet.....</i>	80
5.1.4	<i>Effekter av ny regional struktur.....</i>	84
5.2	EN ANALYSE AV REFORMENS EFFEKTER	89
5.2.1	<i>Innledning.....</i>	89
5.2.2	<i>Effekter i et instrumentelt perspektiv.....</i>	89
5.2.3	<i>Effekter og kultur.....</i>	95
5.2.4	<i>Effekter og myteperspektivet.....</i>	98
6	KONKLUSJON.....	101
6.1	INNLEDNING	101
6.2	EN PROSESS PÅ DEPARTEMENTETS PREMISSE	101
6.3	PÅ VEI MOT ET BEDRE BARNEVERN?.....	103
6.4	STATLIGGJØRING, REGIONALISERING OG REGIONAL FRAMTID.....	106
7	KILDELISTE	107
	VEDLEGG	I

1 Innledning

1.1 Reformen i barnevernet

I denne oppgaven vil jeg studere prosessen mot en reform på barnevernfeltet, samt hvilke effekter denne reformen har hatt. Reformen innebar en statliggjøring ved at oppgaver og ansvar for andrelinjetjenesten i barnevernet ble overført fra fylkeskommunene til staten. Videre ble det gjort en endring i den regionale strukturen ved at det ble opprettet fem statlige regioner som skulle ha det utøvende ansvaret innen andrelinjetjenesten. Reformen ble av statsråden karakterisert som en kvalitetsreform, og et av de sentrale målene med reformen var å oppnå et mer likeverdig tilbud for barneverntjenester på landsbasis. Denne studien tar for seg barnevernreformen ved blant annet å se på prosessens deltakere, løsningsalternativer, drivkrefter og påvirkningsfaktorer. Videre er studiens siktemål å peke på og tolke effektene som etter reformen har kommet til syne.

Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for barneverntjenestene som tidligere hadde vært en del av fylkeskommunens oppgaveportefølje. Det fylkeskommunale barnevernet hadde hatt ansvar innen andrelinjetjenesten i barnevernet. Gjennom reformen ble oppgavene lagt til et nyopprettet statlig forvaltningsorgan, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er den sentrale styringsenheten som har overordna ansvar for barnevernfeltet. En del av reformen var også etablering av et nytt regionalt nivå innen barnevernet. Bufetat er organisasjonen som helhet og omfatter både den sentrale og de regionale organer i organisasjonen. Bufetat sorterer under Barne- og likestillingsdepartementet. Før og under gjennomføring av reformen og fram til oktober 2005 het departementet Barne- og familiedepartementet (BFD), og jeg vil derfor omtale departementet som dette¹.

¹ Jeg bruker i oppgaven navnene Barne- og familiedepartementet, BFD og departementet om hverandre.

1.2 Problemstilling

Ved å studere offentlige organisasjoner og endringer av disse, kan man si noe om hvordan offentlig politikkutforming skjer og endres, samt hvilke faktorer som har innvirkning på politiske prosesser og forvaltningsutvikling. Jeg søker her en forståelse av slike reformprosesser og deres effekter ved å bruke reformen i barnevernet som studiecase.

Hensikten med denne studien er å kartlegge *prosessen* fram mot reformen i barnevernet, og deretter søke å kaste lys på *effektene* av reformen. I kraft av sin nylige reorganisering, og spesielt på grunn av den valgte regionale strukturen, er barnevernet et interessant case i denne organisasjonsteoretiske studien. Ved å være en reform av nyere dato, kan endringene i barnevernet representere forvaltningsreformer i tiden. Reorganiseringen av barnevernet innebærer en statliggjøring og en regionalisering. Med fokus på reorganiseringen av barnevernet, ønsker jeg altså å studere hvilke forhold i en offentlig organisasjon som påvirker en endringsprosess og dens drivkrefter, og hvilke forhold som er avgjørende for effekter av endringene. Studien bygger slik på to overordnede problemstillinger:

1. *Hva kjennetegner hovedtrekkene ved **prosessen** mot reformen i barnevernet, og hvordan kan disse hovedtrekkene forklares?*
2. *Hvilke **effekter** har kommet til syne etter reformen, og hvordan kan disse effektene forklares?*

I studiet av prosessen spør jeg hvordan faktorer som organisasjonsstrukturer, verdier, normer og omgivelser har vært utslagsgivende for prosessen og utfallet av den. Hvilke aktører har deltatt, og hvilke premisser har de arbeidet under? Hvilke problemer og løsningsalternativer ble definert? Hvilke drivkrefter formet reformen? Jeg vil her gjøre et skille mellom prosessen i forhold til statliggjøringen, det vil si endringen i ansvars- og oppgavefordelingen innen barnevernet, og regionaliseringsaspektet ved reformen.

Omstruktureringer av offentlige virksomheter har bestemte mål, og de samme komponentene som er utslagsgivende for reformprosessen vil også kunne påvirke hvorvidt reformens mål oppnås. I den andre hovedproblemstillingen retter jeg derfor oppmerksomheten mot *effekter* av reformen. I tillegg til å finne generelle effekter av

reformen, er siktemålet her å finne hvorvidt de på forhånd ønskede effekter av omorganiseringen ble virkeliggjort og hvilke faktorer som kan sies å ha påvirket dette. De sentrale målene for reformen i barnevernet var å oppnå nasjonalt likeverd i tjenestetilbudet, få bedre økonomisk- og faglig styring av virksomheten, bedre tilsyn og å legge til rette for samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester. Har man gjennom de strukturelle endringene i organiseringen av barnevernet oppnådd disse målsetningene? I effektanalysen viderefører jeg skillet mellom statliggjøring og regionalisering fra prosesstudien, og tolker hvilke forhold som kan forklare effekter av henholdsvis ny oppgave- og ansvarsfordeling og ny regional struktur. Videre vil jeg undersøke om vilkårene for og utøvelsen av politisk og administrativ styring har endret seg i den nye strukturen.

Regionaliseringsaspektet ved reformen er noe som gjør reformen ekstra interessant å studere fordi dette reformaspektet har vært hyppig forekommende i reformer innen norsk statsforvaltning de seneste årene (Statskonsult 2004). Underproblemstillinger for både prosesstudien og effektstudien vil derfor omhandle aspektet ved barnevernreformen som innebærer opprettelse av regionale enheter større enn fylket. I forhold til reformprosessen vil jeg rette fokus mot drivkrefter, årsaker og målformuleringer som ligger bak valget av den regionale inndelingen og plasseringen av de regionale styringsenhetene. Hvilke verdier prioriteres i en slik prosess, og hvilke avveininger ligger bak regionaliseringsaspektet? Videre vil jeg peke på *effekter* av regional struktur og lokalisering av regionkontor, samt hvilke faktorer som kan ha påvirket dette.

Problemstillingen er avgrenset til å omhandle *andrelinjetjenesten* i barnevernet, da det er denne delen av barnevernaktiviteten som ble berørt av de strukturelle endringene. Samtidig med at ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet ble overført fra fylke til stat, skjedde også en overføring av ansvaret for familievernkantorene, og de to tjenestene ble samorganisert i Bufetat. Denne delen av reformen vil jeg ikke inkludere som undersøkelsesenheter i denne studien, da reformen i denne tjenesten er begrunnet i andre forhold enn endringene i strukturen i barnevernet. Videre er effektstudien avgrenset til primært å gjelde effekter internt i organisasjonen.

1.3 Teoretisk rammeverk

Tolkning av funnene i studien er analytisk knyttet til tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Et instrumentelt og to institusjonelle:

- Et instrumentelt perspektiv
- Et kulturelt perspektiv
- Et myteperspektiv

For å besvare studiens problemstilling, benyttes de tre perspektivene som teoretisk rammeverk. Disse perspektivene kan hjelpe med å beskrive hovedtrekk ved prosess mot og effekter av reformen i barnevernet, samt å legge rammene for hvordan disse kan tolkes. I et instrumentelt perspektiv ses offentlige organisasjoner som redskap for politikktutforming, og det forventes at endringer i organisasjonsstruktur fører til oppnåelse av bestemte politiske målsetninger. Kulturperspektivet setter på sin side fokus på organisasjonskultur som avgjørende faktor for gjennomføring av reformprosesser og for virkninger av reformer. I myteperspektivet antar man at det i organisasjoners omgivelser eksisterer normer for hva som er gode organisasjonsløsninger, og at organisasjoner endrer seg i tråd med disse mytene for å framstå som moderne og effektive.

I henhold til det instrumentelle perspektivet spør jeg om det eksisterte klare problem- og målformuleringer for virksomheten i forkant av og under reformprosessen. Var det en lukket prosess hvor én aktør hadde kontroll over prosessen, eller var prosessen formet av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører? Og hvordan kan et instrumentelt perspektiv brukes til å forklare effektene av reformen? Ut fra det kulturelle perspektiv oppstår spørsmål om hvordan organisasjonskultur hos sentrale aktører var med på å forme prosessen og vedtaket om reform. Og videre, på hvilken måte kan kultur i organisasjonene som berøres av reformen ha innvirkning på effektene av endringene? Til slutt vil jeg undersøke om man ut i fra et myteperspektiv kan forklare og tolke prosess og effekt i barnevernreformen? Eksisterer det myter i omgivelsene som er i tråd med de endringer som ble gjort gjennom barnevernreformen? Kan eventuelle uteblitte effekter forklares av mytepreg ved reformen?

1.4 Regional statsforvaltning

Regional statsforvaltning er en betegnelse for statlige organer instruert av sentrale statlige forvaltningsorganer, med oppgaver og mål som nås innenfor en avgrenset del av landet over kommunenivå (Statskonsult 2004:9). Organer innen regional statsforvaltning har i prinsippet regjeringen som oppdragsgiver, men den løpende styringen gjøres som regel av et direktorat. Regjeringen kan legge føringer på og instruere disse organene, noe som skiller statlige regionale forvaltningsorgan fra kommuner og fylkeskommuner. De geografiske grensene for de ulike statlige organene varierer, men tradisjonelt har den viktigste regionale inndelingen vært gjort etter fylkesgrensene. I senere tid har imidlertid en reformtendens i statlig forvaltning gjort seg gjeldende. Disse reformene trekker i retning av større og færre enheter (Statskonsult 2004). I denne studien av reformen i barnevernet settes et særlig fokus på aspektet ved barnevernreformen som innebærer en opprettelse av fem regionale enheter. Regionalisering innenfor statlig virksomhet har vært et hyppig forekommende reformelement den siste tiden, og utviklingen mot større og færre regionale enheter gjør at staten ikke lenger er like sterkt bundet til kommuner og fylker (Selstad 2003:189).

I en rapport fra Statskonsult (2004) settes det søkelys på noen av utfordringene man møter som resultat av denne utviklingen. Flere av disse utfordringene er særlig knyttet til at virksomheter som danner nye regionale enheter velger ulike og kryssende geografiske inndelinger. Prinsippene og hensynene som ligger bak valget av regional inndeling har ofte basis i sektorpolitiske hensyn, mens distrikt- og regionalpolitiske hensyn samt behovet for samordning og samarbeid kommer i andre rekke, noe som har gitt en regional lappeteppestruktur. I 2002 var det i følge Statskonsult 29 statlige virksomheter som var organisert i geografiske områder større enn fylket. Den vanligste inndelingen er fem eller seks regionale enheter, men blant de 29 virksomhetene varierte den regionale inndelingen fra to til 12 enheter (Statskonsult 2002). Ulike regionale inndelinger av statlige organer har ført til samordnings- og samarbeidsproblemer for mange fylkesmenn. I tillegg kan det statlige regionale lappetappet bidra til å gjøre statsforvaltningen og det offentlige tjenesteapparatet uoversiktlig for både kommuner, borgere og næringsliv.

Sett under ett, ser man at det i den regionale statsforvaltning råder bred variasjon hva angår lokalisering av regionale administrasjonssentra. Statskonsults (2004) undersøkelse som tok sikte på å avdekke mønster i lokaliseringspraksisen for regionale styringsenheter, fant at en hovedtendens var at disse regionkontorene legges til fylkeshovedsteder og dermed samlokaliseres med fylkeskommune og fylkesmann. Dette gjelder riktignok ikke alle, noe som kan eksemplifiseres ved at fylkesmannen i Østfold forholder seg til statlige regionkontorer lokalisert på 11 ulike steder i 8 forskjellige fylker, hvorav kun ett ligger i samme by som fylkesmannskontoret. (Statskonsult 2004). Disse forholdene synliggjør behovet for en mer helhetlig og samordnet offentlig politikk når det gjelder geografiske inndelinger, samt en større innsikt i og bevissthet omkring konsekvensene av denne utviklingen (Statskonsult 2004).

Statsforvaltningens valg av regionale organiseringer er, på tross av lite fokus, i realiteten tett koblet til den framtidige regionale inndeling av landet. Når man i Norge i dag er på vei mot en forvaltningsreform hvor fylkeskommunen som forvaltningsnivå skal erstattes av politisk forankra regioner, aktualiserer dette studier av drivkrefter og bakgrunn for valg av statlige etaters regionale organisering.

1.5 NPM i norsk statsforvaltning

1.5.1 Generelt

Enkelte aspekter ved reformen i barnevernet kan hevdes å inneholde tankegodt fra reformbølgen New Public Management (NPM). NPM-paradigmet har preget offentlig forvaltning i den vestlige verden siden begynnelsen av 80-tallet. I NPM understrekes blant annet offentlig forvaltnings behov for mer fokus på effektivitet og resultater, konkurranse og marked, og fristilling av offentlige selskaper og etater (Hood 1991).

I Norge, hvor man tradisjonelt har vært tilbakeholden med hensyn til å iverksette NPM-inspirerte reformer, har man fra 1990 søkt effektivisering og modernisering av offentlig tjenesteyting gjennom endringer i finansieringsformer, nye oppgavefordelinger og endrede nivåtilknytninger (Tranøy og Østerud 2001:15). I argumenter for statlig overtakelse av ansvaret for barnevernets andrelinjetjeneste

kommer NPM-retorikk til syne gjennom ord som økt brukervennlighet, kvalitetssikring, effektivisering og økonomistyring. Opprettelsen av Bufetat representerer også en formålsspesialisering og en distansering fra politiske organ, som kan sies å være i tråd med NPM. Det er i denne sammenheng av spesiell interesse å se hvilke implikasjoner NPM-inspirerte reformaspekter har på politikken vilkår generelt og distrikts- og regionalpolitikken spesielt.

1.5.2 NPM og distrikts- og regionalpolitikk

Endringer i tråd med NPM har vært en sentral del av utviklingen innen forvaltningen de siste årene, og disse endringene kan sies å ha noen generelle implikasjoner som kan knyttes til distrikts- og regionalpolitikken. Generelt fører flere av elementene innen NPM-reformer til en svekkelse av mulighetene for politisk styring, og mulighetene for bruk av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler, som styring av næringsutvikling og sysselsetting, reduseres. Muligheter for politisk styring reduseres for eksempel gjennom økt fristilling av tilsyn og statlige selskaper, samt strukturell devolusjon og sterk etatsstyring av forvaltningsoppgaver generelt. Redusert mulighet for politisk styring av forvaltningsorgan og statlige selskaper resulterer ofte i at sektorpolitiske hensyn setter distrikts- og regionalpolitikken i andre rekke.

Fristilling av statlige tjenesteytende etater er en medvirkende årsak til bruk av regionalisering som innebærer at fylkesgrenser betyr mindre og regioner betyr mer (Christensen 2003b:10). Parallelt ser man en sentraliserende tendens regionalt ved at etatenes regionale styringsenheter legges til regionsentra. Begrunnelsene bak regionalisering og regional sentralisering er ofte knyttet til effektivitetshensyn og stordriftsfordeler. Da regional inndeling og lokalisering av regionale styringsenheter som regel avgjøres på grunnlag av sektorpolitiske hensyn, eksisterer det ingen systematikk i den statlige regionale strukturen. Effektutvalget (NOU 2004:2) påpeker at territoriell samordning av statens sektorpolitikker er blitt betydelig vanskeligere nå enn før.

Etter endringen i oppgave- og ansvarsfordeling i barnevernreformen, og etter opprettelsen av barnevernets andrelinjetjeneste som et statlig forvaltningsorgan organisert i regioner, kan det hevdes at utviklingen går i retning av profesjonalisering og effektivisering av barnevernstjenesten. De strukturelle endringene kan slik

innebære at tjenesten på regionalnivå fjerner seg fra det politiske nivå og at faglig og økonomisk styring settes foran politisk styring av virksomheten. I denne oppgaven belyser jeg tema som disse, ved å studere drivkrefter og målformuleringer bak reformen, samt hvilke implikasjoner endringene i strukturen har hatt for barnevernorganisasjonen.

1.6 Oppgavens oppbygning

I oppgavens *andre kapittel* presenterer jeg de teoretiske perspektivene studien tar utgangspunkt i og som analysen bygger på. En teoretisk forståelse av hvilke faktorer og elementer som kan forme organisasjoner og beslutningsadferd i organisasjoner, er av stor betydning når man skal analysere en reformprosess og endringenes effekter. I dette kapitlet vil jeg deretter vise og forklare valg av metode for studien, samt diskutere enkelte metodeimplikasjoner man stilles overfor med de metodevalgene som er tatt.

I oppgavens *tredje kapittel* presenterer jeg studiecasen, barnevernreformen. Dette kapitlet består av empiri om prosessen mot en reform i barnevernet. Tidligere organisering av andrelinjetjenesten, alternativer til organisering og de valgte strukturendringene er områder som her blir beskrevet. Deretter, i det *fjerde kapitlet*, gjør jeg en analyse av prosessen som førte fram til endringene i barnevernets andrelinjetjeneste. Dette gjøres som sagt på grunnlag av de tre teoretiske perspektivene, og jeg vil ta utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv for deretter å utdype eller moderere denne tolkningen med de to institusjonelle perspektivene, kulturperspektivet og myteperspektivet.

Effektene av de strukturelle endringene i barnevernet retter jeg fokus mot i oppgavens *femte kapittel*. I dette kapitlet presenterer jeg først empiri omkring effekter, og gjør deretter en analyse av effektene. Utover en evaluering av måloppnåelse, er fokus i effektstudien rettet mot interne effekter av omorganiseringen. Avslutningsvis oppsummerer jeg funn og trekker konklusjoner om hvordan prosessen mot reform artet seg og hvilke virkninger endringene kan ha ført til, drøye to år etter at reformen ble satt ut i livet.

2 Teori og metode

2.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor

2.1.1 En transformativ tilnærming

For å belyse og forstå flere sider av reformprosesser og effekter av reformer, kan det være hensiktsmessig å benytte en transformativ tilnærming (Christensen og Læg Reid 2003:97). Ved å fokusere på flere faktorer som i samspill er avgjørende for organisasjoner, kan man skape et mer helhetlig og utfyllende bilde av hvordan omstrukturering påvirker organisasjonen. Med en slik tilnærming ses altså både strukturelle forhold, kultur og omgivelser som avgjørende for reformprosess og reformens effekter.

I denne studien vil jeg benytte tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som sammen utgjør den transformativ tilnærmingen. I hovedsak vil jeg forklare omorganiseringen og dens effekter ut fra et instrumentelt perspektiv og en instrumentell modell. Instrumentelle perspektiver i statsvitenskapen setter fokus på mekanismer for mål-middel og dermed hvordan organisatoriske virkemidler kan benyttes for å nå bestemte mål. Videre vil jeg i lys av et kulturperspektiv vise hvordan organisasjonskultur kan påvirke reformprosessen og tiltenkte effekter av reformen. Til slutt vil jeg forklare omgivelsenes innvirkning ved å benytte et myteperspektiv.

Når jeg i denne oppgaven bruker organisasjonsteoretiske perspektiv, er det på grunnlag av en sentral antakelse om at det eksisterer en klar sammenheng mellom offentlig organisering og innholdet i den offentlige politikken. Organisasjonsteoretiske perspektiver kan bidra til å forklare hvordan trekk ved organisasjoner påvirker beslutningsmyndighet og i neste rekke politikktutforming. Det antas at strukturer, verdier, normer og omgivelser er med på å bestemme hvilke aktører som deltar, hvilke premisser de arbeider under, hvilke problemer og løsninger som velges, og hvilke hensyn som blir tatt (Christensen mfl. 2004:20). Endring kan

slik ses som et komplekst samspill mellom bevisste strategier, press fra omgivelsene og kulturelle faktorer innad i organisasjonen (Christensen mfl. 2004:182).

2.1.2 Et instrumentelt perspektiv

I instrumentelle perspektiver framstår organisasjoner som redskaper, hvor organisasjoner og deres struktur ses som virkemidler for å oppnå bestemte mål (Roness 1997:63). Instrumentelle perspektiver baseres på en mål-middel-rasjonalitet hvor man antar at man kan forutsi konsekvenser av handlinger som utføres. Organisasjonstekningen baserer seg på antakelsen om at endringer i organisasjoners oppbygning kan føre til bestemte effekter. Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er slik basert på en konsekvenslogikk (Christensen mfl. 2004:63).

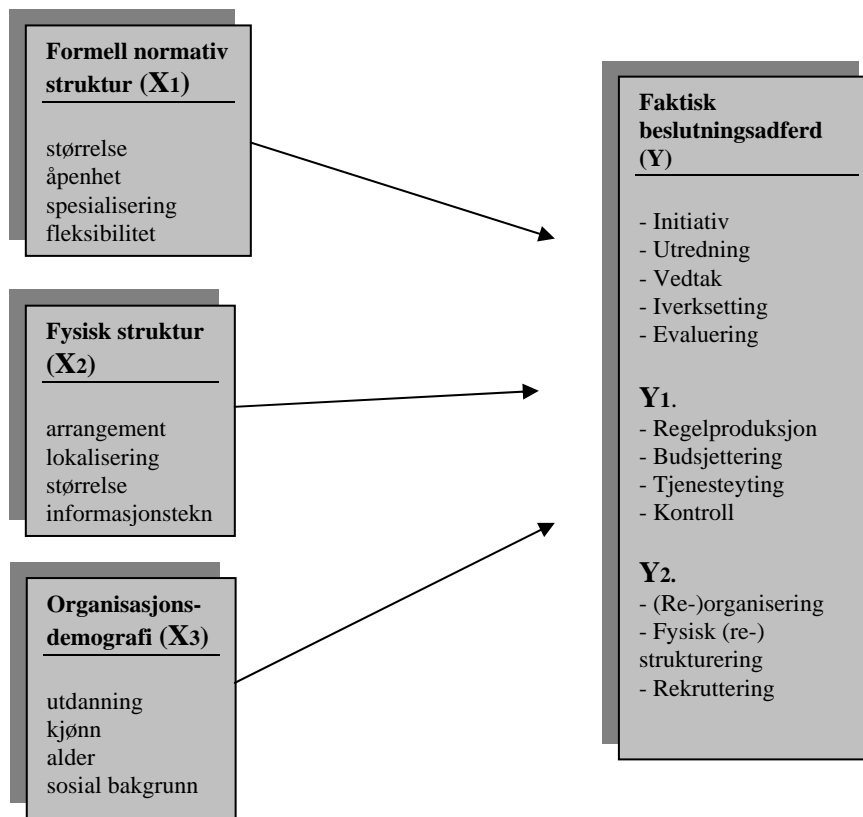
En virkemiddelmodell for forvaltningspolitikk

Den instrumentelle virkemiddelmodellen (Egeberg 1989) tar sikte på å forklare hvordan trekk ved det offentlige apparats organisasjonsstruktur kan brukes som virkemiddel til å oppnå mål av administrativ eller politisk art. I dette perspektivet kan endringene i oppgave- og ansvarsfordeling og endringer i regional struktur som gjøres i barnevernreformen, ses som virkemidler for å oppnå blant annet bedre styring og bedre tjenestetilbud på feltet. Gjennom formålsrasjonell handling – ut fra kunnskap om tilgjengelige alternativer og konsekvenser av disse – ses iverksettere av endring her som kalkulerende samfunnsplanleggere (Roness 1997:64).

I modellen ligger antakelsen om *begrenset rasjonalitet* (Egeberg 1989:20). Det vil si at man forutsetter at aktører har begrenset kognitiv- og kunnskapsmessig kapasitet, altså er i stand til å overskue kun et begrenset antall alternativer og konsekvenser av disse. I tillegg har aktørene begrenset med tid. Dette innebærer at beslutninger, selv om de er formålsrasjonelle, vil bære preg av å være tilfredsstillende snarere enn maksimerende (Simon 1965, March 1994:18)

I virkemiddelmodellen anses de uavhengige variablene som mulige styringsvariabler. De uavhengige variablene er formell normativ struktur (FNS), fysisk struktur (FS) og demografi. Den avhengige variabelen i virkemiddelmodellen er det Egeberg (1989:16) kaller trekk ved offentlige avgjørelser eller faktisk beslutningsadferd. Det legges her til grunn at når det offentlige handler, er det

individer som handler på vegne av formelle organisasjoner, og at man for å påvirke en beslutningsprosess må søke å styre den individuelle beslutningsadferden (Egeberg 1989:16).



Figur 2.1: Virkemiddelmodellen (Egebeg 1989).

Formell normativ struktur

En organisasjons struktur kan blant annet analyseres ut fra dens størrelse, fleksibilitet og åpenhet. Dette er faktorer som er avgjørende for *hvem* som kan eller skal delta i beslutningsprosesser, *hva* beslutningsaktiviteten skal eller bør dreie seg om, og *hvordan* dette skal foregå (Egeberg 1989:18). Sentralt her står *deltakerstruktur* og *aksesstruktur*. Deltakerstrukturen er de regler og prosedyrer i den formelle strukturen som *aktiverer* spesielle aktører som kan eller skal delta i bestemte beslutningsprosesser (Egeberg 1989:16). Aksesstrukturen er regler og prosedyrer som *definerer* hvilke problemer som kan eller skal behandles, og hvilke beslutninger som er tilgjengelige.

Sentralt i formell struktur står også grad av spesialisering i organisasjonen. *Vertikal spesialisering* innebærer en overføring av ansvar og beslutningsmyndighet nedover i en hierarkisk styringskjede (Lægneid mfl. 2003:7). Vertikal spesialisering reduserer slik mulighetene for politisk styring og kontroll, og i en vertikalt

spesialisert struktur er faglige hensyn ofte tyngre vektlagt enn politiske signaler (Egeberg 2003:23). *Horisontal spesialisering* vil si en oppdeling av organisasjoner på samme hierarkiske nivå (Lægneid mfl. 2003:7). Ved å dele inn i spesialiserte enheter får man en klarere oppgavefordeling og tydeligere ansvarsforhold. Gulick (i Christensen 2001:460) skiller mellom fire alternative spesialiseringsprinsipper: formålsspesialisering, prosessspesialisering, spesialisering ut fra klientell eller målgruppe, og geografisk spesialisering.

I barnevernreformens tilfelle representerer både ansvarsoverføringen til staten og den nye regionale inndelingen endringer i formell normativ struktur. Overføringen av ansvar og oppgaver for barnevernets andrelinjetjeneste legger nye betingelser for blant annet deltakelse og beslutningsmyndighet. Regionaliseringen utgjør samtidig en forandring i både formell og fysisk struktur.

Fysisk struktur

Fysiske strukturer er de bygninger, lokaler, innretninger og tekniske hjelpemidler en organisasjon forholder seg til og fungerer med (Egeberg 1989:19). Slike faktorer viser seg å ha betydning for bekjenskaper, samhandling og kontakt og dermed beslutningstaking (Egeberg 1989:19). Fysisk nærhet i organisasjonen kan være avgjørende for samhandlingsmønster, og fysisk isolasjon kan virke hemmende på informasjonsflyt og gjensidig læring. De siste års teknologiske nyvinninger kan sies å begrense viktigheten av fysiske møtesteder, ved at det lettere kan tilrettelegges for informasjon og kommunikasjon uavhengig av fysisk kontakt. Viktigheten av ansikt-til-ansikt-kontakt og personlige bekjenskaper er likevel fortsatt avgjørende for faktisk samhandling og læring (Egeberg 1989:139).

Den nye regioninndelingen innen barnevernets andrelinjetjeneste utgjør en endring i virksomhetens fysiske struktur ved at administrative grenser er flyttet og nye regionale enheter og kontorer er etablert. Dette kan ha konsekvenser for samhandlingen mellom virksomheten og klientene og virksomhetens samhandling med andre tjenester. Videre i oppgaven velger jeg å se regionaliseringen som en endring i fysisk struktur.

Demografi

Den siste uavhengige variabelen i virkemiddelmodellen er demografi. Antakelsen som denne variabelen forankres i, er at beslutningsadferd kan påvirkes av planmessig inntak og uttak av personell (Egeberg 1989:19). Egenskaper som individene bærer med seg kobles her til deres utdannings- og yrkesbakgrunn, kjønn, alder og sosial og geografisk bakgrunn. Betydningen av utdanningsbakgrunn står her som mest sentral, og antas å ha relativt stor betydning for organisasjonen og de beslutninger som tas. Utdanning gir de ansatte ikke bare fagkunnskaper og ferdigheter, men også verdier, lojalitet og identifikasjoner. Deres bakgrunnen vil derfor være med på å påvirke hvilke beslutningspremisser som vektlegges (Christensen mfl. 2001:98).

Det har gjennom reformen i barnevernet vært en vridning i demografi ved at flere barnevernfaglig ansatte skal bidra til å flytte organisasjonens fokus fra administrasjon til fag.

Prosess - effekt

Det går fram av problemstillingen at jeg i denne studien skal gjøre en analyse av både prosess og effekter. Prosess- og effektstudien fordrer to ulike måter å benytte virkemiddelmodellen på.

I prosesstudien vil jeg i lys av det instrumentelle perspektivet vise hvordan eksisterende formell- og fysisk struktur og demografi kan ha formet beslutningsadferden i reformprosessen. Trekk ved strukturen, deltaker- og aksesstruktur, antas i denne delen av studien å ha avgjort hvem som deltok i saksbehandlingsprosessen samt prosedyrer for saksgang, og dermed hvordan beslutninger i de ulike fasene forut for og under reformarbeidet ble tatt.

I effektstudien vil jeg forklare hvordan avhengig variabel, beslutningsadferd, kan ha endret seg etter omorganiseringen. Jeg viser her hvordan forhold som strukturerer beslutningsmyndighet er endret i departementet, direktoratet og etaten for øvrig etter reformen, og hvordan disse kan ha ført til endringer i forutsetningene for beslutningsadferd på aggregert nivå.

Endringene i organisasjonsstrukturen er i siste instans ment å ha følger for utadrettet politikk og tjenesteproduksjon, Y_1 i virkemiddelmodellen. Disse utadrettede effektene av reformen er imidlertid ikke fokus i min studie, da problemstillingen for

denne delen av studien gjelder effektene som endringene har hatt *internt* i apparatet i organisasjonen.

En hierarkisk orientert variant og en forhandlingsvariant

En nyansering innen et instrumentelt perspektiv utgjøres av et skille mellom en hierarkisk orientert variant og en forhandlingsvariant. Den første legger vekt på ledernes kontroll og ser endring som en ovenfra og ned styrt aktivitet (Christensen mfl. 2004:14). Det forutsettes her at ledelsen har kontroll over beslutningsprosesser, og at organisasjonen er heterogen når det kommer til mål- og virkemiddelforståelse. Muligheter for deltakelse antas her å være bestemt av vertikal plassering i organisasjonen. De forventninger som er knyttet til den hierarkiske varianten av perspektivet, er de som i størst grad kan knyttes til virkemiddelmodellen og dens variabler, da endring i de uavhengige variablene i modellen her anses som styringsvariabler som ledelsen har kontroll med.

I forhandlingsvarianten av perspektivet står instrumentaliteten ved lag, men kan sies å være moderert av at utfallet av reformen avgjøres i kompromisser i forhandlingsprosesser mellom aktørene. Forhandlingsvarianten åpner for *”interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører med delvis motstridende mål og interesser”* (Christensen mfl.2004:14). Prosesser mot reorganisering av offentlig sektor ses her som en politisk kamp mellom interesser (March og Olsen 1983:283). Da deltakelsesmønstret her bestemmes av makt og interesser, er det innen forhandlingsvarianten en mer åpen prosess.

Instrumentelt perspektiv og forventinger til prosess

De to variantene av det instrumentelle perspektivet gir ulike måter å fortolke reformprosesser på. Ut fra den **hierarkisk orienterte varianten** av det instrumentelle perspektivet forventes det at reformen i barnevernet var preget av klare problemformuleringer knyttet til løsninger gjennom en mål-middeltankegang, definert av ledelsen. Mer spesifikt kan følgende forventninger til prosessen i barnevernreformen formuleres:

- i. Den politiske og administrative ledelsen i Barne- og familiedepartementet (BFD) ønsket en statlig overtakelse av ansvaret for barneverntjenestene på bakgrunn av klare problembeskrivelser av den eksisterende*

oppgavefordelingen. Ledelsen fremmet forslag til endringer i struktur og oppgavedeling ut fra en avveining mellom ulike alternativer og konsekvensutredninger av disse.

- ii. Ledelsen ønsket en endring i den geografiske strukturen på grunnlag av klare problembeskrivelser av den eksisterende geografiske strukturen.*
- iii. Departementet hadde kontroll over prosessen og gjennomføringen av reformen.*

Videre forventes det at deltakerne i endringsprosessen var definert ut fra formelle deltakerrettigheter og at aktuelle løsningsforslag ble kontrollert av ledelsen. Det forventes derfor at det var en lukket, hierarkisk og eksklusiv endringsprosess.

Hvorvidt prosessen fra ledelsens side har vært preget av begrenset rasjonalitet, vises i ledelsens analyse- og handlingskapasitet i form av kostnader med å skaffe informasjon om faktisk tilstand og om konsekvenser av ulike løsningsforslag (Christensen mfl. 2004:144).

I lys av **forhandlingsvarianten** av det instrumentelle perspektivet vil man i en prosessanalyse av barnevernreformen ha følgende forventinger til reformprosessen:

- i. Berørte parter i barnevernreformen hadde ulike problem- og løsningstolkninger hva angår oppgaveansvar og organisasjonsstruktur, som representerte aktørenes egeninteresse.*
- ii. De ulike aktørers interesser utgjorde grunnlaget for forhandlinger om hvilke løsninger som til slutt skulle velges, og ledelsen i departementet måtte inngå kompromiss for å ivareta sine egne mål og interesser.*

Det åpnes i forhandlingsvarianten for at organisasjoner er heterogene og dermed at reformprosesser formes av interessehevding og forhandling mellom aktører som berøres av reformen og mellom aktører innad i organisasjonen. På samme måte som man i den hierarkisk orienterte varianten kartlegger ledelsens kapasitet, er det i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiv viktig å vurdere kapasitet, interesser og ressurser hos disse aktørene (Christensen mfl.2004:143).

Instrumentelt perspektiv og forventninger om effekt

Når man studerer i hvilken grad organisasjonsutforming har noen betydning, står innsikt i organisasjoners evne til rasjonell kalkulasjon og evne til å forutsi konsekvenser sentralt (Christensen mfl. 2004:151).

I en **hierarkisk orientert variant** av det instrumentelle perspektivet forventes følgende effekt:

- i. Endringene i oppgave- og ansvarsfordelingen, samt den nye regionale inndelingen i barnevernet vil føre til at ledelsen når de på forhånd ønskede mål om nasjonalt likeverdig tilbud, bedre økonomisk og faglig styring, bedret tilsyn og samarbeid med tilgrensende tjenester.*

Under dette perspektivet antas det at en organisasjons lederskap gjennom å forme organisasjonen kan påvirke adferd og resultater. Videre forutsettes det tett kobling mellom mål, vedtak, løsninger og effekter. I tråd med virkemiddelmodellen antas endring i formell struktur, fysisk struktur eller demografi å gi direkte effekter på beslutningsadferd i organisasjonen (Egeberg 1989).

På grunnlag av **forhandlingsvarianten** av det instrumentelle perspektiv kan følgende forventninger til effekter skisseres:

- i. Det forventes, på grunn av kompromisser i reformprosessen, at forventede virkninger av reformen modereres eller uteblir.*

Motsatt kan man altså ut fra en forhandlingsvariant innen det instrumentelle perspektivet forvente at kompromisser i reformprosessen gjør effekter av reformen mindre klare.

2.1.3 Institusjonell teori

I institusjonelle perspektiver antar man i motsetning til det instrumentelle perspektivet, at organisasjoner ikke uten videre tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Organisasjon har her egne institusjonelle regler, normer og verdier som gir en grad av selvstendig innflytelse i beslutningsadferden (Christensen mfl. 2004:13). Organisasjoner består av mennesker og det tar tid å endre kulturer for samhandling og beslutningsadferd. Offentlige organisasjoner må dessuten forholde seg til sine omgivelser. Jeg vil i denne oppgaven bruke to institusjonelle perspektiver, et kulturperspektiv og et myteperspektiv.

Kulturperspektivet

En organisasjons historiske tradisjoner, uformelle strukturer og kultur er avgjørende for hvordan organisasjonen fungerer og for hvordan den møter endringer. De uformelle normene og verdiene som vokser fram i en organisasjon er det som kan kalles organisasjonskulturen, og denne fungerer parallelt med og i gjensidig påvirkning til de formelle strukturene i organisasjonen. I organisasjonsstudier innen statsvitenskapelig tradisjon har det blitt satt stadig mer fokus på hvordan kultur har innvirkning på beslutninger som fattes i en organisasjon.

Philip Selznick (1997) trekker et skille mellom organisasjoner og institusjoner som kan illustrere viktigheten av kultur i hans teori og i institusjonell teori for øvrig. Selznick (1997:19) beskriver organisasjoner som erstattelige redskap og hensiktsmessige instrument som er opprettet for å utføre en jobb. Videre kan en formell organisasjon, når den utvikler uformelle normer og et sett av felles verdier, kalles en institusjon. En institusjon er slik mer kompleks og mindre tilpasningsdyktig enn en organisasjon, men anses som bedre utrustet med kvaliteter til potensielt bedre oppgaveløsning (Christensen mfl. 2004:47).

Organisasjonskultur og handling

Handlingslogikken i kulturperspektivet bygger på "*logic of appropriateness*". Det antas her at offentlig ansatte handler ut fra hva som er *passende* i den situasjonen de befinner seg i og de roller de fungerer i (March og Olsen 1996:249). Valg av handling i en organisasjon, enten det tas av en enkelt ansatt eller organisasjonen i sin helhet, gjøres ut fra en kobling mellom situasjon, identitet og kultur. Gjennom kulturen og koblingene mellom identitet og kontekst vil altså aktører i organisasjoner velge handlinger som er i tråd med hva som er passende. Når organisasjonens verdier og normgrunnlag er internalisert, vil handling nærmest styres av standardiserte eller intuitive handlemåter (Christensen mfl. 2004:52). Hvorvidt denne adferden fungerer, avhenger av sosialisering inn i organisasjonen, og varierer derfor mellom erfarne og nye aktører i organisasjonen.

Organisasjonskultur og endring

Medlemmene av en institusjonalisert organisasjon lever i et gjensidig påvirkningsforhold til organisasjonskulturen i organisasjonen. På den ene siden blir medlemmene sosialisert inn i kulturen og formet av den, og motsatt vei ser man at medlemmene stadig former kulturen og påvirker de eksisterende normene og verdiene. Hvilke nye sett av regler og normer som inkluderes i kulturen bestemmes av hvilke verdsett medlemmene bærer med seg inn i organisasjonen.

Organisasjonskulturen i politisk-administrative systemer knytter seg i først rekke til uformelle normer for håndtering av balansen mellom lojalitet til den sittende politiske ledelse, og nøytralitet i forhold til partipolitiske avveininger. I tillegg vil en forvaltningskultur inkludere faglige normer og faktapremisser i sin verdimessige forankring (Christensen mfl. 2001:97). Dels ulike kulturer eksisterer på alle nivå i forvaltningen, og i en tid med endring er det avgjørende for en reforms suksess at den nye reformens normer og verdier er kompatible med eksisterende tradisjoner, normer og verdier.

Å endre organisasjonskultur er mer krevende, og tar lenger tid, enn å endre organisasjonsstruktur. *”Det er et banalt faktum at det er vanskeligere å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt seg til inngrodde vaner og identifisert seg med dem.”* (Selznick 1997:26). Denne formen for institusjonell treghet gjør at kulturer for arbeidsrutiner og samhandling lever videre, selv om den formelle strukturen er endret.

Kulturperspektivet og forventinger til prosess

- i. Det forventes at problemdefinering og løsningstenkning ble preget av tradisjonelle normer, verdier og oppfatninger innen Barne- og familiedepartementet. Løsningstenkning forventes å ha vært preget av tradisjonelle holdninger til hva som er gode løsninger for oppgavefordeling og geografisk struktur innen offentlig forvaltning, og da særlig innenfor BFD som fagdepartement.*

I lys av kulturperspektivet forventes det at endring skjer trinnvis og langsomt, og at reformaspekter som bryter med rådende kulturelle normer og verdier, vil siles ut eller motarbeides (Christensen mfl. 2004:141). Den eksisterende

organisasjonskulturen vil her ha betydning ved at det i den ligger oppfatninger om hvilke løsninger som er gode og passende (Christensen mfl.2004:145).

Kulturperspektivet og forventninger om effekter

- i. *Effektene av ny organisasjonsstruktur og oppgavefordeling innen barnevernet kan utebli eller modereres på grunn av manglende samsvar med gamle kulturelle normer og handlingsmønstre.*
- ii. *Det forventes at identitets- og tilhørighetsbygging er en avgjørende forutsetning for at den nye barnevernorganisasjonen skal fungere uten hindringer.*

Når man skal benytte kulturperspektivet til å forklare hvordan kultur kan påvirke resultatet av en reform, er et sentralt spørsmål om kultur virker hemmende eller fremmende på effekter av omorganisering. *Institusjonell treghet*, i form av manglende evne eller vilje til å omstille seg, kan åpenbart virke hemmende på gjennomføring av en reform, og ønskede effekter av omorganisering kan slik reduseres eller utebli. Her vektlegges *stivhengighet* i organisasjonen, og dens tendens til å føre med seg gammel kultur for samhandling og beslutninger inn i den nye organisasjonen (Peters 1999:333). I et kulturperspektiv kan det også skje en frastøting av eller motstand mot iverksetting av nye strukturer eller tiltak, hvis disse er på kollisjonskurs med dominerende uformelle normer, tradisjoner og oppfatninger i organisasjonen (Christensen mfl. 2004:153). På den annen side kan organisasjonskulturen være kompatibel med bestemte elementer i en reform og derfor bidra til å fremme faktiske endringer.

Når organisasjonsendringer gjennomføres og eventuelt nye enheter skal opprettes, er tiltak for å bygge felles kultur i organisasjonen eller enheten viktig for interne resultat. En følelse av å tilhøre vil kunne bidra både til mer trivsel, bedre resultatoppnåelse og mer effektivitet (Christensen mfl. 2004:63).

Myteperspektivet

I det andre institusjonelle perspektivet jeg vil benytte i denne studien, myteperspektivet, står organisasjoners institusjonelle omgivelser sentralt (Rørvik 1998). Organisasjonsteoretikere som står bak dette perspektivet, mener at organisasjoner er under stadig påvirkning fra omgivelser hvor det florerer av sosiale

normer for hvordan bestemte organisasjoner *bør* utformes (Christensen mfl. 2004:66). De sosiale normene for organisasjonsutforming er det som kalles myter. Organisasjoner kan adoptere disse organisasjonsløsningene og forsøke å tilpasse seg mytenes mål og verdier for å oppnå eller opprettholde aksept og legitimitet utad, eller for å framstå som moderne og tilpasningsdyktig. Selv om organisasjoner utad reflekterer de samme verdiene eller arbeidsmåtene, kan mangfoldet blant institusjoner på innsiden være mindre standardisert. Dette fordi det ofte er mye snakk og lite handling - det vil si at ”myte-reformene” ikke nødvendigvis betyr faktisk endring.

Myter består av både generelle ideer og mer spesifikke oppskrifter på hvordan organisasjoner bør handle og se ut når det gjelder formelle strukturer, prosedyrer, rutiner og verdier som er å foretrekke i en organisasjon. Innholdet i myter kan mer konkret være oppskrifter på ledelse, personalpolitikk, formell struktur, arbeidskultur, arbeidsprosesser og virksomhets- og økonomistyring (Rørvik 1998:14). Myters eksistens hviler ofte på en overbevisning om at organisasjonsoppskriften fungerer som et effektivt virkemiddel for bestemte mål. For at oppskriftene skal kunne kalles myter, må de ha oppnådd en status som velfungerende, riktig og viktig for flere organisasjoner. Myter er derfor ”institusjonaliserte oppskrifter” (Rørvik 1998:13).

Myter spres gjennom imitasjon. Når man tar i bruk andre organisasjoners eller aktørers erfaringer og kopierer de løsninger disse valgte fordi man anser erfaringene som *allment* nyttige, kalles det *dekontekstualisering*. Når organisasjoner adopterer organisasjonsløsninger, oppstår isomorfi, det vil si at organisasjoner utvikles i retning av å bli mer like på overflaten (Pollitt 2001:937).

I tillegg til imitering organisasjoner imellom, finnes en rekke ”premissleverandører” for hvordan moderne organisasjoner bør se ut og fungere. PUMA-komiteen (Public Management Committee) i OECD kan tjene som et eksempel på dette (Sahlin-Andersson 2002:67, Christensen og Lægred 2003:807). PUMA-komiteen utgir rapporter om og kartlegginger av reformer i offentlig sektor i OECD-land, hvor fokus settes på spesielle reformelementer som kan plasseres under paraplyen av NPM-reformer. I kraft av å bli presentert som hyppig benyttede løsninger framstår organisasjonsløsningene som riktige og viktige. I norsk kontekst er Statskonsult, Kommunenes Sentralforbund og Fornyings- og Administrasjonsdepartementet særlig trukket fram som organisasjoner som sprer

”oppskrifter” for organisering til offentlig sektor. Disse bidrar imidlertid oftere til spredning og anbefaling av, enn utvikling av, nye konsepter og organisasjonsløsninger (Christensen mfl. 2004:74).

Myters symbolske rolle

Myter om riktige organisasjonsløsninger kan spille symbolske roller i reformprosesser. I et symbolperspektiv hviler en organisasjons legitimitet på dens egen evne til å bygge inn, og utad reflektere, de til enhver tid tidsriktige og institusjonaliserte forestillingene om hva som er god organisering (Rørvik 1998:36). På denne måten kan slike organisasjoner ses som bærere av rasjonaliserte symboler i kraft av at de gjenspeiler organisasjonsløsninger som fremstilles som gode redskaper for effektiv og moderne organisasjonsdrift (Rørvik 1998:36). Symbolperspektivet kan brukes til å forklare reformer som ikke gir effekter, men som gjennomføres for å signalisere for eksempel prinsipielle eller ideologiske standpunkt. Når organisasjonsløsninger knyttes til hva som er moderne og tidsriktig, framstår disse mytene som moter. Når mytene er moter, kan dette illustrere March og Olsens ”Garbage Can-teori” (March og Olsen 1976) hvor løsninger eksisterer før problemer. Løsningene søker da problemer, isteden for at problemer aktiverer løsninger. Dette innebærer at man internt i organisasjoner først blir oppmerksomme på en populær organisasjonsoppskrift, og at man deretter finner problemer som oppskriften kan benyttes til å løse (Rørvik 1998:39)

Myteperspektivet og forventninger til prosess

I reformprosessen forventes det ut fra et myteperspektiv at:

- i. Organisasjonsløsningene statliggjøring og regionalisering er institusjonaliserte myter for gode organisasjonsløsninger som skal sikre kyndig og effektiv drift.*
- ii. Sentrale aktører i reformen var under påvirkning av myter i omgivelsene, som virket inn på deres løsningstenkning og beslutningsadferd når ny formell og fysisk struktur for barnevernet ble vedtatt.*

Myteperspektivet er her knyttet til at organisasjonen velger å benytte reformtiltak som er utbredt og som anses som rasjonelle og moderne (Rørvik 1998). Videre forventes det da at organisasjonsløsningenes nødvendighet og hensiktsmessighet ble

tatt for gitt, og at disse løsningene ikke ble valgt på bakgrunn av konkrete problembeskrivelser. I prosessanalysen står en vurdering av de valgte reformelement og løsninger sentralt, og løsningenes status og utbredelse i omgivelsene kan avgjøre om de kan karakteriseres som institusjonaliserte myter.

Myteperspektivet og forventinger om effekter

- i. Omorganiseringen har ikke hatt tydelige effekter utover de strukturelle endringene på grunn av mytepreg i reformen.*

Ut i fra et myteperspektiv på endring kan man i større grad enn under de øvrige perspektivene forvente en løsere kobling mellom vedtak og faktisk iverksetting av tiltak (Christensen mfl. 2004:153). Dette betyr at vedtatte reformer ikke alltid fører til faktisk endring fordi vedtak kobles fra praksis eller handling. I beste fall iverksettes en endring i strukturen, men utover den skjer ingen faktiske endringer. Hvorvidt en reform kan forklares i lys av myteperspektivet, avgjøres ved å studere *effekter* og *måloppnåelse* etter reformen. Har organisasjonen oppnådd de virkningene og målene som på forhånd var ønsket, eller er endringene i organisasjonen kun synlig i den formelle og fysiske strukturen, og ikke i praksis?

2.2 Metode

2.2.1 Valg av case

Reformer innen norsk statsforvaltning kan sies å inneholde flere felles reformaspekt, og reformen i barnevernet har reformelementer som representerer enkelte av disse. I et land hvor lokaldemokrati og lokale forhold er av verdi i seg selv, og i en tid hvor fylkeskommunenes framtid og en eventuell opprettelse av færre og større enheter på politisk administrativ mellomnivå er under arbeid, er reformaspektene statliggjøring og regionalisering spesielt interessante.

For at en studie av effekter av endringer skal la seg gjøre, er det avgjørende at endringene har eksistert en periode lang nok til at effekter har gjort seg gjeldende. En ulempe med å gjøre en effektstudie av reformen i barnevernet, er at dette er en forholdsvis ny reform. Eventuelle uteblitte tegn til effekter i undersøkelsens materiale kan komme av at caset er studert på et for tidlig tidspunkt. Tidslag for effekter kan

også forklares av at kulturelle faktorer bidrar til å modifisere effekter av reorganiseringen. Etter at Bufetat nå har fungert i over to år, vil jeg likevel anta at noen virkninger av endringene er blitt synlige. Hvis man velger å studere reformer av mye eldre dato, kan man dessuten risikere at tilgang til empiri om prosess vil vanskeligjøres. Detalj kunnskap om prosess og saksgang kan da være glemt og dermed vanskeligjøre denne delen av studien.

2.2.2 En prosesstudie

I prosesstudien studerer jeg veien fram til de gjennomførte omorganiseringene, for å forklare *hvordan* endringene ble til. Sentralt her står spørsmålet om initiativ, klargjøring av alternativer, saksgang og vedtak. Hvem som deltok i de ulike fasene og hvilke prosedyrer som bestemte hvilke problemer det ble satt fokus på, er spørsmål som forsøkes besvart i prosesstudien.

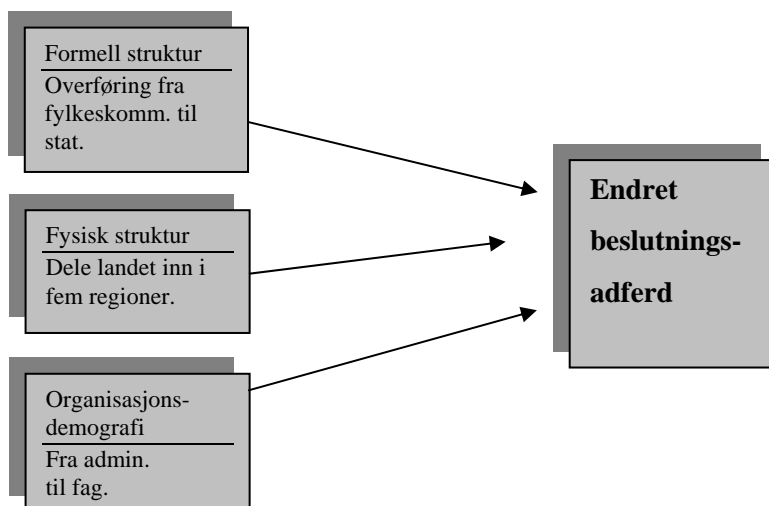
I operasjonaliseringen av både avhengig og uavhengige variabler vil jeg ta utgangspunkt i virkemiddelmodellen. I denne studien vil avhengig variabel da primært være beslutningsadferd. I prosesstudien vil jeg i lys av det instrumentelle perspektivet vise hvordan eksisterende struktur i Barne- og familiedepartementet kan ha formet beslutningsadferden i reformprosessen.

De uavhengige variablene i virkemiddelmodellen kan forklare hvilke forhold i BFD som var med på å avgjøre hvordan beslutningsadferd i departementet og prosessen fram mot reform artet seg. I prosesstudien setter jeg imidlertid primært fokus på Barne- og familiedepartementets *formelle* struktur som uavhengig variabel. Dette fordi fysisk struktur og de demografiske variable antas å ha vært mindre relevante i prosessen, og fordi jeg derav ikke har prioritert innhenting av informasjon om virkning av disse variablene.

Utover de instrumentelle variablene, kan de institusjonelle perspektivene fungere som utfyllende når det kommer til å forklare prosessen. Her kan kulturperspektivet benyttes til å forklare hvordan endringskultur og kultur for distrikts- og regionalpolitiske hensyn formet prosessen. I den grad elementer innen barnevernreformen representerer myter i omgivelsene, kan myteperspektivet benyttes til å forklare at bestemte organisasjonsløsninger ble valgt.

2.2.3 En effektstudie

Videre retter jeg oppmerksomheten mot hvilke effekter reformen har gitt. Har man oppnådd de virkningene man ønsket? Hvilke andre effekter av reformen har kommet til syne? Også her vil jeg ta utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv og i virkemiddelmodellen.



Figur 2.2: En virkemiddelmodell for barnevernreformen

I effektstudien vil jeg forklare hvordan avhengig variabel, beslutningsadferd, kan ha endret seg etter omorganiseringen. Fokus i effektstudien ligger slik på endringene i aggregert beslutningsadferd i andrelinjetjenesten i barnevernet. Jeg viser her hvordan forhold som strukturerer beslutningsmyndighet er endret i departementet, direktoratet og etaten for øvrig etter reformen. Sentralt her står spørsmålet om hvordan endringene i organisasjonsstrukturen har endret forutsetningene for deltakelse og innflytelse, koordinering, politisk og administrativ styring og effektivitet. Bortsett fra en vurdering av generell måloppnåelse, er det viktig å understreke at fokus i denne delen av oppgaven er på effektene som endringene har hatt *internt* i apparatet i organisasjonen og ikke på effekter på tjenestetilbudet.

Endringene som er gjort i formell struktur i barnevernreformen, innebærer en overføring av ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet, fra fylkeskommunen til staten og regionale enheter. I effektanalysen ser jeg etter virkninger av disse endringene i formell struktur. Regionalisering representerer en endring i både formell og fysisk struktur, men jeg velger i effektstudien å se endringer som er gjort regional inndeling som endringer i fysiske struktur. Lokalisering av administrativ enhet i

regionen er også en del av den fysiske strukturen. Endringer i fysisk struktur kan virke forsterkende på endringene i organisasjonsstrukturen, for eksempel gjennom endrede muligheter for samhandling. Ved å endre sammensetningen av demografisk bakgrunn blant de ansatte i organisasjonen kan man i følge et instrumentelt perspektiv styre hvilke hensyn som tas og verdier som blir vektlagt. I barnevernets andrelinjetjeneste er endret sammensetning av yrkes- og utdanningsbakgrunn gjort med tanke på å flytte fokus fra administrativ styring til faglig styring og kvalitet.

Videre i effektanalysen kan de to institusjonelle perspektivene benyttes til å utfylle antakelsene i det instrumentelle perspektivet.

2.2.4 Kvalitativ metode

Denne oppgaven kan betegnes som en kvalitativ case-studie. En case-studie kan defineres som en inngående undersøkelse av en enkelt enhet, og dreier seg om å stille spørsmål som legger grunnlag for tolkning (Yin 1994). En case-studie er mangfoldig og sammensatt og dens data av en slik karakter at den ikke egner seg for telling eller måling (Andersen 1997:38). En kvalitativ tilnærming er derfor valgt. I min studie, som i mange andre case-studier, står tolkning av adferd sentralt, og jeg anvender teoretiske begreper og sammenhenger til å strukturere det empiriske materialet (Andersen 1997:69).

Oppgavens datagrunnlag

Kvalitative intervjuer er studiens primære datakilde. For å få innsikt i hvilke formelle og uformelle strukturer og prosedyrer som har bestemt hvem som har deltatt og under hvilke betingelser reformprosessen er gjennomført, har jeg gjort dybdeintervjuer med aktører som deltok sentralt i forarbeidet til reformen og i gjennomføringsfasen av reformen. Intervjuer med disse nøkkelpersonene ble gjennomført på nyåret i 2006. Intervjuene ble gjennomført i Trondheim og Oslo, og hvert intervju varte i en og en halv til to timer. Jeg har gjennom intervjuene søkt en forståelse av hvem som har deltatt i reformprosessen, hvordan arbeidet er organisert i departementet, og hvilken rolle Stortinget og aktører som ble berørt av reformen har spilt. Når det gjelder effekter av omorganiseringene, har jeg spurt aktører både sentralt og regionalt om hvilke endringer de mener reformen har hatt når det gjelder politisk- og administrativ

styring, og dermed hvor beslutningsmyndighet ligger (se liste over informanter i vedlegg).

Intervjuene ble gjort ut fra en semistrukturert intervjuguide, noe som innebærer en kombinasjon av en løs og standardisert intervjuguide (Lotherington 1990:7). Hver respondent ble stilt de samme hovedspørsmålene, mens utdypende spørsmål ble stilt der det var behov for det. Et slikt semistrukturert intervju åpner for individuelle variasjoner mellom intervjuobjektene, samtidig som man sikrer at de samme problemstillinger og tema er berørt. Anonymisering av alle informantenes uttalelser i teksten er valgt for at respondentene skulle avgi fullstendige svar. Av hensyn til informantenes anonymitet, har jeg valgt å ikke kildehenviser i studiens empiriske og analytiske kapitler hvor informasjon kommer direkte fra informantene.

I undersøkelsen av organiseringen av barnevernet og Bufetat for øvrig har jeg søkt kunnskap om endringene og bakgrunnen for endringene i offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, NOU'er, odelstingsproposisjoner, debatt i Stortinget, høringsuttalelser og rundskriv. I tillegg har jeg hentet informasjon fra organisasjonens egne årsrapporter. I bruken av offentlige dokumenter er det viktig å ha i minne hvem som har skrevet teksten og hvilket formål teksten har. Selv om jeg i oppgaven ikke eksplisitt utfører noen dokument- eller diskursanalyse, analyserer jeg fragmenter av tekst i de dokumentene jeg bruker. Diskursanalyse handler om å analysere tekster betraktet i sin samfunnsmessige kontekst, og å se hvilke tanker og motiver som ligger bak teksten (Mathisen 1997:2). Når jeg benytter de ovennevnte offentlige dokumenter, er det av betydning for oppgavens pålitelighet at jeg er kildekritisk og ser tekstene som politiske dokumenter som har en agenda.

Pålitelighet

I tillegg til å sikre at data er gyldig er det i en vitenskapelig studie viktig å påse at data gir svar på de problemstillinger jeg ønsker å besvare, og at datainnsamlingen er nøyaktig nok til å kunne brukes i konklusjoner (Hellevik 1991).

Med hensyn til pålitelighet er det flere forhold ved mitt intervjumateriale som kan diskuteres. Personlig forutinntatthet er ett av de. Et induktivt forskerideal, hvor forskeren skal være blottet for oppfatninger og holdninger til temaet, har for meg vært umulig å leve opp til, da nettopp personlige holdninger og meninger har vært

grunnlaget for engasjementet knyttet til studien. I forhold til personlig forutinntatthet står man i fare for å feiltolke respondentens svar i den retning man som forsker ønsker (Robson 2002). Ved å være sine egne oppfatninger og meninger bevisst kan man imidlertid unngå å la dette svekke undersøkelsens pålitelighet.

Under noen av intervjuene brukte jeg opptaker, alltid etter først å ha spurt respondenten om tillatelse til dette. I disse tilfellene kan det ha skjedd at intervjuobjektene har lagt restriksjoner på hva de sa (Thagaard 1998). Når det som sies festes på bånd, kan de ha følt seg mindre fri, selv om jeg opplyste om at ingen navn ville bli koblet til empirien i teksten. En grunn til uteblitt empiri på negative effekter av reformen kan være at respondentene ikke vil melde om virkninger av negativ art. Hvis intervjuobjektene selv har vært sentrale i endringsprosessen og arbeidet for den gjennomførte reformen, vil en overrapportering av positive effekter og en underrapportering av negative effekter kunne forekomme. For å oppnå høyest mulig pålitelighet i forhold til intervjumaterialet har jeg forsøkt å unngå ledende spørsmål og latt det være opp til hver enkelt respondent å plassere fokus innenfor hvert av hovedspørsmålene. De skriftlige kildene jeg har brukt, er primært offentlige dokumenter som utgis av departement eller regjering. Det er ingen grunn til å anta at data i disse dokumentene ikke stemmer, men jeg tar høyde for at de er politiske skrifter som i varierende grad kan være brukt med politiske intensjoner.

I kvalitativ forskning snakkes det gjerne om overførbarhet framfor generaliserbarhet. Spørsmålet blir om tolkningen som utvikles innenfor én undersøkelse, kan være relevant også i andre sammenhenger (Thagaard 1998). På tross av barnevernets særtrekk som offentlig tjenesteprodusent, mener jeg at enkelte av mine funn kan være overførbare til andre statlige virksomheter som gjennomgår endringer med liknende reformelementer.

3 Barnevernreformen

3.1 Fylkesbarnevernet blir Bufetat

1. januar 2004 overtok staten ansvaret for barneverntjenestene som tidligere lå hos fylkeskommunen. Det nye statlige barnevernet ble organisert i fem regioner styrt av et sentralt og koordinerende organ, SBF (Statens barne- og familievern)², som var forløperen til Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Barne- og familiedepartementet (BFD) pekte i første omgang på to årsaker til at de ønsket å utrede spørsmålet om framtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet. For det første ble det vist til Helsereformen og overføringen av spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommune til stat, og de samarbeidsproblemene dette hadde gitt mellom barnevernet og enkelte av spesialisthelsetjenestene. Videre pekte departementet til de utfordringene som var knyttet til oppgavene på feltet som fylkeskommunen hadde ansvar for (St.meld.nr.40 (2001-2002):86).

Dagens organisasjonsmodell er resultat av en prosess som begynte med at Regjeringen Bondevik I på nyåret i 1999 oppnevnte et offentlig utvalg med mandat til å kartlegge sentrale områder i barnevernet, og å utvikle tiltak som kunne bidra til en styrking og forbedring av tjenestene i barnevernet. Dette utvalget, som var ledet av Edvard Befring, pekte på styrker og svakheter ved barneverntjenesten i landet, samt hvilke tiltak og endringer i struktur som kunne styrke tjenesten. Befringutvalget avgav i mai 2000 NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Tilrådingene som ble gitt i denne NOUen var primært av faglig art, og gav ingen konkrete forslag til endringer i struktur eller ansvars- og oppgavefordeling. I februar 2002 sendte BFD ut et høringsnotat til omlag 500 høringsinstanser, hvor de presenterte fire alternative fremlegg til framtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet. Disse modellene var utarbeidet innen Barne- og ungdomsavdelingen i BFD.

² SBF ble opprettet 1. januar 2004 og jobbet parallelt med Barne- og ungdomsforvaltningen (BUFA) som hadde ansvar for adopsjonssaker og enkelte utadrettede ungdomstiltak. SBF og BUFA ble til Bufetat i juli 2004.

Høringsrunden resulterte i at et flertall av høringsinstansene sa ja til en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og ansvar på barnevernområdet. I St.meld.nr.40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet* la Barne- og familiedepartementet (BFD) fram en samlet vurdering av barneverntjenestene i Norge, og presenterte høringsinstansenes syn på de fire modellene for framtidig organisering. Stortingsmeldingen fulgte opp utvalgets arbeid, og utover presentasjonen av de alternative modellene gikk meldingen, i likhet med NOUen, ikke særlig langt i å vise til aktuelle strukturelle endringer.

I Ot.prp.nr.9 (2002-2003) la regjeringen i oktober fram sitt forslag til endring av organisering av barne- og familievernet. Lovendringen innebar en overføring av ansvaret for barnevernet fra fylkeskommunen til staten ved regionale enheter. Etter behandling i og innstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, ble Ot.prp.nr.9 (2002-2003) behandlet i Odelstinget 11. februar 2003. Sent om kvelden samme dag ble Lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 Om barneverntjenester, vedtatt.

Omorganiseringen av barneverntjenestene innebærer altså i hovedsak to aspekter. For det første en statlig overtakelse av oppgaveansvaret og for det andre en regionalisering. Med regionalisering mener jeg i denne sammenheng en overgang fra fylkesinndeling til regioner større enn fylkene.

Barne- og familiedepartementet (BFD) stod for et prosjekt som i 2003 skulle legge til rette for den statlige overtakelsen i 2004. Prosjektets mandat gikk ut på å gjennomføre de endringene i organiseringen av barne- og familievernet som ble vedtatt av Stortinget i februar 2003. Prosjektgruppen skulle sørge for overføring av ansatte fra fylkeskommune til stat, legge grunnlaget for opprettelsen av SBF (senere Bufetat/-dir), samt sette rammene for etatens drift og mål i deres strategidokument. Vedtaket om endringene i strukturen ble vedtatt i februar 2003, og den nye organisasjonen skulle være på plass 1. januar 2004. På kun ni måneder skulle et nytt direktorat opprettes, fem regionkontor skulle etableres og mange hundre fylkeskommunalt ansatte skulle overføres til staten. I tillegg skulle det avklares med fylkeskommunen hvilke ressurser som skulle overføres og hvordan fylkeskommunal eiendom knyttet til barneverninstitusjoner skulle behandles. Statsråd Laila Dāvøy

uttalte at dette måtte være en av de raskeste reformene som noen gang var gjennomført innen norsk forvaltning.

3.2 Tidligere organisering av barnevernet

3.2.1 Ansvar- og oppgavefordeling

Kommunens ansvar og oppgaver

På barnevernområdet var kommunens oppgaver de samme under tidligere organisering som de er i dag. Kommunens ansvar har av barnevernloven vært negativt avgrenset, noe som innebærer at kommunen har hatt ansvar for å utføre alle oppgaver som etter loven *ikke* uttrykkelig er lagt til noe annet forvaltningsnivå. Dette betyr at det vesentligste av barneverntjenester var, og fortsatt er, et kommunalt ansvar. Kommunen skal gi råd og veiledning til de som kommer i kontakt med barneverntjenesten, og den skal foreta undersøkelser og iverksette tiltak der dette er nødvendig. Det er kommunen som fatter vedtak om frivillige hjelpetiltak og som driver generell forebyggende virksomhet innen sine kommunegrenser. Videre er det kommunen som gjør vedtak om plassering av barn utenfor hjemmet. I såkalte tvangssaker kommer kommunen med framlegg til fylkesnemnda for sosiale saker³ om plassering utenfor hjemmet (St.meld.nr.40 (2001-2002): 81).

Kommunens oppgaver på barnevernområdet ivaretas av barneverntjenesten i kommunen. Barneverntjenesten er et faglig organ med sosialfaglig og barnevernsfaglig kompetanse. I enkelte kommuner har det i tillegg eksistert organ av politisk art innenfor barnevernet, som har hatt som funksjon å gi folkevalgte politikere innblikk i og dermed engasjement for saksfeltet.

Fylkeskommunens ansvar og oppgaver

Ansvar for andrelinjetjenesten i barnevernet ble overført til fylkeskommunene i 1979 som en del av "det nye fylkets" oppgaveportefølje (St.meld.nr.40 (2001-2002):81). Tidligere var dette et kommunalt ansvar. Før omstruktureringene ble

³ I det videre vil jeg for enkelhets skyld primært vise til kommunen som instansen med vedtaksmyndighet, selv om også fylkesnemnda for sosiale saker kobles inn i såkalte tvangssaker.

iverksatt i 2004, hadde fylkeskommunene ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som falt inn under barnevernloven. Fylkeskommunene skulle bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og hadde i forbindelse med dette ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem. Fylkeskommunens rolle var å hjelpe kommunen med å finne passende institusjonsplassering, samt å utvikle egne omsorgstiltak i fylket. I tillegg til å drive og eie egne barneverninstitusjoner inngikk fylkeskommunene avtaler med både kommunale og private institusjonseiere.

Beslutningsmyndighet som fylkespolitikere hadde i forbindelse med oppgavene på barnevernfeltet var knyttet til avgjørelser i forhold til fylkesbarnevernets budsjett, nedlegging og oppretting av institusjoner, og prinsipielle debatter om satsningsområder for å forme oppvekstvilkårene i fylket. Innad i fylkeskommunens politiske sjikt var det utvalg (ofte kalt helse- og sosialutvalg) som behandlet saker i forbindelse med barnevernet, og som kom med innstillinger til fylkestinget. Utover fylkespolitikernes rolle var også beslutningsmyndighet lagt til barneverntjenesten i fylket og dens administrasjon. Her ble saker utredet og satt på dagsorden, og her foregikk den daglige administrative driften av andrelinjetjenesten.

Statens ansvar og oppgaver

Også før reformen hadde staten, ved statsråden, det generelle overordnede ansvar for barnevernet. I henhold til barnevernloven (§2-3) skulle det statlige ansvaret ivaretas dels av departementet og dels av fylkesmannen. Departementet, det vil si det daværende Barne- og familiedepartementet (BFD) hadde ansvar for lover og forskrifter og for at disse ble praktisert riktig og på en måte som fremmet lovens formål. I tillegg utarbeidet departementet retningslinjer og instruksjoner, og hadde ansvar for å initiere forskning og stille med utdanningstilbud. Fylkesmannen hadde ansvar for å føre tilsyn med barneverndriften i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Denne rollen omfattet både en kontrollfunksjon og en rådgivnings- og veiledningsfunksjon. Fylkesmannen hadde også funksjon som klageinstans i enkelte saker. I tillegg hadde fylkesnemnda, som er et statlig og uavhengig forvaltningsorgan, vedtaksmyndighet i tvangssaker. Fylkesmannens og fylkesnemndas oppgaver er i den nye strukturen uforandret.

3.2.2 Finansiering

Det går fram av St.meld.nr.40 (2001-2002:48) at det var samsvar mellom oppgavefordelingen og den økonomiske ansvarsfordelingen på barnevernfeltet. Fylkeskommunen finansierte etablering og drift av institusjoner, mens kommunen hadde det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjon. I følge normal forvaltningspraksis heter det imidlertid at *”Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):6). I barnevernet er finansieringsansvar lagt til det forvaltningsorgan som har ansvar for oppgaveløsningen, men ikke til det forvaltningsorgan som har beslutningskompetansen/ vedtaksmyndigheten. Under den tidligere organiseringen av barnevernet lå vedtaksmyndighet hos kommunen, mens ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen som kommunens vedtak krevde, lå hos fylkeskommunene. Finansieringsansvar og implikasjoner av dette er noe jeg vil komme tilbake til, da denne finansieringsmodellen også gjelder i dagens organisering. Fagfolk fant det svært overraskende at denne finansieringsmodellen ble videreført etter reformen. Ordningen kan sies å belønne dårlige løsninger, fordi det for kommunene er billigere å sende barn på institusjon enn å iverksette hjemmebaserte tiltak i egen regi.

3.3 Valg av framtidig organisering

3.3.1 Deltakere i prosessen

I prosessen fram mot en reform i barnevernet var det i all hovedsak departementet som var den sentrale aktøren. Departementet var initiativtaker, riktignok etter dialog med lokale og regionale aktører som fylkesmenn, men like fullt eneste samlede organ som hadde mulighet til å ta fatt i utfordringene i barnevernet og komme med lovendringsforslag. Deltakere i utredningsfasen arbeidet enten på oppdrag fra departementet (Befringsutvalget), eller uten faktisk mulighet til å påvirke de endringene som var vedtatt (blant annet aktører fra fylkesbarnevernet).

Befringutvalget⁴ arbeidet uavhengig av departementet, men hadde et sekretariat bestående av departementsansatte. Befringutvalgets arbeid og konklusjoner bygde primært på opplysninger utvalget hadde fått i dialog med fire utvalgte fylkesmenn⁵. Fylkesmennene hadde gitt utvalget opplysninger om situasjonen i barnevernet i fylket sitt, og pekt på området hvor fylkesbarnevernet stod overfor utfordringer. Utvalget jobbet mye ut fra tidligere forskningsarbeider og ut fra bestilte fagnotater, men hadde verken tid eller kapasitet til å gjennomføre egne kvantitative empiriske undersøkelser. Befringutvalgets mandat var bredt og åpent for fortolkninger. Departementet la ingen føringer på hva de ønsket fokus på, og utvalget valgte da å sette fokus primært på faktiske forhold og faglige implikasjoner, da særlig på samordning av fagkompetanse på kommunalt nivå. Dette betyr at utvalget ikke hadde kjennskap til at departementet tidlig hadde klare ønsker om å gjøre barneverntjenesten statlig. Organisering og struktur ble i liten grad berørt, noe som gav BFD muligheten til selv å utarbeide organisatoriske løsninger for barnevernet. De få forslagene til endring i struktur som ble foreslått av Befringutvalget, gikk i retning av å flytte beslutnings- og vedtaks myndighet bort fra de små lokalsamfunnene. Ved å legge flere av kommunenes oppgave til fylkeskommunene, ønsket utvalget å redusere utfordringene for de små kommunale barneverntjenestene. I tillegg ønsket utvalget å gjeninnføre ordningen fra før 1992, med politisk sammensatte barnevernsmønder, hvor kommunepolitikere var involvert i barnevernet. Disse forslagene ble imidlertid ikke videreført i departementets egen utredning, hvor barneverntjenesten i kommunene i svært liten grad er berørt. En årsak til at det ikke ble utredet mulighet for endringer i kommunal oppgavestruktur, hvor små og store kommuner kunne ha ulike oppgaver, kan være at det er komplisert å få politisk enighet om en asymmetrisk oppgavestruktur innen forvaltningsnivåene.

I høringsrunden ble i overkant av 500 instanser kontaktet. Disse var kommuner, fylkeskommuner, fag- og interesseorganisasjoner, barneverninstitusjoner med mer. Høringsinstansene som ble spurt om å ta stilling til fire ulike modeller for framtidig organisering av barnevernet, fikk en mulighet til å ytre sine meninger. Hvorvidt

⁴ Bestående av fagfolk innen blant annet barnevern og spesialpedagogikk, ledet av professor i spesialpedagogikk, Edvard Befring.

⁵ Fylkesmennene fra Oslo og Akershus, Hordaland, Aust-Agder og Troms.

høringsrunden fungerte som en reell kanal for innflytelse er det likevel ikke sagt noe om. Stortingsrepresentantene kan karakteriseres som deltakere i prosessen i kraft av å være lovgivende makt. Det kan likevel hevdes at deres faktiske påvirkning på prosessen var av beskjeden art, på grunn av en lukket aksesstruktur fastlagt av departementet.

Fra vedtaket i Stortinget i februar 2003 til reformen skulle settes ut i livet var det kun ni måneder. Det var en prosjektgruppe som i denne delen av reformen stod for den praktiske gjennomføringen av overføringen fra fylkeskommune til stat, samt å legge grunnlaget for den nye forvaltningsorganisasjonen. Bufetats strateginotat, som setter rammene for etatens virksomhet og mål, ble også utformet av denne prosjektgruppen som var direkte underlagt departementets styring. Prosjektgruppens medlemmer var hentet inn av ledelsen i Barne- og ungdomsavdelingen i BFD. Prosjektgruppen hadde et utøvende mandat, men var underlagt ekspedisjonssjefen i barne- og ungdomsavdelingen, som hadde det overordna ansvar.

Det var først i iverksettelsesdelen av prosessen at fylkeskommunale aktører ble inkludert som deltakere. Fylkespersonalsjefene fikk ansvaret for overføring av personell, mens flere direktører i fylkesbarnevernet ble brukt som ressurspersoner for innhenting av tall og fakta om de ulike fylkesbarnevern. Mer om deltakerstrukturen i de ulike fasene av reformprosessen vil jeg komme tilbake til i analysen av prosessen.

3.3.2 Fire modeller for framtidig organisering av barnevernet

Barne- og familiedepartementet sendte 13. februar 2002 ut et høringsnotat (BFD 2002) med fire alternativer til framtidig organisering av de oppgavene som fylkeskommunene da hadde på barnevern- og familievernområdet. Disse var:

- Fortsatt fylkeskommunalt ansvar (ingen endringer)
- Kommunal overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver.
- En fordeling av fylkeskommunenes oppgaver mellom staten og kommunene.
- Statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver på området og opprettelse av større regionale enheter.

Alternativene var utarbeidet i Barne- og ungdomsavdelingen i BFD. I tråd med St.meld.nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* er det

tre hovedhensyn som skal ligge til grunn når man vurderer oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Disse er hensynet til nasjonale mål, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse, og hensynet til brukerne. Hensynene og de ulike verdiene de rommer, nevnes som noe departementet ville legge til grunn i sin vurdering av framtidig organisering av barnevernet (BFD 2002).

Ingen av alternativene innebar en endring i kommunenes oppgaver eller ansvar. Uansett valg av framtidig organisering skulle kommunen fortsatt være den viktigste aktøren på barnevernområdet, og oppgaver innen omsorg- og behandlingstilbud lagt til de andre forvaltningsnivåene skulle uansett utføres på oppdrag fra den kommunale barneverntjenesten (BFD 2002).

Det ble understreket i høringsnotatet at utredningen av de alternative modellene for organisering av barnevernet måtte ses i sammenheng med overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenester, herunder psykiatri og senere rusmiddelomsorg, til de statlig eide foretakene. Videre kom det fram av høringsnotatet at en medvirkende årsak til at departementet ønsket utredning om organisering på det tidspunktet, var de *”til dels store problemer og utfordringer knyttet til en del av de oppgavene fylkeskommunen har ansvaret for etter gjeldende ansvarsfordeling”* (BFD 2002).

I høringsnotatet oppfordret BFD alle høringsinstansene til å vurdere de fire alternativene og uttale seg om hvilken de så som mest hensiktsmessig. Selv om BFD i notatet ikke eksplisitt tok stilling til hvilken modell de ønsket, kan man se av argumentasjonen hvilken vei vektskåla tippet og hvilken av modellene departementet selv kom til å gå inn for.

Den fylkeskommunale modellen

Den fylkeskommunale modellen innebar en videreføring av ansvarsfordeling mellom kommune, fylkeskommune og staten slik den var, det vil si at barnevernet skulle forbli et fylkeskommunalt ansvar (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):26).

I vurderingen av den fylkeskommunale modellen ble fylkeskommunens plass i forvaltningen diskutert på generelt grunnlag (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):26). I denne debatten har det vært hevdet at det i Norge, med *”bare 4,5 millioner innbyggere”*, ikke er behov for tre forvaltningsnivåer, særlig etter at staten overtok sykehusene.

Stortinget har imidlertid gitt sin tilslutning for at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer. Den nye fylkeskommunen skal være et organ som sikrer utøvelse av lokalpolitisk skjønn, og hovedoppgavene skal dreie seg om organets rolle som regional utviklingsaktør, mens ansvaret innenfor tjenesteytende sektorer skal bygges ned. Dette kommer fram av retningslinjene for ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsorganene⁶, som innebærer at det er kommune og stat som skal være de sentrale produsentene av offentlige tjenester, mens fylkeskommunen skal ivareta funksjonen som regional utviklingsaktør. I høringsnotatet ble det av den grunn uttrykt en bekymring for at barnevernet som tjeneste skulle drukne i fylkeskommunen, og det ble reist spørsmål om fylkeskommunen hadde kapasitet og nok kompetanse til å ivareta det krevende ansvaret på barnevernområdet (BFD 2000). Videre pekes det her til at fordeler med fylkespolitikeres avveininger og prioriteringer mellom ulike sektorer og hensyn er forsvinnende, eller i beste fall mindre relevante, når stadig flere tjenester på helse- og sosialområdet overføres til andre forvaltningsnivåer. I denne sammenheng fremmes også manglende folkelig legitimitet og oppslutning som ankepunkt mot fylkeskommunen som tjenesteprodusent.

Høringsinstansenes syn

19 av de 127 høringsinstansene som i høringsuttalelsen hadde tatt stilling til valg av modell gikk inn for den fylkeskommunale modellen. Åtte av disse var fylkeskommuner og syv var kommuner. De øvrige som gikk inn for et fortsatt fylkeskommunalt ansvar for barnevernets andrelinjetjeneste var blant andre Kommunenes Sentralforbund (KS) og Norsk Helse- og sosiallederlag (NHSL) (Ot.prp.nr.9 (2002-2003): 29-30).

Ikke alle høringsinstansene var enige i departementets beskrivelse av manglene ved fylkesbarnevernet. Flere av kommunene gav tilbakemeldinger om at de var svært fornøyd med den bistanden de hadde fått fra fylkeskommunen. KS gav også sterkt uttrykk for at de var uenige i kritikken mot fylkeskommunen: *”Høringsnotatets negative vurderinger av fylkeskommunens ivaretagelse av barnevernansvaret er uten dekning og dokumentasjon i realitet. Det er en grovt urettferdig nedvurdering av fylkeskommunens innsats.[...]På samme måte er høringsnotatets spekulasjoner om at*

⁶ Jf. St.meld.nr.30 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - En bedre oppgavefordeling, og Innst.S.nr. 307 (2000-2001).

fylkeskommunene heretter "vil rette sin oppmerksomhet mot andre sektorer og utfordringer" udokumenterte påstander." (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):29). Flere av de andre høringsinstansene, og deriblant mange kommuner, var imidlertid helt eller delvis enige i høringsnotatets beskrivelse av manglene i fylkesbarnevernet.

Den kommunale modellen

Den kommunale modellen innebar en overføring av alle fylkeskommunens ansvar på barnevernområdet til kommunal sektor. Da kommunen før reformen allerede var den viktigste aktøren på barnevernområdet, ville en fordel med denne modellen være at den ville gitt en ryddig og oversiktlig struktur med alle funksjoner og ansvar samlet på ett og samme forvaltningsnivå. En slik struktur ville lagt grunnlag for samordning av tiltak mellom etater på kommunalt nivå. Ordningen ville dessuten være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, som sier at et myndighetsorgan som har ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (BFD 2002).

Gjennom St.meld.nr.31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, forpliktet Stortinget seg til å påse at endringer i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene skal bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen. Dette er noe av grunnlaget for at retningslinjer for desentralisering har fått en plass i vurderingen av den kommunale modellen. I denne diskusjonen pekes det i høringsnotatet på at innbyggernes sterke kommunale tilhørighet, behovet for lokale tilpasninger, samt kravet om nærhet og dialog i forvaltningen gjør at kommunen bør stå sentralt i gjennomføringen av viktige samfunnsoppgaver. Disse argumentene, samt lokaldemokratiske hensyn som selvstyre og deltakelse, peker her i retning av den kommunale modellen.

I høringsnotatet ble det påpekt at effektiviseringsgevinster knyttet til desentralisering av myndighet og oppgaver på barnevernområdet, forutsatte tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i kommunen. Mange små kommuner hadde også da høringsnotatet ble skrevet, store problemer med å ivareta sine oppgaver på barnevernområdet, og var avhengig av råd og bistand fra myndighetene på andre forvaltningsnivå (Myrvold og Hovik 2001). I høringsnotatet påpekte departementet at et flertall av kommunene var for små til å etablere og drive barneverninstitusjoner,

med mindre det ble iverksatt omfattende interkommunalt samarbeid. Videre framholdt departementet at mye erfaring tydet på at det var vanskelig å etablere og vedlikeholde gode systemer for interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur, kjennetegnet av et stort antall små kommuner, mente departementet det var grunn til å sette spørsmålsteget ved den kommunale modellens egnethet.

Høringsinstansenes syn

Det var kun 11 høringsinstanser som gikk inn for den kommunale modellen (Ot.prp.nr.9 (2002-2003): 32). Blant disse 11 var 7 kommuner, og da særsilt store kommuner som Oslo, Bergen, Bærum og Drammen. Disse argumenterte for at et samlet ansvar for barnevernet i primærkommunen ville sikre lokaldemokratiske verdier, tilrettelegge for utbredt samarbeid mellom helse- og sosialetater, samt gi en ryddig finansiell struktur i sektoren (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):32). Et flertall av høringsinstansene gikk imidlertid imot denne modellen. Dette fordi de mente at det ikke ville være mulig for de små og mellomstore kommunene å overta ansvaret som fylkeskommunene tidligere hadde. Flere av de som gikk i mot modellen var også av den oppfatning at interkommunalt samarbeid hadde vist seg vanskelig på grunn av ulike interesser og ulikt befolkningsgrunnlag.

Ansvarsdelingsmodellen

Departementet beskrev i høringsnotatet også en modell hvor det fylkeskommunale ansvaret på barnevernområdet skulle fordeles mellom stat og kommune. Under denne modellen ble det lagt fram to ulike alternativer for hvilke skillelinjer ansvarsfordelingen skulle trekkes etter. Enten et skille mellom omsorg og behandling, eller et skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak (BFD 2002). Jeg velger å ikke gå nærmere inn på denne modellen da en forklaring av ansvarsfordeling ville krevd en grundig gjennomgang av diverse tiltak og fagspesifikke ordninger innen barnevernsfaget.

Høringsinstansenes syn

Bare 10 av de 127 høringsinstansene gikk inn for ansvarsdelingsmodellen. Åtte av disse var kommuner. Blant de som gikk inn for modellen, rådet ulike oppfatninger og meninger om hvordan ansvarsfordelingen burde sett ut. Langt de fleste av

høringsinstansene frarådet en organisering av barnevernet etter ansvarsdelingsmodellen. Kommunenes Sentralforbund er en av disse: *”Modellen vil gi en urasjonell og ineffektiv drift. Denne modellen vil i ennå større grad enn noen av de øvrige modellene splitte opp ansvaret for tjenestene. Modellen gir unødvendig kompliserte og uklare løsninger for kommunene og barnevernets klienter”* (Kommunenes Sentralforbund 2002).

Også Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere gikk i mot ansvarsdelingsmodellen, og mente følgende om den: *”[De skillene i ansvarsfordeling som foreslås] er ikke hensiktsmessig og lite i tråd med de reelle problemene barn og unge skal hjelpes med.”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):36).

Den statlige modellen

Den statlige modellen er den som ble valgt som modell for organisering av barnevernet. Modellen innebærer en samlet overføring av det fylkeskommunale sektoransvaret på barnevernområdet til staten. I høringsnotatet (BFD 2002) pekes det på at forvaltningsstrukturen blir enklere i denne modellen gjennom en klarere arbeids- og rolledeling mellom stat og kommune. Staten har i denne modellen et helhetlig ansvar for å bistå kommunene i plassering av barn utenfor hjemmet, samt rekruttering av fosterhjem.

Det påpekes i høringsnotatet at statlige myndigheter har gode forutsetninger for og virkemidler til å ivareta og videreutvikle barnevernet. Andre argumenter som ble brukt for den statlige modellen, vil jeg komme tilbake til i avsnittet om bakgrunn for reformen. Disse omhandler prinsippet om likeverdig tjenestetilbud i hele landet, bedre tilrettelegging for samarbeid med tilgrensende tjenester, bedre tilsyn og bedre økonomisk og faglig styring av barnevernet. Argumenter som taler *mot* denne reformen, identifiseres som de samme argumentene som taler for den kommunale modellen, og omhandler lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse. I tillegg nevnes det kort i høringsnotatet at en statlig overtakelse innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp. Dette bruddet utgjør en finansiell utfordring ved at det er kommunene som gjør vedtak om institusjonsplassering, mens det er det statlige barnevernet som finansierer og drifter dette.

Høringsinstansenes syn

87 høringsinstanser gikk inn for den statlige modellen. Av disse 87 var 34 kommuner, åtte fylkeskommuner og 11 fylkesmenn. I tillegg gikk ni fagorganisasjoner og interesseorganisasjoner inn for den statlige modellen. Bakgrunnen for disse instansenes valg av modell ligger primært i ønsket om å sikre et likeverdig og tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i hele landet. Asker kommune uttaler: *”Vi mener at staten med sine styringsmuligheter har bedre mulighet for å etablere et likeverdig og ikke minst differensiert nok tiltaksapparat i hele landet”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):37). Hol kommune uttaler: *”Det er den statlige modellen som virker som den beste løsningen av de fire. Argumentasjonen for denne modellen virker troverdig, samtidig som lokalsamfunnet vil kunne ha større trygghet for at det faglige tilbudet ville være tilsvarende i alle landets kommuner.”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):37).

Enkelte peker på at mange barn som mottar hjelp fra barneverntjenesten også har behov for bistand fra spesialisthelsetjenesten, og da spesielt barne- og ungdomspsykiatrien. Dette gjør samarbeid mellom de ulike tjenestene nødvendig, og det hevdes at et slikt samarbeid best kan ivaretas hvis tjenestene ligger på samme forvaltningsnivå og har lik geografisk inndeling.

Motstand mot den statlige modellen rettes også fra høringsinstansenes side mot tap av lokaldemokratiske verdier: *”[Fylkesmannen i Vestfold] mener den statlige modellen, slik den fremstår, vil øke avstanden til den kommunale barneverntjenesten og vanskeliggjøre det tette samarbeidet i enkeltsakene som må utøves mellom kommune og den instans som er tiltaksansvarlig. [Modellen] vil heller ikke sikre et tettere og mer forpliktende samarbeid med spesialisthelsetjenesten”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):39).

3.3.3 Valg av organisering

Lovendringsforslaget fra regjeringen Bondevik II, ble enstemmig vedtatt i Odelstinget 11. februar 2003. Endringene innebar en statliggjøring av fylkeskommunens ansvar på barnevernområdet, noe som gav en organisering av barnevernet på to forvaltningsnivåer. Det statlige barnevernet skulle organiseres i en forvaltningsorganisasjon under BFD, og ha ansvaret for myndighetsutøvelse og

daglig ledelse av andrelinjetjenesten i barnevernet. Lovendringen innebar derfor en opprettelse av en etat, som styres av et sentralt direktorat. Styring og ledelse av den underliggende etaten blir framsatt som direktoratets kjerneoppgaver.

Forslaget fra regjeringen inneholdt videre en endring som innebar at regionale statlige enheter skulle overta fylkeskommunenes tidligere ansvar for andrelinjetjenesten. Geografisk inndeling av de regionale enhetene ble ikke lovfestet. Det ble tillagt regjeringen å dele landet inn i regioner, det vil si bestemme antall regionale enheter og hvor de geografiske grensene skal trekkes. Lokalisering av regionale styringsenheter er ikke et tema som behandles i Ot.prp.nr.9, men også her ble beslutningsmyndigheten lagt til regjeringen.

Nærmere om den valgte organiseringen

*”De statlige barnevernmyndighetene er inndelt i et sentral nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.”*⁷ Det sentrale nivået i det statlige barnevernet er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Det regionale nivået representeres av de fem regionkontorene og de underliggende fagteam. Fylkesmannen er den statlige barnevernmyndighet på fylkesnivå, og har som funksjon å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunene og i offentlige og private institusjoner. De statlig eide barneverninstitusjonene er statlig myndighet på lokalt nivå.

Bufdir

Bufdir har ansvaret for kompetanseutvikling, fag- og kvalitetsutvikling i regionene, samt fordeling og samordning av etatens ressurser. Direktoratet har som kjerneoppgave å styre og lede den underliggende virksomheten både på barnevern- og på familievernområdet.

I høringsnotatet argumenterte BFD for at virksomheten burde organiseres som et forvaltningsorgan. Forvaltningsmodellen innebærer at etaten styres av et sentralt direktorat som er direkte underlagt departementet. Gjennom en slik organisering skal staten ha både det økonomiske og politiske ansvaret for driften. Bakgrunnen for ønsket om en forvaltningsmodell framfor en foretaksmodell ligger i ønsket om

⁷ §2-2 i Lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

mulighet for politisk og økonomisk styring av feltet. Særlig på grunn av de utfordringene som preget fylkesbarnevernet, så departementet et behov for ”*målrettet og overordnet politisk styring av virksomheten*” (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):45). Muligheten for ”*politisk styring av alle sider ved virksomheten*” ble her sett som en viktig forutsetning for at virksomheten skulle sikres nødvendig legitimitet i befolkningen (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):48). Det er i den nye organiseringen lagt bedre til rette for nasjonal politisk styring. Hvorvidt statliggjøringen og forvaltningsmodellen faktisk fører til bedre mulighet for politisk styring generelt sett er dermed ikke sagt, da den politiske styringen fylkeskommunene utøvde nå er borte.

Den eneste løsningen med organisering i foretaksmodell som ble diskutert før reformen, var muligheten til å samlokalisere barnevernet med barne- og ungdomspsykiatri innen de statlige helseforetakene. Av Ot.prp.nr.9 (2002-2003:45) kommer det imidlertid fram at dette etter departementets oppfatning ikke er ønskelig eller realistisk, verken fra et helsepolitisk eller et barne- og familiepolitisk ståsted.

I BFD var oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene på barnevernfeltet et tema som var tatt opp på et relativt tidlig stadium. Dette er særlig tilfelle når man ser det i forhold til Helsereformen som ble sagt å være noe av årsaken til at reform var nødvendig. Lov om helseforetak ble vedtatt i Stortinget sommeren 2001 og satt ut i livet 1. januar 2002. På dette tidspunktet var prosessen i barnevernreformen ikke engang kommet til høringsrunden. Ønskene innad i departementet om å gjøre endringer i organiseringen av barnevernet eksisterte likevel lenge i forkant av Helsereformen. Etter at Befringutvalgets rapport ble publisert i 2000 gikk det nesten to år før høringsnotatet fra BFD ble sendt ut. Årsaken til dette var at BFD ønsket å vente med å komme med forslagene til endringer i barnevernet til Helsereformen var iverksatt, og negative effekter for barne- og ungdomspsykiatrien var kommet til syne. Dette fordi man i departementet ikke ønsket at barneverntjenestene skulle legges inn under helseforetakene, da man fryktet at barnevernet som tjeneste ville risikere å tape kampen om ressursene blant de andre og tyngre tjenestene innen foretaket.

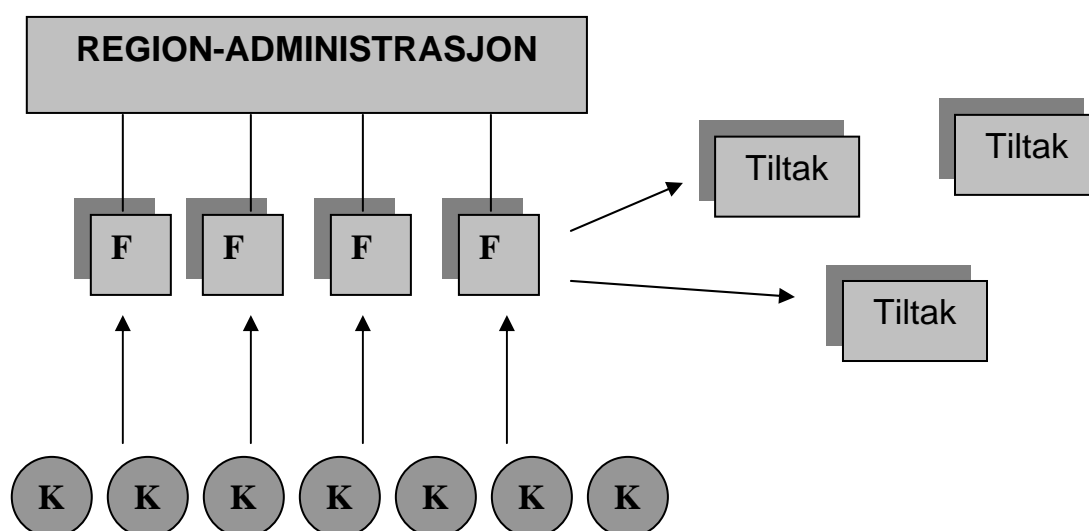
Fem regioner

Fem regioner overtok med reformen fylkeskommunens utøvende ansvar og oppgaver på barnevernområdet. Regionenes kjerneoppgaver er knyttet til styring, planlegging

og ledelse av tjenestetilbudet innenfor sine geografiske områder (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):50). Den statlige regionale myndigheten skal på oppfordring fra kommunene bistå barneverntjenesten i kommunen. Dette gjelder primært plassering av barn utenfor hjemmet, og regionene må derfor til enhver tid ha oversikt over alle ledige institusjonsplasser i regionen, samt sørge for at det er tilgjengelige fosterhjem.

Overgangen fra 19 fylkeskommuner med hver sine barnevernadministrasjoner, til 5 administrative statlige regioner, representerer en sentralisering og en horisontal despesialisering etter det geografiske prinsippet. Gjennom opprettelsen av fagteam innen hver region innebærer reformen samtidig en desentralisering og en økt vertikal spesialisering. Fagteamene er kontaktpunkt mellom kommunene og det statlige barnevernet.

Fagteamene skal arbeide nært sammen med det kommunale barnevernet og andre kommunale tjenester for barn, ungdom og familier. Det er til sammen 26 fagteam i Bufetat, og disse er tverrfaglig sammensatt med barnevernfaglig, psykologisk og pedagogisk kompetanse, noe som skal sikre faglig bredde i arbeidet. Regionkontorene i hver region har ansvaret for fagteamene og det arbeid som gjøres der. I en bestiller-utfører-modell er det fagteamene som på oppdrag fra kommunene bestiller de tjenester som institusjoner (og fosterhjem) utfører.



Figur 3.1: Fagteamene (F) er underlagt regionadministrasjonen og jobber inn mot kommunene (K) og bistår de i plassering av barn i tiltak utenfor hjemmet.

I Ot.prp.nr.9 (2002-2003) presenteres modellen imidlertid noe ufullstendig relativt til hvordan den organisatoriske løsningen ved iverksetting så ut. Lovendringsforslaget inneholdt ikke noe konkret forslag til hvordan regionenes desentraliserte tiltak mot kommunene skulle organiseres. Kontaktpunktene lokalt i regionene ble i lovforslaget foreslått organisert gjennom bygging av ressursentra og kompetanseheving ved enkelte av regionens institusjoner, eller gjennom ”*en form for regional desentralisering*” (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):51). Organiseringen med faglig kompetanse i fagteam plassert rundt om i distriktet i regionen lå altså ikke klart da loven ble vedtatt.

Finansiering

Den økonomiske ansvarsfordelingen er etter reformen endret i samsvar med endringene i oppgavefordelingen. Dette innebærer at problematikken med at kommunen vedtar og at myndigheten med ansvar for andrelinjetjenesten har finansieringsansvaret, videreføres i den nye organiseringen. Det er altså fortsatt den kommunale barneverntjenesten som legger mye av premissene for de statlige tjenestene, da det er i kommunen det treffes vedtak eller tas initiativ til at fylkesnemnda skal treffe vedtak. For å unngå uheldige vridningseffekter⁸ av denne ordningen har man et delt finansieringsansvar som innebærer at kommunene betaler en egenandel ved vedtak om institusjonsplass for et barn. Egenandelen er på 23.000 kr pr. måned, og skal bidra til at kostnaden med institusjonsplassering ikke er lavere enn å iverksette nærmiljøbaserte tiltak i egen regi.

Et annet virkemiddel for å unngå at kommunene gjør vedtak om institusjonsplassering med feil motivasjon, er at fagteamene nå arbeider tett inn mot kommunene. Fagteamene veileder og kan også diskutere vedtak med den kommunale barneverntjenesten. I denne sammenheng har det i enkelte tilfeller oppstått konfliktflater mellom kommune og fagteam. Dette vil jeg utdype i effektkapitlet.

⁸ En vridningseffekt kan her være at kommunen vedtar institusjonsplassering uten at det nødvendigvis er best for barnet, men fordi det lønner seg økonomisk for kommunen å vedta tiltak de ikke selv har ansvaret for.

3.3.4 Valg av geografisk inndeling

I vurderingen av antall regioner og den geografiske inndelingen av disse, la departementet til grunn at befolkningsgrunnlaget i hver region måtte være tilstrekkelig stort til at man i hver region kunne bygge ut et godt tiltaksapparat (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):50). De nye regionene måtte dekke områder som gav muligheter for å bygge gode og differensierte institusjonstilbud tilpasset klientgrunnlaget, noe fylkeskommunene i følge departementet ikke hadde oppnådd.

Valg av regional geografisk inndeling hvilte likevel primært på argumentet om et behov for bredere samarbeid med tilgrensende tjenester (BFD 2002). Geografisk inndeling lik de regionale helseforetakene ble valgt for å legge bedre til rette for samarbeid mellom barnevernet og enkelte av spesialisthelsetjenestene.

I debatten om valg av geografisk inndeling ble det fra flere hold understreket at enkelte hensyn taler for flere enn fem regionale enheter. Spesielt ble det uttrykt en bekymring for hvordan de store geografiske avstandene i de tre nordligste fylkene kunne komme til å påvike arbeidet. Forskjellen i befolkningsgrunnlaget i Øst og de øvrige regionene kunne også tale for en oppdeling i flere regioner (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):51).

I forbindelse med regioninndelingen ble det i følge Ot.prp.nr.9 (2002-2003:55) vektlagt av flere høringsinstanser at det var avgjørende at avstanden mellom de statlige regionene og kommunene ikke ble for stor. Det ble her understreket at nærhet og dialog mellom instansene er avgjørende for å kunne tilpasse tiltaksapparatet til lokale behov. Norsk barnevernsamband uttaler: *”Dersom det etableres fem regionale kontorer, vil demografiske og geografiske forhold tilsi at avstanden mellom det regionale kontoret og kommunene blir bekymringsfull lang i noen fylker”* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):53).

Når det gjelder lokalisering av de regionale administrative enhetene blir ikke dette omtalt verken i høringsnotatet eller i Odelstingsproposisjonen. Kun i St.meld.nr.40 (2001-2002:89) blir lokalisering nevnt: *”...fem regionale einingar, lokalisert same staden som dei regionale helseforetaka...”*. En lokalisering samme sted som de regionale helseforetakene blir altså nevnt, men så trekt tilbake i det

påfølgende lovforslaget. Bestemmelser om lokalisering ble gjort i regjeringen. De regionale enhetene er nå lokalisert slik:

- Region Nord: Alta
- Region Midt: Trondheim
- Region Vest: Bergen
- Region Sør: Tønsberg
- Region Øst: Oslo

Dette betyr at lokaliseringen avviker fra de regionale helseforetakenes lokalisering i samtlige av de fem regionene⁹. Det argumenteres for at de store byene er naturlige sentra og møtesteder for det omkringliggende distriktet. Hensiktsmessigheten av å legge regionkontor til Oslo og Trondheim kan det imidlertid settes spørsmålsteget ved, da disse byene ikke omfattes av det statlige regionale barnevernet, men på forsøksbasis driver egne barneverntjenester.

Forhandling om regionalisering innad i regjeringen dreide seg ikke så mye om den regionale inndelingen som sådan, men om lokalisering av de regionale styringsenhetene. BFDs forslag i regjeringen var dannet på faglig bakgrunn og innebar en samlokalisering med helseforetakenes regionkontor. Etter forhandlinger i regjeringen måtte imidlertid BFDs forslag vike for regionalpolitiske hensyn. Hvilke avveininger som ble gjort og hvilke hensyn som ble tatt i rundene innad i regjeringen, er det dessverre ikke mulig å si noe om da dette foregikk i lukkede forhandlinger. Det er likevel ingen hemmelighet at noen av diskusjonene i regjeringen omhandlet avveininger i forhold til distrikts- og regionalpolitiske vurderinger. Regjeringen ville være forsiktig med å legge barnevernets regionkontor på samme sted som helseforetakene, da dette kunne legge føringer på, eller låse, en eventuell framtidig struktur for regionhovedsteder. Muligheten for at lik regional inndeling som helseforetakene¹⁰ kan legge føringer på framtidig regioninndeling, var det derimot ingen som nevnte som en problemstilling. I den grad regjeringen kan sies å ha tatt distriktpolitiske hensyn i lokaliseringen av regionkontor, gjelder dette kun for plasseringen av regionkontoret i Region Nord (Alta) og til dels for Region Sør (Tønsberg).

⁹ De regionale helseforetakene har sine administrative enheter lokalisert i Bodø, Stjørdal, Stavanger, Skien og Hamar.

¹⁰ Som også er lik Statens Vegvesens regioner.

De tema som i særlig grad var gjenstand for debatt i Stortinget, var knytta til regioninndeling, lokalisering av regionkontor og politisk forankring av det regionale nivå. Et flertall i komiteen uttalte at en regioninndeling lik helseregionene ikke var ønskelig, fordi region Nord var for stor geografisk, og fordi region Øst var for folketett. Flere representanter framholdt at det var ønskelig å dele den nordligste delen av landet i to regioner, med ett regionkontor lokalisert i Alta og ett i Bodø.

Komiteens flertall, bestående av AP, FrP, SV og SP, var enige i at barnevernet på regionalt nivå burde ha en politisk forankring. Også gjennom høringsrunden kom det fram en bred bekymring for det lave politiske engasjementet i barnevernet. I diskusjonen i Odelstinget ble det derfor tatt opp at politisk engasjement burde oppmuntres og legges til rette for både på det kommunale og det regionale nivå. Forslaget fra flertallet i komiteen gikk ut på at hver region skulle ha et råd bestående av representanter fra hvert fylke, samt tverrfaglige representanter. SPs representant påpekte i denne sammenheng at det var et paradoks at man i Stortingsmeldingen understreket behovet for lokaldemokratisk forankring og ansvar i det kommunale barnevernet, man at man så foreslo å fjerne den lokalpolitiske forankringen i det regionale nivået. Dette forslaget førte imidlertid ikke fram i avstemningen i Odelstinget, etter at statsråden påpekte at det ikke ville være mulig å knytte et politisk forankret råd til regionalt statlig forvaltningsorgan, da dette verken ville hatt økonomisk eller politisk ansvar.

Utover de ovennevnte diskusjoner var regionaliseringsaspektet av reformen et relativt lite diskutert og lite omstridt aspekt ved reformen. På det tidspunkt endringene i barnevernet ble behandlet og vedtatt, var det i samfunnet for øvrig en debatt om regioninndeling og muligheten for et nytt regionalt politisk administrativt forvaltningsnivå som kunne erstatte fylkeskommunen. Med disse temaene i de politiske omgivelsene skulle en forventet at det i forbindelse med regionaliseringen innen barnevernet ble utløst en prinsipiell debatt om regionalisering. En slik debatt om regionalisering av statlige forvaltningsorgan var imidlertid fraværende i både departementet og i Stortinget.

3.4 Bakgrunnen for og målet med endringene

3.4.1 Bakgrunn og mål

I kapittel 2 ble en virkemiddelmodell for barnevernreformen presentert. En slik modell viser hvordan bestemte endringer i organisasjonsstruktur er ment å føre til endringer som muliggjør oppnåelse av fastsatte mål. Hver av de uavhengige variablene i modellen fungerer som virkemiddel for å oppnå disse målene. Begrunnelsene for å gjennomføre reformen har basis i de målene man har for virksomheten. Det kan i barnevernreformen skilles mellom to ulike bakgrunner for reformen: ideologisk/ verdimessig og strukturell. Ut fra denne inndelingen kan man sortere mål for reform under de to begrunnelsene:

- **Ideologisk og verdimessig bakgrunn:**
 - Nasjonalt likeverd
 - Bedre faglig styring
 - Bedre økonomistyring
 - Bedre tilsyn
- **Strukturell bakgrunn:**
 - Samarbeid med tilgrensende tjenester etter Helsereformen

Skillet mellom ideologisk og strukturell bakgrunn for reform kan også knyttes til hvilke virkemidler som er valgt for å oppnå målene. De ideologiske eller verdimessige målene er bakgrunn for den delen av reformen som kan kalles statliggjøring, mens de strukturelle målene var tenkt oppnådd gjennom en regionalisering. Unntaket fra denne inndelingen er målet om bedre tilsyn. Tilsynsansvaret ligger fortsatt hos fylkesmannen, og virkemidlet for å oppnå bedre tilsyn er kun nye forskrifter og ingen strukturelle endringer. Tabellen nedenfor gir en oversikt over målene for reformen (bakgrunnen for å gjennomføre endringene) og midlene som ble brukt for å oppnå målene. Virkemidlene statliggjøring og regionalisering representerer henholdsvis de uavhengige variablene formell normativ struktur og fysisk struktur. Den statlige overtakelsen av barnevernets andrelinjetjeneste utgjør en endring i formell struktur ved at ansvar for og utføring av disse tjenestene er flyttet opp et forvaltningsnivå og inn i en ny organisasjonsstruktur

i Bufetat. Regionaliseringen innebærer, i tillegg til en endring i formell struktur, en endringen i fysisk struktur. I tillegg er den uavhengige variabelen demografi brukt som virkemiddel for å oppnå målet om bedre faglig styring.

Mål	Virkemiddel
Ideologisk og verdimessig bakgrunn:	
Nasjonalt likeverd	Statliggjøring, sentral styring
Bedre økonomistyring	Statliggjøring, sentral styring
Bedre faglig styring	Statliggjøring, sentral styring
Bedre tilsyn	Ingen strukturelle endringer, men nye forskrifter
Strukturell bakgrunn:	
Samarbeid	Regionalisering

Tabell 3.1: Oversikt over mål og virkemiddel for barnevernreformen.

3.4.2 Ideologisk og verdimessig bakgrunn for reformen

Bakgrunnen for statliggjøringen har sammenheng med flere forhold. Gjennom Befringutvalgets arbeid og etter høringsrunden mente departementet å ha kartlagt stor variasjon i barneverntjenestene som landets fylkeskommuner tilbød. Den store variasjonen i standarden gav svært ulik kvalitet på tjenestene gitt til barn og unge i landet. Flere av høringsinstansene, særlig kommunene, hadde også uttrykt misnøye med den faglige bistanden fylkeskommunene kunne tilby. I tillegg ble det meldt bekymring over budsjettøkningene i fylkesbarnevernet.

På bakgrunn av blant annet disse forholdene kommer særlig fire mål for statliggjøringen til syne. Disse er nasjonal likhet, bedre faglig styring, bedre økonomistyring og bedre tilsyn. Disse målene er av ideologisk / verdimessig karakter. I kraft av å være normative verdier sier de noe om hvilke verdier man ønsker skal være sentrale i driften av barnevernet som forvaltningsorgan.

Nasjonalt likeverd

Departementet viste forut for reformen til de problemene og utfordringene som var knyttet til barnevernoppavene fylkeskommunene hadde ansvar for. Dette gjaldt særlig ansvaret for barneverninstitusjoner, hvor tilbudet i mange fylker var

mangelfullt med hensyn både til antall plasser og kvaliteten på tilbudet. Responsen fra høringsinstansene gav også et inntrykk av at fylkeskommunen ikke hadde klart å bygge ut et tilstrekkelig stort og differensiert tiltaksapparat, og at forskjellene på tvers av fylkesgrensene var store. I enhetsstaten Norge har en av verdiene i forvaltningen vært en lik nasjonal standard som garanterer borgene de samme velferdstjenestene (Christensen 2003a:165). I stortingsmeldingen ble det understreket at den statlige modellen var den eneste måten man kunne sikre et helhetlig og likeverdig tilbud i hele landet på (St.meld.nr.40 (2001-2002):88). Bufdirs koordinering og overordna styring skal gjennom instruksjer og forskrifter sørge for at de underlagte regionkontorene har like tjenestetilbud på barnevernområdet.

Faglig styring og utvikling

Målet om å oppnå bedre faglig styring av barnevernet har dels bakgrunn i ulik faglig utvikling blant fylkene, og dels i kommunenes misnøye med den faglige bistanden fylkesbarnevernet kunne tilby (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):27).

Før reformen ble det hevdet at det fylkeskommunale barnevernet ble drevet på 19 ulike måter med hensyn til faglig fokus og prioriteringer. Fylkeskommunene tok i ulik grad i bruk nye metoder og fulgte i ulik grad med på den faglige utviklingen innenfor feltet. Barne- og familiedepartementet iverksatte opplæring i bruk av noen nye metoder, men kunne ikke pålegge noen fylkeskommuner å ta disse i bruk. Målet om "ett barnevern" i Norge skal på dette området nås ved statlig sentral styring og dermed mulighet til å instruere nedover i systemet om bruk av felles metoder.

En av funksjonene til fylkesbarnevernet var å bistå den kommunale barneverntjenesten etter anmodning fra kommunene. Slik bistand skulle bestå av kvalifisert veiledning for å finne fram til egnede tiltak for hvert enkelt barn. I høringsnotatet (BFD 2002) skiver departementet *"det er liten tvil om at det er mangler ved fylkeskommunens bistand til kommunene. Dette skyldes både et for dårlig utbygget tiltaksapparat og mangelfull kunnskap om og oppfølging av de tilbudene som finnes"*. Målet om å bedre den faglige bistanden til kommunene skal nås gjennom endring i alle de tre uavhengige variablene. Den formelle strukturen er endret slik at ansvaret for bistand og veiledning av kommunene er et statlig ansvar. Sentrale retningslinjer for hvordan denne tjenesten skal ytes og utøves, skal bidra

også til å utvikle større grad av nasjonal likhet. Videre skal faglig bistand til kommunene bedres ved at den fysiske strukturen er endret. Oppretting av fagteam i hver region skal nå bringe kompetansen nærmere kommunene. Fagteamene skal gjennomgå samme opplæring. Ved sentral styring fra departementet og direktoratet, gjennom de regionale administrative enhetene, skal fagteamene yte samme bistand i hele landet. Den tredje variabelen, demografi, har i barnevernreformen også blitt endret. En tyngre satsning på fag er gjennomført i form av ansettelse av folk med barnevernfaglig utdanning og kompetanse.

Økonomistyring

I Bufetats strategidokument (BFD 2003) ble utgiftsøkningen i den fylkeskommunale barneverntjenesten karakterisert som alarmerende. Med en utgiftsøkning på 7-8% årlig, ble barnevernbudsjettene i følge BFD så store at de skapte alvorlige konsekvenser for de fylkeskommunale budsjettene. En hovedårsak til de store utgiftene var utstrakt bruk av private institusjoner, samt at det i enkelte fylker var en relativt stor andel av tiltakene som var akutttiltak (Ot.prp.nr.9 (2002-2003)). Veksten i utgifter til det fylkeskommunale barnevernet må imidlertid ses i sammenheng med kommunenes utgifter til barnevernet. Jo mer velfungerende og jo mer ressurser som brukes på barnevern i en kommune, desto større utgifter vil også andrelinjetjenesten i barnevernet ha. Dette fordi et velfungerende barnevern i kommunen vil avdekke flere tilfeller av barn som trenger hjelp, og dermed også trenger tjenester fra andrelinjetjenesten. Denne korrelasjonen mellom et godt kommunalt barnevern og ressursbehovet i andrelinjetjenesten er imidlertid et lite belyst tema. Videre var økonomisk planlegging innen fylkesbarnevernet vanskeliggjort av at man ikke hadde mulighet til å forutse eller kontrollere klienttilveksten. Rettighetslovgivningen på feltet gjorde at det var umulig for lokalpolitiske organ å velge å nedprioritere barnevernet. De to sistnevnte problemområdene står ved lag i den nye organiseringen, noe jeg vil komme tilbake til i forbindelse med vurderingen av effekter av reformen.

Organisering etter en forvaltningsmodell er virkemidlet som skal gjøre det mulig å drive politisk og økonomisk styring av virksomheten. Bedre økonomisk styring på barnevernfeltet skal altså oppnås gjennom økonomisk og budsjettmessig styring fra sentralt hold ved direktoratet.

Tilsyn og kontroll

Grunnet mangelen på et godt og differensiert institusjonstilbud i det fylkeskommunale barnevernet, vokste det før reformen fram en rekke private barneverninstitusjoner. Disse tiltakene ble drevet på kommersiell basis av private aktører og finansieringen skjedde ved at fylkeskommunen kjøpte enkeltplasser. Disse institusjonene utgjorde et godt supplement til de offentlige institusjonene, men det eksisterte ingen godkjenningsordninger som kunne kvalitetssikre de.

Målet om å bedre tilsyn og kontroll i barnevernet er ikke forsøkt nådd gjennom strukturelle endringer. I stedet er det opprettet to forskrifter¹¹. Godkjenningsforskriften skal fungere som prosedyre for å godkjenne private og kommunale institusjoner. Kvalitetsforskriften gjelder kvalitetssikring av institusjoners faglige innhold, og gjelder også for statlige barneverninstitusjoner. Godkjenning av institusjoner gjøres av de regionale myndighetene, men tilsynsfunksjonen ligger hos fylkesmannen. I tillegg til forskriftene er det gjort små endringer i tilsynsordningene hos fylkesmannen, samt opprettet systemer for internkontroll i kommunene. Grepene som er gjort for å gi bedre tilsyn og kontroll kunne imidlertid vært gjort uten de strukturelle endringene i reformen, og videre i studien vil jeg derfor ikke vie oppmerksomhet til dette aspektet ved reformen.

3.4.3 Strukturell bakgrunn for reformen

Av St.meld.nr.40 (2001-2002) går det fram at noe av årsaken til at departementet utredet spørsmålet om den framtidige organiseringen av barneverntjenestene, blant annet lå i at andre omfattende reformer hadde ført til endrede rammevilkår for barneverntjenestene. Det vises her til Helsereformen, og da særlig at ansvaret for spesialisthelsetjenester, og herunder barne- og ungdomspsykiatri og rusmiddelomsorg, ble overført fra fylkeskommunene til de statlig eide helseforetakene.

Samarbeid med tilgrensende tjenester

Den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenestene reiste spørsmålet om hvordan samarbeidet mellom barnevernet og spesialisthelsetjenesten, og sa særlig Barne- og

¹¹ Forskrift om godkjenning av institusjoner og Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner

ungdomspsykiatri (BUP), skulle videreføres og videreutvikles. Helsereformen vanskeliggjorde samarbeidet mellom barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og rusmiddelomsorgen (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):26).

Samarbeidet mellom barnevernet og BUP var i flere fylker godt utviklet og velfungerende i forkant av Helsereformen, men mye av samarbeidsmønstrene og samarbeidsrutinene gikk tapt etter at BUP ble en del av de regionale helseforetakene. Befringutvalget viste i NOU 2000:12 til at det også i forkant av Helsereformen var varierende forholdt i de ulike fylkeskommune når det gjaldt samarbeid med tilgrensende tjenester som psykisk helsevern og rusmiddelomsorgen. Ulike organisatoriske innretninger i fylkeskommune og ulike kulturer for samarbeid hadde lagt ulikt grunnlag for samarbeid og koordinering. I de fylkene hvor det også *før* Helsereformen var et lite utviklet samarbeid mellom tjenestene, ble det hevdet at forholdene for samarbeid ble desto verre etter at tjenestene ble lagt til forskjellige forvaltningsnivå.

Den strukturelle bakgrunnen for barnevernreformen kan derfor sies å være Helsereformen og de implikasjonene den hadde for det fylkeskommunale barnevernet. Målet om bedre samarbeid med blant annet BUP, var derfor den viktigste grunnen til regionaliseringen og til at en regional inndeling lik helseregionene ble valgt. I tillegg ønsket man å oppnå en effektivisering og innsparing i den administrative delen av tjenesten ved å redusere antall regionale styringsenheter fra 19 til 5.

4 Prosessen mot reform

4.1 Prosessanalyse av barnevernreformen

Ved hjelp av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene vil jeg i denne delen av oppgaven se nærmere på reformprosessen som ledet frem til dagens organisering av andrelinjetjenesten i barnevernet. Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet på endring vil jeg her vise hvilke formelle strukturer i BFD som la grunnlaget for hvem som deltok i prosessen, deres målsetninger og prioriteringer, og hvilke forutsetninger de deltok under. I den instrumentelle prosessanalysen skiller jeg mellom en hierarkisk orientert variant av det instrumentelle perspektivet, hvor ledelsen i departementet anses som de som styrte prosessen, og en forhandlingsvariant, hvor det antas at flere aktører var involvert i og avgjørende for prosessen og utfallet av reformen. Med et kulturperspektiv vil jeg deretter vise hvordan organisasjonskultur og interne normer kan ha hatt innvirkning på reformprosessen. Til slutt benytter jeg et myteperspektiv til å diskutere i hvilken grad reformen og elementer av den er et resultat av organisasjonsmessige trender og myter i omgivelsene.

4.2 Prosessen i et instrumentelt perspektiv

4.2.1 Hierarkisk instrumentalitet

Reformprosessen i barnevernreformen ble i tråd med det hierarkisk orienterte perspektivet primært drevet fram av departementet. Dette fordi det utover departementet, før reformen ikke eksisterte en enhetlig og nasjonalt ansvarlig organisasjon på barnevernfeltet. Aktivering av deltakere skjedde derav innen BFDs Barne- og ungdomsavdeling, og det var den politiske og administrative ledelsen i BFD generelt og ledelsen i Barne- og ungdomsavdelingen spesielt, som styrte reformen ovenfra. Kontrollen med deltaker- og aksessstrukturen i prosessen lå dermed der. Strukturendringene var begrunnet i bestemte problem- og målformuleringer som

var bakgrunnen for at reformen ble initiert. På dette grunnlag kan det hevdes at organisasjonstenkningen i BFD var preget av en instrumentell tankegang.

Problem- og målformulering

I de påfølgende avsnitt vil jeg vise de problem- og målformuleringer som sprang ut fra departementet, først i forhold til endringene i oppgavefordeling og deretter i forhold til den nye regionale strukturen. Først kan det imidlertid være nyttig å forsøke å spørre hvilken analyse- og handlingskapasitet den politiske og administrative ledelsen i BFD hadde.

Ut fra forutsetningen om begrenset rasjonalitet kan prosessen mot problem- og målformulering beskrives av ledelsens kostnader og vansker med å skaffe informasjon om faktisk tilstand i barnevernet og om konsekvenser av ulike løsningsforslag (Christensen mfl. 2004: 144). Departementets informasjonsgrunnlag var i stor grad basert på arbeidet gjort av Befringutvalget. Det kan hevdes at informasjons- og kunnskapsgrunnlaget som utvalget baserte seg på var preget av knapp tid og knappe ressurser. Det er ikke dermed sagt at utvalgets funn gav et uriktig bilde av virkeligheten i det norske barnevernet, men at det er en mulighet for at det bildet de gav var ufullstendig. Utover utvalgets funn var BFDs kunnskapsgrunnlag bygd gjennom dialog med fagavdelingene hos fylkesmennene. Disse opplysningene ble imidlertid ikke systematisert etter noen felles mal og var dessuten avhengig av personlige relasjoner mellom ulike fylkesmenn og ledelsen i departementet. I faser med problemkartlegging kan det være lett å legge uforholdsmessig mye vekt på utfordringer og negative forhold. Dette kan sies å ha vært tilfelle i prosessen fram mot barnevernreformen ved at velfungerende tverretatlige samarbeid og gode faglige barneverntilbud i flere av fylkeskommunene ble oversett. Begrensninger i tid og kapasitet, samt begrenset mulighet til fullstendig innsikt i alle de ulike praksisene i fylkesbarnevernet, kan ha gjort sitt til at beslutningene tatt i departementet var preget av begrenset rasjonalitet.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

I et instrumentelt perspektiv antas det at formell struktur bestemmer deltakelse og rutineløsninger. Saksgangen i barnevernreformen var utad preget av formell praksis. Prosessen startet med oppnevningen av et ekspertutvalg, og fortsatte med en høring,

før saken ble behandlet i departementsforvaltningen. Det er påpekt at dette er vanlig praksis i slike saker.

Internt i departementet rådet imidlertid oppfatningen om at barnevernet burde overtas av staten allerede i forkant av nedsettelsen av Befringutvalget. Problemformuleringene for barnevernet var bakgrunnen for at Befringutvalget ble oppnevnt i slutten av 1999. Oppnevningen av eksterne eksperter som kunne påpeke svakhetene innen barnevernet var viktig for departementet slik at de hadde ekstern faglig tyngde som kunne legitimere de målene og endringsforslagene de allerede hadde for barnevernet. Fra et hierarkisk instrumentelt ståsted er det riktignok overraskende at den administrative ledelsen i departementet, som allerede *før* utvalget ble nedsatt hadde et ønske om statliggjøring, ikke la føringer på utvalgets arbeid og fokus. Dette kan imidlertid forklares av at BFD ønsket å få påpekt utfordringene, men selv ha muligheten til å utrede organisatoriske løsninger for virksomheten.

Problem- og målformuleringene i BFD kan sies å ha vært konstante og enhetlige uavhengig av politisk ledelse. På tross av at departementets politiske ledelse i 2001 gikk fra å være ledet av en statsråd fra Ap til en statsråd fra KrF, ser det ut til å ha rådet enighet om hva som var utfordringene i barnevernet, og hvilke midler som skulle til for å løse utfordringene. Enigheten på tvers av partipolitiske skillelinjer kan tyde på at den faglige og administrative ledelsen i departementet spilte en sentral rolle i reformprosessen. Oppfatningen av mål og problemløsning hos den ikke-politiske ledelsen er den som har tid til å konsolideres i organisasjonen og som slik får en ekstra tyngde gjennom prosessen. Administrativ ledelse i BFD hadde derfor høy grad av aksess i prosessen, noe som også vises ved at det der de fire alternative modellene for organisering ble utviklet.

Departementets problembeskrivelse kom tydelig fram gjennom høringsnotatet hvor de fire modellene ble presentert. I forbindelse med presentasjonen av den fylkeskommunale modellen ble departementets oppfatning av de eksisterende utfordringene og manglene ved fylkesbarnevernet presentert og understreket. Ved å presentere en modell og samtidig understreke alle problemene som med modellen vil videreføres, la ikke departementet skjul på hva deres meninger og preferanser var. Etter å ha pekt på alle svakhetene i det fylkeskommunale barnevernet, samt at det var åpenbart at noe måtte gjøres, kan det hevdes at den fylkeskommunale modellen

allerede da var forkastet. Videre pekte BFD i forbindelse med den kommunale modellen, på at kommunene med dagens kommunestruktur var for små til å overta ansvaret for andrelinjetjenesten på barnevernfeltet, og også denne modellen var dermed stemplet som uaktuell. Som flere av høringsinstansene også påpekte, var ansvarsfordelingsmodellen dårlig skissert og det var den statlige modellen som var mest og best utredet og beskrevet. Med dette i mente, kan man spørre om andre modeller enn den statlige ble presentert som reelle alternativer. Utformingen av høringsnotatet og de signaler departementet sendte gjennom dette, la en lukket aksesstruktur. Dette kan i enkelte tilfeller ha ”tvunget” høringsinstanser til å gå inn for den statlige modellen. Aktiveringen av deltakere som høringsrunden potensielt representerer kan slik sies å ha vært irrelevant for prosessen på grunn av departementets klare og fastlagte definerings av problemer og løsningsalternativer.

En høringsrunde har som funksjon å åpne for at departementet kan dra nytte av andre aktørers erfaringer, samt å skaffe informasjon om berørte aktørers synspunkter. Da departementets problem- og målformuleringer, og ønsket om å overføre fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet til staten, eksisterte i forkant av høringsrunden, kan man imidlertid spørre om høringsrunden hadde noen annen funksjon enn å legitimere prosessen og vedtaket. Ved å formulere alternativer til organisering som ikke forventes å være reelle og å implisitt synliggjøre sine standpunkt, kan BFD slik ha brukt høringsrunden for å få støtte for sine problem- og målformuleringer og dermed oppnå demokratisk legitimitet rundt vedtaket.

Da problem- og målformuleringene som utgikk fra departementet var av så sterk og enhetlig karakter, vil jeg med det hierarkiske perspektivet i ryggen hevde at det var ledelsen i BFD som la premissene for hvilke problemer det ble satt fokus på og hvilke løsninger som ble sett som aktuelle. Denne klare definerings fra departementets side kan på denne måten sies å ha gjort aktivering av øvrige deltakere betydningsløs, da kontrollen med definerings og prosessen for øvrig lå hos ledelsen i BFD.

Ny regional struktur

Problemoppfatningen omkring den regionale strukturen i barnevernet var knyttet til utfordringene i det fylkeskommunale barnevernets institusjonsdrift og til problemene

med barnevernets samarbeid med tilgrensende tjenester. Utover mål knyttet til disse problemformuleringene, var regionaliseringsaspektet ved reformen svakt begrunnet. Det eneste argumentet i tillegg til behovet for samarbeid, var at en reduksjonen fra 19 til fem regionale styringsenheter skulle bidra til en mer kostnadseffektiv drift av det administrative leddet. Organisasjonstenkningen i departementet er også her tydelig preget av at organisasjonsutforming er en øvelse i rasjonell kalkulasjon, hvor bestemte strukturendringer skal føre til bestemte resultater.

Problem- og målformuleringene for regional organisering av den nye statlige barnevernet, var ikke utad klar på et like tidlig stadium som ønsket om statliggjøring. Ledelsen i departementet vegret å på et tidlig tidspunkt skissere en regional inndeling lik de regionale helseforetakene, i frykt for at barnevernets andrelinjetjeneste skulle legges inn under helseforetakene. Først i etterkant av Helsereformen presenterte BFD den regionale løsningen for geografisk struktur på barnevernfeltet. Hvis departementet tidlig hadde planer om regionalisering, kan dette igjen illustrere departementets kontroll med prosessen. Strategisk planlegging av offentliggjøring av preferanser kan her ha sikret at BFDs instrumentelle plan ble ivaretatt. Slik sett var reformen en lukket prosess i en lukket organisasjon, fram til høringsrunden ble gjort.

Fra Stortingets side ble Ot.prp.nr.9 (2002-2003) kritisert for å være uklar i forhold til hva den statlige organiseringen ville innebære. En vag framstilling av reformens regionale aspekt ved gjennomgangen i Stortinget, kan ha bidratt til å gi BFD kontroll med prosessen også på dette området. Etter stortingsvedtaket, som primært gjaldt den lovendringen, var det opp det departementet å skape den nye barnevernorganisasjonen. Dette tillot BFD og regjeringen å ivareta egne interesser og bygge den nye etatens regionale struktur på grunnlag av egne løsningspreferanser.

Regjeringens problem- og målformuleringer og preferanser for virksomheten var, i tråd med den hierarkiske tilnærmingen, i stor grad enhetlige. Kun i forhold til lokalisering av de regionale styringsenhetene var det uenighet i regjeringen. Interne forhandlinger i regjeringen gikk i flere runder før enighet om lokalisering ble nådd, noe jeg vil komme tilbake til under forhandlingsvarianten av perspektivet.

Vedtak og iverksetting

I den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet kan man anta at iverksettingsprosessen og opprettelsen av det nye etaten var styrt av politisk og administrativ ledelse i departementet. Departementets kontroll med prosessen i barnevernreformen, både når det gjelder ny ansvars- og oppgavefordeling og ny regional struktur, kan forklares ut fra formell struktur i forvaltningen. I den formelle hierarkiske strukturen er hvert fagdepartement øverste ansvarlige for hver sine felt og underliggende etater. Gjennom sin hierarkiske makt, størrelse og strukturelle kapasitet har departementet muligheten til å planlegge og gjennomføre store reformer. I barnevernets tilfelle var departementets formelt unike rolle forsterket ved at det fylkeskommunale barnevernet var fragmentert og ikke stod samlet.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

Utover høringsrunden var det ingen deltakelse fra andre aktører enn departementet før vedtaket ble gjort, og det kan slik hevdes at prosessen fram til vedtak var en relativt lukket prosess.

Prosjektgruppen som stod for den praktiske gjennomføringen av overføring fra fylkeskommune til stat, samt å legge grunnlaget for den nye forvaltningsorganisasjonen, ble nedsatt og styrt av BFD. Gjennom utvelgelse av prosjektgruppens medlemmer og gjennom kontroll over gruppens oppgaver og beslutningsmyndighet, satte BFD rammene for det arbeidet som skulle utføres og hadde derfor kontroll med gjennomføringen av reformen og opprettelsen av den nye organisasjonen. Denne departementstyrte prosjektgruppen var også den som utarbeidet den nye etatens strategidokument. Departementets klare visjoner og mål for virksomheten ble her nedfelt, og ledelsen i departementet hadde slik kontroll over iverksettingsfasen og selve oppstarten til det statlige barnevernet.

Etter Helsereformen var det mange fylkesadministrasjoner som var misfornøyde med oppgjøret og som mente de hadde lidd økonomiske tap da staten overtok sykehusdriften. For å unngå en gjentakelse av dette tapet var det flere fylkeskommuner som forsøkte å tømme og selge barneverninstitusjoner som var fylkeskommunal eiendom da de fikk vite at barneverntjenesten kunne overtas av staten. Noe av bakgrunnen for departementets ønske om å gjennomføre reformen

med et høyt tempo, var derfor å gi fylkeskommunene mindre spillerom til å kanalisere ressurser og midler bort fra virksomhetene før staten overtok de. Dette faktum peker i retning av at BFD ønsket kontroll over alle deler av prosessen.

Ny regional struktur

Vedtaket om den geografiske inndelingen av den nye etaten ble gjort i Stortinget, og i tråd med et hierarkisk perspektiv var det regjeringens avveininger og sterke argumentasjon i Ot.prp.nr.9 (2002-2003) som satte rammene for, og kan sies å ha vært avgjørende for dette vedtaket. Stortingsvedtaket var enstemmig, noe som kan illustrere den makt departementet gjennom defineringen hadde på utfallet av reformen.

Iverksettelsesfasen av barnevernreformen kan i stor grad ses som en prosess styrt fra departementet. For i iverksettelsesfasen og i starten av den nye etatens virke drev BFD sterk styring med utformingen av arbeidet både i Bufdir og Bufetat for øvrig. Utformingen av regionkontorene og deres mål og strategier ble utarbeidet av den departementale prosjektgruppen, og ansettelsesprosessen for regiondirektører ble gjort av ledelsen i Barne- og ungdomsavdelingen i BFD. Opprettelsen av de nye regionkontorene og overføringen av eiendom og personell fra fylkeskommunene til det statlige barnevernet, ble iverksatt og gjennomført av BFD og prosjektgruppen. Gjennom kontroll med også dette siste stadiet av prosessen ble BFDs mål for virksomheten grunnlaget for den nye etaten, og departementets hierarkisk instrumentelle tenkning kan slik sies å ha vært fullendt.

Samlet ser man at begge aspektene av reformen i stor grad var drevet fram i en prosess styrt av departementet. Departementet hadde i stor grad kontrollen over både aktivering og definering i prosessen. Deltakelse var bestemt av formell hierarkisk beslutningsstruktur, og aksessstrukturen var fastlagt fra departementets side før eksterne aktører ble inkludert i prosessen. Ses prosessen i en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet, kan imidlertid inkludering av eksterne aktører ha gjort at enkelte deler av prosessen var preget av interessehevding og forhandlinger mellom berørte parter.

4.2.2 Endring gjennom interessehevding?

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet antar man at det i reformprosesser er flere deltakere som spiller viktige roller for utfallet av reformen. Det endelige vedtaket om reform kan i et slikt perspektiv ses som kompromisser mellom ulike aktørers egeninteresser og preferanser. I tillegg åpnes det innen denne varianten av perspektivet for muligheten for at organisasjoner internt kan være preget av motstridende mål- og virkemiddelfortolkninger.

Deltakerstruktur

Beskrivelsen av prosessen som er gjengitt i kapittel 3 viser primært til aksessstrukturen i reformprosessen. Avgjørende for å forstå prosessen er også innsikt i deltakerstrukturen. Sentralt her er en kartlegging av prosessens deltakere i regjering og departement, samt hvilke andre aktører som deltok under reformprosessen. Når jeg omtaler ledelsen i departementet, mener jeg den politiske og administrative ledelsen samlet fordi noe skille mellom de to og deres interesser ikke utad har kommet til syne.

Jeg vil i her gi en beskrivelse av hvilke aktører som kan sies å ha vært deltakere under reformprosessen ved å dele prosessen inn i fire faser - initiativ, saksgang, vedtak og iverksetting - og vise hvilke deltakere som var sentrale innen hver av de fire fasene. Deretter vil jeg vise hvordan disse aktørenes egeninteresser innen endringene i henholdsvis formell og fysisk struktur kan ha virket inn på prosessen.

Initiativ

Det var før reformen, i likhet med i dag, Barne- og familiedepartementet, og derunder Barne- og ungdomsavdelingen, som hadde det overordnede ansvaret for barnevernet i Norge. Reformen i barnevernet ble derfor initiert og drevet fram av BFD. Initiativet kom i første rekke fra regjeringen Bondevik I, i form av nedsettelsen av Befringutvalget. Initiativet ble skapt i BFD gjennom en dynamikk blant ansatte i departementet generelt, og i Barne- og ungdomsavdelingen spesielt. Ifølge mine informanter er det imidlertid umulig å peke på konkrete personer eller konstellasjoner som tok initiativ til reformen, og uansett vil det pekes på statsråden og den politiske ledelsen som ansvarshavende. Eventuelle uenigheter og kompromissløsninger gjort innad i departementet er ikke kommet fram gjennom denne studien.

Tidligere, da andrelinjetjenesten var et fylkeskommunalt ansvar, fikk departementet innsikt i generelle- så vel som konkrete forhold i de 19 fylkeskommunale barneverntjenestene gjennom kontakt og jevnlig møter med fagavdelingene hos fylkesmannen. Departementet hadde også kontakt med direktørene for barnevernet i de enkelte fylkene. På grunnlag av kommunikasjon og diskusjoner mellom departementet, fylkesmannen og fylkesbarnevernet, ble departementet mot slutten av 90-tallet i økende grad klar over mangler i det fylkeskommunale barnevernet. For departementet var det imidlertid ikke et alternativ å gå ut å si at man var misfornøyd med arbeidet som ble gjort på feltet, da dette ville slå tilbake på statsråden som den som satt med overordnet politisk ansvar. Departementet trengte derfor en ekstern instans som kunne peke på manglene, noe som var bakgrunnen for at Befringutvalget ble nedsatt i slutten av 1999.

Saksgang

Befringutvalgets mandat var å vurdere hvordan barnevernet i Norge fungerte, samt komme med forslag til endringer. Kunnskapen departementet fikk ut fra utvalgets utredning kan sies å ha vært preget av begrensninger, da kun et utvalg av landets fylkesbarnevern hadde uttalt seg om forholdene og utfordringene de stor overfor. I tillegg hadde stod utvalget overfor kapasitetsbegrensninger i forhold til ressurser og tid. Etter at Befringutvalget hadde levert sin utredning, var det så mange svakheter som var påpekt at departementet ikke så passivitet som et alternativ. Departementet utarbeidet i neste rekke et høringsnotat som ble sendt ut til over 500 høringsinstanser (334 av disse var kommuner). Hvorvidt alle de som avgav høringsuttalelse kan anses som reelle aktører i prosessen, kan det imidlertid settes spørsmålsteget ved.

BFD og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) var de som la grunnlaget for diskusjonen om regional inndeling og lokalisering av regionkontor da denne var oppe i regjeringen. Avveininger, diskusjoner og sentrale aktører i denne delen av den interne vedtaksfasen er det imidlertid ikke mulig å si noe mer konkret om, da dette foregikk i lukkede regjeringsforhandlinger. Det er imidlertid klart at debatter om lokalisering av regionkontor var preget av interessekonflikter mellom sektorhensyn og distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Forhandlingsperspektivet kan derfor med hensikt benyttes til å forklare vedtaket om lokalisering av regionkontor, da dette

vedtaket var en løsning som bar preg av å være et kompromiss mellom ulike interesser i regjeringen.

Vedtak

Fram til regjeringen oversendte Ot.prp.nr.9 (2002-2003) til Stortinget kan det se ut til at det var kun et minimum av deltakere som hadde deltatt i prosessen. Men i vedtaksfasen av prosessen ble aktører fra de politiske partiene, representert på Stortinget, inkludert i prosessen. Under behandlingen i Stortinget var det familie-, kultur- og administrasjonskomiteen som behandlet lovforslaget og avgav innstilling til Odelstinget. Av det som framgår av referatet fra møtet i Odelstinget (11.februar 2003) ser det ut til at de deltagende stortingsrepresentantene ikke hadde innvendinger av stor betydning mot lovendringsforslaget. Mye av diskusjonene i Stortinget omhandlet størrelsen på regionene, lokalisering av regionkontor og ønsket om å forankre de regionale styringsenhetene politisk. Ingen av de konkrete forslagene knyttet til dette førte fram. I lys av dette kan man stille spørsmål om stortingsrepresentantene hadde reell mulighet til å påvirke utfallet av reformen. Regjeringen hadde ikke flertall på Stortinget, men fikk uten problemer igjennom lovendringer som representerer store omveltninger i barnevernvirksomhetens struktur. Dette kan tyde på at BFDs lukkede aksstruktur med klare problem- og målformuleringer var så overbevisende at Stortinget ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å velte det vedtak om endring som departementet ønsket. Samtidig vet man at forslaget kom fra en mindretallsregjering, og dermed at Stortinget, hvis de stod sammen om sterke innvendinger, kunne stemt imot eller fått igjennom andre forslag. Når alt kommer til alt kan det da se ut til at Stortinget ikke hadde noen bedre løsningsforslag, og heller ingen sterke meninger på området, og derfor enstemmig vedtok endringen. Slik kan det virke som at reformen ikke berørte noe politisk betent område. Dette er imidlertid overraskende, da reformen, i tillegg til barnevernfaglige områder, berører tema som regionalisering og forvaltningsmessig nivåtilknytning.

Iverksetting

Etter at lovendringen var vedtatt i Stortinget og det var klart at andrelinjetjenesten i barnevernet skulle overtas av staten, ble prosjektgruppen som skulle stå for den praktiske gjennomføringen av de strukturelle endringene, nedsatt. Prosjektgruppen

var sentral i alle delene av den praktiske gjennomføringen av reformen, men kan ikke ses som en selvstendig aktør, da de ikke handlet på grunnlag av egne interesser, men på oppdrag fra og sammen med BFD. Gruppen trakk i denne fasen på erfaringer og kompetanse fra det fylkeskommunale barnevernet, og det var, som sagt, først i denne fasen at regionale aktører ble involvert i prosessen. I denne gjennomførende fasen av reformen var det imidlertid for sent for disse aktørene å påvirke det strukturelle utfallet av reformen. Det forekom riktignok konflikter mellom prosjektgruppen /BFD og fylkeskommunene i denne fasen, og uenigheter om overføring av personell og andre ressurser ble løst gjennom forhandlinger. Gjennomføringen kan her ses som resultat av forhandlinger mellom prosjektgruppen, fylkeskommunene og organisasjonene som representerte de ansatte, IS og LO.

Egeninteresser og kompromisser

Forut for vedtaket om endringer i formell og fysisk struktur på barnevernfeltet var det altså flere aktører som i større eller mindre grad var involvert i prosessen. Fylkeskommuner, kommuner, og interesseorganisasjoner, samt Stortinget og politisk og administrativ ledelse i BFD hadde alle sine preferanser i forhold til saken. I barnevernreformen var det regjeringen og BFD som kan sies å ha lagt premissene for framdriften i reformprosessen. Men i hvilken kan eksterne aktører ha kommet med synspunkter og krav som påvirket utfallet av reformen?

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

Departementets problem- og måloppfatning ble ikke delt av alle berørte parter. Blant fylkeskommuner og andre eksterne instanser eksisterte det ingen enighet om at statliggjøring av oppgaver og ansvar var løsningen for utfordringene man stod overfor i barnevernet. I barnevernreformens tilfelle fantes det ikke én sterk organisasjon på barnevernfeltet som stod som motpol til BFD og regjeringen. Fylkesbarnevernet bestod av 19 ulike organisasjoner, både når det gjaldt faglig fokus og organisasjonsstruktur. Fylkeskommunenes interesser på feltet ble ivaretatt gjennom blant annet Kommunenes Sentralforbund (KS), men KS sin oppgave som ivaretaker av 19 fylkeskommuners interesser var en vanskelig oppgave, og deres forhandlingskraft kan sies å ha vært svekket av fylkesbarnevernets flerfoldige

karakter og ulike preferanser. Motstanden KS utgjorde var slik ikke sterk nok og ble ikke tatt til følge av departementet.

Det var flere fylkeskommuner som solgte sine barneverninstitusjoner da det ble kjent at staten kunne overta ansvaret for barnevernet. BFD forsøkte å begrense omfanget av dette gjennom rask gjennomføring av reformen, men i den grad fylkeskommunene lyktes i å selge eiendom, kan dette kan ses som fylkeskommunenes siste utvei for å ivareta sine egeninteresser. Dette i mangel av kanaler for innflytelse og frykt for at deres preferanser og interesser ikke skulle ivaretas i gjennomføringen av reformen. Når det gjelder prosessen mot den nye oppgave- og ansvarsfordelingen har flere imidlertid hevdet at statlig overtakelse var i tråd med flere fylkeskommuners interesser, og at de til syvende og sist var fornøyd med en løsning hvor de slapp unna ansvaret for barnevernet, på grunn av de årlig store utgiftsøkningene tjenesten utgjorde.

Det eksisterte altså ikke én enhetlig aktør for andrelinjetjenesten i barnevernet, da også de andre aktørene var små og mange. Flere interesseorganisasjoner og fagforeninger ytret sine meninger gjennom departementets høringsrunde, men utover høringsrunden eksisterte det få arenaer hvor forhandlinger og kompromisser om reformløsninger kunne gjøres. Én arena som gav mulighet for meningsytring, var imidlertid komitéhøringer i Stortingets Familie-, kultur- og administrasjonskomité¹². Høringene ble holdt 15. januar 2003, og involverte en rekke organisasjoner. Motivet for komiteenes høringsmøter er at representantene skal få innblikk i de berørte parters erfaringer og synspunkter. Men i barnevernreformen var høringsmøtets betydning begrenset. Interesseorganisasjoner som deltok på høringsmøtet kan ha gitt stortingsrepresentantene innblikk i, og bedre forståelse av problemstillingene på området. Men da disse aktørene var små og hadde begrensede ressurser og forhandlingsmakt, kan ikke høringen sies å ha vært en arena for forhandlinger og reell interessehevding.

Et flertall av høringsinstansene gikk inn for den statlige modellen, på tross av at mange framsatte kritikk mot deler av organiseringen. Det er, som sagt, grunn til å stille spørsmål om hvorvidt flertallet for den statlige modellen for organisering av

¹² Høringene var åpne, men innholdet i høringsmøtene er ikke referert og offentliggjort på Internett.

barnevernet reflekterer en enighet om at dette er den beste modellen, eller om det viser at denne modellen var eneste reelle valgmulighet for høringsinstansene. En slik problemstilling er det vanskelig å gi svar på, men den kan bidra til å belyse hvordan prosessen mot en reform i barnevernet var styrt av BFD og regjeringen, og hvordan muligheten for deltakelse var begrenset for andre aktører.

Ny regional struktur

Under behandlingen av lovforslaget i Stortinget ble regionstørrelser og lokalisering av regionkontor diskutert. Utfallet av forhandlingene kan imidlertid ses som noe uviktig, fordi det i loven ikke ble skrevet noe om regionstørrelse og inndelinger. Stortingets diskusjon om lokalisering av regionkontor i Alta eller Tromsø led også skjebnen som mindre viktig, da dette skulle være et spørsmål som det til syvende og sist var regjeringen som avgjorde. Noen av de øvrige forslagene fra Stortingssalen, som forslaget om regionale råd, var lite utredet og forklart. De ble av den grunn ikke gjort til gjenstand for reelle forhandlinger. Partigruppenes manglende kapasitet til utredning av forslag kan her ses som noe av årsaken til Stortingets lave forhandlingsstyrke.

De løsningene *regjeringen* kom til når det gjelder lokalisering av regionkontor, kan ses som kompromisser etter forhandlinger mellom statsrådene, og da spesielt statsråder for særlig involverte departementer som Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Reformens mål om bedre samarbeid var et argument for å legge de regionale styringsenhetene så nære helseforetakkontorene som mulig, men etter flere runder i regjeringen måtte deler av BFDs forslag vike for distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Forhandlingsresultatet om lokalisering av styringsenheter ulik de regionale helseforetakenes bryter med BFDs ønske om geografisk samordning, og forhandlingene kan derfor sies å ha svekket noe av slagkraften i BFDs regionaliseringsargument om samarbeid. Forhandlingene innad i regjeringen kan i tillegg til å være preget av de ulike departementenes interesser og kapasitet, ha vært formet av organisasjonskulturen i de ulike departementene.

4.3 Prosessen i et kulturperspektiv

4.3.1 Endringskultur

En organisasjons historiske tradisjoner, uformelle strukturer og kultur er avgjørende for hvordan organisasjonen fungerer og hvilke løsninger og beslutningsalternativer som ses som viktige og riktige. I tråd med et kulturperspektiv forventes det derfor at problemdefinering og løsningstenkning i Barne- og familiedepartementet var preget av eksisterende normer, verdier og oppfatninger innen departementet, og at disse utgjorde en kultur som i departementet var med på å påvirke reformprosessen og reformvedtaket.

Kultur hemmer eller fremmer?

I reformen av barnevernet var flere parter berørt, og disse hadde alle ulike organisasjonskulturer. Kulturen hos de ulike aktørene er interessant i seg selv i forbindelse med en effektanalyse, men som faktor i reformprosessen spiller alle disse kulturene en marginal rolle, da det var BFD som var den sentrale aktøren fra initiativfasen til iverksettingen av reformen. Normer og verdier innad i departementet er derfor av spesiell interesse når prosessen ses i lys av kulturperspektivet. Ut fra en weberiansk dikotomi antas det at byråkrater vektlegger fakta mens politikere vektlegger interesser og ideologi (Rouban 1995:26). Dette klare skillet for kultur og arbeidsmetoder mellom politisk og administrativt ansatte kan ikke sies å være realiteten i dag, da man i offentlig forvaltning og politikktutforming er avhengig av et velfungerende samarbeid mellom og konsensus blant politikere og byråkrater. I BFDs tilfelle går jeg dermed ut ifra at det ikke eksisterer vesentlige ulikheter mellom politisk og administrativ ledelse sin kultur.

Det kan være vanskelig å danne seg et bilde av kultur, normer og verdier for endring i en så omfattende organisasjon som et departement. Det er imidlertid mulig å tolke hvilke verdier og oppfatninger som står sentralt i departementet ut fra de problem- og målformuleringer som formet reformprosessen. Da BFD klargjorde alternativene til framtidig organisering av barnevernet, bygde den statlige modellen på den rådende kulturen, det vil si verdier, holdninger og ønsker, i departementet. I den videre prosessen mot reform jobbet BFD for denne modellen, og da løsningen

var tuftet på departementets egen kultur, fungerte kulturen, i den grad den var enhetlig, som fremmede for reformprosessen.

I den grad man kan snakke om kultur som en hemmende faktor i denne reformprosessen, er det i forbindelse med fylkeskommunenes kultur for og erfaring med reformsamarbeid med statsforvaltningen. Kultur innad i de ulike fylkeskommunene var riktignok uvesentlig for prosessen fram mot reformvedtaket. Men i iverksettingsfasen kan fylkeskommunenes egeninteresser og kultur for samhandling med departementet sies å ha ført til at fylkeskommunale barneverninstitusjoner ble solgt unna før staten overtok. Denne kulturen var tuftet på erfaringer fra Helsereformen, og fra fylkeskommunens side kan man her spore en kultur for konflikt mellom fylket og sentralforvaltningen.

Norsk politikk er på mange felt preget av korporative tradisjoner. Det råder en kultur for at interesseorganisasjoner bruker uformelle arenaer og lobbyvirksomhet som påvirkningskanal. I barnevernreformens tilfelle var det imidlertid mangel på sterke aktører som hadde ressurser til å påvirke på denne måten, og denne kulturen for uformell deltakelse er derfor ikke noe som kan ha påvirket prosessen mot reform i barnevernet.

Kultur i departementet

I BFD kan det i forbindelse med ønsket om statliggjøring av barneverntjenesten spores en holdning overfor fylkeskommunene som danner bakteppet for departementets problemformuleringer. Dette gjelder negative holdninger i BFD, overfor fylkesbarnevernet og dets kompetanse. Det er fristende å sette kulturen i departementet inn i et sentrum-periferi-perspektiv (Baldersheim 2005), hvor BFD og fylkeskommunene står som motpoler. Man skal imidlertid være varsom med å se kulturen for samhandling mellom de to forvaltningsnivåene i et slikt konfliktperspektiv, da dette også avhenger av personlige relasjoner og variasjoner i kultur for samhandling i de ulike fylkeskommunene. Jeg anser det likevel ikke som problematisk å hevde at det i deler av BFD kan ha rådet en kultur hvor oppfatningen var at departementet var fylkeskommunene overlegen når det kom til kompetanse og handlingskraft. I tråd med disse holdningene stod også oppfatningen av at fylkeskommunene fungerte som bremsekloss for drift og utvikling av barnevernet i

den eksisterende strukturen. Slik kan det i departementet ha eksistert en kultur for at statliggjøring er den løsningen som anses som den mest passende løsningen i situasjoner hvor lokal offentlig tjenesteyting ikke strekker til.

På hvilket tidspunkt en slik kultur kan ha oppstått, hvor utbredt den var blant de som jobbet med reformen og hvorvidt den er forankret i reelle forhold, er det vanskelig å si noe om. Disse holdningene og normene som formet prosessen mot en reform av barnevernet, kan imidlertid sies å ha vært påvirket av sterke personligheter med klare visjoner for hvordan barnevernet burde organiseres. Holdninger og oppfatninger i departementets faglige og administrative ledelse om hvordan forvaltningen fungerer eller burde fungere, var preget av målet om en lik nasjonal standard. I en slik kultur kan lokale variasjoner i tjenestetilbud ha blitt ansett som en svakhet som kun sentralforvaltningen er i stand til å rette opp for.

Videre eksisterte en norm for at virksomheten burde styres på bakgrunn av faglige hensyn. I barnevernets tilfelle kan det altså hevdes at det i departementet var en kultur for å sette faglige hensyn foran hensynet til demokratiske, og da særlig lokaldemokratiske, verdier. Denne kulturen bygger på oppfatningen om at barnevernet som tjeneste har som funksjon å ivareta barns ve og vel, og dermed, som faginstans, *bør* styres av fagdepartementet og et fagdirektorat. På bakgrunn av disse holdningene og verdiene ble en løsning hvor staten overtok ansvaret, ansett som den beste framtidige organiseringen av andrelinjetjenesten i barnevernet.

4.3.2 Kultur for distrikts- og regionalpolitiske hensyn

Proessen mot og vedtaket om regionalisering av barnevernet ble generelt sett lite preget av regionalpolitiske diskusjoner og hensyn. Inndelingen av regionene i Bufetat ble valgt som et speilbilde av helseregionene, og er grunnlagt i sektorhensyn. Kulturen i BFD ser derfor ut til å sette faghensyn foran andre hensyn. Med en debatt om regionalisering gående i samfunnet for øvrig, er det overraskende at en prinsipiell debatt om regionalisering av statlige forvaltningsorgan var fraværende i både departementet og i Stortinget i forbindelse med vedtaket om at det innen barnevernet skulle opprettes administrative regioner. Fraværet av en slik debatt kan ha bakgrunn i flere forhold. Innad i fagdepartementet fokuserer ansatte primært på sine spesifikke fagfelt. Andre departementers fagområde er lite prioritert, og sektorfokuseringen kan

derfor i enkelte tilfeller føre til redusert helhetstenkning og evne til å se sammenhenger og behov for koordinering (Arbo 2005:86). Når regioninndelingen av barnevernet ble lagt som et speilbilde av helseregionene uten en debatt i Stortinget om regioner og fylkeskommunens framtid, kan det vitne om en kultur for sektorfokusering også blant stortingsrepresentantene.

Kun i forhandlinger med KRD og regjeringen for øvrig ble reformprosessen berørt av en slik kultur. Her ble regionalisering og lokalisering koblet til distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Hvilke verdier som ble vektlagt i avveiningene som ble gjort innad i regjeringen, er imidlertid ikke offisiell informasjon, og det er dermed vanskelig å si noe om hvilke ulike kulturer som innad i regjeringsfellesskapet kan ha formet reformprosessen. Samtidig er det nærliggende å anta at det i slike forhandlinger er faglige hensyn som veier tyngst for fagdepartementet, mens det fra for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er andre og mer overordnede politikkområder som distrikts- og regionalpolitikk, regional utvikling og den generelle forvaltningsutvikling som veier tyngst.

I KRDs vedtekter om nye retningslinjer for lokalisering av statlig arbeidskraft (KRD 2001) ble det signalisert et ønske om i større grad å benytte lokaliseringspolitikken som et distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Man ønsker her å styre klar av en sentralisering i periferien ved å unngå å i stor grad lokalisere statlige arbeidsplasser i regionhovedstedene. Dette regionalpolitiske virkemidlet ble det åpenbart ikke tatt hensyn til i lokaliseringen av barnevernets regionale enheter, da tre av regionkontorene ble lagt til landets tre største byer. Kultur for distrikts- og regionalpolitikk var likevel utslagsgivende for lokalisering av regionkontor. Dette i forbindelse med at man i regjeringen fryktet at lokalisering på samme sted som de regionale helseforetakene skulle legge føringer for lokalisering av framtidige regionhovedsteder. Disse hensynene viser ikke utøvelse av tradisjonell kultur for distrikts- og regionalpolitiske hensyn, men til en kultur for framtidsrettet regionalpolitisk tankegang.

4.4 En mytepreget reformprosess?

4.4.1 Myter i omgivelsene

Innen myteperspektivet retter jeg oppmerksomheten mot hvilke institusjonaliserte myter som kan ha vært en del av departementets omgivelser, og i hvilken grad disse kan sies å ha påvirket reformprosessen. I myteperspektivet antar man at reform og valg av organisasjonsløsninger ikke nødvendigvis skjer på grunnlag av klare problemformuleringer, men som endring som i seg selv har verdi i kraft av at reformene er moderne og skal føre til økt effektivitet.

Mytepreg i ny oppgave- og ansvarsfordeling

Den statlige overtakelsen av oppgaver og ansvar for barnevernets andrelinjetjeneste kan ikke karakteriseres som et resultat av at statliggjøring er et motefenomen. En endring i oppgave- og ansvarsfordeling har ikke vært en gjennomgående trend innen offentlig forvaltning de siste årene, på tross av at enkelte fylkeskommunale tjenester, i tillegg til sykehusene og spesialisthelsetjenesten, nylig har blitt overtatt av staten (Baldersheim og Fimreite 2005:10). Normer *innad i departementet* kan riktignok ha vært basert på en myte om at statlige organer er bedre i stand enn fylkeskommunene til å ivareta bestemte verdier i forvaltningen, men noen institusjonalisert norm i omgivelsene for dette kan ikke sies å ha eksistert.

Selv om statliggjøring som sådan ikke har vært en myte som har påvirket reformen, ser man at en fellesnevner i reformer innen norsk forvaltning og i NPM-paradigmet er endring av maktfordeling mellom det politisk-administrative nivå og ekspertorganer. Med en trend for at myndighetsutøvelse og ansvar for tjenester flyttes bort fra politisk-administrative nivå, dannes et ekspertvelde som holder politisk styring på avstand. Gjennom etableringen av barnevernet innen et forvaltningsorgan, styres virksomheten i første rekke av faghensyn, mens politiske prioriteringer og signaler kommer som sekundære hensyn. Oppfatningen som ligger bak statliggjøringen av barnevernet, om at regionale fageksperter og fagdepartementet best kan styre driften og utviklingen av barnevernet, er derfor i tråd med satsningen på fagstyre som forvaltningstrend.

Både høringsrunden og bruken av eksperter i utredningsfasen kan, som vist over, ha vært brukt for å legitimere reformprosessen. I tillegg kan spesielle aspekt ved reformen ha vært tatt i bruk som en legitimering av reformen og den nye organisasjonen. Disse aspektene kan sies å ha vært preget av myter, er også å finne innen NPM-paradigmet. Et eksempel på dette er selve opprettelsen av Bufetat. Ved å legge barnevernet i et eget forvaltningsorgan kan barnevernet nå karakteriseres som en "single-purpose-organization", noe som kan sies å være en NPM-inspirert forvaltningstrend (Christensen og Lægreid 2001:82). Samorganisering med familievernnet utgjør riktignok en moderering fra merkelappen single-purpose, men opprettelsen av Bufetat kan likevel hevdes å representere en spesialisering. I tillegg er NPM-orienterte ord som brukerorientering og kostnadseffektivitet, benyttet uten begrunnelse eller utdyping, og uten en refleksjon over de to ordenes innebygde motsetning (BFD 2003). Også dette peker i retning av at elementer ved reformen bar preg av å være påvirket av myter i omgivelsene.

Videre viser oppgavedifferensieringen internt i etaten hvordan reformen har vært under påvirkning av institusjonaliserte myter. En generell trend innen utviklingen av offentlig forvaltning er å skille mellom roller som bestiller, utfører og tilsynsfører (Kristensen 1984:99, Christensen og Lægreid 2001:83). Bestiller-utfører-modellen fungerer på regionalt og lokalt nivå i etaten ved at kommunene gjennom fagteam bestiller tiltak som utføres av statlige eller private foretak /institusjoner. Funksjonsdelingen er ytterligere gjort ved at tilsynsfunksjonen ligger utenfor etaten, i fylkesmannsembetet. Disse aspektene ved reformen kan sies å være resultater av at departementet i prosessen var påvirket av myter i omgivelsene om hva som er gode organisasjonsløsninger.

Regionalisering som myte i norsk statsforvaltning

Innledningsvis beskrev jeg utviklingen innen regional statsforvaltning som en endring mot større og færre enheter. Statskonsult (2004) viser til denne type regionalisering innenfor statsforvaltningen som en gjennomgående trend de siste årene, da stadig flere statlige virksomheter velger en geografisk struktur med regionale enheter som er større enn fylket. Når organisasjonsløsninger spres som myter, kan konsekvensen være at det oppstår isomorfi, det vil si strukturell formlikhet, mellom organisasjonene. Innen norsk regional statsforvaltning ser dette imidlertid ikke ut til å være tilfellet. Regionalisering som sådan velges av mange som organisasjonsløsning, men de regionale inndelingene varierer mellom de ulike virksomhetene (Statskonsult 2004). Bak dette regionale lappeteppet hersker det imidlertid liten tvil om at regionalisering som sådan er et felles reformuttrykk som kan karakteriseres som en institusjonalisert myte for hva som er en god og effektiv organisering. Da regionaliseringstanken som idé og mål bygger på en tro på at større enheter kan sikre rasjonell og ressursbesparende tjenesteproduksjon, kan regionalisering som trend også sies å være et reformaspekt som passer inn under NPM-paraplyen.

Regionalisering som myte underbygges også av trenden i EU og Europa generelt, hvor tesen om et regionenes Europa er et uttrykk for at regionene vil være framtidens viktigste geografiske enheter (Baldersheim 2004:184). I særlig grad er regionalisme her et moderniseringsprosjekt for regional handlekraft, utvikling og regional samordning på tvers av landegrenser. Dette støttes og drives fram gjennom EUs struktur- og kohesjonspolitik¹³, og satsing på regioner er derfor en utbredt trend i europeiske stater (Veggeland 2000). Det kan innen fenomenet regionalisering trekkes et skille mellom politisk og administrativ regionalisering (Loughlin og Peters 1997:46). I regionenes Europa går trenden i retning av politisk regionalisering, hvor fokus ofte rettes mot identitetsregioner. I Norge har man primært hatt en motsatt trend, med administrativ regionalisering¹⁴. På tross av at norsk forvaltning har hatt en annen utvikling regionalt enn Europa for øvrig, kan den europeiske trenden for

¹³ Gjennom blant annet "European Spatial Development Perspectiv" og Interreg-programmene (Veggeland 2000: 98)

¹⁴ Regionalisering av funksjoner og administrative oppgaver, uten politisk makt ((Loughlin og Peters 1997:46).

regionalisering sies å ha vært en påvirkningsfaktor for norsk regional statsforvaltning og for reformen i barnevernet.

Argumenter og begrunnelser for at barnevernsvirksomhet skulle forankres på det fylkeskommunale nivået var blant annet knyttet til hensynet til lokalt selvstyre og demokratiske verdier (BFD 2002). Disse argumentene, hevdes det i høringsnotatet, er argumenter som talte for fortsatt regionalt sektoransvar. I den endelige reformen og i den nye organisasjonen er det imidlertid lite på regionalt nivå som peker i retning av lokalt selvstyre og demokratiske verdier, noe som tyder på at denne argumentasjon ikke var forankret i virkelige mål, men i et generelt ønske om å opprette regioner. Dette kan, i tråd med Garbage Can-teori (March og Olsen 1976), peke i retning av at regionalisering som organisasjonsløsning var klar *før* problemet som begrunnet regionalisering, nemlig bedre tilrettelegging for samarbeid med tilgrensende tjenester. Garbage Can-elementet bryter med instrumentell organisasjonstenkning. Dette kan bidra til å moderere antakelsene om at prosessen i departementet var preget av instrumentell organisasjonstenkning. Grunngivningen av reformen er for øvrig like fullt basert på instrumentalitet.

Endringen i barnevernets regionale struktur, som innebar en reduksjon av antall regionale enheter, var altså i tråd med den generelle utviklingen i omgivelsene. BFD valgte som sagt å gjøre regioninndelingen av barnevernet lik helseforetakenes geografiske inndeling, og man kan da anta at noe av årsaken til valget av regional struktur kan ligge i det Pollitt (2001:937) kaller *mimetic isomorphism*. Her ses usikkerhet som et motiv for å imitere andre organisasjoner, da det antas at de løsningene andre har valgt før er velfungerende. Hvis de fem barnevernregionene ble valgt fordi man antok at inndelingen var hensiktsmessig og velbegrunnet i Helsereformen, støtter dette opp under forventningen om at organisasjonsløsningenes nødvendighet og hensiktsmessighet ble tatt for gitt, og at løsningene ikke ble valgt på bakgrunn av konkrete problembeskrivelser. I min studie har jeg ikke vært i stand til å finne gode begrunnelser for og refleksjoner om valg av regional inndeling, utover argumentet om samarbeid med helseregionene. Dette støtter opp denne tolkningen innen myteperspektivet.

Innen myteperspektivet er det vanlig å anta at iverksetting av reformer som er preget av institusjonaliserte myter ikke nødvendigvis fører til måloppnåelse.

Reformer og reformaspekt som adopteres og gjennomføres på grunnlag av sin mytekarakter, kan fungere som symbolpolitikk. I et slikt perspektiv vil moderne organisasjonsløsninger gjøre at ledelsen framstår som handlekraftig og tidsriktig, mens faktiske endringer eller resultater uteblir. Når det kommer til myteperspektivets og symbolperspektivets forklaringskraft, må dette derfor vurderes ut fra de faktiske effektene reformen har ført til.

5 Effekter av barnevernreformen

5.1 Effekter av reformen

5.1.1 Innledning

Forut for en effektanalyse er det viktig å synliggjøre hvilke effekter man kan se av reformen. I dette kapitlet vil jeg først vise noen av de effektene som etter reformen har kommet til syne, for deretter å fortolke disse funnene i kapitlets analysedel.

Jeg vil først i empiridelen ta utgangspunkt i bakgrunnen for reform og de målene man ønsket å oppnå gjennom de strukturelle endringene. Målet om bedre tilsyn vil jeg riktignok ikke se på effekter av, da virkemidlene som ble brukt for å oppnå bedre tilsyn kun innebærer opprettelse av nye forskrifter, og ingen strukturelle endringer. Etter å ha vurdert måloppnåelse etter reformen, ser jeg på hvilke effekter reformen kan ha hatt på forhold internt i organisasjonen. Plassering og fordeling av beslutningsmyndighet og politisk og administrativ styring, er tema som er av spesiell interesse i denne sammenheng. Til slutt i empiridelen vil jeg se etter effekter av den nye regionale strukturen, ved å skille mellom tilsiktede og utilsiktede effekter av regionaliseringen.

5.1.2 Mål og måloppnåelse

Nasjonalt likeverd

Målet om et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet man bor, skal nås ved at et statlig sentralt organ har det overordnede ansvaret for barnevernet i landet. Den sentrale etatsledelsen i direktoratet skal gjennom sin styring sørge for at forskjellene på tjenestetilbud i landet jevnes ut. For å få til dette er man internt i organisasjonen avhengig av både økonomisk utjevning og faglig enhetlig styring.

Da det er regionale enheter som står for driften av andrelinjetjenesten, vil en av utfordringene med å oppnå nasjonalt likeverd være knyttet til økonomiske fordelings spørsmål. Forut for reformen var barnevernet i de forskjellige fylkene svært ulikt prioritert. Ved overgangen fra fylkesbarnevern til et barnevern innenfor Bufetat, ble alle fylkeskommunenes barnevernutgifter overført til Bufdir som har i oppgave å

fordele midlene. I dag reflekterer denne fordelingen historiske tall, det vil si at ressursene fordeles slik at hver region nå, relativt sett, har det samme ressursgrunnlaget som regionens fylker tidligere hadde.

De økonomiske forskjellene på tvers av regioner er i dag fortsatt store. Enkelte regioner legger ikke skjul på at de mener de har et for tynt ressursgrunnlag, og at de mener en bedre ressursfordeling er nødvendig. Bufetat vil på dette området forsøke å nå en utjevning i løpet av en femårsperiode, og har nå gitt ECON-analyse og NOVA i oppdrag å utarbeide en fordelingsnøkkel for fordeling av etatens midler til regionene. En utfordring i denne sammenheng er hva man skal ta utgangspunkt i når man søker å oppnå et "likeverdig barnevern" i et land preget av store forskjeller med hensyn til geografi, befolkningsgrunnlag, levekår og behov.

Inndelingen i større og færre regionale enheter skal i følge mine informanter ha bidratt til større likhet ved at alle regionene har gode grunnlag for å bygge det samme tilbudet. Likevel kan de ikke hevde å ha oppnådd fullstendig likhet i tjenestetilbudet. Når årsaken til denne ulikheten skal identifiseres, er det alltid ulikhetene i det gamle fylkesbarnevernet det pekes på. Ulikhetene her ligger primært i forskjeller i institusjonstilbudet, men også i forskjeller i kulturen for samhandling mellom fylkesbarnevernet og kommunene og barne- og ungdomspsykiatri.

Når det gjelder *faglig* nasjonalt likeverd, kan det se ut til at Bufetat har kommet lenger her enn på den økonomiske fronten. Målet om en mer ensartet praksis i hele landet er oppnådd et stykke på vei ved at direktoratet legger premisset for den faglige utviklingen i regionene. En av utfordringene man her står overfor, er å bygge en felles arbeidskultur for hele etaten, hvor faglige vurderinger gjøres på grunnlag av en felles målforståelse.

Faglig styring og utvikling

Målet om å oppnå en bedre faglig styring av barnevernet er i høy grad knyttet til ønsket om nasjonalt likeverd og et mer enhetlig barnevern. Sentral og enhetlig styring av etaten skal sikre en helhetlig faglig utvikling i hele landet. For å oppnå dette holder direktoratet kurs og sprer informasjon om ønskelig faglig standard og nye metoder innen faget. Det ligger nå mye barnevernsfaglig kompetanse og økonomiske midler i direktoratet, som legger et godt grunnlag for å få til gode opplæringstilbud.

Fagteamenes rolle i denne sammenheng er å basere sitt arbeid på den samme faglige kunnskapen landet over, og å gi kommunene lik bistand i hele landet. Fagteamene er viktigst for småkommuner som ikke selv innehar barnevernsfaglige ressurser og som derfor trenger mye faglig bistand. Mange kommuner har etter reformen rapportert til departementet at de er tilfredse med den bistanden de får fra fagteamene. Andre kommuner melder at de ikke har benyttet seg av fagteamenes bistand utover det som er nødvendig i forbindelse med institusjons- og fosterhjemsplassering. Slike variasjoner mellom kommunenes forhold til fagteamene skyldes ikke nødvendigvis at fagteamene jobber på ulike måter, men kan ha sin forklaring i ulike kommuners kulturer for samarbeid med andrelinjetjenesten.

Satsningen på fagutvikling og kompetanseheving innen barnevernet kommer til syne i antallet ansatte som i dag arbeider med fag. I det tidligere fylkesbarnevernet var det til sammen i underkant av 90 personer som med faglig bakgrunn arbeidet med institusjonsplassering. I dag er dette tallet over det dobbelte, da det er 190 personer med til dels høyere kvalifikasjoner, som arbeider innen fagteamene. Dette skal reflektere målet om å flytte fokus fra administrasjon til fag. Økt fokus på fag er dermed, isolert sett, oppnådd. Samtidig med økningen i antall fagansatte har riktignok også antall ansatte i administrative oppgaver økt, og relativt til administrasjon er fagfokuset i virksomheten dermed ikke økt.

Økonomistyring

Som beskrevet ovenfor er ikke den ressursmessige omfordelingen mellom regioner i Bufetat fullført, og det er et stykke igjen før man har oppnådd en rettferdig fordeling av ressursene. Til forskjell fra organiseringen av barnevernet før reformen, har man imidlertid en mulighet til å gjennomføre slik omfordeling, styrt fra sentralt hold, som kan bidra til å skape et mer likeverdig tilbud på landsbasis. Det har likevel vist seg vanskelig også i den nye forvaltningsorganisasjonen å drive presis økonomistyring, da man ikke kan styre eller sette rammer for klienttilgangen. Grunnet rettighetslovgivningen, er barnevernet en virksomhet som må ta imot alle klienter, og som dermed ikke kan forutse hvor stort klientomfanget til enhver tid vil være. I tillegg står etaten i budsjettplanleggingen overfor den vedvarende utfordringen med at det er kommunene som vedtar og staten som finansierer. Virkemidler for å

minimere denne problemstillingen er imidlertid innført gjennom en ordning hvor fagteamene kan gå langt inn mot kommunene og legge føringer på valg av tiltak, samt ordningen med kommunale egenandeler på statlige barneverntjenester. I enkelte tilfeller har fagteamenes rolle overfor kommunene i denne sammenheng ført til konflikter mellom fagteam og kommune. Dette på grunn av at kommunenes vedtaksmyndighet utfordres av fagteamene som prøver å påvirke vedtaksutfallet.

Bufetat har en marginalt mindre årlig utgiftsøkning enn hva som var tilfelle i det fylkeskommunale barnevernet. Det hevdes imidlertid å ha skjedd en kvalitetsøkning i form av vridning i bruk av tiltak. Vridningen har skjedd i form av at andelen klienter som behandles i institusjoner har sunket relativt til totalt antall behandlede. Tall fra Resultatrapporten for 2004 viser at det i 2004 var en vekst på 8,3 % i antall barn på tiltak, og at økningen i antall hjemmebaserte tiltak var størst (St.prp.nr.1 (2005-2006)). Flere får altså tilbud om hjelp i hjemmet eller andre nærbaserte tiltak, en behandlingsform som har vist seg billigere, men minst like virkningsfull som institusjonsplassering.

Nå i etterkant av reformen framholdes det av Bufetat at reformen ikke var en reform for å spare penger, men for å øke kvaliteten på og utjevne forskjellene i barneverntilbudet i Norge. Budsjettsprekk er likevel en realitet barnevernet innen Bufetat må forholde seg til. Regnskapet fra 2004 viser at barnevernet i sitt første driftsår som statlig hadde utgifter på til sammen 3,2 milliarder kroner¹⁵. Fra 2005 til 2006 hadde barnevernet alene en budsjettøkning på 5,8 %, til 3,3 milliarder¹⁶ (St.prp.nr.1 (2005-2006)). Dette viser at kontroll med utgiftsøkningen er en stor utfordring også for det statlige barnevernet.

Samarbeid og koordinering

Utbredelsen av og kvaliteten på samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende etater som barne- og ungdomspsykiatri var svært varierende i landets 19 fylkesbarnevern. Noe av bakgrunnen for at man ønsket en statliggjøring av barnevernet, samt at man valgte å dele etaten inn i regioner som sammenfalt geografisk med helseregionene, lå i nødvendigheten av å tilrettelegge for bedre samarbeid mellom barnevernet, barne-

¹⁵ Gjelder kun statlig forvaltning av barnevernet. Bufetat som helhet hadde et bruttoforbruk på 3 646 millioner (Bufetat Årsmelding 2004:18).

og ungdomspsykiatri og rusmiddelomsorgen. Mer om hvordan samarbeidet mellom tilgrensende tjenester innad i regionene fungerer vil jeg komme tilbake til i forbindelse med effekter av den nye regionale strukturen.

I løpet av de to årene som har gått etter reformen ble satt ut i livet og den nye organisasjonen ble opprettet, har man i Bufetat ikke til fulle klart å nå de omstillingsmålsetningene som var skissert. For å få til slike endringer kreves lengre virketid. Et sentralt spørsmål, som det på nåværende tidspunkt er vanskelig å svare på, er i den sammenheng hvorvidt de uteblitte effektene av de strukturelle endringene skyldes at den nye organisasjonen er nyetablert, eller at strukturendringene er feilslått og ikke vil frambringe de ønskede resultat.

5.1.3 Beslutningsmyndighet

Endringene i fordeling av beslutningsmyndighet i barnevernet kommer tydelig til syne ved å studere den formelle strukturen i organiseringen av barnevernet som den er i dag. Endringene som følger av den endrede ansvars- og oppgavefordelingen er tilsynelatende åpenbare, men jeg vil likevel vie disse noe oppmerksomhet. Deretter vil jeg si noe om vilkårene for politisk og administrativ styring innenfor den nye organisasjonenes rammer.

Beslutningsmyndighet i den nye organisasjonen

I Ot.prp.nr.9 (2002-2003:50) kommer det fram at departementet mener at den statlige etaten for barne- og familievern bør ha betydelig frihet innen politisk opptrukne rammer til å treffe beslutninger i faglige spørsmål. Denne friheten gjelder i dag innen rammene av virksomhetens budsjett og de krav som stilles til mål og resultater gjennom tildelingsbrevet som følger med budsjettmidlene.

BFD og Bufdir

I tillegg til å styre prosessen mot endringene i barnevernet, styrte også departementet selve opprettelsen av Bufetat og dens rammebetingelser. I det videre har departementet også lagt føringer på etatens drift og virke. Daglig styring og drift av etaten er imidlertid direktoratets oppgave, og instruks fra departementet, utover de som følger av tildelingsbrev og eventuelt nye forskrifter, hører sjeldenhetene til.

¹⁶ I St.prp.nr.1 Tillegg (2005-2006:115) ble det også foreslått en økning på 150 mill.

Barnevernet innen Bufetat kan derfor se ut til å være mer styrt av fag og mindre av politikk i forhold til hva som var realiteten under fylkesbarnevernet.

Da styring av barnevernet innen den nye organiseringen skal skje gjennom instruksjer og forskrifter i en sentral etatsstyring, kan den politiske styringen som ble gjort i fylkeskommunene sies å være erstattet av et forskriftstyre. Under fylkesbarnevernet var fylkespolitikernes beslutningsmyndighet knyttet til budsjettspørsmål, prioriteringer og prinsipielle spørsmål om ønskede oppvekstvilkår i fylket. Den budsjettmessige styringen ligger hos regjeringen og Stortinget. De fylkeskommunale prinsipielle debattene, samt egenverdien av lokalpolitiske vurderinger generelt, har i den nye organiseringen gått tapt.

Målet om å oppnå et likeverdig barnevern i Norge skal blant annet nås gjennom at direktoratet har den faglige og økonomiske styringen av etaten. Dette blir for øvrig et spørsmål om regionenes faglige og økonomiske autonomi, hvor motsetningsforhold mellom nasjonal standard og lokal autonomi synliggjøres. Jo mer som styres fra sentralt hold, desto mindre åpnes det for lokale tilpasninger, og mulighetene for lokalt tilpassede beslutninger svekkes. Dette er imidlertid en problemstilling som ikke er viet mye oppmerksomhet i den nye etaten, da mye av fokuset fortsatt er rettet mot å få den nye organisasjonen og dens systemer for økonomi, personal, rapportering og klientsystem i funksjon.

Regionene

De fem statlige regionene i barnevernet har etter reformen overtatt ansvaret for andrelinjetjenesten og med det også fått noe av beslutningsmyndigheten som fulgte med disse. Regionadministrasjonen har myndighet til å godkjenne institusjoner, men dette gjøres på grunnlag av godkjenningsforskriften som er laget av departementet. Videre har regionene budsjett disponeringsmyndighet. Det vil si at regionen får gitte budsjetttrammer fra direktoratet, men at de innen disse opererer nokså fritt. Sammen med budsjettmidlene følger også tildelingsbrev som inneholder mål- og resultatkrav. De økonomiske frihetsgradene kan derfor variere noe fra år til år, med variasjoner i andel øremerkede midler og tallfesting av resultatkravene.

Ønsker om større grad av autonomi forekommer i regionene. Administrativ ledelse i departementet er imidlertid av den oppfatning at regionene skal underordne

seg styring fra BFD og Bufdir, og at hierarkisk disiplin er viktig for at etaten skal nå målene om nasjonalt likeverd. Ønsket om å etablere *ett* barnevern i landet, hvor tilbudet er likeverdig og faglig utvikling går i takt, gjør at både økonomiske prioritering og faglig satsning innen regionene i høy grad er styrt fra direktoratet.

I den regionale strukturen er en spesialisering gjort ved at barnevernfunksjonen er skilt ut fra fylkeskommunen. Oppgavespesialiseringen kan innebære en styrking av strukturell kapasitet, som kan bidra til at tilbudet til barnevernklienter og kommuner blir bedre. Også innad i regionene innebærer den nye strukturen en spesialisering ved at administrative- og faglige funksjoner er delt. Skillet mellom fagteam og administrativ enhet representerer her en vertikal spesialiseringen innad i regionene, da fagteamene er underlagt styring fra regionens administrative enhet.

Politisk og administrativ styring

Forvaltningsmodellen ble for barnevernet valgt som organiseringsprinsipp for å sikre mulighetene for statlig politisk og administrativ styring av etaten, gjennom instruksjer og pålagte mål- og resultatkrav. Dette er en organisering som siden etterkrigstiden har preget utviklingen av den norske sentralforvaltningen. Tanken her er at politisk styring av etatene utenfor departementene skal sikres ved at etatene pålegges klare overordnede mål med påfølgende resultatvurdering (Egeberg mfl. 1989:56).

Av den fordelingen av beslutningsmyndighet som er skissert ovenfor, kommer det tydelig fram at det er tilrettelagt for administrativ styring nedover i hierarkiet, fra departement til direktorat og videre til etaten for øvrig. Mulighetene for sentraladministrativ etatsstyring ligger nedfelt i beslutningsstrukturen og fordelingen av myndighet i den formelle normative strukturen i barnevernets organisasjon. Hvorvidt det var, eller er, ønskelig med politisk styring av barnevernet hersker det imidlertid uenighet om. Mens noen anser offentlige tjenester som noe politikken bør ha innsyn i og kontroll over, mener andre at en fagetat som barnevernet ikke bør berøres av lekfolk som politikere. Her må altså hensynet til faglige verdier balanseres mot politiske prioriteringer, noe som er et gjennomgående tema i forvaltningen.

Politisk eller administrativ styring?

Ved å fjerne barnevernet fra det fylkeskommunale nivå har man også fjernet et politisk ledd og dermed noe av muligheten for politisk styring av barnevernet. I det gamle fylkesbarnevernet var andrelinjetjenesten nært knyttet, både gjennom formell- og fysisk struktur, til fylkeskommunen som politisk forvaltningsnivå. Fylkestingets rolle i de ulike fylkeskommunene varierte riktignok, noe som innebar at det i mange fylker ikke ble drevet utbredt styring fra politikernes side. Fylkesbarnevernets interaksjon med fylkespolitikere var i mange fylker først og fremst basert på den kontakten administrativ ledelse i fylkesbarnevernet hadde med helse- og sosialutvalgene i sitt fylke. I kontakt med de, måtte barneverntjenesten stå direkte til rette for arbeidet som ble utført på feltet. Tilsvarende stod politikerne ansvarlig overfor befolkningen, og kunne svare på tiltale etter dialog med barneverntjenestens administrative ledelse.

Politisk styring av barnevernet er i dag lagt til departement og Storting, og skal skje primært gjennom forskrifter, instruksjer, veiledninger og budsjettstyring. I tillegg er det statlige barnevernet en tjeneste som, på tross av sitt begrensede omfang, er et hyppig berørt tema i den offentlige debatten. Når saker settes på dagsorden gjennom medieoppslag, blir temaet ofte tatt opp og behandlet enten i Stortinget eller av departementet. Slike saker kan resultere i endret praksis etter instruksjer og veiledninger fra departementet.

Den politisk-administrative styringen fra sentralt hold kan i høy grad sies å ha erstattet lokalpolitisk styring og involvering av folkevalgte representanter. Beslutningsmyndighet og struktur innen det statlige barnevernet, slik det er i dag, viser at politisk styring ikke var et satsningsområde eller viktig prinsipp da den nye organiseringen av feltet ble vedtatt.

Politisk styring lokalt

Etter at det fylkeskommunale nivå for barnevernets vedkommende falt bort og mulighetene for politisk styring dermed er innskrenket, blir det i demokratiets navn desto viktigere at det eksisterer et engasjement for barnevernet innen lokaldemokratiet. Etter barnevernloven av 1953 var det en barnevernsnemnd som hadde ansvaret for barnevernet i hver kommunene. Barnevernsnemnda var et politisk

organ i kraft av at enkelte av medlemmene var kommunenes folkevalgte. Barnevernsnemnda skulle sikre at lokalpolitikere fikk innblikk i og informasjon om barnevernsituasjonen i kommunen. I den nye barnevernloven av 1992 ble imidlertid lekfolk, og dermed politikere, fjernet som obligatorisk innslag i det kommunale barnevernet, noe som i St.meld.nr.40 (2001-200:17) hevdes å ha ført til at politikere er mindre informert og dermed mindre interessert i hva som skjer i barnevernet i kommunen.

Det overordnede ansvaret for barnevernet i kommunen ligger hos de folkevalgte, men kommunene står fritt til å avgjøre om et folkevalgt organ skal ha et spesielt ansvar for oppgaver innen barnevernet. I noen kommuner finnes komiteer som har overordnet ansvar for gitte områder som barnevernet. I kommuner med slik organisering sorterer barnevernet ofte under oppvekst- og levekårskomiteer /-utvalg, helse- og sosialkomiteer eller skole- og kulturkomiteer. Under slike ordninger blir barnevernet viet en viss politisk oppmerksomhet, men står likevel ofte i fare for å drukne blant komiteens oppgaver og tunge budsjettposter (St.meld.nr.40 (2001-2002): 17). Politisk interesse og engasjement kan altså variere med organiseringen av barnevernet i kommunene.

Problematikken med lavt kunnskapsnivå og engasjement blant de folkevalgte i kommunene reises i St.meld.nr.40 (2001-2002) særlig i forhold til de kommunene hvor politiske komiteer eller utvalg på barnevernområdet ikke eksisterer i det hele tatt. Det pekes her til at man må vurdere tiltak som kan bidra til å øke den politiske ansvarsfølelsen på området. Hvilke tiltak som kan sikre oppnåelse av et slikt mål er imidlertid ikke spesifisert.

5.1.4 Effekter av ny regional struktur

Av de organisatoriske endringene som er gjort gjennom barnevernreformen er opprettelsen av større regionale enheter et aspekt som er av spesiell interesse. Effektene av den nye regionale inndelingen er ikke nødvendigvis entydig positive. Reorganisering av offentlig organ kan ha både tilsiktede og utilsiktede effekter, og disse kan virke inn både positivt og negativt. Hvis man skiller mellom effekter på hovedmål (tiltenkte effekter av endringen) og sideeffekter (utilsiktede effekter), gjøres skillet mellom forventede og utilsiktede effekter synlig.

Effekt på hovedmål			
Sideeffekter	Positive	Ingen	Negative
Ingen	Forventet resultat	Ingen resultat	Negative resultater
Positive	Forventet resultat med bonus	Ingen forventede resultater, men bonus	Negative resultater med bonus
Negative	Forventet resultat med risiko	Ingen forventede resultater og risiko	Negative resultater med risiko

Tabell 5.1: Inndeling av typer av effekter. Kilde: Hesse, Hood og Peters (2003), modifisert i Christensen m.fl. (2004:155).

Ved å karakterisere effektene som *forventet* tar man utgangspunkt i en instrumentell organisasjonstenkning, slik departementet kan sies å ha gjort i reformprosessen. Hvis alle BFDs intensjoner med den nye regionale strukturen skal imøtekommes, må det være positiv effekt på samtlige av hovedmålene. De positive og forventede effektene er de som ble brukt som argumentasjon for å regionalisere, nemlig å legge til rette for samarbeid med tilgrensende tjenester, samt ønsket om å oppnå en kostnadseffektivisering. Hvorvidt disse positive virkningene har kommet til syne er et spørsmål om måloppnåelse. I forbindelse med de negative sideeffektene av barnevernreformen, tillater jeg meg et normativ standpunkt i forhold til politisk styring. Jeg velger her å karakterisere reduserte muligheter for politisk styring som en negativ sideeffekt.

Forventede og positive effekter

De eksplisitt ønskede effektene av regionaliseringsaspektet var fra departementets side først og fremst knyttet til målformuleringen om å legge bedre til rette for samarbeid mellom barnevernet og enkelte tjenester innen de regionale helseforetakene. Sekundært kom argumentet om at en reduksjon av antallet styringsenheter ville gi en administrativ effektivisering.

Samarbeid

I tildelingsbrevet til både Bufetat og helseregionene ble det i 2005 pålagt at samarbeid skulle etableres. Rammeavtaler for samarbeid mellom barnevernet og de aktuelle tilgrensende tjenestene innenfor helseforetakene er i dag etablert og underskrevet. Disse skal fungere som intensjonsavtaler og legger til rette for et godt

samarbeid mellom tjenestene på regionalt nivå. Hvordan samarbeidet fungerer, varierer mellom regionene. Dette kommer blant annet av at samarbeidet i forkant av reformen også var av ulik kvalitet. Dette har med de ulike kulturer for samarbeid å gjøre, og har ofte bakgrunn i de faglige virksomhetenes tendens til å isolere seg faglig og beskytte sine egne tradisjoner. Noen av samarbeidsavtalene har ført til gode samarbeidsrutiner mellom virksomhetene, mens avtalene i andre regioner kun er formaliteter som ikke følges opp i praksis. Når alt kommer til alt, finnes det heller ikke i den nye strukturen i barnevernet virkemidler som kan sikre at samarbeid mellom etatene og tjenestene fungerer.

Samarbeid som argument for regionalisering kan i enkelte tilfeller framstå som en argumentasjon som biter seg selv i halen. Hovedargumentet for den regionale inndelingen er å legge til rette for samarbeid. Men på spørsmål om forklaring på uteblitte effekter av samarbeidet, og på spørsmål om hvilke effekter ulik lokalisering i helse- og barnevernregioner har for samarbeid, kommer svaret at det ikke primært er på regionalt nivå, men i kommunene, at samarbeidet skal skje. I så måte legger man sin egen begrunnelse for regionaliseringen død. Årsaken til dette kan være at effektene for samarbeid uteblir, og at samarbeidet mellom virksomhetene viser seg like vanskelig nå som før reformen.

Effektivisering

Større regionale administrative enheter er ofte begrunnet i de rasjonaliseringsgevinster dette kan ha, og barnevernreformen er intet unntak. Innsparingspotensialet lå i reduksjonen av antallet administrative styringsenheter fra 19 til fem, og man ventet slik å oppnå effektivisering og innsparing i administrative kostnader. Effektivisering som sådan var ingen hovedmålsetning i reformen, men var en del av et ønske om å redusere utgiftsøkningen i barnevernet, og som et delmål i forbindelse med å flytte fokus fra administrasjon til fag.

Et redusert antall styringsenheter har riktignok ikke nødvendigvis resultert i at færre mennesker arbeider i administrasjon, men engangsutgifter reduseres med færre enheter. For regionkontorenes del er det likevel slik at det brukes mer til administrative oppgaver enn det gjorde under fylkesbarnevernet. Administrative oppgaver var da samorganisert med andre administrative deler av fylkeskommunen,

og når barnevernet ble utskilt måtte flere funksjoner ivaretas selvstendig. Et regionkontor har i dag mellom 30 og 40 ansatte. Dette, sammen med at etaten har brukt mye ressurser på nye administrative systemer og systemer for infrastruktur, gjør at regionaliseringen foreløpig ikke representerer en effektivisering eller innsparing.

Uforutsette og negative sideeffekter

Sideeffekter kan ha både positivt og negativt fortegn. Jeg velger her å karakterisere dårligere vilkår for politisk styring, og et svekket nærhetsprinsipp som negative sideeffekter av regionaliseringen. Dette på tross av at det ikke nødvendigvis ses som en uheldig effekt blant alle aktørene i prosessen, og ikke nødvendigvis var utilsiktet fra BFD sin side. Jeg velger å se svekkelse av politisk styring som negativt på grunn av den verdien politiske prioriteringer og koordinering har for en helhetlig samfunnsstyring, og på grunn av de virkninger politisk engasjement kan ha for prioriteringer av et fagfelt.

Politikkens vilkår

Regionalisering og dermed færre enheter kan ha enkelte effektiviseringsgevinster. Det man *ikke* oppnår med slike administrative regioner er den politiske merverdien sammenfall med et fullverdig forvaltningsnivå kan ha (Selstad 2003:190). Statsorganer kan utvilsomt drive effektiv forvaltning innen enkeltsektorer på denne måten, men når det kommer til samarbeid, koordinering og en utviklende politikk er, i følge Selstad (2003:190), politiske organer overlegne. Gjennom regionaliseringen flyttes virksomheten bort fra fylkeskommunen som politisk styringsorgan, og muligheten for politisk styring på mellomnivået forsvinner.

I høringsuttalelser fra flere av fylkeskommunene, ble det spådd at den statlige overtakelsen av ansvaret for barnevernet vil svekke den lokaldemokratiske forankringen. Videre ble det framholdt at bevegelse bort fra det lokalpolitiske nivå ville gi negativ effekt på barnevernets legitimitet i befolkningen, ved at de politisk ansvarlige er flyttet lenger bort fra tjenestens utøvede ledd. Hvorvidt legitimiteten faktisk er svekket, har jeg imidlertid ikke dekning til å si noe om ut fra mitt datamaterialet.

I Ot.prp.nr.9 (2002-2003) hevdes det at de positive egenskapene som kan knyttes til at folkevalgte representanter innenfor hvert fylke foretar avveininger og

prioriteringer mellom ulike sektorer og hensyn, blir mindre relevante når de fleste tjenester på helse- og sosialområdet overføres til andre forvaltningsnivåer. Signal om at politisk styring av barnevernet ikke alltid er ønskelig kommer også til syne gjennom utsagnet: *”Innholdet i tjenestene er, og bør være, basert på faglige standarder og skjønn, samt sentralt fastlagte kvalitetskrav.* Det kan altså se ut til at det hersker uenighet om hvorvidt politisk styring av barnevernet er ønskelig overhodet. Fra sentralt hold i fagdepartementet ønskes lokalpolitisk styring i svært liten grad velkommen, da oppfatningen her er at sentral styring er den eneste måten man kan sikre langsiktig planlegging og styring, samt et fullverdig godt tjenestetilbud innen barnevernet. Flere av de ansatte innen barnevernet regionalt, med erfaring fra det fylkeskommunale barnevernet, er på sin side av den oppfatning at bortfallet av barnevernets lokalpolitiske forankring i fylkene gir et tap for barnevernets legitimitet og fører til at klienter frarøves den politiske kanalen for påvirkning.

Avstand

Gjennom opprettelsen av større regioner er også avstanden mellom andre- og førstelinjetjenesten økt. Slik representerer regionaliseringen en svekkelse av nærhetsprinsippet. Det statlige regionnivået er nytt og ukjent, og nærheten til fylkeskommunen og fylkesbarnevernet er derfor savnet innen enkelte kommunale barneverntjenester. På samme tid ser man at kulturen for samarbeid mellom fylkesbarnevernet og kommunene var av varierende kvalitet, og etableringen av de 26 fagteamene kan legge nye rammer for samarbeid mellom andrelinjetjenesten og kommunen. Avstanden mellom kommuner og andrelinjetjenesten viser seg likevel å ha ført til en følelse av avstand hos begge parter. Hos regionadministrasjonene og fagteamene kommer dette særlig til uttrykk ved manglende kapasitet til å nå ut til alle kommunale barneverntjenester i regionen.

Opprettelsen av større og færre administrative enheter innen barnevernet har også ført til stor avstand mellom region og direktorat. Ved å fjerne barnevernet fra det fylkeskommunale politiske nivå er avstanden mellom styrende og utøvende organ, ved henholdsvis direktoratet og regionene, nå blitt så stor at det følger visse utfordringer med det. Kontrollen på, og muligheten til å se helheten i det arbeidet man utfører kan oppfattes som svak når styringen skjer langt borte. Når direktoratets

og departementets styring oppleves som utilgjengelig og noe som blir utformet langt unna, kan dette hevdes å ha gitt en svekkelse av regionenes evne og mulighet til helhetstenkning.

Den nye regionale strukturen innebærer at kulturer fra ulike fylkeskommuner samles i samme region. Etablering av én felles kultur avhenger da av at man greier å skape en følelse av tilhørighet. De statlige barnevernregionene er svært opptatt av kulturbygging. Ved å gjennomføre samlinger og ved å plassere ansatte fra ulike fylkeskommuner i samme enhet forsøkes regionale kulturer, og en felles kultur for Bufetat, bygget. På dette punktet er mye gjort, men mye gjenstår. Stor avstand til direktoratet kan i enkelte tilfeller sies å ha ført til at tilhørighetsfølelsen til etaten som helhet er lavere.

5.2 En analyse av reformens effekter

5.2.1 Innledning

Effektene av reformen i barnevernet peker i flere retninger. Noen av målene for reformen kan i større eller mindre grad sies å være nådd, mens andre mål kan se ut til å miste sin relevans. En effektanalyse kan bidra til å forklare og tolke effekter av reformen. Effektanalysen kan også vise hvordan reformen har påvirket forhold som beslutningsmyndighet, styring, kultur og tilhørighet i virksomheten. De teoretiske perspektivene har, som det kommer av teorikapitlet, ulike forventninger om effekter av reformen. I tråd med disse perspektivene kan forventninger til effekter oppsummeres i denne tabellen:

	Instrumentelt perspektiv	Kulturperspektivet	Myteperspektivet
Forventninger om effekter	Ønskede mål nås. Ny struktur gir effekter i avhengig variabel.	Begrensede effekter hvis inkompatibilitet. Forsinkede effekter grunnet institusjonell treghet.	Begrensede effekter hvis mytepreg i reformprosessen. Symbolpolitikk.

Tabell 1: *Forventninger om effekter ut fra de teoretiske perspektivene.*

5.2.2 Effekter i et instrumentelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv forventes det at endringer i organisasjonsstruktur vil føre til endret beslutningsadferd. I barnevernreformens tilfelle betyr dette videre at

endringene i formell- og fysisk struktur, samt vridningen i demografi, vil gi de forventede effekter og føre til at målene for reformen oppnås. Jeg vil i dette kapitlet tolke hvilke effekter de ulike reformelementene har hatt ved å opprettholde skillet fra prosessanalysen mellom ny oppgave- og ansvarsfordeling og ny regional struktur.

Hierarkisk instrumentalitet

Med utgangspunkt i det hierarkiske perspektivet forventet jeg i teorikapitlet at endringene i oppgave- og ansvarsfordelingen, samt den nye regionale inndelingen i barnevernet, ville føre til at ledelsens på forhånd ønskede mål om nasjonalt likeverd, bedre økonomisk og faglig styring og samarbeid med tilgrensende tjenester, ble nådd.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

Opprettelsen av Bufetat utgjør en økning i den strukturelle kapasiteten på barnevernfeltet. Ved å opprette en egen organisasjon for feltet, kan fokus settes på helhetstenkning og samlet faglig utvikling. I denne forstand kan det hevdes at det statlige barnevernets nye struktur har lagt til rette for positive effekter med hensyn til bedre faglig utvikling og et nasjonalt mer likeverdig tilbud. Gjennom sterk styring ovenfra har direktoratet lagt rammene for en lik faglig utvikling i regionene, og departementets instrumentelle plan har i den sammenheng fungert. I tillegg har satsningen på fag og flere fagansatte, samt desentraliseringen av fagteamene vist at endringer i demografi og fysisk struktur bidrar til å nå mål om et faglig bedre forankret barnevern.

Den faglige utviklingen er en viktig del av målet om én nasjonal standard, men uten en økonomisk rettferdig fordeling vil regional utjevning og et likeverdig tjenestetilbud være umulig å realisere. Slik det er i dag har ikke Bufetat kommet dit hen at den ressursmessige fordelingen peker mot likevekt, og samlet har ikke den nye strukturen ført til at målet om et likeverdig barnevern er nådd. Det er riktignok gått bare to år etter reformen ble iverksatt, og i oppstartfasen gikk uforholdsmessig mye tid til administrative oppgaver i forbindelse med oppstart. Innen etaten gir man seg selv derfor ytterligere to år, før klare resultater forventes vist til.

Utgiftsøkningen har i det statlige barnevernet vært tilnærmet lik utgiftsøkningen som var under fylkesbarnevernet. På tross av den stramme

etatsstyringen viser det seg altså at også det statlige barnevernet har problemer med økonomistyringen, og dermed at forventningene om at mål nås, ikke stemmer.

I en struktur med vertikal spesialisering, som både opprettelsen av direktoratet og regionenes fagteam kan sies å representere, kan faglige hensyn og brukernes behov sies å stå sterkere enn politisk signaler (Egeberg 2003:21). De strukturelle endringene som er gjort i barnevernreformen innebærer likevel et ønske om *mer* politisk styring så vel som *mindre* politisk styring. Ved å knytte styringen av barnevernet nærmere departementet gis den politiske ledelsen muligheten til politisk og faglig styring av etaten, altså økt aksess. Jo høyere en enhet er i hierarkiet, desto mer legges det vekt på politiske signaler (Egeberg 2003:20). Ved å legge overordna styring av virksomheten i et direktorat, åpnes det dermed for bedre muligheter for nasjonal politisk styring, enn det var da fylkeskommunene hadde ansvaret. Samtidig var det i reformen et ønske om at virksomheten i større grad skulle styres av faglige verdier og kompetanse. Aksessstrukturen skal bygges på faglige verdier og deltakerne skal i større grad enn tidligere være faglig ansatt. Samlet kan man hevde at departementet ønsket å styrke sin mulighet til å drive politisk styring av feltet, og samtidig åpne et rom for økt faglig styring. Virkemidlet for å få til denne kombinasjonen var å erstatte det politisk styrte fylkesbarnevernet med et rent faglig og administrativt mellomnivå, som er styrt politisk av departementet. Departementet kan på dette punktet, gjennom strukturendringene, sies å ha oppnådd det som var reformens formål.

I den hierarkisk koordinerte organisasjonen er aksess til løsninger og beslutninger lagt til ledelsen i Bufdir, da signaler og instruksjoner fra BFD hører sjeldenhetene til. Den mest tydelige endringen i deltakerstruktur er at beslutningsmyndighet er flyttet fra fylkeskommunalt nivå til et statlig organ, og fra regionalt til sentralt nivå. Det kan langt på vei hevdes at det i den nye aksess- og deltakerstrukturen legges bedre til rette for administrativ og faglig, enn politisk, styring av barnevernet.

Ny regional struktur

Den regionale strukturen er i seg selv forventet å gi effekter for samarbeid mellom barnevernet og enkelte av spesialisthelsetjenestene. Departementets instrumentelle

organisasjonstenkning på dette området kan til en viss grad se ut til å ha slått feil. Selv om det i samtlige regioner er etablert rammeavtaler for samarbeid, eksisterer det mellom regionene variasjoner i kvaliteten på og dybden i det regionale samarbeidet. Den nye regionale strukturen har ikke gitt de effekter departementet forventet, og organisasjonen mangler virkemidler for å sikre godt samarbeid.

Organisasjonsteoretiske studier viser at betydningen av fysisk struktur er størst når formell struktur er løs (Christensen 2005). For det statlige barnevernets tilfelle, kan dette bety at stram formell struktur og hierarkisk styring, legger så sterke føringer på samarbeidet og hvordan dette formes, at den fysiske strukturen blir mindre viktig for samarbeidets effekter. Uteblitte effekter har også vært forklart med at samarbeidet egentlig først og fremst gjelder barnevernarbeidet i kommunene. En årsak til at man likevel har valgt å satse på samarbeid på regionalt nivå, kan imidlertid være erfaringer som viser at jo høyere i hierarkiet man er, desto mer forekommer horisontal interaksjon med andre enheter (Egeberg 2003:20). I barnevernreformens tilfelle ser det imidlertid ut til at vanskeligheter med samarbeid på tvers av sektorene gjør seg gjeldende også på regionalt nivå.

Den økte strukturelle kapasiteten som resultat av at barnevernet er skilt ut fra fylkeskommunen, kan være årsaken til at det samlet sett er flere barn på tiltak i barnevernet nå enn det var i forkant av reformen. Samtidig kan vridningen i tiltak skyldes satsningen på fagkompetanse i fagteamene. Endringen i struktur ved formålsspesialiserte enheter og endringen i demografi, kan slik sies å ha effekter for det tjenestetilbudet. Arbeidsdelingen som er gjort gjennom oppsplittingen av faglige og administrative arbeidsoppgaver på regionnivå, innebærer imidlertid at det stilles økte krav til koordinering (Hammond 1990:154). Økte krav til koordinering av virksomheten øker regionkontorenes og direktoratets oppgaver, og fører til en administrativt større og muligens mer byråkratisk organisasjon.

I departementets organisasjonstenkning under arbeidet med reformen kommer det klart fram at BFD gjennom den nye strukturen ønsket at styring med etaten skulle ligge høyt i hierarkiet. Virkningen av denne organisasjonsmodellen er at regionenes autonomi er begrenset. Fra regionenes ståsted oppleves styringen, og dermed oppgaver som er pålagt ovenfra, i enkelte tilfeller som økt byråkrati og et tidkrevende

forskriftsstyre. Den hierarkiske styringen kan her bidra til å forklare enkelte spenningsfelt mellom regionnivået og Bufdir.

Departementets ønsker om nasjonalt likeverd og felles faglig utvikling gikk foran hensynet til politisk forankring av andrelinjetjenesten. Målet for departementet var her å oppnå en mer faglig forankret styring av tjenesten, og man så derfor ikke bortfallet av fylkeskommunal politisk styring som et savn. Virkningene BFD forventet var altså at et faglig og administrativ regionalt nivå skulle være lettere å styre fra sentralt hold. Fraværet av fylkeskommunal politisk styring, samt regionenes begrensede autonomi, kan sies å ha vært en del av departementets rasjonelle kalkulasjon, og peker derfor i retning av at departementets mål for reformen, strukturelt sett, er nådd på dette området. De faktiske virkningene av uteblitt politisk styring på regionnivå er det vanskelig å si noe konkret om. Men man kan anta at dette kan gi effekter med negativt fortegn på blant annet legitimitet og tilgjengelighet, og være noe departementet ikke tok høyde for i organisasjonsutformingen av det nye barnevernet.

Forhandlingsperspektivet

I den grad reformprosessen var preget av forhandlinger og kompromisser mellom inkluderte aktører, kan dette forklare kompleksitet og spenninger i den nye strukturen, og inkonsistente eller modererte effekter av endringene.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

I den nye barnevernorganisasjonen er den opprinnelige finansieringsmodellen hvor kommunene vedtar og staten finansierer ikke forandret. Denne finansieringsmodellen avviker fra normal forvaltningspraksis hvor *"det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen"* (Ot.prp.nr.9 (2002-2003):6). Finansieringsmodellen fører noen utfordringer med seg, og kan til en viss grad være en forklaring på at reformen ikke har gitt de ønskede effekter med hensyn til økonomistyring. Et spenningsfelt mellom første- og andrelinjetjenesten, ved henholdsvis kommune og fagteam, er på grunn av finansieringsmodellen nedfelt i den formelle strukturen på feltet. Dette spenningsfeltet preges av økonomiske og faglige interessekonflikter i forhold til hvilke tiltak som i bestemte tilfeller skal iverksettes.

Interessekonfliktene kan i enkelte tilfeller også forsterkes av rolleklarheten mellom fagteam og kommuner, ved at fagteamene enkelte ganger går lenger inn i kommunenes vedtaksprosesser enn kommunene ønsker. I denne sammenheng kan man anta at fagteamene står overfor et dilemma, hvor lojalitet til fag stilles opp mot lojalitet og hensyn til regionens økonomiske situasjon. Tilsvarende dilemma kan også barneverntjenesten i enkelte kommuner oppleve. Kompleksiteten i strukturen, samt den utradisjonelle finansieringsmodellen, gjør sitt til at målene for økonomisk og faglig utvikling ikke er nådd i alle deler av regionene. Denne effektklarheten skyldes riktignok ikke kompromisser i forhandlinger i prosessen, men skyldes spenninger som ligger nedfelt i den nye strukturen.

Ny regional inndeling

Selv om samarbeid var bakgrunnen for den regionale inndelingen, ble samlokalisering med helseforetakskontorene ikke valgt. Den ulike lokaliseringen ser ikke ut til å ha hatt noen innvirkning på samarbeidet i regioner hvor avstandene mellom kontorene er relativt små, men når det kommer til de store regionene kan man anta at avstand mellom kontorene påvirker rammene for samarbeid. Selv om dette samarbeidet i første rekke dreier seg om rammeavtaler og planlegging, vil utviklingen av samarbeidet kunne påvirkes negativt av at personkontakt vanskeliggjøres av avstand. Vedtak om lokaliseringen av regionkontor i barnevernet ble gjort som kompromisser i forhandlinger innad i regjeringen, hvor faglige hensyn til dels måtte vike for regionalpolitisk planlegging. Hvilke avveininger som lå bak kompromissløsningene er det vanskelig å si noe om, men de uklare effektene på samarbeid kan komme av at kompromiss førte til inkonsistente løsninger i forhold til målformuleringene.

Strukturen på barnevernfeltet er, som vist over, preget av sin hierarkiske oppbygning og styringskjede. Når styring skjer ovenfra og ned, fører dette i enkelte tilfeller til en spenning mellom regioner og det sentrale Bufdir. Deltaker- og aksessstrukturen som er nedfelt i organisasjonens formelle struktur legger ikke til rette for utstrakt regional autonomi, noe som understrekes fra sentralt hold som et viktig prinsipp på veien mot målet om nasjonalt likeverd. Spenninger mellom regionnivå og direktoratet kan mer spesifikt ta form av uenighet om overføring av midler, hvor

proaktiv regionene skal være overfor kommunene, samt mer generelle diskusjoner. Disse spenningene *kan* stå som hinder for måloppnåelse i den nye barnevernorganisasjonene. Videre kan spenningsfeltet mellom nivåene i Bufetat også forklares av ulike fag- og styringskulturer i organisasjonens ulike nivåer og deler.

5.2.3 Effekter og kultur

I et kulturperspektiv kan ulik kultur mellom nivåer i en organisasjon, og eventuell inkompatibilitet mellom reformaspekter og tradisjonell organisasjonskultur, benyttes til å forklare fravær av effekter. Forventningene til effekter av reformen i et kulturperspektiv er derfor at det er begrensede effekter, enten på grunn av inkompatibilitet eller på grunn av institusjonell treghet.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

De utfordringer som er knyttet til kulturelle faktorer etter reformen er ikke så mye knyttet til at verdier og innhold i reformen var inkompatible med tradisjonelle verdier, som til generell institusjonell treghet. Verdier om ett barnevern og om prinsipielle verdier for barnevernet eksisterer det hovedsakelig enighet om. Det har etter reformen likevel vist seg vanskelig å nå målet om ett barnevern. I Bufetats Årsmelding fra 2004 påpekte Bufdirs direktør, Ann-Marit Sæbønes, vanskene med å forene alle de ulike arbeidsmetodene og kulturene for drift av barnevernet som eksisterte før reformen: *”Det å samle det tidlegare fylkeskommunale barnevernet under ein statleg paraply har bydd på utfordringar, både fagleg, administrativt og økonomisk, blant anna fordi fylkeskommunane la vekt på ulike sider ved denne verksemda.”* (Sæbønes 2004:11). Ulike kulturer for hvilke faglige metoder som ble brukt, samt ulike måter å drive administrativ og økonomisk styring på, utgjorde utfordringer for Bufetat i oppstartfasen, som har vart helt fram til i dag. Ansatte hadde ulike erfaringer og kunnskap med seg fra fylkesbarnevernet, og fordi det kan være vanskelig å bryte med gammel kultur og rutine, har dette flere steder ført til at internalisering av nye metoder og system tar tid. Mye fokus på økonomi og rapportering i oppstartfasen har gjort at annet arbeid har kommet i neste rekke, noe som på generell basis ikke kan sies å være kompatibelt med verdier blant de som arbeider innen barnevernet. Holdninger om at ting var bedre før har derfor enkelte

steder gitt en treghet i utviklingen av den faglige og økonomiske styringen som direktoratet har forsøkt utøvd. Da de hemmende kulturelle faktorene primært dreier seg om arbeidsmetoder og -tradisjoner, og mindre om verdier, er det begrenset hvor betydelig dette hindret kan være over tid. Nye styringssystemer er vanskelig å overse på sikt, og over tid vil det derfor innarbeides felles rutiner for å skape en mer enhetlig organisasjon.

Organisasjonskultur har vært kalt det ”integrative limet”, noe som viser til hvordan kulturen bidrar til at det utvikles fellesskapsfølelse i en organisasjon (Christensen mfl. 2004:49). En slik følelse av fellesskap er av stor betydning hvis man skal arbeide mot felles mål. For å avgrense de begrensningene som kulturelle aspekter kan utgjøre for endringsprosesser, bør man ha en bevisst strategi for hvordan verdier og normer kan endres i reformens retning. Ved opprettelse av nye enheter er bygging av identitet og tilknytning avgjørende for å få alle aktører i enheten til å spille på lag. Utfordringene for fellesskapsfølelse og tilhørighet ligger for det statlige barnevernet først og fremst på regionalt- og lokalt nivå. Blant ansatte i barnevernet lokalt og regionalt ser mange på direktoratet som noe som er langt borte. Dette utgjør i enkelte tilfeller en hindring for den felles faglige og økonomiske utviklingen av tjenesten. For å minimere denne problemstillingen er det avgjørende for det statlige barnevernet at det etableres en følelse av at man jobber mot et felles mål og at man på tvers av nivåer i organisasjonen har felles interesser. Gjennom kompetanseheving og kursing kan en kultur for et større ”vi” skapes. Tilhørighet og kulturbygging er likevel noe som først og fremst må skapes i regionene. Hvis man i Bufetat greier dette, vil måloppnåelse og positive effekter av reformen bli en realitet.

Ny regional struktur

”Den store utfordringa har først og fremst vore ute i det fem regionane våre. Vi skulle bygge opp ein heilt ny etat, basert på 18 ulike kulturar. Det er svært viktig at vi tek vare på all den kompetansen som finst blant dei tilsette, og bygger opp ein ny, felles kultur.”

(Direktør i Bufdir, Anne Marit Sæbønes, 2004:11)

Når det gjelder én felles kultur for Bufetat, står avstanden til direktoratet som en hindring. Enkelte mener i denne sammenheng at størrelsen på regionene utgjør et

problem, og at avstanden i dag er for stor både mellom institusjons- og regionnivå og videre opp til direktoratet. Kulturbygging på tvers av store geografiske avstander er vanskelig særlig på grunn av lite personkontakt. Følelsen av avstand kan dessuten forsterkes ved at man i arbeidet forholder seg til et regel- og forskriftstyre, hvor beslutningsmyndigheten både fysisk og psykisk ligger langt borte. Avstanden til de styrende kan også forsterke den omtalte institusjonelle tregheten i organisasjonen. Effekter av endringene lar da vente på seg på grunn av at gammel kultur og rutiner i større grad enn ny struktur, strukturerer arbeidet. Videre er de store geografiske avstandene til etatens øvrige regionkontor også en hindring for utbredt samspill mellom regioner. Avstandene gjør at man sjeldnere møtes, noe som er et hinder for utviklingen av felles kultur og forståelse av metoder og mål.

Forekomsten av ulike kulturer også innad i fylkeskommune, gjør at det ikke var bare 18¹⁷, men langt flere kulturer som skulle forenes til én. Kulturen for samarbeid mellom fylkeskommuner og kommunene var forut for reformen svært varierende. Tilfeller med dårlig kultur for samarbeid mellom kommune og fylkeskommune, førte til at bruken av akutt plassering enkelte steder var svært høy. Dette er forbedret etter reformen ved at fagteamenes primæroppgave er nettopp kontakt med kommunene. Variasjoner i kommunal kultur for å kontakte fagteam eksisterer likevel fortsatt, og reduserer slik effekten av opprettelsen av fagteamene. Kultur og tradisjon for samhandling mellom første- og andrelinjetjenesten kan videre bidra til å forklare de konfliktene som forekommer mellom kommuner og fagteam. Kultur for samhandling mellom kommuner og andrelinjetjenesten som gjør at kontakten er begrenset, kan igjen forklare uteblitte effekter i forhold til målet om ett barnevern. Dette fordi et felles faglig fokus og faglige metoder ikke oppnås uten samhandling mellom de to nivåene.

Når det gjelder regionalt samarbeid med tilgrensende tjenester, viser det seg at samarbeidet i regionene i stor grad avhenger av hvor velfungerende det tidligere samarbeidet hadde vært i regionens fylker. Kulturen for samarbeid med andre ligger nedfelt i de som arbeider på feltet. Dette kan i enkelte regioner sies å utgjøre en hemmende faktor for samarbeidet. Andre steder videreføres fylkeskommunenes

¹⁷ 18 fordi Oslo ikke omfattes av det statlige barnevernet.

tradisjoner for velfungerende samarbeid i de statlige regionene. Samarbeid og samhandling er dessuten personavhengig, og gamle relasjoner vil i tillegg til kultur fortsette å prege samarbeidet også innen ny regional struktur. Utfordringene som knytter seg til samarbeid mellom barnevernet og tilgrensende tjenester innen helseforetakene er riktignok i større grad knyttet til fagkulturer, hvor trenden er at samarbeid er en lite populær aktivitet. Kultur for faglig isolasjon bidrar til at rammeavtalene for samarbeid innen enkelte av regionene ikke gir reelle effekter på samarbeid. Dette forsvares med at det viktigste samarbeidet skal skje på kommunalt nivå. Denne bagatelliseringen av regionalt samarbeid åpner for å sette spørsmålsteget ved regionaliseringsargumentets gyldighet.

5.2.4 Effekter og myteperspektivet

Hvis reformelementer i endringen i strukturen av barnevernet ble valgt i kraft av å være institusjonaliserte myter i omgivelsene, kan dette bidra til å forklare uteblitte effekter av reformen. Mytepreg ved reformen ble analysert i forrige kapittel, og i den grad elementer av den nye oppgave- og ansvarsfordelingen eller den nye regionale strukturen kan ses som myter, vil dette kunne føre til begrensede eller uteblitte effekter av reformen.

Ny oppgave- og ansvarsfordeling

Reformen i barnevernet som helhet kan ikke sies å være en mytereform iverksatt for å symbolisere lederskapets modernitet eller handlekraft. Endringene i strukturen har ført til faktiske endringer i aggregert beslutningsadferd i organisasjonen. Noen aspekter ved reformen kan likevel sies å være preget av myter eller trender, og i så måte forklare hvorfor enkelte effekter uteblir etter reformen.

I tråd med trender innen offentlig organisasjonsutforming, er fagteamenes utskilte ansvar for tjenesteytingen i regionene en oppgavespesialisering i den regionale organiseringen av barnevernet. Effektene av denne strukturen varierer, og i enkelte tilfeller ser det ut til at denne nye strukturen, selv om den er en løsning som utad ser moderne og effektiv ut, ikke entydig har gitt en forbedring av tjenestetilbudet overfor kommunene. Her må det imidlertid understrekes at effekter av opprettelsen av

fagteamene også avhenger av kommunenes kultur for å søke hjelp og bistand fra andrelinjetjenesten.

En endring i maktfordeling mellom politisk-administrative organ og ekspertorgan representerer en trend innen offentlig forvaltning, som også barnevernet gjennom reformen ble berørt av. Noe av bakgrunnen for disse endringene lå i et ønske om at barnevernet i større grad skulle styres av faglige hensyn. Organiseringen av barnevernet i et eget forvaltningsorgan innebærer at makt flyttes fra det fylkeskommunale politiske nivå til faglig ekspertise innen statsforvaltningen. Denne endringen er altså en trend innen offentlig forvaltning. Men selv om denne løsningen er i tråd med en institusjonalisert myte, kan den, når det gjelder faglig styring, ikke sies å ha ført til uteblitte effekter. Dette kan forklares ved hjelp av skillet mellom to forskjellige analytiske tilnærminger i studiet av moderne organisasjonsoppskrifter: *verktøyperspektivet* og *symbolperspektivet* (Rørvik 1998:31). Symbolperspektivet kan, som beskrevet i teorikapitlet, brukes til å forklare reformer som ikke gir effekter, men som gjennomføres for å signalisere prinsipielle eller ideologiske standpunkt. Verktøyperspektivet er på sin side utledet fra instrumentell tradisjon i organisasjonsteorien, og en organisasjonsoppskrift ses her som kun et verktøy for å nå gitte mål. Rørvik (1998:42) argumenterer for at organisasjoner og aktører i en kompleks og dobbel logikk tar begge hensyn i betraktning når gamle og nye organisasjonsløsninger vurderes. Endringen i maktfordelingen innen barnevernet kan slik sies å ha vært en løsning som ble adoptert på grunn av sin karakter som moteriktig konvensjon, men som likevel viste seg å være et godt verktøy for å nå de ønskede faglige målsetningene. Det faktum at problem- og målformuleringene knyttet til endringen i strukturen lå klar på et tidlig tidspunkt, viser at barnevernreformen var preget av en instrumentell organisasjonstenkning, og dermed at verktøyperspektiv her har bedre forklaringskraft enn symbolperspektivet.

Ny regional struktur

I prosessanalysen viste jeg at regionalisering som reformelementet kan sies å være en institusjonalisert myte. Mytepreget på dette aspektet ved reformen kommer videre til syne i de uteblitte effektene av regioninndelingen. Som beskrevet over, er samarbeidet mellom barnevernet og de aktuelle spesialisthelsetjenestene i flere av

regionene forblitt på et formelt nivå. Flere av samarbeidsutfordringene fylkeskommunene stod overfor gjør seg fortsatt gjeldende under den nye organiseringen av barnevernet.

I følge NPM-tankegods skal større og færre regionale enheter gi en effektiviseringsgevinst for organisasjoner. Selv om dette ikke var en hovedargumentasjon for å opprette de fem statlige barnevernregionene, var dette likevel en faktor som talte for ny regional struktur. Kostnadseffektivisering som virkning av regionaliseringen har imidlertid på dette punktet latt vente på seg. Uteblitte effekter av å redusere fra 19 til fem enheter kan peke i retning av at regionaliseringsaspektet ved reformen var mytepreget.

Både BFD og eksterne eksperter hadde pekt på manglene i fylkesbarnevernet, og departementet knyttet disse manglene til den fylkeskommunale organiseringen. Denne sammenhengen ble sterkt understreket og departementet levnet ingen tvil om at strukturendringer ville rette opp for manglene. Flere av de utfordringene som fylkesbarnevernet stod overfor gjør seg imidlertid fortsatt gjeldende i de statlige barnevernregionene. Dette kan fortolkes som at oppfatningen av at fylkeskommunenes dårlige håndtering og drift av barnevernet skyldtes organisasjonsmessige forhold, var en myte.

Etter det ble tydelig at problemene i barnevernet ikke lot seg løse av strukturendringene i reformen, er det blitt påpekt at de virkelige utfordringene for samarbeid ligger i den utøvende førstelinjetjenesten. Ny regional struktur som løsning for utfordringene i fylkesbarnevernet, kan slik sies å i seg selv ha vært en myte. Da samarbeid som regionaliseringsargument i etterkant av reformen ser ut til å være fratatt sin relevans, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved hvor godt regionaliseringsaspektet i reformen var begrunnet og gjennomtenkt. De begrensede effektene av regionalisering kan i så måte forklares av myteperspektivet. Samtidig må det påpekes at reformen er relativt ny, og det er viktig å understreke at uteblitte effekter derfor egentlig kan være forsinkede effekter.

6 Konklusjon

6.1 Innledning

Formålet med denne studien har vært å beskrive og analysere prosessen mot, og effektene av disse strukturelle endringene innen barnevernets andrelinjetjeneste. I begge analysene har jeg delt reformen i to aspekter. Først endringene i oppgave- og ansvarsstrukturen på området, og deretter endringen i den regionale strukturen. Mine analytiske verktøy har vært tre organisasjonsteoretiske perspektiver, som har som formål å forklare faktorer i organisasjonens struktur, kultur og omgivelser som påvirker beslutningsadferd og vedtak. Komponenter som aksess- og deltakerstruktur, verdier og holdninger, politisk kultur og normer i omgivelsene, ses som avgjørende for endringsprosesser og for hvilke effekter reformer gir.

6.2 En prosess på departementets premisser

Etter å ha analysert prosessen mot en reform i barnevernet i lys av de tre perspektivene, kan det hevdes at det instrumentelle perspektivet er godt egnet til å forklare veien fram mot en reform i barnevernet. De strukturelle endringene innen barnevernsektoren ble sett som virkemidler for å oppnå departementets mål for virksomheten. BFDs klare problem- og målformuleringer var formet av en mål-middel-tankegang hvor strukturen i barnevernet ble endret for å oppnå bestemte mål. Da det i alle faser, fra initiativ til iverksetting, var Barne- og familiedepartementet som la premissene for utforming, deltakelse og påvirkning, er den hierarkiske varianten av perspektivet mest forenelig med den virkeligheten jeg gjennom denne studien har sett. Departementets enhetlige og tidlige klare problem- og målformulering la grunnlaget for at reformen ble utførlig begrunnet. Videre kan det se ut til at departementet gjennom sin formelle og strukturelle makt hadde full kontroll over prosessen. For andre aktører enn BFD fantes det få arenaer for påvirkning, og den klare defineringen fra departementet side kan sies å ha gjort aktivering av øvrige deltakere betydningsløs.

Når det kommer til regjeringsforhandlingene om lokalisering av regionale styringsenheter kan en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv brukes for å tolke forhandlingene og kompromisset om lokalisering som ble nådd innad i regjeringen. Lokaliseringsspørsmålet ble her et avveiningsspørsmål, hvor faglige hensyn og mål ble stilt opp mot regionalpolitiske vurderinger. Utfallet kan sies å være en kompromissløsning, hvor samlokalisering med helseforetakenes regionkontor ikke ble valgt, og hvor tre av regionkontorene ble lokalisert i regionsentra.

I tråd med det instrumentelle perspektivet kan prosessen tolkes som et rasjonelt grep fra departementets ledelses side for å oppnå sine mål om bedre styring av barnevernet som offentlig tjeneste. Hvordan prosessen foregikk og ble formet kan imidlertid også ha vært påvirket av kulturen i departementet for å gripe inn i forvaltningsorganers struktur. Kultur hos den politiske og administrative ledelsen i BFD og innad i departementet for øvrig, har en forklaringskraft i den forstand at verdier og holdninger formet problem- og målformuleringene i prosessen. Nasjonal likhet som verdi i forvaltningen stod sentralt som mål for reformen i barnevernet. Kulturen i BFD kan videre hevdes å ha vært preget av en oppfatning av at målet om ett barnevern, med et differensiert og faglig godt tilbud i hele landet, best kunne nås hvis virksomheten var underlagt departementets styre. En holdning om at et godt og helhetlig tjenestetilbud best kunne sikres gjennom sentrale forskrifter og instruksjer, kan ha formet prosessen mot en statliggjøring av barnevernets andrelinjetjeneste. En kultur for distrikts- og regionalpolitiske hensyn kan imidlertid ikke sies å ha dominert prosessen i departementet. En prinsipiell debatt om regionalisering og regional fremtid i Norge, var fraværende i prosessen. Det var først i regjeringsforhandlinger, i forbindelse med lokaliseringsproblematikken, at distrikts- og regionalpolitikk var et tema.

Regionalisering kan kalles en forvaltningstrend i den forstand at stadig flere statlige forvaltningsorgan velger å organisere seg i regionale enheter som er mindre og færre enn fylkeskommunen. Regionalisering representerer slik en institusjonalisert myte for hva som er god og effektiv organisering. Reformen kan derfor karakteriseres som mytepreget. Videre er andre aspekter, som oppgavespesialisering og fagstyre, preget av reformelementer innen New Public Management. Dette peker igjen i retning av at elementer innen reformen i barnevernet var preget av myter i

omgivelsene. Oppsummert kan altså alle de tre perspektivene, i tråd med en transformativ tilnærming, bidra til å forklare prosessen mot endring i barnevernet.

6.3 På vei mot et bedre barnevern?

Reformen i barnevernet skulle være en kvalitetsreform og føre til et bedre tilbud for barn som kommer innenfor barnevernets apparat. Barne- og familiedepartementet framsatte fem hovedmålsetninger for de strukturelle endringene innen barnevernets andrelinjetjeneste. Disse var nasjonalt likeverd, bedre økonomistyring, bedre faglig styring, bedre tilsyn og bedre samarbeid med barnevernets tilgrensende tjenester. Hver av målsetningene for reformen, bortsett fra målet om bedre tilsyn, kan knyttes til reformaspektene ny oppgave- og ansvarsfordeling og ny regional struktur. I tabell 6.1 oppsummeres funnene i effektanalysen ut fra de teoretiske perspektivene.

Effekter	Instrumentelt perspektiv	Kulturperspektivet	Myteperspektiv
Ny oppgave- og ansvarsfordeling	<ul style="list-style-type: none"> - sentral etatsstyring - forskriftstyring - mer helhetlig faglig styring - positiv vridning i tiltaksbruk - finansieringsmodell hemmer økonomisk styring 	<ul style="list-style-type: none"> - vanskeligheter med å bygge én kultur for Bufetat - institusjonell treghet gir uteblitte effekter for faglig og økonomisk likhet - nye samarbeidskulturer mellom første- og andrelinjetjenesten gir mindre bruk av akutt plasser 	<ul style="list-style-type: none"> - formåls spesialisering, uten entydige effekter på tjenestetilbud - fag foran politikk (har på tross av mytepreg vist seg som et verktøy som har gitt reelle effekter)
Ny regional struktur	<ul style="list-style-type: none"> - økt strukturell kapasitet - økt spesialisering, mer samordning for regionene - mindre politisk styring - begrenset autonomi, spenningsfelt mellom Bufdir og regionene 	<ul style="list-style-type: none"> - økt geografisk og opplevd avstand gir lav tilknytning til Bufetat - institusjonell treghet gir uteblitte effekter for samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - regionalisering som mytepreget reformaspekt - ingen effektiviseringsgevinst - uteblitte effekter for samarbeid i enkelte regioner

Tabell 6.1: Effektanalysens viktigste punkter oppsummert.

Generelt sett viser det seg at departementets mål for endret beslutningsmyndighet og styring er nådd gjennom de strukturelle endringene, og slik kan forklares av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. De fem

hovedmålene for virksomheten, som var bakgrunnen for ønsket om reform, kan samlet imidlertid ikke sies å være nådd.

Både økonomisk og faglig styring av barnevernet er knyttet til målet om å etablere *ett* barnevern i Norge. En sentralstyrt organisasjon, hvor økonomisk og faglig styring blir gjort enhetlig, skal i dag sikre et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet man bor. Positive effekter av reformen er i særlig grad knyttet til et faglig mer enhetlig barnevern. Målet om et likeverdig barnevern kan imidlertid ikke hevdes å være nådd enda. De statlige barnevernregionene, som har ansvaret for den utøvende virksomheten i andrelinjetjenesten, har ulikt ressursgrunnlag og bygger på ulike fylkeskommunale kulturer for faglig arbeid. Variasjoner eksisterer altså fortsatt, og kan forklares av både strukturelle og kulturelle forhold.

En viktig del av reformen var opprettelsen av de regionale enhetene med lik geografiske inndeling som de fem helseregionene. Denne inndelingen skulle bidra til å legge til rette for samarbeid mellom barnevernet og tjenester innen barne- og ungdomspsykiatri og rusmiddelomsorgen, som ligger under helseforetakene. Effekter av samarbeidet mellom barnevernet og de tilgrensende tjenester varierer mellom regioner. Samlet sett er effektene på samarbeid utydelige, noe som nå i etterkant av reformen forklares med at samarbeid primært skal forgå på kommunenivå. I prosessanalysen viser jeg hvordan regionaliseringsaspektet kan sies å være valgt som reformelement i kraft av å være en institusjonalisert myte. I den grad regionalisering er valgt fordi det er ansett som en generelt god løsning, uten å være velbegrunnet i seg selv, kan myteperspektivet forklare hvorfor regionaliseringen, når det gjelder samarbeid, ikke har gitt de ønskede effekter.

Et mål for reformen var bedre økonomistyring. Det viser seg imidlertid at det nye statlige barnevernet har opplevd like store problemer med økonomistyring som fylkesbarnevernet hadde. Vanskene med økonomistyring kommer blant annet av barnevernets finansieringsmodell, men kan også forklares av institusjonell treghet i organisasjonen. I tillegg kan uteblitt effekter her forklares av at tanken om regionalisering som effektiviserende, bærer preg av å være en mytepreget del av reformen. Utover tilretteleggelse for samarbeid og ønsker om mer kostnadseffektiv drift, ser det ut til at hensiktsmessigheten av regioninndelingen ikke er utredet nok. Enkelte av regionene er av en størrelse som kan sies å medføre negative effekter, med

hensyn til avstand, samarbeid, tilhørighet og kulturbygging, og dermed etableringen av *ett* barnevern i landet.

Nedfelt i den formelle strukturen i den nye barnevernorganisasjonen ligger forutsetningene for hvordan virksomheten skal styres. Den politiske styringen av barnevernet er i dag gjort gjennom forskrifter, instruksjer og gjennom budsjettprioritering. I realiteten er den politiske styringen slik primært forbeholdt BFD. I tillegg skal direktoratet styre i tråd med politiske signaler fra departementet. Mulighetene for politisk styring kan likevel hevdes å være svekket, fordi styring og instruksjer fra BFD til Bufdir hører sjeldenhetene til. I denne modellen distanseres barnevernvirksomheten fra de folkevalgte, noe som kan gi negative effekter for politisk engasjement for tjenesten, og dermed politisk prioritering av dette velferdsområdet.

Faglig og økonomisk styring for øvrig er lagt til Bufdir. Den sentrale etatsstyringen, som skal samordne virksomheten i hele landet, gjør at regionenes autonomi er begrenset. Dette har ført til at det på enkelte områder er et spenningsfelt mellom regioner og det sentrale direktoratet. Hierarkisk styring er på alle nivåer i organisasjonen i dag virkemidlet som skal gi et likeverdig barnevern som utvikler deg i felles retning. Hvorvidt dette går i retning av et *bedre* barnevern enn det som eksisterte tidligere, er ennå uvisst. I den videre styringen og driften av det statlige barnevernet er man derfor avhengig av et godt samspill mellom alle nivåer i etaten.

Mange av utfordringene knyttet til barneverntjenesten i Norge er knyttet til førstelinjetjenesten og dermed kommunene. Problemstillinger omkring samarbeid mellom kommuner og mellom etater, legitimitet, politisk engasjement, samt faglige og økonomiske prioriteringer, berører i aller høyeste grad de kommunale barneverntjenestene. Kommunene står likevel urørt etter reformen, og den nye statlige barnevernorganisasjonen mangler virkemidler for å møte de utfordringene tjenesten står overfor. Endringene innen barnevernet er en reform av en virksomhet med komplekse problemstillinger i en flertydig virkelighet. Likevel er de strukturelle endringene som utgjør reformen framstilt fra BFDs side som selvfølgelige og riktig løsninger. Reformen ble slik en rask og "ukomplisert" reform, på tross av de prinsipielt store utfordringene som ligger i denne virksomheten.

6.4 Statliggjøring, regionalisering og regional framtid

Av St.meld.nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* går det fram at det er tre hovedhensyn som skal ligge til grunn når man vurderer oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Disse er hensynet til nasjonale mål, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse, og hensynet til brukerne. Overføring av fylkeskommunens oppgaver på barnevernfeltet til staten kan først og fremst sies å ha ivaretatt hensynet til nasjonale mål, da en av hovedbegrunnelsene for statliggjøring var å opprette en nasjonal standard for barnevernet. Hensynet til nasjonale mål står, i barnevernreformens tilfelle, som motpol til hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse. Statlig organisering skal være en garanti for nasjonalt likeverd og likebehandling. Men hvis nasjonal standard blir stående som det overordnede mål for offentlig tjenesteyting, må man prinsipielt spørre om kommuners og fylkeskommuners rolle som tjenesteproducent skal vedvare. Derimot, hvis lokale forhold skal tas hensyn til, må lokal autonomi og beslutningsmyndighet styrkes relativt til statsforvaltningen, og man må tillate variasjoner i tjenestetilbudet.

Diskusjonen om regional statsforvaltnings framtid er nært koblet til fylkeskommunenes framtid. Norge er i dag på vei mot en forvaltningsreform som kan føre til at fylkeskommunene blir historie, og at et nytt regionalt folkevalgt nivå etableres. Regionalisering og statliggjøring av statlige etater som et virkemiddel for sterkere etatsstyring, løsrevet fra spørsmål om helhetlig styring av offentlige tjenestetilbud, vil lett kunne føre til en fragmentering av velferdsstaten. Av hensyn til regional framtid bør spørsmål om regionale inndelinger innen statlig forvaltning derfor vies politisk oppmerksomhet og løftes opp fra hver enkelt statlige sektor, og inn en overordnet og helhetlig politisk debatt.

7 Kildeliste

- Andersen, S.S.(1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Arbo, P. (2005): "Sterke regioner i et næringslivs- og innovasjonsperspektiv" i Knudsen J. P. (red) (2005): *Sterke regioner. Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget
- Baldersheim, H. (2004) "Nordic Regions in a European Perspective" i Heidar, K. (red.) (2004) *Nordic Politics. Comparative Perspectives*. Oslo: Universitetsforlaget
- Baldersheim, H. og A.L. Fimreite (2005): "Centre-Periphery Relations in Flux or the Rebellion of the Centre Against the Periphery" i *West European Politics* Vol. 28. nr. 4.s.764-780.
- Barnevernloven. *Lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester*
- Besl.O.nr.64 (2002-2003): *Lov om endringer i lov17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.*
- Barne- og familiedepartementet (2002): Høringsnotat. *Alternative forslag til fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet*. URL (Lastet ned 30.11.06): <http://www.odin.no/bld/norsk/dok/hoeringer/ferdigbehandlede/004021-080011/dok-bn.html>
- Barne- og familiedepartementet (2003): *Strategidokument – Statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskriv Q 19 /2003 07.07.03
- Christensen, T. (2001): "Administrative Reform: Changing Leadership Roles?" i *Governance. An International Journal of Policy and Administration* Vol. 14 nr. 4. s. 457-480.
- Christensen T.og P. Læg Reid (2001): "New Public Management i Norsk statsforvaltning" i Tranøy, B.S. og Ø. Østerud, (red.) (2001): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T., P. Læg Reid og R. Zuna (2001): "Profesjonsmangfold, statsmodeller og beslutningsadferd" i Tranøy, B.S. og Ø. Østerud, (red) (2001): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T. (2003a): "Narrative of Norwegian Government. Elaborating the Strong State Tradition", i *Public Administration* Vol. 81 nr. 1. s. 163-190.
- Christensen, T. (2003b): *Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management*. Rapport til Effekttutvalget (NOU 2004: 2)

-
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003): "Coping with Complex Leadership Roles. The Problematic Redefinition Of Government-Owned Enterprises" i *Public Administratio* Vol. 81 nr. 4. s. 803-831.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): "*Organisasjonsteori for offentlig sektor*". Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. (2005): *Organisasjonsutforming og forvaltningspolitikk*. Forelesning. Oslo: Institutt for statsvitenskap, 25.08.2005
- Egeberg, M. (1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, M., T. Christensen, R. Nikolaisen og I. Stigen (1989): "Departementene og andre sentraladministrative organer: En sammenligning av enkelte trekk ved formell struktur, personell og beslutningsadferd" i Egeberg, M. (red.)(1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, M. (2003): "How Bureaucratic Structure Matters: An Organisational Perspective" i Pierre, J. og G. Peters (red.) (2003): *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications
- Forskrift om godkjenning av institusjoner (med hjemmel i [LOV-1992-07-17-100-§5-8](#)). URL (nedlastet 02.02.06): <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031027-1283.html>
- Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner (med hjemmel i [LOV-1992-07-17-100-§5-8](#)). URL (nedlastet 02.02.06): <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031027-1282.html>
- Hammond, T.H. (1990): "In Defence of Luther Gulick's Notes om the Theory of Organization" i *Public Administration* 68 (Summ) s. 143-173.
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hesse, J.J., C. Hood, og B.G. Peters (red.)(2003): *Paradoxes in Public Sector Reform*. Berlin: Duncker & Humbolt
- Hood, C. (1991): "A Public Management for All Seasons", i *Public Administration*, vol. 69. s. 3-19.
- Innst.O.nr.64 (2002-2003): *Innstilling fra familie- kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.*
- Kommunenes sentralforbund (2002): *Høring – Alternative forslag til ny organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet*. Brev til Barne- og Familiedepartementet 8. april 2002.

-
- KRD (2003): *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser*.
- Kristensen, O.P. 1984: "Privatisering: Modernisering af den Offentlige Sektor eller Ideologisk Korstog?" i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* Vol. 65 nr.2. s. 96-117
- Lotherington, A.T. (1990): *Intervju som metode*. Notat /FORUT. Tromsø
- Loughlin, J. og G.B. Peters (1997): "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization" i Keating, M. og J. Loughlin (red.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass Publishers
- Læg Reid, P., V.W. Rolland, P.G. Roness og J.E. Ågotnes (2003): "The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003" i *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003*. Working paper 21. Universitetet i Bergen: Rokkansenteret
- March, J. (1994): *A Primer on Decision Making. How decisions Happen*. New York: The Free Press
- March, J. og J.P. Olsen (1976): *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. og J.P. Olsen (1983): "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tells us about Government" i *American Political Science Review*. Vol. 77 nr. 2. s. 281-297.
- March, J. og J.P. Olsen, (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions" i *Governance* Vol. 9 nr. 3. s. 247-264
- Mathisen, W.C. (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Forskningsnotat, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Myrvold T.M. og S. Hovik (2001): *Er det størrelsen der kommer an på?: små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet*. NIBR-rapport 2001:8. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- NOU 2000: 12: *Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*.
- NOU 2004: 2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innstats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*.
- NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner*
- Odelstinget møte 11.02.03: Sak nr. 2: Innstilling fra familie- kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv. URL (lastet ned 12.12.05): <http://www.stortinget.no/otid/2002/o030211-02.html>
- Ot.prp.nr.9 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester*.

-
- Peters, G. (1999): "Institutional Theory and Administrative Reform" i Egeberg, M. og Lægheid, P. (1999): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pollitt, Chr. (2001): "Convergence. The Useful Myth?" i *Public Administration* 79 (4) 2001. Blackwell Publishers Ltd.
- Robson, C. (2002): *Real World Research*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rouban, L. (1995): "The Civil Service and Administrative Reform" i Peters, G. og D. Savoie, (red.)(1995): *Governance in a Changing Environment*. Canadian Centre for Management Development: McGill-Queen`s University Press
- Rørvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (2002): "National, International and Transnational Constructions of New Public Management" i Christensen, T. og P. Lægheid (red.) (2002): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited
- Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Simon, H. A. (1965): *Administrative Behavior. A study of Decision- Making Processes in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Free Press
- Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat*. Rapport 2002:18
- Statskonsult (2004): *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet*. Rapport 2004:10
- St.meld.nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St.meld.nr.40 (2001-2002): *Om barne- og ungdomsvernet*
- St.prp.nr.1 (2005-2006): *For budsjettåret 2006*
- St.prp.nr.1 Tillegg nr. 1 (2005-2006): *Om endring av St.prp.nr.1 om statsbudsjettet 2006*
- Sæbønes, A.M. (2004): "Brukermedverknad og ein open organisasjon er viktig" i Årsmelding 2004 Barne- ungdom og familieetaten
- Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tranøy, B.S., Ø. Østerud, (2001): En fragmentert stat? I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.),
Den fragmenterte staten. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*.
Bergen: Fagbokforlaget

Yin, R.K. (1994): *Case study research. Design and Methods*. Second edition. Applied Social
Research Methods Series. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Vedlegg

Informanter:

- Aud Bjørkås, regiondirektør i BUF-etat Region Midt. 4. januar 2006
- Oddbjørn Hauge, avdelingsdirektør i BUF-direktoratet og leder av prosjektgruppa som gjennomførte reformen 3. februar 2006
- Pernille Pettersen Smith, regiondirektør i BUF-etat Region Øst, og medlem av prosjektgruppa som gjennomførte reformen. 8. februar 2006
- Laila Dåvøy, stortingsrepresentant KrF. Statsråd i BFD da reformen ble vedtatt og gjennomført. 14. februar 2006
- Haktor Helland, ekspedisjonssjef i Barne- og ungdoms-avdelingen i BLD / BFD. 8. mars 2006
- Edvard Befring, leder av Befringutvalget som skrev NOU 2000:12 9. mars 2006

Intervjuguide (med små variasjoner mellom informantene)

1) Reformprosessen

a) **Initiativ**

- (1) Hvor og hvordan startet det hele?
- (2) Hvilke aktører deltar?
- (3) Hvilken kartlegging av forholdene i fylkesbarnevernet ble gjort i forkant av høringsrunden?

b) **Saksgang**

- (1) Hvilke avgjørelser tas av departement /statsråd, og hvilke må inkludere hele regjeringen?
- (2) Hvem klargjør alternativer? For eksempel de fire alternative forslagene til organisering av barnevernet. Eller lovendringsforslag i Ot.prpen?
- (3) Hvem deltar?

I hvilken grad deltok regionale eller lokale aktører i reformprosessen?

c) **Vedtak**

- (1) Saksgang, diskusjonen og vedtaket i Stortinget

d) **Prosess fra 1.1.04:**

- (1) Hvorfor fikk reformen så kort tid på seg?
- (2) Tilbakemelding fra regionene i startfasen?

Begrunnelser for reform

2) **Nasjonalt likeverd:**

- a) Hvilke forutsetninger for å få til et mer homogent tilbud? Hvordan skal det oppfylles?
- b) Hvilke forutsetninger for et bedre og mer differensiert tilbud? Ressurser? Større område, flere pasienter?
- c) Finnes evalueringer? Vet du noe om hvor langt dette har kommet?

3) **Bedre økonomisk- og faglig styring av barnevernet.**

a) **Økonomistyring:**

- (1) Hva innebærer bedre økonomisk styring av barnevernet? Har dette skjedd?
- (2) Hva med ressursbruken? Nå sammenliknet med før? Har det vært en fortsatt kostnadsvekst etter overtakelsen?
- (3) Kan du si noe om hvorfor man i barnevernet ikke følger normal forvaltningspraksis med at den som vedtar også finansierer?
- (4) Hvilke tiltak skal gi kontroll over kostnadsutviklingen?

b) **Faglig styring - Fagmiljø**

- (1) Er dette bedret? Hvilke forutsetninger for har dere til å bygge dette nå (sammenliknet med tidligere). Ressurser? Koordinering?
- (2) Høy kompetanse nær brukerne gjennom fagteam? Vet du om dette oppfattes som nært fra kommunenes side? Fungerer dette bedre enn under fylkeskommunen?

c) **Ønsket om at barnevern skulle styres av fag og ikke av økonomi:**

-
- (1) Hvordan har reformen åpnet for mer fokus på fag og ikke økonomi?
 - (2) Hvordan styre dette? Den finansielle ansvarsfordelingen er som før, kommunene vedtar og betaler egenandel

4) **Samarbeid**

- a) Internt: Internt vil vel samarbeid og koordinering vanskeliggjøres av større regioner? Altså mellom 1. og 2. linjetjeneste og mellom region og kommune.
- b) Eksternt: med andre etater.
 - (1) Hvordan var tverrsektorielt /-etatlig samarbeid tidligere, Ble det gjennomført en systematisk kartlegging av hvor utbredt og velfungerende slikt samarbeid var tidligere?
 - (2) Er samarbeidet lettere med den nye organiseringen? Hvordan?
 - (3) Hva med gammel kultur for samhandling?

5) **Kontroll og tilsyn –**

- a) Fylkesmannen som tilsynsorgan – Fungerer? Ressurser?
 - (1) Fylkesmannen er barnevernsmyndighet på fylkesnivå: Er det kommet tilbakemeldinger på hvordan det fungerer med flere fylkesmenn i samme region?
- b) Kunne kvalitetsforskriften og godkjenningsforskriften vært gitt det fylkeskommunale barnevernet? Hvorfor ikke gjort tidligere?

6) **Bakgrunnen for endrede regioninndelinger.**

- a) Større enn fylket? Har man oppnådd det man ønsket?
- b) Uenigheten i Stortinget om regioninndelingen og størrelsen på regionene.
- c) Plassering av regionkontor? Hvorfor ikke likt helse? Drivkrefter bak denne avgjørelsen?
- d) Kan du si noe om hvor viktig regionaliseringsaspektet var i reformen?

7) **Politiske strømninger/ signaler bak reformen? Drivkrefter**

- a) Ønske statliggjøring, politisk standpunkt?
- b) Ønske om regionalisering? Tro på pol.adm. reg. nivå snart?
- c) FrPs representant Woldseth siktet til ”nok en spiker i kista til fylkeskommunen”.
- d) Ble reformen berørt av en prinsipiell debatt om regionalisering?

8) **Effekter**

- a) Effekter av reformen: Mange gode og selvfølgelige argumenter for omorganisering, men hva med ulempene, uønskede effekter av reformen?
 - (1) Hvilke slike ble vurdert i forkant?
 - (2) Effekter av regioninndeling

9) **Beslutningsmyndighet i den nye organisasjonen.**

- a) Fagteam og kommune: Er denne bestiller-utfører-modellen et forsøk på å sikre seg mot negative effekter av finansieringsproblemet? Konflikter?
- b) Hva har erstattet fylkespolitikerne, hvor ligger denne beslutningsmyndigheten i dag?
- c) Regionenes autonomi?

10) Mulighetene for politisk styring før og nå:

- a) Styrket eller svekket mulighet for politisk styring?
- b) Hvordan foregår politisk styring i dag? Instruksjer, signaler fra Storting og regjering, men hvor aktuelt er dette, hvis en ser bort fra budsjett og tildelingsbrev?
- c) Er dette nok styringsmuligheter? Var alle enige i det under prosessen?
- d) Hva mener du om politisk styring av barnevernet? I hvilken grad skal/bør det skje?

11) Organisasjonskultur

- a) Er det fra sentralt hold er initiert tiltak for kulturbygging i regionene? Eller i den nye organisasjonen for øvrig?
- b) Kan man snakke om kultur som hinder for endringer? Eller som årsak til konflikter i den nye organisasjonen? Hvordan kan man unngå å følge etter endringene av reformen?

12) Finnes evalueringsrapporter av reformen?