

Trond Lie og Jarleiv Hauge

**Spesialist eller generalist?**  
Reorganisering av barnevernet  
under krysspress

Rapport RF 61/93



Trond Lie og Jarleiv Hauge

# **Spesialist eller generalist?**

Reorganisering av barnevernet  
under krysspress







**ROGALANDSFORSKNING**

Postboks 2503 Ullandhaug  
4004 Stavanger  
Tlf: 04-875000, telefax: 04-875100

**Rapport nr.:**  
RF 61/93

**Tilgjengelighet:**  
Rapport: Åpen  
Tittelside: Åpen

**Prosjekt:**  
Barnevern på tvers

**Dato:** 16.03.93

**Oppdragsgiver/  
finansieringskilde:**  
KS Forskning

**Antall sider:** 78

**Prosjektansvarlig:** Trond Lie

**Prosjektnr.:** 811884

**Tittel:** **Spesialist eller generalist?**  
Reorganisering av barnevernet under krysspress

**Forfattere:** Trond Lie og Jarleiv Hauge

**Resymé:**  
Dette er den andre rapporten frå evalueringa av det nasjonale forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet". Prosjektet er eit samarbeidstiltak mellom Barne- og familie-departementet og Kommunenes Sentralforbund (KS). Forsøksperioden er frå 1991 til og med 1993. KS er tillagt prosjektleiinga, og er også oppdragsgivar for evalueringa. Rogalandsforskning (RF) er utøvande evalueringsinstans.

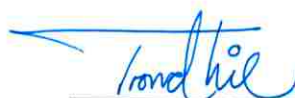
Rapporten er ein *undervegsrapport* om utviklinga i sju av dei lokale prosjekta innanfor det nasjonale forsøksprosjektet. I ein case-studie av prosjekta i Hammerfest, Alstahaug, Leka/Vikna/Nærøy, Steinkjer, Sund, Stord og Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo) har vi sett på kva slags alternativ organisering desse kommunane har valt for barnevernsarbeidet, samt kva slags effektar prosjekta har resultert i etter omlag to års forsøksverksemd. Studien er basert på kommunale dokument og ei intervjuundersøking.

**English summary:**  
This is the second report from the evaluation of the Norwegian experiment-project "Alternative organization of the municipal Child welfare". The project is a cooperation between the Ministry of Children- and Familyaffairs and the Norwegian Association of Local Authorities. The experiment periode lasts from 1991 to 1993.

The report describes and analyses the development throughout 1991 and 1992 for 7 of the 18 local subprojects. The analyse focuses on the workout and implementation of the organizational model, and on the effects from the project so far.

**Emneord:**  
1. Barnevern  
2. Kommunal organisering  
3. Evaluering

**ISBN:** 82-7220-466-5



Prosjektleder



Direktør, RF-Samfunn



## Forord

Dette er den andre rapporten frå evalueringa av det nasjonale forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet". Prosjektet er eit samarbeidstiltak mellom Barne- og familie-departementet og Kommunenes Sentralforbund (KS). Forsøksperioden er frå 1991 til og med 1993. KS er tillagt prosjektleiinga, og er også oppdragsgivar for evalueringa. Rogalandforskning (RF) er utøvande evalueringsinstans.

Rapporten er ein *undervegsrapport* om utviklinga i sju av dei lokale prosjekta innanfor det nasjonale forsøksprosjektet. I ein case-studie av prosjekta i Hammerfest, Alstahaug, Leka/Vikna/Nærøy, Steinkjer, Sund, Stord og Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo) har vi sett på kva slags alternativ organisering desse kommunane har valt for barneverns-arbeidet, samt kva slags effektar prosjekta har resultert i etter omlag to års forsøks-verksemnd. Studien er basert på kommunale dokument og ei intervjuundersøking.

Vi vil få retta ein takk til dei sju lokale prosjektleiarane som hjalp oss med tilrettelegging for intervju, og som kom med konstruktiv kritikk til rapportutkastet.

Vi vil også få takka prosjektleiar Gunnar Tveiten og spesialkonsulent Karen Espelund i KS for kommentarar til rapportutkastet.

Endeleg vil vi få takka hovedfagsstudent Torunn Braathen Skevik som deltok i fleire fasar av arbeidet med rapporten. Det vil ikkje undra oss om du sit att med noe av den same følinga som Manfred Mann song om i ein låt frå 1976: "They answered my questions with questions"!

Stavanger, mars 1993

Trond Lie  
Prosjektleder



# Innhald

Forord.....	3
Innhald .....	4
Samandrag .....	5
1. Innleiing.....	9
1.1 Formål.....	9
1.2 Forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet".....	9
1.3 Evalueringa sitt fokus .....	11
1.4 Analysemodell.....	12
1.5 Problemstillingar .....	13
1.6 Metodisk opplegg og gjennomføring - datamateriale.....	14
1.7 Oppbygging av rapporten.....	16
2. Prosjektorganisering og prosjektorientering.....	17
2.1 Innleiing.....	17
2.2 Korleis er prosjekta organisert, og kva slags orientering har dei?.....	19
2.2.1 Hammerfest.....	19
2.2.2 Alstahaug .....	21
2.2.3 Leka/Vikna/Nærøy .....	24
2.2.4 Steinkjer.....	26
2.2.5 Sund.....	27
2.2.6 Stord.....	29
2.2.7 Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo).....	30
2.3 Oppsummering.....	32
3. Alternativ organisering - utforming og iverksetting.....	35
3.1 Innleiing.....	35
3.2 Bakom orda - sju vegar til eit betre barnevern.....	38
3.2.1 Hammerfest.....	38
3.2.2 Alstahaug .....	42
3.2.3 Leka/Vikna/Nærøy .....	46
3.2.4 Steinkjer.....	48
3.2.5 Sund.....	51
3.2.6 Stord.....	53
3.2.7 Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo).....	56
3.3 Drøfting .....	59
4. Foreløpige effektar.....	68
4.1 Innleiing.....	68
4.2 Betre struktur og større engasjement - men "til barnas beste"?.....	69
5. Vegen vidare - tre utfordringar .....	74
Litteratur.....	76



# Samandrag

## Forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet"

Dette er den andre rapporten frå evalueringa av det nasjonale forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet". Prosjektet er eit samarbeidstiltak mellom Barne- og familie-departementet og Kommunenes Sentralforbund (KS). Forsøksperioden er frå 1991 til og med 1993. KS er tillagt prosjektleiinga, og er også oppdragsgivar for evalueringa. Rogalandforskning (RF) er utøvande evalueringsinstans.

"Alternativ organisering av barnevernet" omfattar 18 kommunale prosjekt over heile landet. To av prosjekta er interkommunale. Talet på involverte kommunar er såleis 22.

Det overordna siktemålet med det nasjonale forsøksprosjektet er "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenestene i det kommunale barnevernet". Med dette som utgangspunkt skal ein innanfor prosjektet meir spesifikt "utprøve og komme fram til alternative organisasjonsmodeller i barnevernsarbeidet i vid forstand". Det skal herunder leggast særleg vekt på "tiltak som kan bidra til økt samarbeid på tvers av sektorer og etater, og som kan fremme mer helhetlige løysningar av oppgavene".<sup>1</sup>

Ved utveljing av forsøkskommunar la styringsgruppa vekt på at følgande organisasjonsmodellar skulle vera representerte:

- *Modifisert hovedutvalsmoell* - forsøk med reorganisering av barnevernet ved endra inndeling/samanslåing av etatar og hovedutval.
- *Funksjonsmodellen* - forsøk med reorganisering av barnevernet ved å innføra organisatoriske skilje mellom forvaltnings-, drifts- og utviklingsfunksjonar.
- *Områdemodellen* - forsøk med reorganisering av barnevernet gjennom desentralisering til område-/lokalsamfunnsnivå kombinert med lokal samordning på tvers av etatsgrenser.
- *Interkommunalt samarbeid* - forsøk med reorganisering av barnevernet gjennom oppretting av interkommunalt fagteam/kompetansesenter.

Utgangspunktet for forsøksprosjektet er altså effektivisering av barnevernet gjennom ulike former for *organisasjonsstrukturell endring*.

---

<sup>1</sup>Målformuleringane er siterte frå invitasjonsbrevet frå KS til landets kommunar.

## Evalueringsfokus, problemstillingar og datamateriale

Evalueringa av "Alternativ organisering av barnevernet" pågår parallelt med sjølv forsøksprosessen, og har såleis karakter av *prosessevaluering*. Ved å følge dei mange lokale prosessane skal evalueringa:

- beskriva og drøfta erfaringar med *utforminga* og *iverksettinga* av valt organisasjonsmodell, og
- analysere *effektar* av reorganiseringa. Effektar tyder i denne samanhengen endringar i merksemd, haldningar og kunnskap om barnevernsarbeidet i forsøkskommunane (meningsdannande effektar); endringar med omsyn til styring og organiseringa av barnevernsarbeidet (strukturelle effektar); og endringar i retning av "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tenestene i det kommunale barnevernet" (substansielle effektar).

Denne rapporten er ein *undervegsrapport* om utviklinga i sju av dei lokale prosjekta - Hammerfest, Alstahaug, Leka/Vikna/Nærøy, Steinkjer, Sund, Stord og Uraniensborg Majorstuen bydel (Oslo). I case-undersøkinga av desse prosjekta har vi fokusert på tre *hovedproblemstillingar*:

- Korleis er sjølv forsøksprosjektet organisert og leia, og kva slags orientering har det hatt så langt i forsøksprosessen? Kor sterkt orientert har det vore mot det overordna organisasjonsstrukturelle utgangspunktet? Har forsøksprosjektet kanskje heller vore orientert mot kulturell endring? Har forsøksprosjektet vore orientert mot planlegging eller konkrete tiltak? Og har det vore orientert mot "tradisjonelt" saksbehandlingsorientert barnevernsarbeid ("kjernebarnevernet") eller mot primærførebyggande barne- og ungdomsarbeid?
- Korleis er den alternative organiseringa utforma og kva slags organisatoriske endringar er sette iverk så langt?
- Kva slags effektar har forsøksprosjekta gitt etter omlag to års forsøksverksemd?

*Datamaterialet* består av kommunale dokument (planar, utgreiningar, framdriftsrapportar og prosjektnotat) og 53 informant-intervju. Vi har intervjuet 7-8 informantar i kvar av case-kommunane.

## Prosjektorganisering og prosjektorientering

Alle case-kommunane har oppretta styringsorgan rundt prosjekta. I hovudsak synest ikkje den formelle styringa av prosjekta å vera noe stort problem. Sjølv om den overordna styringa ikkje alltid fungerer like bra, så verkar det ikkje som om dette problemet er så stort at det hindrar gjennomføringa av prosjekta. Men vi har sett at det i noen kommunar oppstår vanskar med å finna fram til ei samla forståing av prosjekta, noe som mellom anna kan forklarast med måten prosjekta blir leia på.

Når det gjeld spørsmålet om kva slags orientering prosjekta har hatt så langt, er det for det første ein heilt klar tendens til at ein legg mest vekt på *tiltakssida* i prosjektgjennomføringa. Kommunane har relativt raskt kome i gang med konkrete tiltak av ulike slag. Steinkjer utgjør unntaket her - kommunen har lagt mest vekt på planlegging i starten, men utviklinga synest nå å gå i retning av ei klarare tiltaksorientering.

For det andre har dei fleste prosjekta så langt valt ei *strukturorientering*. I desse kommunane er det den praktiske organiseringa av barnevernet, og tiltak i samband med dette, som



har stått mest i fokus. Hammerfest og Sund merkar seg ut i denne samanhengen ved at dei så langt har vore sterkt orienterte mot organisasjonskulturell endring.

## Organisatorisk utforming og iverksetting

Kva slags organisatoriske endringar har case-kommunane sett iverk så langt? Gjennomgåande rettar endringane seg mot å forbetra den tverrfaglege og tverrsektorielle samordninga i barnevernsarbeidet. Dersom vi ser på kva slags nivå i kommunen/bydelen reorganiseringsprosessen er sett inn på, samt i kva grad dei organisatoriske endringane er gjennomførte innanfor eksisterande politisk og administrativ struktur, eller alternativt ved endring av desse strukturane, finn vi at:

- fire av prosjekta kan karakteriserast som *samordning på sentralt nivå ved endring av politisk og/eller administrativ struktur* (samanslåing/reduksjon av sektorar, oppretting av oppvekstetat, o.l.),
- to av prosjekta kan karakteriserast som *samordning både på sentralt og lokalt nivå*, der ein på sentralt nivå i begge tilfella har endra den politiske strukturen (overgang til funksjonsmodell, og innslag av områdeorganisering), og
- eit av prosjekta kan karakteriserast som *samordning på interkommunalt nivå*.

Stikkordsmessig finn vi elles følgande trekk ved dei organisatoriske endringane:

- Høgt innslag av "radikale" endringsprosessar på overordna politisk og administrativt nivå i case-kommunane (endring av etats- og utvalsstruktur m.v.),
- overordna omstillingsprosessar har legitimert endring på barnevernsområdet, men koplinga med omsyn til form og innhald har vore svak,
- nye politiske styringsorgan, men små verknader for barnevernsarbeidet,
- formalisering av det tverrsektorielle samarbeidet,
- fokus på tverrsektorielt samarbeid innanfor førstelinjetenestene på lokalt nivå (områdenivå),
- endringsprosessane har støytt mot tre typar barrierar: juridiske - lovforbod mot felles klientregister (barnevern, PPT, helsetenester), fysiske - samorganisering, men ikkje alltid samlokalisering, og organisasjonskulturelle - mangel på felles "plattform" av verdiar og normer.
- generalistfunksjonen i sentrum. Med eitt unntak kan alle prosjekta sjåast på som breie barne- og ungdomspolitiske oppvekstprosjekt. Reorganiseringane er svar på ytre krav om betre tverrsektorielt samarbeid og prioritering av det primærførebyggande barnevernsarbeidet.

## Foreløpige effektar

Kva slags svar på spørsmålet om effektar av reorganiseringsprosessen gir så det data-materialet vi presenterar i denne rapporten? Svaret er at effektane etter omlag to års forsøksverksemd kan delast i to. For det første *effektar av organisasjonsstrukturell art*. Fleire av kommunane har endra etats- og utvalsstrukturen. Oppretting av oppvekstetat og oppvekstutval er eksempel på slik reorganisering. Vidare har mange av kommunane innført nye eller forsterka eksisterande tverretatlege samarbeidsorgan - særleg på lokalt nivå (områdenivå). Organa har fått ulik utforming og er tildelt forskjellige oppgåver og styres-

makt. Endeleg har fleire av kommunane innført nye prosedyrar og rutiner for det tverratleige samarbeidet og for saksbehandlinga.

Den andre typen effektar er endringar i *haldningar* til og *kunnskapar* om barnevernet hos tilsette i andre/samarbeidande avdelingar/etatar, og særleg hos politikarane. Intervjuundersøkinga viser at i overkant av 60% av informantane i case-kommunane meiner at eit viktig resultat av barnevernsprosjektet så langt er at politikarane har fått betre kjennskap til, og viser større engasjement for, barnevernsarbeidet.

Samla sett peikar dei nemnde effektane mot *oppfylling av delmål* innanfor det nasjonale forsøksprosjektet om "økt samarbeid på tvers av sektorer og etater" og "mer helhetlige løysningar av oppgavene".

Derimot er det for tidleg å kunne konkludera om dette gir "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tenestene i det kommunale barnevernet", som altså er hovedmålet. Men til ein påstand om at "den alternative organiseringa av barnevernsarbeidet har resultert i at vi nå raskare og meir systematisk får oversikt over 'dei utsette barna/' 'problembarna'", svarte over 70% av informantane i intervjuundersøkinga, at dei er heilt eller delvis einige i dette. På den andre sida delte informantgruppa seg omtrent på midten i haldninga til følgjande påstand: "Barn, unge og foreldre i kommunen har så langt ikkje merka noen effektar av prosjektet". Dette indikerar *klare interne effektar*; større usemje og usikkerhet med omsyn til om desse også har slått ut eksternt - i forhold til målgruppa.

Desse effektane kan ikkje utan vidare tas til inntekt for prosjektarbeidet åleine. Dei må heller sjåast på som resultat av eit *samspel* mellom den generelt auka merksemda om barnevernet, dei såkalte "Sandman-midla", parallelle reorganiseringsprosjekt og, altså, forsøksprosjektet. Omlag 70% av informantane svarte då også at dei er heilt eller delvis einige i at utviklinga innanfor barnevernet meir skuldast den generelt auka merksemda om barnevernet og dei såkalte "Sandman-midla", enn det lokale prosjektarbeidet.

# 1. Innleiing

## 1.1 Formål

I denne rapporten skal vi sjå på utviklinga i sju av dei lokale prosjekta innanfor det nasjonale forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet". Vi skal ta føre oss prosjekta i Hammerfest, Alstahaug, Leka/Vikna/Nærøy, Steinkjer, Sund, Stord og Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo), og undersøka kva slags alternativ organisering desse kommunane har valt for barnevernsarbeidet, samt kva slags effektar prosjekta har resultert i etter omlag to års forsøksverksemd.

## 1.2 Forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet"

Regjeringa Harlem Brundtland har definert "tiltak for barn og ungdom" som eit særskilt satsingsområde. Eitt konkret uttrykk for dette er "Program for nasjonal utvikling av barnevernet" (Barne- og familiedepartementet (BFD)).<sup>2</sup> Programmet pågår i treårsperioden 1991-1993, og er definert som "et krafttak for barnevernet i kommuner og fylkeskommuner". Vidare heiter det at "programmet innebærer at staten går inn med øremerkede overføringer til barnevernet. Etter programperioden er gjennomført, vil det bli vurdert hvilket bevilgningsnivå som skal legges inn til oppfølging av barnevernsatsingen". Til gjennomføringa av programmet bevilga Stortinget kr. 300 mill. for 1991. I tillegg blei det gitt tilsagn om kr. 200 mill. for 1992. For budsjettåret 1992 blei det så bevilga nye kr. 307 mill. Saman med overførte tilsagnsmidlar for 1992, som var disponible, men ikkje blei brukte i 1991, gav dette eit budsjett for 1992 på kr. 507 mill.

Programmet har følgande overordna mål: "Program for nasjonal utvikling av barnevernet skal skape et offensivt barnevern som yter hjelp til rett tid og til barnas beste." Dette er konkretisert til fem program mål, der det femte heiter: "Omstillings- og effektiviseringsarbeidet skal påskyndes". Eitt av tiltaka herunder er departementet sitt samarbeid med

---

<sup>2</sup>Rundskriv Q-4/91, Barne- og familiedepartementet.

Kommunenes Sentralforbund (KS) om forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet".

I invitasjonsbrevet frå KS til kommunane blei det slått fast, at det overordna siktemålet med forsøksprosjektet er "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenestene i det kommunale barnevernet". Med dette som utgangspunkt skal ein innanfor prosjektet meir spesifikt "utprøve og komme fram til alternative organisasjonsmodeller i barnevernsarbeidet i vid forstand". Det skal herunder leggest særleg vekt på "tiltak som kan bidra til økt samarbeid på tvers av sektorer og etater, og som kan fremme mer helhetlige løysningar av oppgavene". Utover dette skal prosjektet idéelt fungera som eit nasjonalt fyrstårn for arbeidet med å effektivisera det kommunale barnevernet på 90-talet. "Det var viktig å plukke ut de prosjektene som hadde best forutsetningar for å lykkes. Det ble fremholdt at disse prosjektene ved å være fyrstårn, skulle kaste lys over det øvrige barnevernsfeltet."<sup>3</sup>

Prosjektet blir styrt av ei styringsgruppe med representantar frå KS og BFD. Til å stå for den daglege drifta, er det tilsett eigen prosjektleiar. Prosjektet er finansiert av BFD, og har hatt eit budsjett på 5 mill. kr. per år for 1991 og 1992.

I utgangspunktet blei alle landets kommunar inviterte til å fremma søknad om deltaking i forsøksverksemda. Det kom inn 62 søknader. 17 lokale prosjekt blei innvilga forsøksstatus.<sup>4</sup> Desse er tildelt midlar over budsjettet til det nasjonale forsøksprosjektet. Det er likevel ein føresetnad at kommunane sjølv må stilla budsjettmidlar til rådvelde - til lønn til prosjektleiar, kompetansehevingstiltak m.v. Til å stå for den daglege leiinga, er det tilsett ein prosjektleiar for kvart av dei lokale prosjekta.

Ved utveljing av forsøkskommunar la styringsgruppa vekt på at følgande organisasjonsmodellar skulle vera representerte:

- *Modifisert hovedutvalsmoell* - forsøk med reorganisering av barnevernet ved endra inndeling/samanslåing av etatar og hovedutval.
- *Funksjonsmodellen* - forsøk med reorganisering av barnevernet ved å innføra organisatoriske skilje mellom forvaltnings-, drifts- og utviklingsfunksjonar.
- *Områdemodellen* - forsøk med reorganisering av barnevernet gjennom desentralisering til område-/lokalsamfunnsnivå kombinert med lokal samordning på tvers av etatsgrenser.

---

<sup>3</sup>Frå referat frå møte i prosjektet si styringsgruppe, 18.12.90.

<sup>4</sup>Ein kommune er i tillegg gitt forsøksstatus undervegs, slik at talet på lokale prosjekt i dag er 18. To av prosjekta er interkommunale. Talet på involverte kommunar er såleis 22.

- *Interkommunalt samarbeid* - forsøk med reorganisering av barnevernet gjennom oppretting av interkommunalt fagteam/kompetansesenter.

Utgangspunktet for forsøksprosjektet var altså effektivisering av barnevernet gjennom ulike former for *organisasjonsstrukturell endring*.

Vidare blei det ved utveljing av forsøkskommunar lagt vekt på å få med såvel store som mellomstore og små kommunar. Og endeleg blei det altså lagt vekt på å "plukke ut de prosjektene som hadde best forutsetninger for å lykkes". Det vil seia dei lokale forsøksprosjekta som styringsgruppa festa lit til ut frå søknadene og/eller meir generell kjennskap.

Følgande kommunar/lokale delprosjekt er med:

- *Store kommunar* (bykommunar): Oslo (Uranienborg-Majorstua bydel), Trondheim (Saupstad bydel), Tromsø (Kroken bydel), Drammen (Fjell bydel), Haugesund, Steinkjer og Bærum.
- *Mellomstore kommunar*: Sørøysund/Hammerfest<sup>5</sup>, Vågan, Alstahaug, Verdal, Stord og Lunner.
- *Små kommunar* (under 5.000 innbyggjarar): Tana, Hamarøy, Beiarn/Skjerstad/Saltdal (interkommunalt), Leka/Vikna/Nærøy (interkommunalt) og Sund.

### 1.3 Evalueringa sitt fokus

"Alternativ organisering av barnevernet" handlar om politisk og administrativ organisering og styring av barnevernet som kommunal forvaltning og tenesteproduksjon (serviceyting). Evalueringa fokuserar derfor primært på barnevernet si plassering og utforming innanfor den administrative strukturen og det politiske styringssystemet - *ikkje* på den *interne* organiseringa av dei enkelte barnevernsfaglege verkemidla og tiltaka. Mye annan litteratur om barnevernet, som til dels også rører ved organiseringa, har eit slikt meir avgrensa og internt fokus (jf. f.eks. Sagatun Nilsen 1992).

---

<sup>5</sup>Sørøysund, med omlag 2.400 innbyggjarar, blei frå 1.1.92 slått saman med Hammerfest. Den nye kommunen har omlag 9.000 innbyggjarar.

## 1.4 Analysemodell

Evalueringa av forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet" pågår parallelt med sjølvne forsøksprosessen, og har såleis karakter av *prosessevaluering*. Ved å følge dei mange lokale prosessane skal evalueringa:

- beskriva og drøfta erfaringar med *utforminga* og *iverksettinga* av valt organisasjonsmodell, og
- analysa *effektar* av reorganiseringa. Effektar tyder i denne samanhengen endringar i merksemd, haldningar og kunnskap om barnevernsarbeidet i forsøkskommunane (meningsdannande effektar); endringar med omsyn til styringa og organiseringa av barnevernsarbeidet (strukturelle effektar); og endringar i retning av "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tenestene i det kommunale barnevernet" (substansielle effektar). (Denne inndelinga i effekttypar blir konkretisert innleiingsvis i kap. 4.)

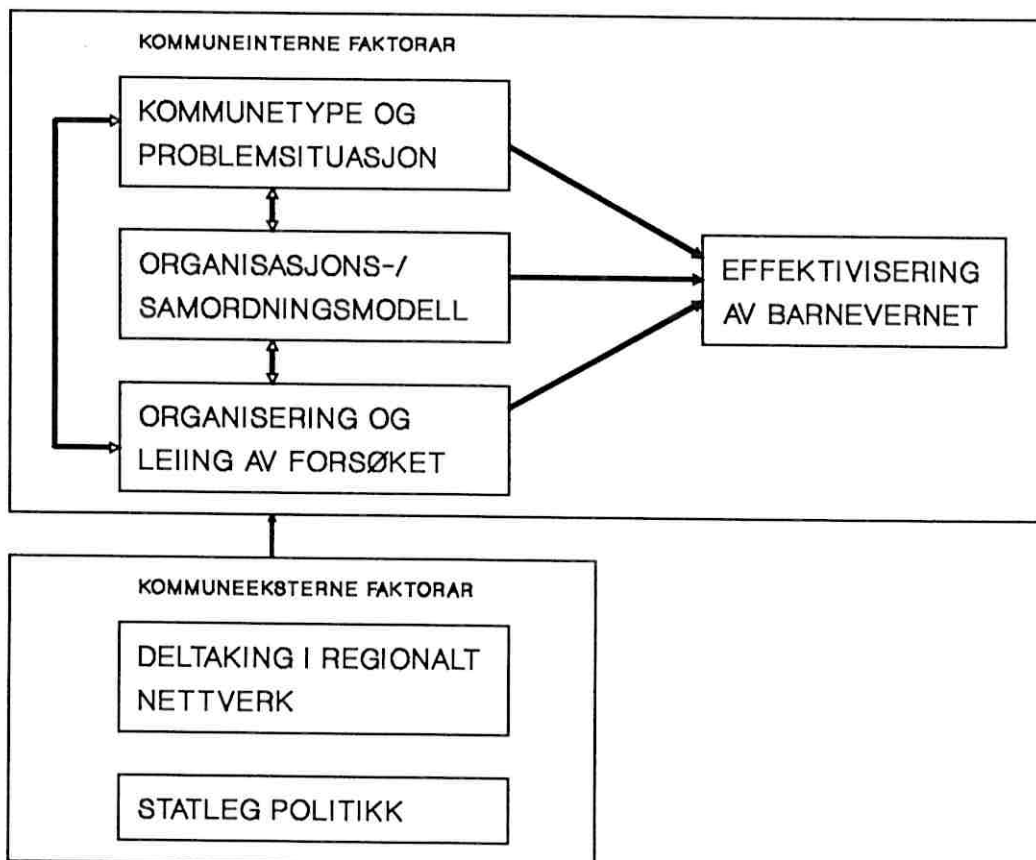
I arbeidet med å beskriva og drøfta erfaringar med *utforminga* og *iverksettinga* av valt organisasjonsmodell, og i analysen av *effektane* av reorganiseringa, er det fleire faktorar vi må ta omsyn til. Vi har tidlegare gjort greie for desse<sup>6</sup>, men skal likevel kort repetera essensen.

Utover sjølvne organisasjonsmodellen er det rimeleg å rekna med at graden av måloppnåing også vil avhenga av organiseringa og leiinga av det enkelte lokale forsøksprosjektet, med andre ord av måten sjølvne reorganiseringsprosessen - vegen frå gammal til ny organisering av barnevernsarbeidet - blir lagt opp og styrt på. Vidare vil opplagt såvel valet av organisasjonsmodell som reorganiseringsprosessen, og dermed indirekte graden av måloppnåing, bli influert av kommunetype (storleik og kompleksitet) og problemsituasjonen på reorganiseringstidspunktet. Vi siktar her primært til problemsituasjonen innanfor barnevernet, men også til den meir allmenne politisk/økonomiske situasjonen i forsøkskommunane. Også deltaking i regionalt nettverk, det vil seia eit regionalt organ for informasjonsutveksling forsøkskommunane imellom, vil kunne verka inn på forsøks- og utviklingsprosessen, og dermed på graden av måloppnåing. Og endeleg vil graden av måloppnåing også kunne bli influert av statleg politikk, det vil seia (andre) statlege tiltak overfor kommunesektoren med sikte på styrking og/eller effektivisering av barnevernet.

---

<sup>6</sup>Jf. evalueringsrapport nummer 1 (Lie 1992).

Figur 1.1 Analysemodell for evalueringa av "Alternativ organisering av barnevernet"



## 1.5 Problemstillingar

Denne rapporten er ein undervegsrapport om utviklinga i sju av dei lokale prosjekta. I undersøkinga av desse prosjekta skal vi fokusera på tre hovedproblemstillingar:

- Korleis er sjølve forsøksprosjektet organisert og leia, og kva slags orientering har det hatt så langt i forsøksprosessen? Kor sterkt orientert har det vore mot det overordna organisasjonsstrukturelle utgangspunktet (jf. kap. 1.2)? Har forsøksprosjektet kanskje heller vore orientert mot kulturell endring? Har forsøksprosjektet vore orientert mot planlegging eller konkrete tiltak? Og har det vore orientert mot "tradisjonelt" saksbehandlingsorientert barnevernsarbeid ("kjernebarnevernet") eller mot primærførebyggande barne- og ungdomsarbeid?



- Korleis er den alternative organiseringa utforma og kva slags organisatoriske endringar er sette iverk så langt?
- Kva slags effektar har forsøksprosjekta gitt etter omlag to års forsøksverksemd?

Desse hovedproblemstillingane blir utdjupa og konkretisert til delproblemstillingar innleingsvis i kap. 2, 3 og 4.

## 1.6 Metodisk opplegg og gjennomføring - datamateriale

Undersøkinga er lagt opp og gjennomført som ein *case-studie*.<sup>7</sup> Case-studie-strategien blir gjerne valt for undersøking av nåtidige fenomen, der spørsmåla i undersøkinga er av "korleis"- og "kvifor"-typen. Ein styrke ved case-studie-strategien er at den gjer det muleg å nytta seg av fleire datakjelder - dokument, intervju, observasjonar m.v. -, mens andre strategiar og metodar avgrensar datatilfanget. På den andre sida kan ein ikkje nytta case-studiar som grunnlag for generalisering til ein populasjon eller eit univers (statistisk generalisering). Derimot kan resultatane nyttast til å utvida og generalisera teoriar (analytisk generalisering). (Yin 1984)

Det finst tre typar case-studiar: beskrivande, forklarande og eksplorerande<sup>8</sup>. Sidan dette altså er ein undervegsrapport, har vi lagt betydeleg vekt på å beskriva og drøfta utviklinga i dei sju lokale prosjekta. Som det går fram av kap. 1.5 over, har vi såleis i denne omgangen lagt større vekt på "korleis"-spørsmål enn på "kvifor"-spørsmål (f.eks. forklaring på kvifor det eventuelt har funne stad ei ulik utvikling i kommunane).

Når det gjeld *utvalet av case-kommunar* har vi lagt vekt å fanga opp dei ulike organisasjonsmodellane innanfor det nasjonale forsøksprosjektet, samt på å ha med både store, mellomstore og små kommunar (jf. kap. 1.2). Vi vil likevel streka under at talet på cases her er så lågt, at vi ikkje kan snakka om noen utvalssystematikk i streng vitskapleg forstand.

---

<sup>7</sup>Det engelske begrepet "case study" kan oversettast til eksempelstudie. Men sidan "case-studie" er innarbeidd som begrep også i norsk forskning, nyttar vi i denne rapporten begrep som case-studie og case-kommune.

<sup>8</sup>Ein eksplorerande studie er ein type studie som gjerne blir gjennomført i ein tidleg fase i eit forskingsprosjekt. Siktemålet er å finna fram til relevante og presise problemstillingar, som så kan undersøkast (vidare) i neste fase, eventuelt i neste prosjekt.



*Datamaterialet* består av kommunale *dokument* (planar, utgreiingar, framdriftsrapportar og prosjektnotat) og 53 *informant-intervju*. Vi har intervjuar 7-8 informantar i kvar av case-kommunane. Desse fordelar seg på følgjande grupper:

- Politikerar på sektornivå - leiar eller medlem av aktuelt hovedutval eller aktuell politisk komité,
- politikarar på saksområdenivå - leiar eller medlem av klient-/omsorgsutval,
- etats-/avdelingssjef - administrativt overordna,
- leiarar for førstelinjetenester - leiarar (i noen tilfelle saksbehandlarar) for barnevernet, PPT, helsestasjons-/skulehelsetenesta, skulen og barnehagane,<sup>9</sup> samt
- prosjektleiar.

Intervjua blei gjennomførte som personlege intervju, og det blei nytta ein intervjuguide med ein kombinasjon av tematiske spørsmål med åpne svarkategoriar, og eit sett påstandar om utviklinga i og resultata av prosjektarbeidet, der informantane blei spurt om dei var "heilt einig", "delvis einig", "delvis ueinig", "heilt ueinig" eller måtte/ville svara "veit ikkje". Kvart intervju varte 1-2 timar.

Intervjurunden blei gjennomført hausten -92. Prosjekta var på dette tidspunktet over i ein driftsfase i forhold til den nye organiseringa. Men mange av dei organisatoriske endringane var først gjort verksame frå 1.1.92 (jf. kap. 3). På intervjutidspunktet hadde derfor informantane bare ni-ti månaders erfaring å forhalda seg til når det gjaldt spørsmål om erfaringar med dei konkrete organisatoriske endringane. Når det gjaldt spørsmål om sjølve forsøksprosjektet derimot, hadde dei mellom 1 1/2 og 2 års erfaringsgrunnlag.

Vi vurderar det slik at denne kombinasjonen av eit meir samtale-prega intervjumateriale og det "tilspissa" påstands-materialet - samt gjennomgangen av dokumenta - har gitt oss eit relevant grunnlag for å beskriva og drøfta utviklinga av dei sju lokale prosjekta etter knapt to års forsøksverksemd. Materialet per kommune er likevel såpass avgrensa med omsyn til talet på informantar, at det ikkje har gitt oss grunnlag for systematisk analyse av eventuell erfaringsulikskap informantgruppene imellom. Vi har derfor valt ei meir "samlande" framstilling av utviklinga i forsøkskommunane, med vekt på hovudtrekk og sentrale tendensar.

---

<sup>9</sup>Samansettinga av denne gruppa varierar noe frå kommune til kommune. Dette kort og godt fordi prosjekta varierar noe med omsyn til kva slags instansar som er involverte i prosjektarbeidet.

## 1.7 Oppbygging av rapporten

Resten av rapporten er disponert på følgende måte: I kapittel 2 ser vi på korleis det enkelte forsøksprosjektet er organisert og leia, og på kva slags orientering det har hatt så langt i forsøksprosessen. I kapittel 3 drøftar vi utforming og iverksetting av organisatoriske endringar i case-kommunane, mens vi i kapittel 4 drøftar effektar av omlag to års forsøksverksemd. Til slutt, i kapittel 5, drøftar vi kort tre utfordringar for det vidare prosjektarbeidet.

Vi har altså valt å disponera rapporten etter hovedproblemstillingane for undersøkinga. Konsekvensen er at opplysningar om og vurderingar av utviklinga i den enkelte case-kommune er spreidd på tre kapittel (kap. 2, 3 og 4). Dette gjer det umiddelbart litt vanskelegare å skaffa seg oversikt over "stoffet" om den enkelte kommune, men forhåpentlegvis desto lettare å samanlikna kommunane for slik å få auge på tendensar i materialet.

## 2. Prosjektorganisering og prosjektorientering

### 2.1 Innleiing

Når ein kommune får status som deltakar i eit nasjonalt forsøks- og utviklingsprosjekt, blir det innført ein ny praksis i kommunen. Det blir oftast tilsett ein prosjektleiar, som i tillegg gjerne er ny i kommunen, det blir oppretta styringsorgan for prosjektet, osv. Aktivitetane knytt til prosjektet kan derfor sjåast på som eit større eller mindre brot med tidlegare etablert praksis. Vi meiner at trekk ved måten ein legg opp prosjektet vil vera viktig for å forstå korleis prosessane utviklar seg vidare, og kva ein til slutt oppnår gjennom prosjektet. Det sentrale spørsmålet i dette kapitlet er såleis: Korleis er barnevernsprosjekta organisert i case-kommunane, og kva slags orientering har dei hatt så langt i forsøksperioden?

Med *prosjektorganisering* meiner vi kva formell organisering som er valt for sjølve prosjekta. Korleis blir dei leia og styrt? Har ein for eksempel styringsgrupper, prosjektgrupper og/eller arbeidsgrupper for prosjekta? Dette fortel noe om kva vekt sentrale organ i kommunen legg på prosjektet, og det fortel kva handlingsrom prosjektleiaren har.

Med *prosjektorientering* rettar vi merksemda meir mot korleis prosjekta er vinkla. Kva er det ein vil endra gjennom prosjekta, og korleis vil ein gå fram for å oppnå dette? Vi vil dela inn prosjekta langs to dimensjonar. Den første dreiar seg om spørsmålet om *kva* ein vil endra. Her vil vi plassera prosjekta langs aksene *strukturorientering* - *kulturorientering*. Kort sagt kan ein seia dette handlar om kor sterkt ein er orientert mot endring av den formelle organiseringa, eller om ein heller er orientert mot endring av dei tilsette og politikarane sine haldningar og verdiar. Når så mange generelt sett interesserer seg for organisasjonsstruktur, heng det saman med at ein oppfattar dette som ein bestemmande faktor for åtføring i organisasjonar. I organisasjonsteorien har det tradisjonelt blitt lagt stor vekt på organisering som verkemiddel for å oppnå endring (Egeberg 1984, 1989).

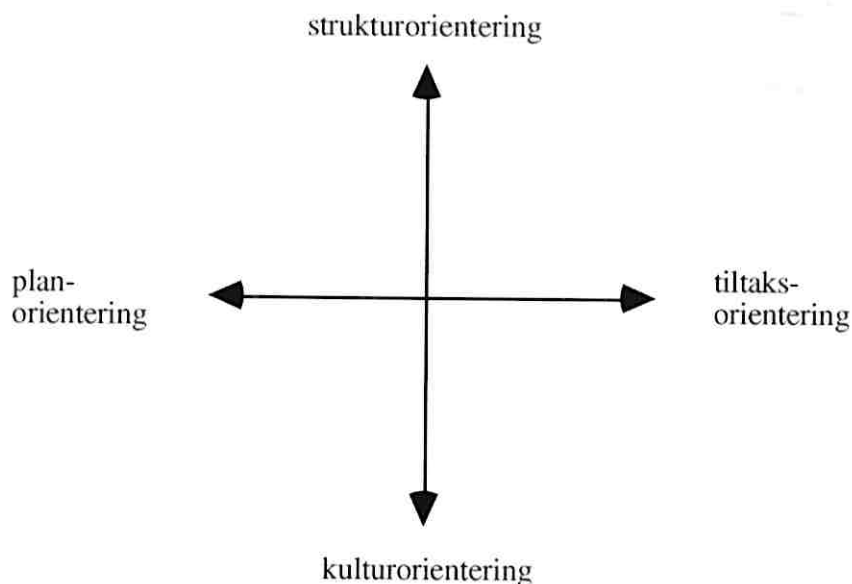
Men eit konkurrerande perspektiv kan vera at det ikkje er formell organisering som er viktig for å forstå korleis organisasjonar handlar, men derimot dei grunnleggande normene, haldningane og verdiane som eksisterar i organisasjonane. Dette kan oppsummerast i begrepet organisasjonskultur (Schein 1987, Morgan 1988). Organisasjonskultur dreiar seg om korleis medlemmene i organisasjonen opplever verda kring seg. Dermed er dette med på å bestemma mellom anna korleis dei reagerar på forslag til endringar. I dei seinare åra er det i organisasjonsteorien blitt lagt større vekt på kva organisasjonskultur betyr, for

eksempel i omstillings- og endringsarbeid. Organisasjonskultur er her viktig på to måtar: For det første kan den eksisterande organisasjonskulturen i ein organisasjon fungera som ei bremse for endringsarbeid. Men for det andre kan også endring i organisasjonskultur vera ein innsatsfaktor i endringsarbeidet, ein endrar organisasjonskulturen for å leggja grunnlaget for andre typar endringar (jf. kap. 3.3).

Eit anna tema her er korvidt prosjekta er orienterte mot det tradisjonelle barnevernet, altså dei barna som allereie er registrerte som barneverntilfelle, eller om prosjekta blir retta meir inn mot det primærførebyggande arbeidet og den generelle oppvekstproblematikken.

Den andre dimensjonen dreiar seg om *korleis* ein vil oppnå endring. Her skil vi mellom *tiltaksorientering* på den eine sida, og *planorientering* på den andre sida. Med tiltaksorientering blir det lagt vekt på handlingssida. Vi tenker ikkje her først og fremst på det ein kan kalla reint barnevernfaglege tiltak, men på tiltak innanfor ei vidare ramme. Dette kan vera alt frå reint fysiske tiltak retta inn mot oppvekstmiljøet, til tiltak retta inn mot organiseringa eller dei tilsette. Ei planorientering inneber i større grad at det er utarbeiding av plan- og budsjettrutiner, -prosedyrar og -dokument som står i fokus i arbeidet.

Figur 2.1 Prosjektorientering



Vi reknar ikkje med å finna desse ulike måtane å orientera prosjekta på i heilt reindyrka form i kommunane. Ein må kunna venta at ein i ein og same kommune kan finna ulike blandingsforhold mellom desse. Derfor kan det vera grunn til å reisa eit tredje spørsmål

relatert til prosjektorienteringa: I kor stor grad kombinerar kommunane ulike tilnærmingar under gjennomføringa av prosjekta?

Ein må også rekna med at prosjektorienteringa vil kunne endra seg over tid, i samanheng med at prosjekta er inne i ulike utviklingsfasar. Generelt finst det imidlertid ikkje noen oppskrift for kva som er "riktig" eller "god" utviklingsretning i så måte. Relatert til figur 2.1, vil nok mange intuitivt meina at ei utvikling frå det nedre venstre til det øvre høgre hjørnet vil vera det naturlege. På den andre sida er det ikkje uvanleg at endringsplanar - samt behova og motivasjonen for endring - har utvikla seg gradvis i forkant av ein forsøksperiode, slik at når prosjektet startar så kan ein gå nokså rett på handling. Uansett kor ein startar, må det påreknast eit *dynamisk samspel* mellom plan og tiltak, samt struktur og kultur, gjennom *alle* prosjektfasar. Når vi snakkar om endring over tid, siktar vi såleis til endring i vektlegging, i balanseforholdet, mellom plan og tiltak, struktur og kultur.

## 2.2 Korleis er prosjekta organisert, og kva slags orientering har dei?

### 2.2.1 Hammerfest

Opprinneleg var det gamle Sørøysund kommune som søkte om, og fekk status som, forsøkskommune. Sørøysund var tidlegare ein nabokommune til Hammerfest, men med storparten av kommuneadministrasjonen plassert inne i Hammerfest by. Men frå 1.1.92 blei Sørøysund kommune og Hammerfest kommune slått saman til ein ny kommune med omlag 9.200 innbyggjarar.

Prosjektet siktar mot å samordna og forbetra tenestene retta mot barn og ungdom i kommunen. Det er eit mål å integrera barnevernet i det øvrige arbeidet med barn og ungdom. Prosjektet blei heilt frå starten av lagt opp som ein brei mobiliseringsprosess av involverte i barne- og ungdomsarbeidet. Til spørsmålet om forankring til overordna modell (jf. kap. 1.2), valde ein i utgangspunktet å innta ei avventande og pragmatisk haldning. Det sentrale var å starta endrings- og mobiliseringsprosessen, så fekk ein sjå kva retning denne og den overordna kommunesamanslåingsprosessen etterkvart tok.

Prosjektet var kome godt i gjenge i Sørøysund utover i 1991. Men kommunesamanslåingsprosessen har heilt klart prega vidareføringa av prosjektet. Prosessen har for det første krevd mye merksemd og ressursar i seg sjølv. Ikkje bare skulle to administrative og politiske apparat slåast saman til eitt, samtidig blei det lagt opp til ei reorganisering av heile den nye kommuneorganisasjonen. For det andre skulle prosjektet utvidast, frå den opprinnelege målgruppa, til heile den nye kommunen.

### Prosjektstyring

Når det gjeld den formelle organiseringa av prosjektet er prosjektleiar formelt underlagt rådmannen ved plansjefen i kommunen. Prosjektleiar rapporterar direkte til plansjef. Det er oppretta ei referansegruppe for prosjektet samansett av representantar frå etatane - kultur, helse, skule, PPT og barnehage. Denne fungerer som ei arbeidsgruppe, der prosjektleiar tar opp spørsmål i tilknytning til prosjektet. Gruppa hadde mange møte i starten, litt færre etterkvart.

Prosjektet er politisk forankra i styret for kultur, omsorg og undervisning. Saker som etter sin natur krev anna politisk behandling, blir lagt fram for dei respektive politiske organa, så som formannskap, kommunestyre eller styret for miljø og utvikling.

Hovedinntrykket er at organiseringa av prosjektet fungerer bra, og at prosjektet er godt integrert i kommuneorganisasjonen. Spesielt sett på bakgrunn av kommunesamanslåinga, og at organisasjonskartet ennå ikkje har falle på plass. Leiinga i kommunen, rådmann og ordførar, har fleire gonger gått aktivt ut og gitt verbal støtte til prosjektet.

### Prosjektorientering

Hovedinntrykket er at prosjektet så langt i første rekke har vore orientert mot motivasjons- og haldningsskapande tiltak. Det er lagt stor vekt på å samla tilsette i kommunen til kurs og konferansar. Å få folk til å "snakka saman", er ein viktig del av prosjektet. Prosjektleiar har lagt stor vekt på å bli kjent med folk, særleg har dette blitt aktuelt etter kommunesamanslåinga. Det er derfor starta ein ganske brei prosess i kommunen for å trekka dei tilsette med. Mellom anna blei det arrangert eit kurs for 26 tilsette i kommunen i mars 1992 ("Kreativt forum"). Dette kurset danna utgangspunkt for å setta ned ulike arbeidsgrupper, som skal vera aktive under prosjektperioden. Omtrent 30-40 personar deltar i 4 arbeidsgrupper. Siktemålet er at dei tilsette sjølve skal definera kva som er problemet innanfor førebyggjande barnevern, og korleis desse problema skal løysast.

Eit anna tiltak som underbygger inntrykket av å leggja vekt på motivasjon og ideologi, er at det tidleg vinteren 1992 blei arrangert ein stor konferanse, "Løfte blikket-konferansen", der over 70 tilsette og politikarar i kommunen deltok. Det blei invitert sentrale føredrags-haldarar utanfor kommunen, mellom anna deltok barne- og familieministeren. Dette fungerte som ei sterk markering av prosjektet. Ein tar med andre ord sikte på å leggja eit kunnskaps- og haldningsmessig grunnlag, for i neste omgang å få eit betre førebyggjande barnevern. Prosjektet har såleis mange trekk til felles med generelle OU-tiltak.

Det blir derimot i denne omgangen ikkje lagt særleg vekt på å gjennomføra konkrete tiltak retta inn mot barn og unge i samband med prosjektet. Prosjektleiinga har gitt klart uttrykk for at det sentrale innhaldet i prosjektet, er å leggja eit haldningsmessig grunnlag for samarbeid og samordning, ikkje å gjennomføra konkrete barnevernfaglege tiltak. Dette er truleg ein naturleg og fornuftig framgangsmåte for eit nytt prosjekt i ein ny kommune. Men konsekvensen kan bli at det for ein del deltakarar sin del kan bygga seg opp ein viss frustrasjon over at det ikkje "skjer noe konkret".

Her må det leggst til at orienteringa følger naturleg av den faseinndelinga ein har valt for prosjektet. Det er definert fire fasar i prosjektet. Hittil har prosjektet gjennomført fase ein, som heiter "Kjennskap og kunnskap". Dei andre fasane går på stikkord som problemløysing, gjennomføring og evaluering. Ein må derfor venta at innhaldet i prosjektet vil koma til å dreia seg i andre retningar etterkvart.

Når det gjeld dimensjonen plan - tiltak, må ein kunna seia at prosjektet er relativt handlingsorientert, ved at prosjektlear gjennomfører konkrete tiltak, som å stå bak kurs og konferansar.

## 2.2.2 Alstahaug

Alstahaug kommune ligg i Nordland, og har 7.500 innbyggjarar. Prosjektet i Alstahaug må sjåast i samanheng med at kommunen også deltar i Kommunaldepartementet sitt program "Kommunal fornying". Dette omfattar heile det politisk-/administrative systemet. Utviklinga av barnevernet blir eit delprosjekt i denne samanhengen. Den sentrale prosjektidéen i Alstahaug var å etablere basisteam for førebyggjande barnevern med utgangspunkt i ein skulekrets.

Det er naturleg å sjå dei to nemnde prosjekta i samanheng. "Kommunal fornying" er på ein måte overordna i høve til barnevernsprosjektet, ved å peika på kva overordna prinsipp kommunen skal organisera seg etter i framtida. "Kommunal fornying-prosjektet" prøver



ut ein administrativ og politisk modell som skal bryta med sektortenkninga - i politisk styring, økonomisk styring og i det administrative apparatet. Tverrsektoriell tenking er eit sentralt stikkord i det overordna prosjektet, mellom anna var tanken om oppvekstetats aktuell då initiativet til dette prosjektet blei tatt. Barnevernsprosjektet støttar såleis opp under prosjektet, og det er eit klart inntrykk at desse to prosjekta er ganske godt integrerte med ein annan. Men samtidig skal dei to prosjekta vera formelt likestilte, barnevernsprosjektet skal ikkje vera eit "underbruk" av "Kommunal fornying-prosjektet".

### Prosjektstyring

Formannskapet, rådmannen og to tillitsvalde fungerer som styringsgruppe for begge desse prosjekta. Prosjektleiari i barnevernsprosjektet innstiller direkte til styringsgruppa, og slepp dermed å gå gjennom vanleg administrativ tenesteveg. Det er også nedsett ei referansegruppe med fem etatstilsette. Denne fungerer som ei arbeidsgruppe, ved å levera faglege innspel og informasjon til prosjektleiari.

Vidare er det nedsett ei prosjektgruppe, med prosjektleiari, helsesøster og barnevernskonsulent. Denne står for planlegginga av dei store linjene i prosjektet. Det er gjennom arbeidsgruppa og prosjektgruppa dei faglege premissa for prosjektet blir levert.

I samband med prosjektet er det også sett ned fleire (andre) prosjektgrupper undervegs.

### Prosjektorientering

Sandnessjøen er det største senteret i Alstahaug kommune, og eit regionalt senter for fleire kommunar på Helgelandskysten. Sandnessjøen har i fleire år hatt visse problem med stor gjennomstrøyming av innbyggjarar, rusmiddelproblem osv. Prosjektet har derfor i stor grad vore orientert mot, og avgrensa til Sandnes, ein skulekrets i Sandnessjøen. Heilt sentralt i prosjektet står opprettinga av eit oppvekstutval knytt til dette området.<sup>10</sup> Tanken bak opprettinga av oppvekstutval er å driva førebyggjande barnevern, å nå fram til dei utsette barna før problema oppstår. Det er planen å etablere slike oppvekstutval også i dei andre skulekretsane i kommunen over tid.

Gjennom prosjektet er det lagt opp til ei lang rekke aktivitetar. Det blei lagt opp til ein brei og omfattande prosess for å laga ein tiltaksplan for området. Her deltok representantar for

---

<sup>10</sup> Dette er eit administrativt tverrsektorielt organ, jf. kap. 3.2.2.



alle etatar og institusjonar som på ein eller annan måte har eit ansvar for oppvekstmiljøet. Ein gjekk også aktivt ut for å trekka inn velforeningar og innbyggjarane. I denne fasen blei problema kartlagde, og ein kom relativt raskt i gang med å føreslå konkrete tiltak.

La oss kort nemna eit utval konkrete tiltak som er planlagde og gjennomførte:

I samband med planprosessen er det blitt planlagt, og til dels gjennomført, ei rekke fysiske nærmiljøtiltak: Planting og tilrettelegging av utemiljø er gjennomført. Vidare nemner planen ei lang rekke forslag til tiltak; rensing av ei elv som renn gjennom bustadområdet, fysisk opprusting av skulen, betring av trafikktilhøve, utvida omfang av velforening, dugnader. Alt dette er på mange måtar generelle nærmiljøtiltak, som vil ha innverknad også for andre enn barn og unge.

Oppvekstutvalet har vidare utarbeidd plan for skulefritidsordning, som er vedtatt og som vil vera retningsgivande for resten av kommunen.

Det er også utvikla eit tilbod for heimeverande småbarnsforeldre og dagmødre, kalla "Åpent lekested". Her var det oppvekstutvalet som tok initiativet, og det blei tatt midlar frå prosjektet til igangsetting.

Det som kanskje slår oss aller mest i møtet med dette prosjektet, er breidda i tilnærmingar. Det er derfor ikkje heilt enkelt å gi ein treffande karakteristikk av prosjektet ut frå dei begrepa vi lanserte innleiingsvis. Alt i alt er det likevel mest nærliggande å karakterisera prosjektet som tiltaks- og strukturorientert. Når vi vel å kalla det eit tiltaksorientert prosjekt, er det fordi ein heile vegen har understreka at prosjektet ikkje bare skal planlegga tiltak, men også gjennomføra dei. Det har blitt lagt vekt på å gjennomføra konkrete, synlege tiltak for å auka motivasjonen hos folk. Strukturorienteringa viser igjen ved at ein er opptatt av å etablere ein lokal organisasjon innan skulekretsen. Men vi finn også klare innslag av andre tilnærmingar i arbeidet. Vi kan med stor rett seia at det også er planorientert, ved at ein særleg i starten la stor vekt på å laga ein tiltaksplan. Til ein viss grad er prosjektet også haldnings- og ideologiorientert, mellom anna ved å gjennomføra kurs for lærarar innafor temaet førebyggjande barnevern.

Inntrykket er at ein har vore opptatt av å spela på eit breidt spekter av tilnærmingar i prosjektet. Prosjektet femner veldig vidt når det gjeld førebyggjande tiltak. Ein har vore klar på at det konkrete, "tunge" barnevernsarbeidet ligg utanfor prosjektet si rekkevidde. Likevel er det eit spørsmål om prosjektet utviklar seg til eit vel generelt nærmiljø-/oppvekstmiljøprosjekt.

### 2.2.3 Leka/Vikna/Nærøy

Dette er eit interkommunalt prosjekt i Nord-Trøndelag, med kommunane Leka, Vikna og Nærøy som deltakarar. Kommunane har respektive 850, 3.800 og 5.500 innbyggjarar. Prosjektet siktar primært mot å styrka den barnevernsfaglege kompetansen i kommunane. Dette vil ein oppnå gjennom interkommunalt samarbeid. Det er spesielt det vi kan kalla for "tradisjonelt" barnevern prosjektet rettar seg inn mot.

#### Prosjektstyring

Prosjektet blir formelt styrt av ei i hovudsak politisk samansett styringsgruppe. Men i det daglege er det ei administrativ prosjektgruppe som assisterar prosjektleiaren. Til styringsgruppa har kvart formannskap valt kvar sin kommunerepresentant. I tillegg har kvart helse- og sosialutval valt kvar sin representant (to politikarar og ein helse- og sosialsjef). Endeleg har styret for det interkommunale PPT (som dekker dei same tre kommunane) valt ein representant (tilsett ved kontoret). Til saman består styringsgruppa då av fem politikarar og to fagpersonar.

Styringsgruppa blir - særleg av prosjektleiar, men også av fleire andre - opplevd som for perifer. Det sit bare ein kommunestyrerepresentant og ingen frå formannskapa i gruppa. Dette gjer at ho opplevest som å ha låg status. I tillegg blir det hevda at kommunikasjonen mellom representantane i gruppa og den nåverande leiinga i dei tre kommunane er mangelfull. Såleis er det karakteristisk at prosjektleiar opplyser om at ho ofte går utanom representantane, og rett på ordførarar og rådmenn, når ho vil lufta viktige emne i prosjektsamheng. Denne låge statusen og svake koplinga mot kommuneleiinga gjer at det ikkje er utvikla ei felles oppfatning om prosjektet i dei tre kommunane. Koplinga til Leka, som er den minste og mest avsidesliggande kommunen, blir her oppfatta som mest problematisk.

Prosjektgruppa er allereie reorganisert to gonger. Opprinneleg blei ho sett saman av helse- og sosialsjefane og ein interkommunal barnevernkonsulent (som kommunane "spleisa" på, og som var forløparen til det nåverande interkommunale barnevernkontoret). I neste runde blei prosjektgruppa samansett av dei fagleg tilsette ved det interkommunale barnevernkontoret. Men frå sommaren 1992 er prosjektgruppa sett saman av ein helse- og sosialsjef, ein sosialleiar, leiar av det interkommunale barnevernkontoret, ei helsesøster, leiar for det interkommunale PPT-kontoret samt ein av barvernarbeiderane.

Begge dei interkommunale kontora ligg på Kolveid, kommunesenteret i Nærøy kommune, som er største kommunen. Dei to interkommunale tenestene har imidlertid ikkje kontorfellesskap, men dette er nå under utgreiing. Prosjektleiaren er på si side er knytt til og lokalisert til kommunesenteret Rørvik i Vikna kommune.

### Prosjektorientering

Prosjektet er gitt namnet "Barneverntjenesten for Ytre Namdal". Prosjektet omfattar tre delelement: Oppretting av eit interkommunalt barnevernkontor, oppretting av eit samarbeidsteam i kvar av kommunane og oppretting av eit ungdomsteam. Det siste skal retta seg mot ungdom over 16 år. Dette tiltaket er så langt gitt lågast prioritet.

Prosjektet har ei todelt orientering. Først og tyngst mot "*å få orden i eige hus*". Det vil seia ei orientering retta mot sjølve kjernebarnevernet sine problem. Kommunane har tradisjonelt vore svakt bemanna med omsyn til fagleg kompetent barnevernpersonell. Dette har fått fleire - mellom anna Fylkesmannen - til å "spekulera" i "underrapportering" når det gjeld barnevernssaker. I tillegg har ein lenge kjent til enkelte tunge saker som ein i dag ser har blitt liggande for lenge på grunn av mangel på kompetanse (og dermed "mot" til å "gå på"). Noe som er eit klassisk småkommuneproblem (Lie 1992). På denne bakgrunnen siktar prosjektet primært mot å oppretta ein kompetansebase som er tung nok til å hanskast med slike tyngre barnevernsaker. Det interkommunale barnevernkontoret er det organisatoriske uttrykket for dette.

Parallelt siktar altså prosjektet mot ei betre samordning av tenester retta mot barn og unge internt i den enkelte kommune. Ei slik samordning skal ideelt hindra utvikling av (mange) nye tyngre barnevernsaker ved at problem blir avdekket og tiltak sette iverk på eit tidleg stadium. På dette punktet liknar prosjektet og innsatsen på mange av dei andre prosjekta innanfor forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet".

Hovedkonklusjonen blir derfor at prosjektet må kunna karakteriserast som struktur- og tiltaksorientert. Ein har hatt klare oppfatningar av kva som er problemet, og kva veg ein vil gå for å koma ut or problema. Prosjektet er på mange måtar identisk med tiltaka som blir sette iverk.

## 2.2.4 Steinkjer

Steinkjer kommune ligg i Nord-Trøndelag, og har 20.700 innbyggjarar. Utgangspunktet for prosjektet var eit ønske om å gjera to organisatoriske "grep": For det første å etablere ein oppveksetat, og for det andre å prøva ut ei områdeorganisering av førstelinjetenestene retta mot barn og unge.

### Prosjektstyring

Prosjektet er leia av ei styringsgruppe, som her har omtrent same funksjonen som prosjektgruppene i fleire av dei andre case-kommunane. Fram til 1.1.92 var denne samansett av etatsjefane innanfor kultur, undervising, helse og sosial, kommuneplanleggaren og §10.2-representanten i bygningsrådet. Deira oppgåve var å utgreia og følgja opp kommunestyret sitt vedtak om blant anna oppretting av ein oppvekstetate. Frå 1.1.92 blei det oppretta oppvekstetate i Steinkjer kommune. Denne blei til ved ei reorganisering av den gamle undervisningsetaten. Barnevernet er flytta frå helse og sosial til oppvekstetaten. Etter denne reorganiseringa er nå styringsgruppa sett saman av etatsleiarane for helse og sosial, oppvekst og kultur.

Styringsgruppa rapporterer i sin tur til kommunalutvalet, som er det politiske styringsorganet.

I tillegg er det oppretta ei referansegruppe med omlag 20 medlemmer. Her sit representantar for kommunale instansar, fagforeiningar, Idrettens kontaktutval, foreldereutval på skulane m.v. Denne gruppa fungerer som eit "informasjonstorg" og høyringsorgan.

Prosjektleiar er plassert hos og rapporterer til oppvekstsjef.

Prosjektstyringa synest stort sett å fungera greit. Styringsgruppa fungerer i følge prosjektleiar godt, og er flinke til å ta beslutningar og staka ut kursen. Problemet er imidlertid den politiske styringa. Å plassera ansvaret hos kommunalutvalet skulle sikra prosjektet tyngde og breidde (i motsetning til om det var plassert hos eit sektororgan). Men i det daglege blir dette utvalet av topp-politikarar for fjernt. Derfor har prosjektleiinga gradvis involvert hovedutvalet for oppvekst meir og meir. Utvalet blir nå halde løpande informert om prosjektet, og også nytta som uttaleorgan før ei sak går til kommunalutvalet. Også hovedutvalet for helse og sosial får tilsendt informasjonsskriv om prosjektet si utvikling.

### Prosjektorientering

Prosjektet er for det første nokså *breitt oppvekst-orientert*. Det siktar mot *betre samordning* av tenester for barn og unge, i første omgang på sentralt hald, på sikt også lokalt (på områdenivå).

Opprinneleg var altså målet djervare - ein sikta mot samordning både sentralt og lokalt *parallelt*. Men ei tidleg utgreiing om samordningsforsøk på lokalt nivå blei av mange tolka som forsøk på struktur-rasjonalisering av skulane "bakvegen". Det låg i utgreiinga at ein ville prøva ut mye det same konseptet som eksempelvis på Stord, det vil seia å la ein rektor i ein krets med fleire skular ha ei koordineringsrolle. Dette blei tolka som at dei andre skulane då "var utdefinerte". Det blei på denne bakgrunnen ikkje politisk muleg å gjennomføra det opprinnelege opplegget. I staden la ein seg på ei linje med å prioritera samordning sentralt, gjennom oppretting av ein ny oppvekstetat. I tillegg sette ein i gang eit utgreiingsarbeid i fire lokale område, med sikte på å kartlegga samarbeidsmonster og få fram forslag til nye og utvida samarbeidstiltak. Dette arbeidet er drive fram nedanfrå - frå skulane, barnehagane og frivillige lag og organisasjonar ute i lokalsamfunna.

Gjennom denne vektlegginga på organisering av ein oppvekstetat blir konklusjonen at prosjektet i hovudsak har vore strukturelt orientert. Vidare var prosjektet lenge relativt tungt planleggingsorientert - det blei lagt ned mye arbeid i utforminga av den nye oppvekstetaten. Denne blei, som nemnt, operativ frå 1.1.92. Prosjektet er nå inne i ein spennande fase prega av at den nye organisasjonen skal gå seg til. Utviklinga går såleis i retning av ei klarare tiltaksorientering.

#### 2.2.5 Sund

Sund kommune ligg i Hordaland, og har 4.900 innbyggjarar. Den sentrale prosjektidéen i Sund er å styrka oppvekstmiljøet for barn og unge i vid forstand. Kommunen har djerpe visjonar om barn sin plass i nærmiljøet.

### Prosjektstyring

Prosjektet er administrativt plassert under rådmannen. Formannskapet fungerer som styringsgruppe. I tillegg er det oppretta ei såkalla samråingsgruppe. Dette er ei uformell

arbeidsgruppe som består av alle dei fjorten tilsette i den såkalla Barne- og ungdomstenesta.<sup>11</sup>

### Prosjektorientering

Sund står for det mest kulturorienterte prosjektet innanfor forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet", ved å leggja stor vekt på verdiar og ideolgi. Prosjektet har såleis så langt vore planleggings- og informasjonsorientert. Det er lagt stor vekt på å utgreia og få til lokalpolitiske drøftingar om eit "nytt og heilskapleg barnesyn". Denne orienteringa har dominert mye av arbeidet i Sund dei seinare åra, og går att i frikommuneprosjektet innanfor skulesektoren (Boyesen og Mykletun 1992), såvel som i det aktuelle barnevernsprosjektet.

Prosjektet verkar velfundert og forankra i ei tenking om barn og unges oppvekst som har "modnast" over lengre tid i kommunen. Når det er sagt, skal det leggest til at det er eit leiande, administrativt sjikt som utgjør drivkreftene bak prosjektet, "den ideologiske fortroppen". Desse har også drive fram andre prosjekt i kommunen tidlegare, mellom anna innanfor eldreomsorga og skulesektoren. Resten av organisasjonen er anten meir passive eller opptatt av "å få ting gjort". Det ligg her ein fare i ei for svak kopling mellom desse tenkarane og utviklarane, og resten av organisasjonen, samt politikarane.

Denne verdi- og ideologi-orienteringa har resultert i at prosjektet framstår som eit breitt oppvekst-prosjekt. Problematikken innafør kjernebarnevernet er hos mange av informantane omtrent fråverande i denne samanhengen.

Prosjektleiinga har i tillegg vore opptatt av å få til ei endring av den sentrale administrasjonen som er i pakt med den nye heilskapstenkinga. Dette har skjedd innanfor ramma av det ein nå kallar "den etatsfrie kommunen". På området barn og unge tyder dette at det er lagt mye arbeid i å utforma det som nå heiter Barne- og familiekontoret, og å få på plass den såkalla Barne- og ungdomstenesta som ei samordna førstelinjeteneste innanfor dette "kontoret". Dette er grundig førebudd, og blir godt dokumentert i plandokumenta. Tenkinga har vore at dette må vera på plass *før* ein går ut i lokalsamfunna - til skulane, barnehagane osv. Imidlertid er det i regi av prosjektet også gjennomført seminar, konferansar og kurs for tilsette og politikarar med sikte på informasjonsspreiing og erfaringsinnhenting om det barne- og ungdomspolitiske arbeidet.

---

<sup>11</sup>Det blir greia ut om Barne- og ungdomstenesta og den øvrige administrative og politiske organiseringa i kap. 3.2.5.



## 2.2.6 Stord

Stord kommune ligg i Hordaland, og har 15.000 innbyggjarar. Utgangspunktet for Stord var eit ønske om å styrka det underkommunale nivået sin plass i det førebyggjande barnevernet. Dette ville ein oppnå gjennom oppretting av lokale oppvekstmiljøutval, etablering av ei desentral hjelpeteneste og innføring av ein funksjon som lokal oppvekstleiar.

### Prosjektstyring

Prosjektet blir administrativt styrt av ei breitt samansett tverrfagleg og tverrsektoriell prosjektgruppe. Prosjektet er politisk lagt under den såkalla Levekårskomiteén, som på si side er lagt under kommunestyret. Prosjektleiar er administrativt underlagt rådmannen, og er plassert i rådmannen sin stab.

Inntrykket er at prosjektet er sterkt administrativt forankra, i alle fall på overordna nivå. Erfaringane frå prosjektgruppa har vore prega av at det er svært ulike meiningar om korleis arbeidet skal leggest opp, og at endringsprosessane ei tid har vore møtt med motstand. Arbeidet i prosjektgruppa har blitt opplevd som støyfullt og prega av frustrasjonar. Mye av frustrasjonane kan skuldast at det har blitt lagt opp til mye endring på ein gong, mellom anna er kommunen også med på KS sitt prosjekt "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" ("Pilotkommuneprosjektet"). Omtrent alle meiner prosjektorganiseringa er fornuftig. Usemja går meir på sak - for eksempel knytt til den såkalla Hjelpetenesta sitt mandat og funksjon, samt på endringstempoet.

### Prosjektorientering

Prosjektet kom raskt igang, og har kome rimeleg langt. I den perioden datainnsamlinga blei gjennomført, var situasjonen prega av ei viss uvisse og usemje: Kor langt skal delegeringa til områdeorgana gå - kva slags funksjon skal desse eigentleg ha? Og kva bør og skal skje med den sentrale administrasjonen?

Prosjektet blir framstilt som eit forsøk innanfor ramma av områdemodellen. Det kan diskuterasst kor riktig dette er. Det er vidare vanskeleg å sjå koplinga opp mot den overordna reorganiseringa innan "Pilotkommuneprosjektet".

Prosjektet er klart orientert mot lokalnivået i kommunen. Så langt har fokus i all hovedsak blitt retta mot oppretting av oppvekstmiljøutval, innføring av funksjonen som lokale oppvekstleiarar og oppretting av den såkalla Hjelpetenesta.<sup>12</sup> Vi vil derfor karakterisera prosjektet som i hovedsak strukturorientert. Det er utarbeidd plandokument for desse organa og stillingsinstruks for prosjektleiar. I denne forstand har prosjektet til dels også vore planleggingsorientert. Men først og fremst har prosjektet vore handlingsorientert. Heller enn å venta på dei fullstendige planar og den store semja, som ein kanskje ikkje ville fått, har ein satsa på å koma igang lokalt, og la vegen bli til mens ein går.

Det er likevel interessant å merka seg at orienteringa nå er i ferd med å bli noe meir "dobbel". Sjølv om mye gjenstår på lokalt nivå, føler nå mange at det er på tide å også endra administrasjonen sentralt. Det er i denne samanhengen lagt fram eit forslag om ein oppvekstetat.

### 2.2.7 Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo)

Uranienborg Majorstuen er ein sentrums-bydel i Oslo, med 22.000 innbyggjarar. Prosjektet siktar mot å finna ei god tilpassing mellom behova til barn og unge, og måten tenestene for desse gruppene er organiserte på. Dette kan relaterast til mottoet for bydelsadministrasjonen: "Den brukerorienterte bydel".

#### Prosjektstyring

Bydelsadministrasjonen blei vedtatt reorganisert i 1990. Dette innebar mellom anna oppretting av ei eiga barne- og familieavdeling, med ansvar for alle tenester som sorterar under bydelsforvaltninga og som er retta inn mot barn og unge mellom 0-18 år.<sup>13</sup> Barnevernprosjektet i Uranienborg Majorstuen bydel er denne organisasjonsendringa, eller meir presist utforminga, iverksettinga og drifta av den nye organisasjonen.

Prosjektet skil seg såleis ut frå dei andre case-kommunane ved at ein har valt å gjennomføra prosjektet som ein del av den daglege drifta. Med omsyn til prosjektstyringa tyder dette at det ikkje er tilsett eigen prosjektleiar. Derimot er det leiaren for barne- og familieavdelinga som formelt sett fungerer som prosjektleiar. I praksis fungerer barnevernfagleg

---

<sup>12</sup>Jf. kap. 3.2.6.

<sup>13</sup>Jf. kap. 3.2.7.



leiar som sidestilt prosjektleiar, ved mellom anna å delta på eksterne konferansar o.l. Leiarteamet i bydelen, der også barne- og familiesjefen sit, er styringsgruppe for prosjektet. Vidare er det ikkje utarbeidd eigen spesifikk arbeidsplan for prosjektet. Det blir gjennomført med utgangspunkt i dei måla for arbeidet som blei skissert i prosjektsøknaden, samt bydelen sitt budsjett og årsmeldingar.

Siktemålet er altså å oppnå ei tettast muleg kopling mellom prosjekt, organisasjon og aktivitet. Barnevernprosjektet blir også, som vi skal sjå, forsøkt kopla saman med ei rekke andre tiltak og prosjekt som rettar seg mot målgruppa barn og unge.

### Prosjektorientering

Hovedinntrykket så langt er at prosjektet har vore strukturorientert. Dette grunngir vi med at prosjektet blir sett i samanheng med målsettinga for bydelsforvaltninga; "Den brukerorienterte bydel". Ein er opptatt av å finna modellar for å oppnå ei god tilpassing til behov hos innbygarane. Denne prosessen starta opp før prosjektet kom igang. Prosjektet blir kopla opp til dette arbeidet.

Det er også tatt initiativ til å senda tilsette i dei ulike tenesteområda på kurs, dels har ein arrangert kurs i bydelen. Uansett har det vore sett på som viktig at tilsette frå ulike tenesteområde deltar. Målet har vore å bygga opp ei felles forståing for kva det medfører å arbeida tverrfagleg med barn. Med andre ord har prosjektet også vore orientert mot kulturbyggande tiltak. Likevel er hovedinntrykket at strukturtilnærminga er den mest sentrale.

Det er også sett igang ei rekke tiltak, om ikkje i regi av, så i alle fall rundt, prosjektet. Ein kan derfor med ein viss rett snakka om ei tiltaksorientering i prosjektet. Det viktigaste har vore eit tiltak kalla "Familiehuset", eit nettverkbyggande tiltak for småbarnesforeldre, og "Foreldreskolen", eit tiltak retta inn mot å auka kompetansen til foreldre med barn i barnevernet.

Det er vanskeleg å relatera tiltak direkte til prosjektet. Dette kjem av at prosjektet i så stor grad er integrert i vanleg drift. Fleire av informantane hadde derfor vanskar med å relatera ulike tiltak og hendingar til prosjektet, og sjølv prosjektet blir lite synleg i bydelsforvaltninga. Særleg gjeld dette for personell som ikkje arbeider i direkte kontakt med prosjektet i det daglege. På denne bakgrunnen er det også problematisk å snakka om "orienteringa" av prosjektet i seg sjølv.

Dette gjer det også noe vanskeleg å samanlikna prosjektet med prosjekta i dei andre case-kommunane, samt å vurdera prosjekt-effektar. På den andre sida er det interessant at ein i bydelen heilt frå starten av har valt å ikkje ha eit prosjekt på utsida av ordinær drift, men i staden har valt å integrera prosjektoppgåver med driftsoppgåver i barne- og familieavdelinga. Dette fordi det finst mange eksempel på at nye aktivitetar, tiltak og ordningar *ikkje* blir ført vidare etter at forsøksprosjekt er slutført - sjølv om erfaringane med tiltaka og ordningane er gode. I slike tilfelle er ikkje bare koplinga mellom prosjekt og drift laus, ein kan snarare snakka om ei frikopling.

Den forma for integrert løysing som ein har valt i bydelen, fordrar imidlertid informasjonsspreiing frå leiinga og kommunikasjon såvel inad som utad. "Modellen" må synleggjerast og prosjektgenererte aktivitetar dokumenterast. Altså: Kva er det prosjektet og prosjektmidla bidrar til som ein ikkje ville ha oppnådd - i det minste så raskt - ved "vanleg drift"? Inntrykket er at dette dokumentasjonskravet så langt har vore tatt for dårleg ivare (jf. over).

I tillegg til barnevernsprosjektet blir også bydelen omfatta av andre utviklingstiltak for barn og unge. For det første deltar bydelen i prosjektet "Alternative tilsynsordningar for barn", som er eit ledd i storbyprogrammet. Dette blir i hovudsak vinkla mot 6-åringar. Vidare deltar bydelen i "BIK-prosjektet" i regi av Barne- og familiedepartementet. Også her er 6-årsgruppa sentral. Endeleg har bydelen eit prosjekt under programområde 5 i "Program for nasjonal utvikling av barnevernet", der eit av tiltaka nemnt ovanfor, "Familiehuset", kjem inn.

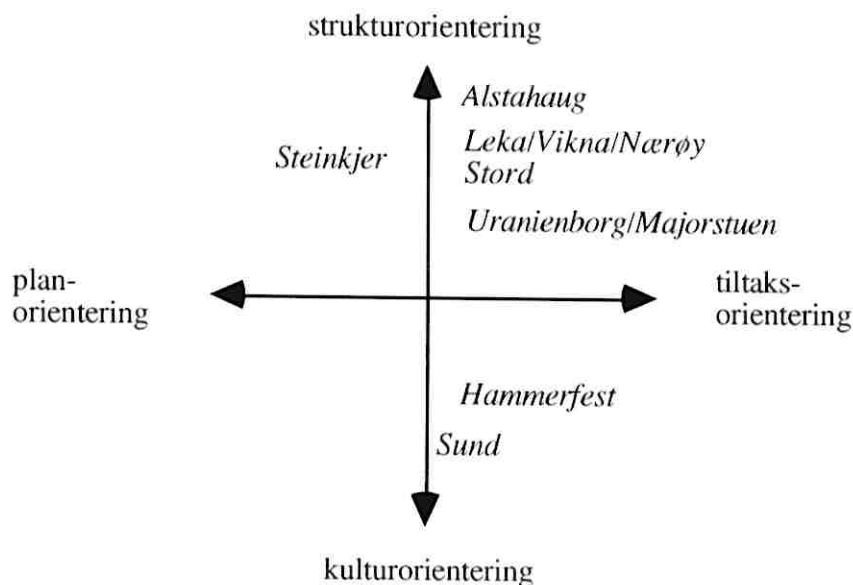
Alle desse tiltaka har eigne ansvarlege, men barne-og familiesjefen forsøker å koordinera desse ulike tiltaka under den samla oppvekstpolitikken.

### 2.3 Oppsummering

Alle case-kommunane har oppretta styringsorgan rundt prosjekta. I hovudsak synest ikkje den formelle styringa av prosjekta å vera noe stort problem. Sjølv om den overordna styringa ikkje alltid fungerer like bra, så verkar det ikkje som om dette problemet er så stort at det hindrar gjennomføringa av prosjekta. Men vi har sett at det i noen kommunar oppstår vanskar med å finna fram til ei samla forståing av prosjekta, noe som mellom anna kan forklarast med måten prosjekta blir leia på.

Kva med *orienteringa* av prosjekta - korleis passar case-kommunane inn i forhold til dei dimensjonane vi trekte opp innleiingsvis i dette kapitlet? Dersom vi plasserar kommunane i forhold til figur 2.1 framfor, ser biletet slik ut:

Figur 2.2 *Prosjektorientering i case-kommunane*



Vi ser at i alt fire av prosjekta, Alstahaug, Leka/Vikna/Nærøy, Stord og Uranienborg/Majorstuen kan plasserast i det øverste, høgre hjørnet i figuren. I desse prosjekta har ein så langt nytta seg av ein kombinasjon av ei strukturtilnærming og ei tiltakstilnærming. I alle desse kommunane er det den praktiske organiseringa av barnevernet, og tiltak i samband med dette, som har stått mest i fokus.

Hammerfest og Sund merkar seg på si side ut ved å vera klart orienterte mot endring av organisasjonskultur. Derimot skil desse to kommunane seg noe frå kvarandre når det gjeld måten dei vil oppnå denne endringa på. Hammerfest er klart tiltaksorientert, med kurs, konferansar o.l. som verkemiddel, mens Sund har valt å kombinera gjennomføring av slike tiltak med sterk vektlegging av planfunksjonen.

Steinkjer har vore mest planleggingsorientert så langt. Her har denne orienteringa vore kombinert med ei strukturorientering. Tendensen er imidlertid at denne orienteringa er i ferd med å dreia meir i retning av ei tiltaksorientering.

Samla sett er det er altså ein heilt klar tendens til at ein legg mest vekt på tiltakssida i prosjektgjennomføringa. Kommunane har relativt raskt kome i gang med konkrete tiltak av ulike slag. Steinkjer utgjer unntaket her - kommunen har lagt mest vekt på planlegging i starten, men utviklinga synest nå å gå i retning av ei klarare tiltaksorientering.

Ei anna utviklingslinje er at kommunane etter kvart utviklar eit vidare repertoar av tilnærmingar i arbeidet. Noen kommunar, som Alstahaug og Sund, har allereie funne ei slik arbeidsform, mellom anna ved å kombinera ei tiltaksretta og ei planretta orientering. Sett i dette perspektivet, vil for eksempel ein kommune som Hammerfest, i tillegg til kulturorienteringa, måtta dreia orienteringa til i større grad også å gjelda struktursida. At ein kommune legg spesiell vekt på ein bestemt type tilnærming i starten, kan skuldast spesielle tilhøve som gjer denne orienteringa nødvendig. Eit eksempel på dette er Hammerfest, der det etter vår tolking, på grunn av kommunesamanslåinga, var viktig å leggja vekt på organisasjonskulturelle tiltak for å bygga opp ei felles forståing i den nye kommuneadministrasjonen. Men på lengre sikt kan denne tilnærminga bli for einspora dersom den ikkje blir supplert med andre og meir "handlingsretta" tiltak.

Kven er så prosjekta retta mest mot; er det det tradisjonelle barnevernet, eller er prosjekta retta inn mot meir generelt, førebyggjande barnevern i vid forstand? Det synest som om dei fleste kommunane legg mest vekt på den siste sida. Formålet med prosjekta er å førebygga at det oppstår fleire barnevernproblem. Eit unntak her er det interkommunale prosjektet i Leka, Vikna og Nærøy, som i større grad enn dei andre er orientert mot det tradisjonelle barnevernet. Men også i dette prosjektet er ein i tillegg opptatt av det førebyggjande arbeidet.

### 3. Alternativ organisering - utforming og iverksetting

#### 3.1 Innleiing

I dette kapitlet skal vi sjå på kva slags *organisatoriske endringar* case-kommunane så langt har sett iverk. Mens vi i forrige kapittel mellom anna såg på i kva grad prosjekta i case-kommunane så langt har vore *orienterte* mot organisasjonsstrukturell endring, skal vi her gå eit steg vidare og undersøka kva slags organisatoriske endringar som *faktisk* er sette iverk. Dessutan skal vi sjå på kva slags problem det er prosjekta primært er retta inn mot å løysa, det vil seia kva slags *innhaldsmessige utfordringar* som har vore styrande for valet av organisatorisk utforming og iverksetting.

Når det gjeld spørsmålet om kva slags *organisatoriske endringar* case-kommunane så langt har sett iverk, skal vi ta føre oss fem forskjellige aspekt ved slike endringar.

For det første skal vi sjå på om prosjekta/reorganiseringane har medført *endringar av den formelle organisasjonsstrukturen* - eksempelvis i form av ei endra etatsinndeling og/eller ein endra utvalsstruktur -, eller om dei organisatoriske endringane alternativt er sette iverk innanfor rammene av eksisterande organisasjonsstruktur. Dette aspektet er viktig fordi det kan fortella oss i kva grad formell organisasjonsstruktur på sektornivå eller overordna kommunalt nivå - i langt dei fleste tilfella hovedutvalsmodellen - egentleg blir opplevd som ein barriere for rasjonell organisering av barnevernsarbeidet.

For det andre skal vi sjå på om endringane, og dei nye organa og/eller ordningane som eventuelt er komne i kjøvatnet, er *sektorinterne eller tverrsektorielle*. Dette aspektet har adresse til delmåla i "Alternativ organisering av barnevernet" om "økt samarbeid på tvers av sektorer og etater" og "mer helhetlige løysningar av oppgavene".<sup>14</sup>

Det tredje aspektet vi skal sjå på, er *forholdet mellom endringar av det administrative apparatet og endringar i det politiske styringssystemet*. Spørsmålet er om ei alternativ organisering av barnevernet som administrativ eining også har fått følger for organiseringa av og arbeidet i politiske styringsorgan. Dette aspektet er viktig fordi det frå sentralt hald er eit klart uttalt mål å få politikarane og politiske styringsorgan meir aktivt involvert

---

<sup>14</sup>Sitert frå invitasjonsbrevet frå KS til kommunane om deltaking i forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet".

i barnevernsarbeidet. Spørsmålet er også relevant fordi det grip inn i debatten om i kva grad og korleis politikarane eigentleg kan koma i inngrep med barnevernsfeltet.

Det fjerde aspektet vi skal sjå på i samband med dei organisatoriske endringane, er *kva slags nivå dei er sette inn på*. Vi kan her skilja mellom det sentrale og det lokale nivået i kommunen eller bydelen. Med det sentrale nivået siktar vi til det ein kan kalla for "rådhusnivået", mens vi med det lokale nivået siktar til lokalsamfunns- og områdenivået - til organisatoriske endringar innanfor og i samarbeidet mellom dei kommunale institusjonane på dette nivået; skulen, barnehagen, helsestasjonen og eventuelt fritidsklubben. Det er som kjent på dette nivået, og på desse arenaene, målgruppa barn og unge dagleg møter det kommunale tenesteapparatet. Spørsmålet er om case-kommunane har valt ein regi med organisatoriske endringar på begge desse nivå parallelt, eller om ein har valt å konsentrera innsatsen (så langt) om eitt av dei.

Det femte og siste aspektet vi skal sjå på, er *i kva grad omstillinga og organisasjonsutviklinga på barnevernsområdet skjer som ein del av, eller parallelt med, organisatoriske endringar på overordna administrativt og politisk nivå* i case-kommunane. Utan at vi skal gå nærare inn på det her, veit vi frå tidlegare forskning at slike prosessar kan stimulera og legitimera endringar på sektor- eller saksområde-nivå, men like gjerne ta merksemda og statusen bort frå desse, kort sagt skuva dei ut i mørket (Olsen 1988, Lie og Hauge 1991).

Når det så gjeld spørsmålet om *innhaldsmessige utfordringar*, kan det i utgangspunktet skiljast mellom (minst) tre rammefaktorar. For det første: Måla i "Program for nasjonal utvikling av barnevernet"<sup>15</sup> og ikkje minst krava i den nye barnevernlova<sup>16</sup> skjerpar *den forvaltningsmessige utfordringa* til barnevernet. Ideelt sett skal meldte saker gjennomgåast umiddelbart, gjennomgatte saker skal eventuelt straks bringast over i ein meir omfattande undersøkingsfase, og undersøkte saker skal eventuelt raskt følgast opp med tiltak. Lova stiller både krav til innhaldet og prosedyrane, samt at ho gir tidsfristar for saksbehandlinga. Og den som ikkje overheld desse, kan fort måtta grava djupt i pengepungen.

Isolert sett bør barnevernet ut frå denne rammefaktoren organisert slik at det fungerer som ei administrativt rasjonell, forvaltningsmessig spesialisteining.

---

<sup>15</sup>Rundskriv Q-4/91. Barne- og familiedepartementet.

<sup>16</sup>Ot.prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Også med omsyn til *problem-/sakstypar og -omfang* står barnevernet overfor skjerpå utfordringar. To eksempel på dette er dei mange sakene der incest-/seksuell overgrepssproblematikk inngår, og saker knytt til innvandrarfamiliear/-miljø, der barnevernsarbeiderane må forhalda seg til framande kulturelle verdinormer og -rammer.

Også med omsyn til denne rammefaktoren bør barnevernet organiserast som ei spesialist-eining, men her i tydinga sosial-/barnevernfagleg kompetansesenter.

For det tredje stiller i dag sentrale styresmakter og ikkje minst den politiske og administrative leiinga i kommunane krav til barnevernet om å *samarbeida meir med andre avdelingar og etatar*. Dette er eksempelvis dokumentert i den første rapporten vår frå evalueringa av "Alternativ organisering av barnevernet" (Lie 1992). Barnevernet må "åpna" seg, og andre kommunale verksemder - og den kommunale leiinga - må engasjera seg sterkare i barnevernet, heiter det gjerne. I tillegg er ein opptatt av at samarbeidet verkar slik at det styrkar *den primærførebyggande innsatsen*.

Til grunn for desse forventningane og måla ligg ei oppfatning av barnevernet som for sektorielt og spesialistinnretta. Mot dette blir det nå altså lagt betydeleg vekt på ein rammefaktor som gjer at barnevernet bør organiserast som ei generalisteining; som ei administrativ eining retta inn mot det primærførebyggande arbeidet om barn og unge sine oppvekstvilkår, og der ein i dette arbeidet aktivt søker samarbeidspartnarar.

Dei tre nemnde utfordringane eller rammefaktorane peikar altså i noe forskjellig retning, og stiller oss overfor eit *komplekst utgangspunkt* i spørsmålet om framtidig organisering av barnevernet. Mens dei to første peikar mot å oppgradera barnevernet sin *spesialistfunksjon*, peikar den siste utfordringa mot oppgradering av *generalistfunksjonen*.

Måten ein vel å takla dette utgangspunktet på, måten ein *organisatorisk* prøver å "balansera" omsynet til respektive spesialist- og generalistfunksjonen på, vil i neste omgang setta rammer for barnevernsarbeidet. Problemet har altså to sider. Spissformulert kan det uttrykkast slik: Rammer *for* organiseringa av barnevernet - og organiseringa *som* ramme i seg sjølv for barnevernsarbeidet.



## 3.2 Bakom orda - sju vegar til eit betre barnevern

### 3.2.1 Hammerfest

#### (A) Politisk organisering

Samtidig med kommunesamanslåinga (kf. kap. 2.2.1) har Hammerfest innført *ny utvalsstruktur*. I staden for dei tidlegare hovedutvala er det nå bare to styre; styre for kultur, omsorg og undervisning, og styre for miljø og utvikling.

Det politiske ansvaret for barnevernet ligg under styre for kultur, omsorg og undervisning (KOU). Kommunen har framleis eige klientutval. Dette er eit underutval til KOU, med nestleiar i KOU som leiar.

#### Politikarane si rolle og interesse

Hovedinntrykket er at fleire leiande politikarar både er interessert i sjølve prosjektet, og i å leggja til rette for eit betre barnevern. Barnevernet er blitt styrka med omsyn til bemanning gjennom oppretteing av to nye stillingar. Dette er bevilga av kommunen sine egne midlar. Leiande politikarar har vist personleg interesse for å følgja opp prosjektet, og har deltatt aktivt på seminar o.l. Prosjektleiar får ofte spørsmål knytt til prosjektet, og har stilt opp i KOU-styret og orientert om prosjektet.

Leiar i KOU-styret meiner at han er blitt påverka i sitt arbeid i den forstand at han har fått større merksemd med omsyn til kor viktig det er med samhandling mellom ulike instansar, samt førebygging i barnevernsarbeidet.

#### (B) Administrativ organisering

Samtidig med kommunesamanslåinga er også *det administrative organisasjonskartet endra*. Samanslåinga av dei to kommunane åpna opp for å tenka nytt om den administrative strukturen. Mens det i begge kommunane før var fem etatar, er det nå tre i nye Hammerfest kommune: Kultur og undervisning, helse og sosial, og kommunal teknikk. Desse er vidare delt inn i fleire avdelingar. Innanfor førebyggande barnevern er det først og fremst dei to førstnemnde etatane som er relevante.



Det var aktuelt å oppretta eigen oppvekstetaten i samband med reorganiseringa. Dette blei av ulike grunnar ikkje realisert, i alle fall ikkje fullt ut. Ansvar for dei ulike oppgåvene innanfor feltet førebyggjande barnevern er framleis spreidd på ulike etatar og avdelingar. I *kultur- og undervisningsetaten* er det oppretta ei *avdeling for oppvekst og undervisning*, som består av skule - med skulefritidsordning -, barnehage, PPT, barne- og ungdoms-seksjon - med fritidsklubbar og kultur -, samt musikk/ballett. Vidare er det i *helse- og sosialetaten* oppretta ei *førebyggjande avdeling*, som består av det tradisjonelle barnevernet og helsesøstertenesta. Avdelinga har i alt 12 tilsette, 5 helsesøstre, 6 barnevernsarbeidarar og ei jordmor. Etter kvart er det meininga at helsesøstertenesta og barnevernet skal bli fullt integrerte. Hittil har ein ikkje lukkast heilt med dette. Informantane meiner at dette først og fremst kjem av at helsesøstre og barnevernet sit i kvar sin etasje på kommunehuset. Om ganske kort tid skal imidlertid lokala vera klare, slik at dei reelt sett blir samlokaliserte.

Samanslåinga av desse einingane har avslørt ein del praktiske problem, så som problemet med arkivsystem. På grunn av teieplikt m.v. kan ein ikkje utan vidare oppretta felles arkiv. Desse praktiske forholda er imidlertid i ferd med å gå seg til. Eit anna problem er at det har vist seg vanskeleg å få tilstrekkeleg bemanning i den nye avdelinga. Stillinga som barnevernfagleg leiar står eksempelvis ledig. Dette kan koma til å medføra eit problem med omsyn til å få avdelinga til å fungera skikkeleg.

Avdelinga er organisert med avdelingssjef og leiar for respektive helsesøstertenesta og for det barnevernfaglege arbeidet. Det er naturleg at det er slik, men det kan likevel vera grunn til å reisa eit spørsmål ved kor langt den nye avdelinga kjem i retning av å bli *ei* eining.

Det var ulike oppfatningar om den nye avdelinga heilt frå starten av. Helsesøstre var motstandarar av omlegginga, men har sidan endra innstilling. På den andre sida var barnevernet positive i starten, men nå er det fleire av informantane som hevdar at barnevernet vegrar seg litt mot nye samarbeidsformer.

Mens det var på tale å oppretta ein oppvekstetaten, var det aktuelt å flytta PP-tenesta saman med barnevernet og helsesøstre. Dette blei oppfatta som å gå for langt i retning av administrativ samanslåing. Derfor blei PP-tenesta organisert som ein seksjon i avdeling for oppvekst og undervisning. PP-tenesta har i alt 6 tilsette. Dei er lokalisert til same bygget som førebyggjande avdeling, slik at dei fysiske og praktiske vilkåra for å samarbeida med dei andre tenestene er til stades.

### Viktig med tverrfagleg og tverrsektorielt samarbeid?

Informantane seier utan unntak at tverrfagleg samarbeid er svært viktig for å lukkast med målsettingane i prosjektet.

Når det gjeld tverrsektorielt samarbeid er biletet noe meir uklart. Alle er ikkje utan vidare einige i at tverrfagleg samarbeid også må innebera tverrsektorielt samarbeid.

### Utvikling av tverrsektorielt samarbeid før/nå

Dei fleste informantane kjem frå tidlegare Sørøysund kommune. Det er eit gjennomgåande inntrykk at desse opplever at det tverrsektorielle samarbeidet fungerte betre før kommunesamanslåinga. Sørøysund var ein liten kommune, dei aktuelle instansene innanfor førebyggjande barnevern hadde allereie oppretta tverretatlege grupper som arbeidde aktivt rundt dei enkelte sakene. Dette samarbeidet har av naturlege grunnar stoppa opp. I perioden etter kommunesamanslåinga (etter 1.1.92) har ikkje samarbeidet fungert skikkeleg. Fleire av informantane er engstelege for at samanbrotet i samarbeidet kan føra til at det oppstår (nye) barnevernproblem.

Inntrykket er at den kommunale leiinga er sterkt opptatt av å få i stand eit godt tverrsektorielt samarbeid. Men ennå er det ikkje etablert eit fungerande samarbeid der alle relevante partar møtest for å diskutera konkrete klientar eller saker.

### Kor langt strekker det tverrsektorielle samarbeidet seg? Innhald og deltakarar

Samarbeidet så langt (etter kommunesamanslåinga) har fungert bilateralt, mellom eksempelvis helsesøstertenesta og barnevernet, skulen og PPT, osv. Ein har altså ikkje lukkast i å oppretta tverrfaglege team rundt det einskilde tilfelle, der alle deltar samtidig. Eit problem har vore at dette samarbeidet har vore sterkt personavhengig.

Det er teikn som tyder på at det tverrsektorielle samarbeidet er i utvikling. Kommunen forsøker å etablere eit samarbeid gjennom oppretting av tverrsektorielle sonegrupper. Ein forsøker med andre ord å gjenoppliva modellen frå gamle Sørøysund kommune. I samband med gjennomføringa av prosjektet blei det sett ned 4 tverretatlege arbeidsgrupper i kommunen. Den eine av desse skulle ha som oppgåve å utgreia dette spørsmålet. Imidlertid viste det seg at det allereie var på gang eit begynnande samarbeid om å ta opp desse spørsmåla mellom barnevernet, helsesøstertenesta og PPT. Partane hadde sjølve tatt initiativ til tiltaket.

Hittil har dette tiltaket bare vore på "pratestadiet". Partane har brukt ein del tid på å diskutera korleis ein skal få dette i gang, korleis arbeidet skal organiserast osv. Ennå har ikkje gruppene kome i gang med å driva konkret samarbeid, men grunnlaget er i følge informantane lagt for å starta opp, og ein ventar at dette vil skje nå i haust (1992).

Kommunen vil etter planen bli delt inn i 4 *sonegrupper*. Tiltaket vil bli organisert med utgangspunkt i skule og barnehage. Meininga er at skule eller barnehage skal få høve til å melda saker, og innkalla førebyggjande avdeling og PPT for å drøfta saker til faste månadlege møte.

Samarbeidet er først og fremst avgrensa til dei instansane som er nemnt ovanfor. Det er foreløpig uavklart korleis instansar som fysioterapitenester, pleie og omsorg, støttekontaktkoordinator, legeteneste, osv. skal trekkast inn. Det står med andre ord ein del att før ein har etablert eit fullstendig tverretatleg samarbeid mellom alle aktuelle instansar innanfor det førebyggjande barnevernet.

#### Barrierar for tverrsektorielt samarbeid

Erfaringane så langt har avslørt ei rekke *barrierar* mot å få i stand tverrsektorielt samarbeid:

For det første har vi sett at kommunesamanslåinga, og arbeidet med å få den nye organisasjonen på plass, har ført til eit brot med innarbeidd tverretatleg praksis. Dessutan tok det lang tid før dei tilsette fekk oversikt over arbeidsoppgåver, samarbeidande instansar m.v.

Teieplikta blir nemnt som eit problem i mange samanhengar under intervju. Likevel er det omdiskutert kor reelt dette problemet er. Fleire informantar har peikt på at teiepliktproblemet kan handterast på ulike måtar. For eksempel gjennom å ta opp konkrete saker anonymt (utan å nemna namn på klienten). Dersom eksempelvis barnevernet vil søka råd om konkrete barnevernstilfelle hjå andre avdelingar, eksempelvis PPT, kan dei ta opp dei konkrete tilhøva i saka utan å nemna namn. Ofte er det ikkje nødvendig at namn blir nemnt, men at ein får problemet skissert. Det blir sagt at teieplikta i ein del samanhengar er eit vikarierande argument. Førebyggjande avdeling arbeider med korleis dette problemet kan handterast. Foreløpig må dei to einingane under avdelinga operera med kvart sitt register.

Ulike etatar og avdelingar blir trekt fram som "syndebukk". Enkelte hevdar at skulen vegrar seg mot samarbeid, andre skuldar på barnevernet. Ulike oppfatningar bygger på

ulike erfaringar, det er vanskeleg å sjå noe heilt klart mønster. Men fleire hevdar at barnevernet har begynt å visa mindre vilje til samarbeid. Dei skuldar på mangel på tid. Dette trass i at det er oppretta to nye stillingar. På den andre sida er avdelinga prega av gjennomtrekk, barnevernfagleg leiar er slutta, og det er ennå ikkje tilsett ny. Ein vanskeleg arbeidssituasjon kan bli eit hinder for reorganiseringsprosessen.

Ofte er det personavhengige faktorar som forklarar at samarbeidet ikkje fungerer. For eksempel blir det hevda at når skulen vegrar seg mot samarbeid, så har det mest med at noen av dei tilsette ikkje er interesserte.

Eit anna moment er foreldra sin skespsis til "det farlege barnevernet". Fleire har hevda at foreldra vil vera skeptiske til eit samarbeid der barnevernet er med på å løysa problem saman med helsesøstre og PPT. Kor reelt dette synspunktet er, er uklart, men det er eit faktum at argumentet blir brukt.

### 3.2.2 Alstahaug

#### (A) Politisk organisering

Alstahaug er i tillegg til AOB-prosjektet også med på Kommunaldepartementet sitt program "Kommunal fornying". I samband med dette har kommunen innført *ny politisk styringsstruktur*. Kommunen er nå organisert etter ein *funksjonsmodell*, med eit driftsstyre og eit utviklingsstyre i tillegg til kommunestyret og formannskapet. Kommunen har framleis ei eiga barnevernsnemnd. I starten sorterte prosjektet under hovedutvalet for helse og sosial, mens det nå sorterer under driftsstyret når det gjeld typiske driftsspørsmål, og utviklingsstyret når det gjeld for eksempel investeringar. Informantane meiner prosjektet neppe inneber vesentlege, opp-levde endringar for dei involverte i barnevernarbeidet. Modellen har ikkje gått seg til ennå.

I tillegg til dette ligg det føre planar om å oppretta direkte valde områdeutval, som skal vera organisert med utgangspunkt i skulekretsane. Dette er ikkje vedtatt og innhaldet ikkje avklart, men etter intensjonen skal desse få ei viktig rolle når det gjeld tilrettelegging for oppvekstmiljø og primærførebyggande barnevern.

### Politikarane si rolle og interesse

Informantane har ulike oppfatningar av korleis politikarane engasjerar seg i prosjektet. Prosjektleiaren opplever at politikarane viser stor interesse både for prosjektet og generelt når det gjeld førebyggjande barnevern. Alstahaug har hatt til dels store barnevernsproblem i ei lang årrekke, og dette har derfor vakse fram som eit viktig saksfelt. Den politiske viljen til handling har auka. Det var såleis eit politisk initiativ som låg bak søknaden om prosjektstatus; ordføraren sette ned ei gruppe i administrasjonen som fekk i oppgåve å utforma ein søknad. Andre hevdar imidlertid at dei merkar lita interesse frå politisk hald. Men det synest å vera semje om at innbyggerane viser eit relativt stort engasjement i prosjektet, både når det gjeld folkemøte og praktiske tiltak.

Leiaren i driftsstyret opplever å bli trekt inn i meir aktivitet enn før. Prosjektet har resultert i at han kjem meir i kontakt med både klientar og tenesteytarar.

### (B) Administrativ organisering

Det er foreløpig ikkje gjort noe grunnleggjande med den administrative organiseringa av barnevernet. Barnevernet ligg framleis under sosialkontoret. PPT, skule og barnehage sorterar under undervisning, mens helsesøstrene tilhøyrer ei anna avdeling innanfor helse- og sosial enn barnevernet.

Frå hausten 1992 vil kommunen for første gong få eigen uteseksjon som eit tilbod innan det førebyggjande barne- og ungdomsarbeidet.

Det blir peika på at kommunikasjonen er for dårleg mellom etatane. Informantane er ikkje tilfredse med måten kommunen fungerer på når det gjeld førebyggjande barnevern.

Barnevernet har vore mest opptatt av dei tradisjonelle barnevernsakene, og vegra seg i starten litt mot eit utvida samarbeid. Imidlertid kan det ettersporast ei utvikling hos barnevernet i dette spørsmålet. Gjennom det nasjonale utviklingsprogrammet er barnevernet blitt styrka med ei ekstra stilling pluss tilsynsførar. Kommunen har dermed fått betra føresetnadene med omsyn til å løysa den tunge problematikken. Dette tyder då også at barnevernet nå i større grad kan orientera seg mot samarbeid med andre instansar.

Det er laga ei utgreiing om oppretting av oppveksetat. Denne konkluderar med at barnevern, PPT, barnehage og helsestasjon bør samlast i ein oppveksetat med koordinerande funksjon. Denne reorganiseringa er ikkje vedtatt, og det er uklart kva resultatet blir. Frå politisk hald er det vilje til å innføra modellen, men frå ulike hald administrativt har det

kome motforestillingar. Eksempelvis er helsesektoren skeptisk til den oppsplittinga ei flytting av helsesøstene frå legetenestene vil innebera (kf. kap. 3.2.4 Steinkjer).

#### Utvikling av tverrsektorielt samarbeid før/nå

Informantane er ikkje tilfredse med måten samarbeidet mellom etatar og avdelingar har fungert på. Informasjon og kommunikasjon har fungert dårleg. Barnevernet er opplevd som isolert og opptatt av den tyngste barnevernsproblematikken.

På det operative planet har kommunen forsøkt å få til eit samarbeid mellom ulike instansar for å førebygga saker. Dette samarbeidet har ikkje vore formalisert, og derfor sterkt personavhengig. Ein har mangla ein fast struktur på arbeidet, og det har derfor ikkje vore automatikk i å ta opp bekymringssaker. Mangel på rutinar har gjort at saker ein har kjent til ikkje er blitt tatt opp på brei nok basis. Spesielt gjeld dette saker som ikkje kan definerast som tung barnevernproblematikk, men meir som grensetilfelle. I fleire tilfelle har dette nettverket ikkje fungert godt nok, og det har oppstått barnevernsaker som kunne ha vore unngått.

Likevel peikar informantane på at dette er under utvikling. Både på overordna nivå og førstelinjenivå er det på gang ei utvikling mot eit meir forpliktande samarbeid.

#### Kor langt strekker det tverrsektorielle samarbeidet seg? Innhald og deltakarar

Kommunen har i fleire år hatt ei ordning med *etatsjefsråd*. I samband med det overordna prosjektet er dette kome inn i fastare former, med faste møte kvar veke. Helse- og sosialsjefen meiner dette tiltaket blir sterkare prioritert av deltakarane nå enn før. Nå prioriterar etatsjefane desse møta, dette var ikkje alltid situasjonen tidlegare. Ho ser også tendensar til at haldningane forplantar seg vidare nedover i organisasjonen.

Frå 1991 har *det tverretatlege samarbeidet på førstelinjenivå* også kome inn i fastare former. Barnevern, helsesøster og PPT møtest fast ein gong i månaden. Skule og barnehage kan melda opp saker som dei ser det krevst ei løysing på, og kan delta etter behov. Andre instansar som deltar er vaksenpsykiatri (dersom foreldra treng psykiatrisk hjelp), BUP og barnelegen på sjukehuset. Her blir både reine barnevernsaker og bekymringssaker drøfta. Arbeidet er altså konsentrert omkring reine klientsaker, og er meint å gå føre seg på eit konkret nivå. På møtene blir sakene tatt opp, eventuelt anonymt, og ansvaret blir fordelt slik at det lar seg gjera å setta inn tiltak.



At dette tiltaket har kome inn i meir faste former synest å ha lite med AOB-prosjektet å gjera. Prosjektleiaren er sjølv usikker på kor stor rolle prosjektet har spela her. Det overordna prosjektet ("Kommunal fornying") har truleg vore viktigare i så måte. Det verkar også som om den generelle bemanningmessige styrkinga av barnevernet, som skuldast statlege midler, har slått ut positivt. Barnevernet har nå fått betre tid til å samarbeida med dei andre instansane.

Eit tiltak som er eit direkte resultat av prosjektet er etableringa av *oppvekstutval* knytta til ein skulekrets i Sandnessjøen. Dette er i tråd med kommunen sin søknad om prosjektstatus. Tiltaket går ut på å prøva ut ei arbeidsform der førebyggjande barnevern blir utforma gjennom eit tverrsektorielt oppvekstutval. Oppgåvene til oppvekstutvalet er omfattande; kartlegga behov i området, planlegga og koordinera tiltak, fordela oppgåver og samarbeida med lag og foreiningar (kf. kap. 3.2.6 Stord). Det er lagt opp til ein brei planprosess i arbeidet. Det er sett ned 5 arbeidsgrupper som hittil har definert problem og kome med forslag til tiltak. Mange av desse tiltaka er reint fysiske tiltak som kan rubriserast som reine oppvekstmiljø-/nærmiljøtiltak. Aktivitetane var størst i 1991, medan 1992 har vore eit mindre aktivt år.

#### Barrierar for tverrsektorielt samarbeid

Den største *barrieren* mot å få i stand eit tettare samarbeid har vore den sterke sektordeling av kommunen.

Barnevernet er av mange blitt oppfatta som bremseklossen mot eit sterkare tverrsektorielt samarbeid. På grunn av ein pressa arbeidssituasjon blei arbeidet mot dei andre sektorane i ein periode nedprioritert. Seinare har bemanninga i barnevernet betra seg, og barnevernet deltar nå aktivt og er koordinatoren i arbeidet. Eit gjennomgåande trekk er at informantane gir barnevernet ros for å vera i sterk utvikling på dette feltet, frå å vera negativ til nå å vera ei drivkraft.

Også for helessøstertenesta har tid vore eit problem. På grunn av permisjon har dei i periodar hatt vanskar med å kunne følgja opp.

Teieplikta blir ikkje oppfatta som noe stort problem. Dette blir løyst dels ved å ta opp saker anonymt, dels ved å innhenta samtykke frå foreldra på førehand.

### 3.2.3 Leka/Vikna/Nærøy

#### (A) Politisk organisering

Kommunane er små utkantkommunar som i liten grad er blitt prega av den "moderne" reorganiseringsbølga som har rulla over kommunesektoren dei siste ti åra. Såleis har ein i stor grad halde på det gamle nemnds-systemet i modifisert utgåve, i staden for å gå over til hovedutvalsmodellen. På barnevernområdet forhold ein seg såleis til eit sosialstyre/helse- og sosialstyre og ei barnevernsnemnd i kvar av kommunane.

Kommunane gjennomfører for tida heller ikkje noen reorganisering av den politiske styringsstrukturen. Men i Vikna er det nå sett ned ei arbeidsgruppe for å vurdere ei reorganisering på overordna administrativt og politisk nivå. Prosjektleiaren meiner denne vil leggja fram forslag om ein oppvekstetat. Med andre ord går tenkinga tydelegvis mye i same retning som det ein ser elles i AOB-kommunane, og kommune-Norge meir generelt.

#### Politikarane si rolle og interesse

Eit av problema med prosjektet så langt er mangelen på interesse og reell involvering frå politikarane si side. Dette kan sjølvsagt ha noe med prosjektet sin karakter å gjera: Prosjektet er mindre generelt oppvekstorientert enn fleire av dei andre forsøksprosjekta innanfor AOB - det er primært orientert mot kompetanseoppbygging og å styrka saksbehandlingskapasiteten og -prosedyrane innanfor kjernebarnevernet. Generelt er politikarane si interesse - og rolle - meir knytt til overordna politikutvikling enn reint barneverns-spesifikke forhold.

#### (B) Administrativ organisering

"Barneverntjenesten for Ytre Namdal" omfattar det interkommunale barnevernkontoret, dei kommunale samarbeidsteama og ungdomsteamet (kf. kap. 2.2.3).

*Det interkommunale barnevernkontoret* består av alle barnevernarbeiderane i Ytre Namdal, til saman 5,1 årsverk (Nærøy 3, Vikna 1,6 og Leka 0,5). Kontoret skal stå for saksbehandling, fagleg utvikling og utadretta verksemd, for eksempel mot dei kommunale samarbeidsteama. Kontoret organiserar arbeidet gjennom "ukeplanen", "stabsmøtene" og "fellesdagen". Det siste er ein fast vekedag der alle er til stades og der saker blir vurdert,



prioritert og fordelt. Kontoret er frå sommaren 1992 leia av barnevernkonsulenten i Nærøy.

Når det gjeld saksgang er prinsippet at alle saker frå Nærøy og Vikna er barnevernkontoret si felles eige, og blir sett på kontoret si felles prioriteringsliste. Leka på si side er - etter ei revurdering sommaren 1992 - gitt ei noe anna tilknytingsform. Det vil seia at bare dei sakene - eller dei delane av sakene - som Leka sjølv ber kontoret sjå på, er kontoret sitt ansvar. Altså det motsette prinsippet av det Nærøy og Vikna opererer etter. Dette blir av dei fleste ikkje opplevd som noe gunstig ordning, men som ei nødvendig tilpassing ut frå ulike haldningar til kontoret.

Det interkommunale barnevernkontoret er organisert som eit kompetansemessig kontor-fellesskap. Dette tyder at den enkelte ved kontoret framleis er tilsett i "sin" kommune. Og det tyder at det formelle ansvaret for sakene framleis ligg hos den enkelte kommune/den enkelte sosialleiar. Kontoret sitt ansvar er formelt avgrensa til å bistå sosialleiarane med fagleg kompetente saksutgreiingar. Men så langt er det framleis sosialleiarane som formelt innstiller i den enkelte saka.

Kontoret sleit i starten. Dette skuldast mangel på overordna leiing og at Leka og Vikna sine barnevernarbeiderar blei for perifére på grunn av at dei rett og slett var for lite til stades på kontoret (delar tida si mellom det interkommunale kontoret og kontordagar i "sine" kommunar). Men med dagleg leiar på plass, med gjennomgang og konkretisering av arbeidsrutiner, saksbehandlingsprosedyrar og innføring av faste kontordagar osv., ser det nå ut til at kontoret er i ferd med å finna si form.

"Barneverntjenesten for Ytre Namdal" (prosjektet) omfattar også oppretting av det såkalla *ungdomsteamet*, som rettar seg mot ungdom over 16 år. Kjerna i teamet består av det interkommunale barnevernkontoret, Arbeidskontoret for Ytre Namdal, Ytre Namdal vidaregåande skule (YNVS) v/rådgivartenenesta, PP-tenesta og skulehelsetenenesta for YNVS. I tillegg deltar sosialkontora og kommunehelsetenenesta i dei tre kommunane, samt Lensmann (etter "behov"). Teamet har møte kvar fjerde veke.

Teamet fungerer bra, i følge prosjektleiar, men så langt har kommunane sjølve vore svært tilbakehaldne med å melda saker. Sakene kjem nokså utelukkande frå skulane.

Arbeidet med ungdomsteamet er gitt lågast prioritet så langt innanfor prosjektet.

### Tverrsektoriell orientering - kommunale samarbeidsteam

Den tverrfaglege og tverrsektorielle orienteringa framstår ikkje umiddelbart som like sterk i Leka/Vikna/Nærøy som i fleire av dei andre prosjekta innanfor AOB. Men det inngår i prosjektet at ein har satsa på oppretting/utviding av såkalla *kommunale samarbeidsteam*, i tillegg til ordninga med det interkommunale barnevernkontoret.

Både Leka og Nærøy hadde slike organ *før* forsøksprosjektet, men ordninga er nå intensivert. I dag inngår følgande instansar i teama: Barnevernet, helsesøster, PPT (same personen er med i alle tre teama), barnehagane, skulane, kommunelege (ved behov) og lensmannen (fast i Leka og Vikna, av og til i Nærøy). Det er, i følge prosjektleiar, "fotfolket" som er representert i teama. Dei blir leia av barnevernarbeiderane på det interkommunale kontoret.

Teama er meint å vera vidt orienterte og ta opp bekymringssaker samt prioritera det førebyggjande arbeidet. Teama har fast møte annakvar veke, og set opp 1/2 års møteplan.

Det er generelt stor oppslutning om ordninga blant informantane. Men så langt har dei lidd noe under for slapp møtedisiplin og -leiing og for dårleg førebudde møte. Dessutan blir det oppfatta som eit problem at ein ikkje har beslutningsmyndighet og ikkje felles ressursar til disposisjon for teama.

#### 3.2.4 Steinkjer

##### (A) Politisk organisering

Kommunen er organisert etter hovedutvalsmodellen. Reorganiseringa i samband med prosjektet bryt noe med tanken i denne om å gruppera saksområde saman - i alle fall om ein med saksområde meiner eksempelvis helse- og sosialsaker. For i den nye organisasjonen er sosialsaksfeltet barnevern flytta til den gamle undervisningsetaten, som nå er gitt nemninga Oppvekstetaten. Denne sterkt avgrensa regrupperinga av kommunale tenester representerar imidlertid de facto ikkje noe brot med sektorkommunen, men ei ny sektorinndeling - ei modifisering av hovedutvalsmodellen.

Politisk inneber reorganiseringa at hovedutvalet for undervisning er lagt ned og erstatta av eit nytt *hovedutval for oppvekst*. Framleis har ein eit eige hovedutval for helse- og sosial. I tillegg har ein oppretta eit nytt *omsorgsutval* (klientnemnd), med tre representantar frå helse og sosial og to frå oppvekst.

Nyordninga fungerer, slik informantane ser det, stort sett bra. Hovedutvalsendinga inneber ikkje dei store forandringane (det einaste nye saksområdet er barnevern). Såleis rapporterar då også fagpersonellet om at dei merkar lite til endringa på dette overordna politiske nivået. Omsorgsutvalet derimot har nok hatt ein noe trongare fødsel. Dette skuldast ikkje minst ein del problem på den merkantile og generelt meir teknisk-administrative sida.

### Politikarane si rolle og interesse

Svært mange av hovedutvalspolitikarane i helse og sosial og oppvekst er "ferske", og desse har vist rimeleg stor interesse for nyordninga. Likevel blir det trekt fram at enkelte leiande politikarar i desse organa spelar nøkkelroller også elles i kommunepolitikken. Og i ei tid med tunge saker på andre politikkområde (eksempelvis næringsliv/sysselsetting), har nok oppvekstproblematikken periodevis tapt "oppmerksomhets-kampen".

### (B) Administrativ organisering

Steinkjer oppretta ein eigen *oppvekstetat* 1.1.92. Forutan stabsfunksjonar består etaten av tre avdelingar: grunnskuleavdelinga (med skulefritidsordningar og fritidsklubbar, Ungdommens Hus m.v.), barnehageavdelinga og tiltaksavdelinga. Tiltaksavdelinga består av PPT og barnevernet. Inn i denne var også barne- og ungdomsavdelinga innanfor helsesøster og fysioterapi-/ergoterapitenestene (helse- og sosialetaten) tenkt. Med andre ord alle tiltaksretta barne- og ungdomstenester. Men dette sette helsesøstrene seg mot. Dei grunngir dette med fagleg identifikasjon med kommunelegetenesta, som ikkje skulle flyttast frå helse- og sosial. Samt med journalmessige komplikasjonar ved flytting til ny etat (klientinformasjon). Sjølv om kommunalutvalet i utgangspunktet hadde vedtatt ei planskisse med ei slik større tiltaksavdeling, gjekk dei seinare tilbake på denne. Barnevernet på si side stilte seg tidleg positive til ei flytting. Ein brei medverkningsstrategi blir trekt fram som positivt i denne samanhengen.

Det er verdt å merka seg at oppvekstetaten i Steinkjer hadde sitt utspring i, og stort sett er ei moderat reorganisering av, den gamle undervisningsetaten. Etaten har i dag dessutan ansvaret for enkelte fritidstenester som tradisjonelt sorterar under kulturetaten, samt altså barnevernet.

Når det gjeld Tiltaksavdelinga er denne for det første langt meir avgrensa enn det ein i utgangspunktet la opp til. Det er likevel interessant at PPT og barnevernet nå organisa-

torisk utgjør ei eining. Men praktisk er det nok foreløpig litt begrensa kor mye dette tyder for det daglege arbeidet. Dette ikkje minst fordi PPT ikkje er lokalisert til rådhuset. Reorganiseringa inneber altså samorganisering, men ikkje samlokalisering.

Elles skal det nemnast at kommunen har tatt initiativ til felles *registerfunksjonar* for den nye etaten, men her har ein støtt på lovmessige hinder. I dag er framleis barnevernet knytta til arkivfunksjonar i helse og sosial, noe som også inneber at dei bruker same datasystemet som denne etaten, og ikkje oppvekstetaten sitt datasystem.

Desse lokaliseringmessige og informasjons-/datamessige hindringane *strukturerar* opplagt det "indre livet" i avdelinga. Når ein så i tillegg veit at det å utvikla eit felles organisasjonskulturelt grunnlag er noe som tar tid, seier det seg sjølv at det så langt er avgrensa kva slags effektar ein kan venta å få ut av reorganiseringa.

I tillegg blir det av fleire trekt fram at effekten først kjem når denne reorganiseringa får sitt motstykke i ei tilsvarende reorganisering/samordning innanfor dei meir direkte utøvande tenestene på lokalt nivå.

#### Tverrsektorielt samarbeid

Her skal det nemnast tre forhold - to på sentralt og eitt på lokalt nivå. På sentralt nivå tok ein konsekvensen av at ein ikkje fekk med seg dei tiltaksretta barne- og ungdomstenestene i helsedelen av helse- og sosialetaten over i den nye oppvekstetaten. Det blei derfor sett ned ei arbeidsgruppe som skulle utgreia ein modell for tverrsektoriell samordning. Denne gruppa sitt arbeid er imidlertid nå politisk avvist som for omfattande og teoretisk, og saka får ein ny utgreiingsrunde.

På den andre sida er det allereie i gang ei samordning på det praktiske saksnivå mellom PPT, barnevernet, helsesøstertenesta og seksjon sosial omsorg (sosialkontoret). Desse møtest kvar veke og går gjennom tilmeldte saker eller "bekymringssaker", og fordelar ansvar for oppfølging. Denne ordninga er ei nyskaping.

På overordna nivå blir samordninga tatt ivare av felles avdelingsleiarmøte og eit eige leiarforum internt i oppvekstetaten.

Desentralt har prosjektet så langt ikkje resultert i nyordningar. Men det finst allereie mange samarbeidsordningar og -forum. Tanken er at ein med utgangspunkt i desse og det arbeidet dei lokale arbeidsgruppene nå har utført (kf. kap. 2.2.4), skal intensivera og bygga ut dette tverrfaglege og tverrsektorielle samarbeidet mot meir formaliserte ordningar.

### 3.2.5 Sund

#### (A) Politisk organisering

Kommunen har frå 1.1.92 innført *ny politisk styringsstruktur*. I tråd med tenkinga omkring "*den etatsfrie kommunen*" har ein foretatt ei av-sektorisering. Tilbake står ein med kommunestyret, formannskapet og eit forvaltningsstyre som dei einaste faste utvala. Formannskapet sin funksjon er avgrensa til plan- og økonomisaker. I tillegg har ein innført ei ordning med ad hoc utval, kalt saksgrupper. Desse skal altså fungera ei bestemt tid for å fokusera på eit bestemt saksområde. Dei er innstillande overfor kommunestyret, ikkje vedtaksorgan. Dette minner med andre ord om eit komitésystem. Endeleg skal det nemnast at kommunen framleis har ein modell med såkalla lokale, foreldredominerte skulestyre. Denne modellen er nå til vurdering.

Det har vore eit siktemål med nyordninga å vitalisera den politiske tenkinga generelt, og i særleg grad arbeidet i kommunestyret. Det har også vore eit formål å få til ein struktur som legg opp til meir heilskapstenking og -vedtaksfatting.

Barnevernet sorterer etter denne modellen dels direkte under kommunestyret/formannskapet (generell oppvekstproblematikk og plan- og økonomisaker), og dels under forvaltningsstyret (klientsaker).

#### Politikarane si rolle og interesse

Her som elles i mange mindre kommunar går det att som ein rød tråd at enkeltpolitikarar betyr mye for prosjektet og for den nye tenkinga/organiseringa. Så langt meiner imidlertid omtrent alle at det er for tidleg å seia om den nye modellen gir tilsikta effektar.

#### (B) Administrativ organisering

Frå 1.1.92 er det også innført ein *ny administrativ organisasjonsstruktur*. Etatane er borte, og i staden har ein organisert seg etter såkalla *innsatsområde*. Desse er barn og unge, pleie og omsorg, helse og sosial, nærmiljø, kyrkja, drift og vedlikehald samt utbygging, byggesak, kart/oppmåling, samt næringsutvikling/sysselsetting. Det er vidare oppretta ei fellesteneste med ansvar for kontorfunksjonar, økonomi, personal, miljø/kultur og planlegging. Og endeleg har ein oppretta ei felles leiargruppe, bestående av fem

personar. Innsatsområda har kvar sin ansvarlege mellomleiar, som rapporterar til leiar-gruppa.

Den nye strukturen minner om ein slags avart av matriseorganisering.

*Innsatsområdet barn og unge* er samla til det som nå heiter *Barne- og familiekontoret*, og som dekker skuletenester, helse- og sosialtenester og kultur-/fritidstenester som rettar seg mot barn/familiear. Barne- og familiekontoret er leia av tidlegare skulesjef (som framleis formelt sett er skulesjef, jf. lova).

Kjerna i Barne- og familiekontoret er *Barne- og ungdomstenesta (BUT)*. BUT skal vera eit samordna hjelpetenestetilbod for barn og unge, og omfattar pedagogisk-psykologisk teneste, barnevernsteneste, helsestasjon/skulehelseteneste og kultur og fritid sine tenester til barn og unge. BUT blir fagleg leia av *Faggruppa*, som består av sosialeiar, psykolog (PPT) og leiande helsesøster. Denne har så langt fungert heller dårleg. Dette skuldast i stor grad ein opprivande personalkonflikt.

Arbeidet i BUT skal idéelt fungera slik at saker blir drøfta og fordelt av Faggruppa. Ein opprettar så *ansvarsteam* som følger sakene vidare. Det er eit mål at desse skal fungera tverrfagleg. Når det gjeld barnevernsakene fordrar dette samtykke frå klientane/foreldra. Dersom slikt samtykke ikkje blir gitt, er det barnevernsekretæren som følger saka vidare - i meir tradisjonell barnevernsfagleg forstand.

Kommunen har formelt sett valt å halda på tre register, men, som det heiter i eit plan-dokument, "når faggruppa har vidareformidla ei sak skal denne registrerast og finnast i registeret til den som er utnemnd som hovedkontakt i saka". Problemet med dette er at det i prinsippet åpner for informasjonsflyt over register-/profesjonsgrenser, trass i at ein har valt "å oppretthalda tre register". Dette har då også ført til betydeleg fagleg usemje internt, og volda mye bryderi for prosjektet si utvikling.

Ei anna sak som har vekt ein viss irritasjon hos enkelte er at det er politisk vedtatt at tilsette i BUT skal bruka (minst) 30% av arbeidstida til førebyggjande arbeid. Dette for å følgja opp målet om BUT som primært eit førebyggjande apparat. Irritasjonen har ikkje gått på det innhaldsmessige, men på det å bli styrt på denne måten av prosjektleinga og politikarane.

Modellen inneber vidare at det skal utviklast ei *teamorganisering* mot skulane og barnehagane. Det vil seia at BUT-tilsette fordelar område mellom seg, og har jamnlege møte ute på skulane. På desse møta/i teama inngår då rektor, barnehagestyrar og tilsette i BUT sentralt. Denne ordninga var på intervjuutidspunktet ennå ikkje operativ.



### 3.2.6 Stord

#### (A) Politisk organisering

Også Stord har frå 1.1.92 innført *ny politisk styringsstruktur*. Denne er basert på *funksjonsmodellen*, og inneber at dei tidlegare sektorstyra er borte. I staden er saksområda delt på tre innstillande komitéar under kommunestyret, der Levekårskomiteén har både skulesaker og helse- og sossialsaker, men ikkje kultur-/fritid - noe mange opplever som eit sagn med tanke på oppvekst-samordning. Levekårskomiteén pluss ordførar utgjer også formelt formannskapet (lovpålagt). I tillegg har ein oppretta eit driftsstyre og eit forvaltningsstyre. Fem av medlemmene i forvaltningsstyret utgjer eit klientuval som tar seg av saker etter lov om sosial omsorg og barnevernloven. Vedrørande barnevernet er det meste delegert til administrasjonen, slik at klientutvalet i hovudsak har med tvangsaker å gjera. Ut frå eit ønske om å spreia verva på mange personar, er det slik at dei som sit i klientutvalet ikkje sit i Levekårskomiteén - noe fleire finn uheldig (jf. under).

Barnevernet sorterar etter denne modellen under to organ: Levekårskomiteén (generelt om barn og unges oppvekst samt plan- og økonomisaker) og Forvaltningsstyret (klientsaker etter særlov).

#### Politikarane si rolle og interesse

Enkelpolitikarar - ikkje minst ordføraren - har hatt stor innverknad på prosjektutviklinga. Men generelt er inntrykket at organiseringa ikkje har endra politikarane si rolle og interesse for barnevernet i nemneverdig grad. Dette heng saman med at Levekårskomiteén i så måte har eit (for) omfattande saksområde, og at klientutvalet har dårleg kopling mot komiteén og dessutan eit sterkt avgrensa tal av saker (tvangssaker).

#### (B) Administrativ organisering

Prosjektet har så langt vore konsentrert om det desentrale eller lokale kommunale nivået. Her har arbeidet dreidd seg om innføring av oppvekstmiljøutval, oppretting av funksjonen som lokale oppvekstleiarar og å få på plass "Samordna desentralisert hjelpetjeneste for barn og unge". Alle desse organa/funksjonane er tverrsektorielt orienterte og organiserte.

Når det gjeld den meir overordna administrative inndelinga, har det så langt ikkje skjedd noe. Men det er nå mye som tyder på at ein står framfor ei meir omfattande omstilling også her.

### Tverrsektorielt samarbeid

To idéar er heilt sentrale i prosjektarbeidet på Stord. Det er desentralt, *i lokalsamfunna*, barn og unge må møtast med eit lokalt tilpassa kommunalt tenestetilbod - helsestasjonar, barnehagar, skular, fritidsklubbar, PP-tenester og barneverntenester. Med andre ord: Heller nedanfrå-og-opp enn ovanfrå-og-ned.

Det andre er at arbeid overfor barn og unge på områdenivå har vore, og i aukande grad må vera, eit *felles tverrfagleg og tverretatleg ansvar*.

For å forsterka innsatsen på områdenivå, er kommunen delt inn i tre område, som kvar omfattar fleire skulekretsar. I kvart av desse er det oppretta eit oppvekstmiljøutval og tilsett eigen oppvekstkoordinator. I utgangspunktet blei det i tillegg oppretta ei hjelpe-teneste per område, men denne er seinare omorganisert til å gjelda for kvar skule og til-grensande barnehage.

*Oppvekstmiljøutvala (OMU)* skal bestå av rektorane i grunnskulen (i området), barnehagestyraren, helsesøster, PP-rådgivar, barnevernsarbeidar, fritidsklubbleiarar og foreldrerepresentantar. I tillegg *kan* representantar for idrett, korps/kor/musikk, andre lag/organisasjonar og velforeiningar/burettslag vera med. OMU skal søka å få til eit godt samarbeid med tredje sektor, kartlegga området (problem og muleghetar), samordna ressursar, henta fram ressursar, fordela oppgåver og laga tiltaksplan(ar) for området. OMU skal med andre ord vera *miljø-orientert*.

OMU er, som det framgår, ikkje noe politisk organ på områdenivå (jf. områdemodellen).

OMU har så langt hatt problem med å finna "fasongen"; dei rår over lite midlar (kan fordela litt mellom lag og foreiningar innanfor klare rammer). Spørsmålet som blant anna lag/foreiningar har stilt, er kva dei får att for dette. Blir ikkje dette bare meir administrasjon, og eit spørsmål om å påta seg oppgåver for kommunen i forhold til vanskelegstilte barn og unge.

OMU er så langt etter mange si meining ein betinga suksess, og var på intervjuetidspunktet i støypeskeia (muleg reorganisering). Det skal presiserast at denne omstøypinga då skjer før utvala har kome skikkeleg i sving.



*Hjelpetenesta* (samordna desentralisert hjelpeteneste for barn og unge) blei starta opp hausten 1991, og var då organisert på områdenivå. Seinare er dette omgjort til eit hjelpeteneste-team per skule med tilgrensande barnehage. Dette synte seg meir praktisk. Hjelpetenesta består av dei faginstansane som inngår i OMU. Men i forhold til OMU skal Hjelpetenesta vera *individ-orientert*. Tanken er at kommunen si førstelinjeteneste skal møta skulane og barnehagane sine representantar og i fellesskap forsøka og løysa sakene før dei treng meldast som formelle barnevernsaker.

Hjelpetenesta blir av omtrent alle oppsummert som ei god ordning, og ho er godt "i gjenge". Likevel har ein avdekkja enkelte problem. Spesielt gjeld dette omsynet til teieplikta, der barnevernet har lagt seg på ei langt meir restriktiv linje enn dei andre. Dette har medført at barnevernet i ein del samanhengar ikkje har møtt på møta - dei har følt det meiningslaust å drøfta anonyme saker, når ein heller kan bruka den knappe tida til "skikkeleg" jobbing med melde saker. Barnevernet er i det heile skeptisk til kor mykje Hjelpetenesta kan "avlasta" kjernebarnevernet, og meiner prosjektleiinga og enkelte av samarbeidspartnerane i Hjelpetenesta ikkje heilt forstår "barnevernsproblematikken".

Hjelpetenesta har møte til fastsette tider, og fordelar på kvart møte ansvar for oppfølging. Det er imidlertid ikkje utarbeidd formelle prosedyrar for arbeidet.

På den andre sida er det utarbeidd felles mål og ein rår over felles, men sterkt avgrensa midlar. Tanken er at Hjelpetenesta skal vera "eit forpliktande samarbeid mellom ulike etatar og fagpersonar".

Til å kalla inn til møta i OMU og Hjelpetenesta, til å utarbeida referat og ha eit "visst auge med ting i området", har tre av rektorane fått nedsett leseplikt mot å påta seg funksjonen som *oppvekstkoordinator*. Dette blir sett på som ei nødvendig løysing. Men problemet er allereie at dei aktuelle personane føler funksjonen som eit "trekkspel" - det er svært vanskeleg å avgrensa funksjonen og skulle kombinera han med funksjonen som rektor.

Oppsummert er Stord av dei kommunane innanfor AOB-prosjektet som har kome lengst med omsyn til tverrsektorielt samarbeid på lokalt nivå. Likevel har ein allereie merka behovet for ei meir utførleg rollefordeling og arbeids-/ansvars-/styresmaktfordeling mellom organa på lokalt nivå, men særleg mellom den sentrale administrasjonen og dei lokale område-organa.

### 3.2.7 Uranienborg Majorstuen bydel (Oslo)

#### (A) Politisk organisering

I bydelen er det to politiske organ med eit særskilt ansvar for barn og ungdom: Barnehagenemnda og klient- og pasientutvalet (KPU). Barnehagenemnda har mellom anna ansvaret for å godkjenna barnehagar, og KPU har ansvar for mellom anna barnevernsaker. Vidare er det bydelsutvalet som har ansvaret for ungdomstiltak, eksempelvis fritidsklubbar og skulefritidsordninga. Det politiske ansvaret er med andre ord ennå sterkt oppdelt.

Den politiske styringsmodellen er *ikkje* endra som resultat av prosjektet. Frå administrasjonen (prosjektleiar) har tanken om eit oppvekstutval vore lufta. Foreløpig er det ikkje tatt stilling til dette blant politikarane. Ein kan ikkje snakka om ei direkte avvisande haldning, heller at mange ikkje føler at tida er inne ennå. Mellom anna har ikkje bydelen foreløpig fått eit politisk totalansvar for tenester til barn og unge (jf. under), og det vil derfor ikkje vera så mye å fylla eit oppvekstutval med.

#### (B) Administrativ organisering

Uranienborg Majorstuen bydel er, som resten av bydelane i Oslo, omfatta av den store bydelsreforma til Oslo kommune (sett iverk i 1988). Eit av måla med overføringa av ansvar til bydelane var å bryta ned sektorgrensene. Bydelspolitikarane og bydelsadministrasjonen har heile vegen vore opptatt av å få til dette i praksis. Bydelsadministrasjonen er forsøkt bygd opp etter prinsippet "Den brukerorienterte bydel". Den grunnleggande tanken bak er å organisera etter brukarane, ikkje etter tenester. Bydelsadministrasjonen er, utanom ein liten sentraladministrasjon, bygd opp av tre avdelingar: Helse og sosialavdelinga, barne- og familieavdelinga, og pleie-, rehabilitering- og omsorgsavdelinga. Denne organiseringa blei vedtatt i 1990, og skil seg mye frå mønsteret i dei andre bydelane, ved å samla ansvaret for barn og ungdom i ei avdeling.

Den nye *barne- og familieavdelinga* står sentralt i bydelsforvaltninga. Avdelinga har ansvaret for alle tenester som sorterar under bydelsforvaltninga og som er retta inn mot barn og unge mellom 0-18 år: Helsestasjon, barnehagar, barnevern, konfliktråd og fritidssenter. Denne nyordninga innebar at helsestasjonstenestene blei flytta frå helse, og barneverntenestene frå sosial.

Det er viktig å merka seg at denne reorganiseringa ikkje betyr at ein har oppnådd å samla alle tenester som er relevante for å etablere eit komplett førebyggjande apparat for barn og ungdom. Både skule, PPT og BUP er framleis under sentral leing i Oslo kommune (ikkje omfatta av bydelsreforma). Viktige delar av det totale tilbodet ligg såleis utanfor bydelen sitt verkeområde. På lengre sikt er det muleg at også desse tenestene blir overført til bydelane.

### Tverrsektorielt samarbeid

Å få til eit godt tverrsektorielt samarbeid mellom dei ulike instansane er på mange måtar den overordna målsettinga for bydelsadministrasjonen. Jamfør slagordet: "Den brukerorganiserte bydel". Bydelsleiinga har forsøkt å leggja til rette for dette gjennom den nye organiseringa, med den nye barne- og familieavdelinga som eit sentralt verkemiddel.

Hovedinntrykket er likevel at bydelen har hatt, og framleis har, problem med å etablere eit velfungerande tverrsektorielt samarbeid mellom ulike einingar. Det er rett og slett ikkje god nok kommunikasjon mellom dei ulike fagfolka i den nye avdelinga. Den nye avdelinga blir først og fremst opplevd som ei avdeling på papiret.

Inntrykket er også at det ikkje er mangel på vilje til å samarbeida. Alle uttrykker stor forståing for kor viktig det er at fleire instansar samarbeider om problema. Samtidig peikar dei på kor vanskeleg det er å få i stand eit slikt samarbeid med "dei andre".

Barnevernkontoret står veldig sentralt i barnevernarbeidet i denne bydelen. Inntrykket er at dei, utan å vilja det sjølv, til ei viss grad har "monopolisert" arbeidet med barn. Dette gjer at enkelte instansar opplever dei som litt fjerne. På den andre sida blir det gitt uttrykk for at samarbeidet mot barnehagane har fungert godt.

### Kor langt strekker det tverrsektorielle samarbeidet seg?

Forsøk på å få til tverrsektorielt samarbeid finn ein på fleire nivå:

For det første oppretta *barnevernet* for eit par år sidan ein *modell for organiseringa av kontakten med samarbeidspartnerar*. Denne blei altså starta *før* prosjektet. Kvar tilsett har fått peika ut spesielle etatar og institusjonar som er deira ansvarsområde. Dette plasserar barnevernet i sentrum for arbeidet - som informasjonskanal og -sentrum. Dei andre instansane føler på denne bakgrunnen at kontakten blir ein-vegs. Modellen ivaretar først og fremst barnevernet sitt behov for informasjon. Det har vore problem med å få

modellen til å fungera, mellom anna blir det veldig personavhengig kor godt kontakten fungerer. Men barnevernet opplyser om at innføringa av modellen har resultert i at dei nå får meldingar raskare enn før frå andre instansar.

For det andre forsøker bydelsadministrasjonen å få i stand *ansvarsgrupper* rundt dei barn som er i barnevernet. I 1992 blei det sett ned ei gruppe med representantar for barnehage, barnevern og helsesøster. Formålet var å få i stand eit strukturert samarbeid for å få informasjon, samt at dei andre instansane skulle få eit innblikk i utviklinga for dei barna som er registrert i barnevernet. Eit av dei praktiske problema gruppa greip fatt i var teieplikta. Ein har forsøkt å finna fram til arbeidsformer som gjer at ein kan få til samarbeid utan å bryta denne. Eit konkret resultat av gruppa sitt arbeid var at ein fekk utforma eit nytt skjema: Når barnevernet får ei ny sak skal skjemaet nyttast til å informera samarbeidspartnerane. Alle medarbeiderane har lova å følge opp dette tiltaket. Likevel er ikkje arbeidsforma tatt i bruk ennå. Men det høyrer med til historia at barnevernet meiner at dei alltid har fungert etter denne tenkinga. Det har alltid blitt oppretta ansvarsgrupper rundt den enkelte sak.

Dette kan betraktast som eit tiltak retta inn mot å få dekkja helse og barnehage sitt behov for informasjon, mens den organiseringa barnevernet har sett iverk er retta inn mot deira eige behov for å få informasjon. Ein har altså to ulike tiltak, initiert frå ulike hald, men med omtrent sama siktemål, å få betre oversikt.

For det tredje vil det vera aktuelt å etablera tverrfagleg samarbeid om dei konkrete tiltaka som er sett iverk i bydelen, spesielt "Foreldreskolen". Ein håpar her å trekka til dømes helsesøstrene med i dette arbeidet. Men tiltaket er ikkje starta opp ennå.

### Barrierar og drivkrefter for tverrsektorielt samarbeid

Den kanskje viktigaste barrieren mot å få til eit godt tverrsektorielt samarbeid ligg i at Uranienborg Majorstuen, som ein bydel innan Oslo kommune, ikkje har fullt "herredøme" over fleire relevante tenester retta inn mot barn og ungdom. Både kontakten med PPT, skuleverk og BUP blir lidande under dette. Informantane ser det som viktig i framtida å knytta fleire av desse tenestene meir direkte til barne- og familieavdelinga.

For det andre har ein ennå ikkje reelt lukkast med å samla dei ulike tenestene til ei fullt integrert avdeling. Bydelsadministrasjonen er spreidd på fleire bygg, og dei tilsette opplever ikkje å tilhøyra same organisasjon. Identiteten er først og fremst knytt til det tenestområdet dei tilhøyrer. Det tok lang tid før representantar for dei ulike tenestene møttest. Dessutan er dei ulike tenestene lokalisert til ulike stader i bydelen.

Utover dette er det lita grad av semje om kva problemet eigentleg består i. På den eine sida er det ein tendens til at fleire opplever barnevernet som litt lukka og "eksklusive". På den andre sida opplever barnevernet at dei andre tenestene ikkje har god nok fagleg forståing for dei særreigne problema i barnevernet. Inntrykket er derfor at det er vilje til stades, både i barnevernet og dei andre tenestene, men at ein ennå ikkje klarer å kommunisera skikkeleg med kvarandre.

Utover dette kan ei muleg forklaring vera at bydelsforvaltning som eige forvaltningsnivå er relativt nytt i Oslo. Ein har såleis ikkje hatt tilstrekkeleg med tid til å bygga opp kontaktnett, gode nok rutiner, osv.

### 3.3 Drøfting

Det er på tide å venda tilbake til utgangspunktet for dette kapitlet. Kva slags "svar" gir empirien på dei spørsmåla vi stilte innleiingsvis?

La oss starta med eit "oversiktsbilete" i form av ein tabell. I tabell 3.1 har vi plassert case-kommunane i forhold til kva slags nivå i kommunen/bydelen reorganiseringsprosessen er sett inn på, samt i kva grad dei organisatoriske endringane er gjennomførte innanfor eksisterande politisk og administrativ struktur, eller alternativt ved endring av desse strukturane. (Jf. Lie 1992:66-67)

Tabell 3.1 Organisatoriske endringar i case-kommunane

	<b>1</b> Samordning på sentralt nivå innanfor eksisterande politisk og administrativ struktur	<b>2</b> Samordning på sentralt nivå ved endring av politisk og/eller administrativ struktur	<b>3</b> Samordning på desentralt nivå	<b>4</b> Samordning både på sentralt og desentralt nivå <sup>17</sup>	<b>5</b> Samordning på interkommunalt nivå
Hammerfest		X			
Alstahaug				X	
Leka/Vikna/Nærøy					X
Steinkjer		X			
Sund		X			
Stord				X	
Uranienborg Majorstuen bydel		X			

Høgt innslag av "radikale" endringsprosessar på overordna politisk og administrativt nivå

Tabellen viser at det er sett iverk organisatoriske endringar i *alle* case-kommunane. Vidare ser vi at mange av desse endringane er "radikale", i den forstand at dei har medført forandring av den formelle politiske og/eller administrative strukturen. I tillegg til kommunane under type "2", gjeld dette også for Alstahaug og Stord, type "4". Desse to kommunane har endra den politiske styringsstrukturen på sentralt nivå - frå å vera organiserte etter hovedutvalsmodellen til nå å ha ein styringsstruktur basert på funksjonsmodellen. Dermed er det faktisk bare i det interkommunale prosjektet i Leka/Vikna/Nærøy at endringsprosessen så langt ikkje har "utfordra" dei formelle organisasjonsstrukturane. Uranienborg Majorstuen bydel kjem her i ein mellomposisjon. Der er det ikkje gjennomført endringar av den formelle organisasjonsstrukturen i prosjektperioden, men i forkant av denne. I prosjektperioden har ein så langt vore opptatt av iverksettinga

<sup>17</sup>Kombinasjon av 1 eller 2 med 3.

av denne endringa. Sjølv om endringa altså blei vedtatt i forkant av barnevernprosjektet, har vi likevel valt å plassera Uranienborg Majorstuen bydel under type "2" i tabellen.

Dette høge innslaget av "radikale" endringsprosessar har opplagt å gjera med at så mange av kommunane for tida gjennomfører overordna og meir generelle reorganiseringsprosessar. Vi tenker her på endringar på sentralt nivå av etats- og utvalsstrukturen. Hammerfest gjennomfører ein overordna reorganiseringsprosess både på administrasjons- og politikk-sida i samband med kommunesamanslåinga med Sørøysund, og har landa på ein modifisert sektormodell (med tre etatar og to politiske styre). Alstahaug er med på Kommunaldepartementet sitt program "Kommunal fornying", medan Stord er med på KS-prosjektet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene". Begge har dei reorganisert det politiske systemet etter lest av funksjonsmodellen. Sund har gjort vedtak om å av-sektorisera kommunen (jf. "den etatsfrie kommunen"), og har reorganisert det politiske systemet etter ein slags komité-/funksjonsmodell, og det administrative apparatet etter innsatsområde (eks. "barn og unge"). Også i Uranienborg Majorstuen bydel finn vi klare spor av orientering mot målgrupper/innsatsområde. Den administrative reorganiseringa der er gjennomført med slagordet "den brukerorienterte bydel", og har blant anna resultert i opprettinga av ei eiga barne- og familieavdeling.

Steinkjer representerar i denne samanhengen eit unntak. Rett nok blei reorganiseringsprosessen her, som i fleire av dei andre case-kommunane, initiert i forkant av barnevernprosjektet. Men prosjektet har så langt i hovudsak nettopp handla om utforming, beslutning og iverksetting av ei alternativ organisering. Og til forskjell frå eksempla nemnt over, har endringsprosessen her vore avgrensa til oppvekst-/barnevernområdet. Som i Hammerfest kan vi her snakka om ei modifisering av sektor-/hovedutvalsmodeellen, men då ikkje ved reduksjon av talet på sektororgan, men ved eit første forsiktige brot med "faggrupperings-prinsippet", konkretisert til overflytting av sosialsaksfeltet barnevern frå helse- og sosialetaten til den tidlegare undervisningsetaten (nåverande oppvekstetat).

Overordna omstillingsprosessar har legitimert endring på barnevernområdet, men koplinga med omsyn til form og innhald har vore svak

Kva så med *koplinga* mellom dei mange overordna omstillingsprosessane og den organisatoriske endringa på saksområdet barnevern? Generelt er inntrykket at dei overordna prosessane har generert krav om og legitimert endring også på saksområdet barnevern. Når den politiske og administrative leiinga har bestemt at "alt" skal omstillast, må også "vi". Slik blir det ofte skapt ein anledning og eit "klima" som gjer det legitimt for ei



prosjektleiing på saksområde-nivå å skuva på med den eine handa og halda eventuelle motkrefter nede med den andre.

Dessutan er inntrykket vårt at forsøksstatusen og prosjektmidla på barnevernsområdet har medført at ein i fleire av case-kommunane har kome raskare igang og lenger på dette saksområdet enn på mange andre område. Forsøksstatusen har skapt forventningar og eit press i retning av å "kunne visa til noe". Og prosjektmidla har gitt rom for planlegging og iverksetting av konkrete organisatoriske endringar - kort sagt høve til å fylla dei ofte vage overordna omstillingsprosessane med innhald på saksområde-nivå.

På det meir konkrete planet er erfaringsbiletet meir delt. Der den overordna omstillingsprosessen omfattar både politikk- og administrasjonssida, ser det ut til at endringsprosessen på barnevernsområdet blir definert som ein *del av*, og i form og innhald må forhalda seg til, denne overordna prosessen (eks. i Sund). Der den overordna omstillingsprosessen derimot (i første omgang) er avgrensa til politikksida, ser det heller ut til at endringsprosessen på barnevernsområdet blir definert som ein *parallel* aktivitet. Det er i desse tilfella heller inga klar kopling i form og innhald mellom endringsprosessane/nivåa. Når Alstahaug og Stord, som to eksempel, har valt å reorganisera det overordna politiske systemet etter funksjonsmodellen, så er det ikkje idéar frå denne, men heller områdemodellen som er blitt trekte fram og lagt til grunn for reorganiseringa innanfor barnevernet. Parallellitet i tid, men ikkje i idégrunnlag og retning, altså.

#### Nye politiske styringsorgan, men små verknader for barnevernsarbeidet

Eit anna gjennomgåande trekk i materialet er at dei mange overordna reorganiseringsprosessane på politikksida har medført at barnevernet har fått *nye politiske styringsorgan* å forhalda seg til. Klarast ser ein dette i Alstahaug, Stord og Sund, der det politiske systemet er omforma etter funksjons-/komitémodellen.<sup>18</sup> Til å ivareta forvaltningsfunksjonen har ein her oppretta eigne forvaltningsstyre, med klientutval som underutval. Til å ivareta drifts- og utviklingsfunksjonane (oppvekstpolitikken og plan- og budsjett-sakene) har ein oppretta drifts- og utviklingsstyre (Alstahaug), leveårskomité (Stord) og saksgruppe (Sund). Også modifiseringa av hovedutvalsmodellen i Steinkjer har resultert i

---

<sup>18</sup>Som det går fram av kap. 3.2.5, har ikkje Sund eksplisitt lagt funksjonsmodellen til grunn for reorganiseringa. Men ser ein på den konkrete utforminga - med nedlegging av hovedutvala, oppretting av eit forvaltningsstyre, som einaste faste utval utanom kommunestyret og formannskapet (som har avgrensa sitt verkeområde til plan- og økonomisaker), og innføring av saksgrupper, som i funksjon har karakter av politiske komitéar, - så minner dette langt på veg om løysingane i funksjonsmodellkommunane Alstahaug og Stord.



at barnevernet nå må forhalda seg til nye politiske styringsorgan. For det første på hovedutvalsnivå, der adressa nå er hovedutvalet for oppvekst, og der barnevernet må kjempa om merksemda og økonomiske middel med skulen, barnehagane og PPT. Og for det andre på klient-/omsorgsutvalsnivå, der samansettinga av medlemmene er breiare fundert enn tidlegare (oppnemnt av hovedutvalet for oppvekst og hovedutvalet for helse og sosial).

Kva slags *verknader* for "barnevernsarbeidet i vid forstand" har desse endringane medført så langt? Generelt er inntrykket at verknadene er små. Då skal ein hugsa at endringane i dei fleste tilfella først blei sette iverk frå 1.1.92. Erfaringsgrunnlaget på intervju-tidspunktet var med andre ord ni-ti månaders drift. Det ville vera naivt å venta seg omfattande forandringar og verknader på så kort tid. Det vi *kan* spora tendensar til i intervju-materialet, er at endringane på sektor-/overordna nivå faktisk har ført politikarane (lenger) bort frå barnevernsarbeidet. Mens koplinga mellom dei gamle hovedutvala og klientutvala var klar - organisatorisk og representasjonsmessig (ved at politikarane i klientutvala sat i hovedutvala) - er denne koplinga meir indirekte i dei nye modellane. La oss bruka Stord som eksempele. Her er klientutvalet nå eit utval under forvaltningsstyret, og politikarane i utvalet sit ikkje i Levekårkomitéen, som skal staka opp oppvekstpolitikken og sit på pengesekken. Det siste har å gjera med at ein generelt har ønskt å fordela politiske verv på flest muleg i kommunestyret. Når vi så veit at denne typen komitéar (ikkje bare på Stord) er gitt breie ansvarsområde, er det ikkje til å undrast over at såvel barnevernsarbeiderar som politikarar i klientutvala "klagar" over dårleg kommunikasjon og mangel på informasjon (begge vegar), og peikar på at barnevernsarbeidet har ein tendens til å drukna i generelle vendingar om oppvekst og tunge saker vedrørande skulebudsjettet.

Når det gjeld relasjonen mellom barnevernet og klientutvala - og arbeidet i utvala -, er inntrykket at dei organisatoriske endringane på overordna nivå *ikkje* har ført til nemneverdige forandringar.

Det same gjeld med omsyn til politikarane og dei politiske organa si *arbeidsform*. Både informantane på administrativ side, såvel som politikarane sjølve, peikar på at struktur- endringane så langt ikkje har "slått ut" i særlege endringar med omsyn til forma på arbeidet i komitéane, utvala eller partilaga for dens saks skuld.

La oss knyta ein kommentar til spørsmålet om kommunalpolitiske organ og kommune- politikarane si rolle i barnevernsarbeidet: Generelt har mange norske kommunar gjennom delegasjon allereie overført mesteparten av beslutningsstyresmakta i barnevernet til administrasjonen. Politikarane sit i dag att med tvangssakene i eit klientutval, med budsjettsakene i hovedutvalet og med utforminga og oppfølginga av overordna mål og retningslinjer i formannskap og kommunestyre. Etter den nye barnevernlova skal som

kjent tvangssakene overførast til ei fylkesnemnd. Sjølv om dette verkar fornuftig reint forvaltningsmessig og med omsyn til rettstryggleiken, er dilemmaet - sett på spissen - at det kan koma til å fjerna kommunale politikarar frå dei arenaer og saker der ein reelt må gå inn i og ta stilling til "tunge" barnevernsproblem. Spørsmålet er derfor, igjen sett noe på spissen, om vi ikkje er i ferd med å organisera barnevernsfeltet slik at vi får politikarar som nokså utelukkande er opptatt av og engasjerte i overordna og generell oppvekstproblematikk? (Jf. over) Vi seier ikkje at dette treng å bli eit problem. Men ein bør i forkant ha eit bevisst forhold til det. Og det *kan* over tid koma til å opplevast som eit problem - i alle fall om eit av måla med reorganiseringa av barnevernet var å få politikarane til å forstå betre og involvera seg sterkare i nettopp den meir spesifikke barnevernsproblematikken.

#### Formalisering av det tverrsektorielle samarbeidet

Barnevernet i case-kommunane har ikkje bare fått nye politiske styringsorgan å forhalda seg til, men har også fått eit *tettare og meir forpliktande samarbeid med andre administrative einingar*. Vi tenker her på skulen, barnehagane, skulehelsetenesta/helsestasjonane og PPT. Dels kan ein sjå dette som eit resultat av endringar med omsyn til den formelle organisasjonsstrukturen, eksempelvis ved oppretting av Oppvekstetaten i Steinkjer eller Barne- og familiekontoret i Sund. Men fleire av desse samordningsprosessane har kome i kommunar som ikkje har endra den formelle administrative organisasjonsstrukturen, eksempelvis arbeidet på lokalt nivå på Stord og arbeidet i Leka/Vikna/Nærøy. Det er generelt grunn til å streka under at mange av samordningsprosessane og -ordningane har ei historie som går mange år tilbake. Det som har skjedd i prosjektperioden, er dels at det er oppretta nye ordningar og organ, dels at dei eksisterande ordningane og organa er utvikla vidare - gjennom *formalisering* og ved å *forplikta* samarbeidspartnarane sterkare.

På *sentralt nivå* er det i fleire av kommunane etablert ordningar med regulære etatsjefsmøte, avdelingsleiarmøte og/eller fellesmøte mellom saksbehandlarar i barnevernet, PPT og helsesøstertenesta. Mens etatsjefsmøta siktar mot samordning på meir generelt og overordna nivå (plan-, budsjett- og personalsaker), er møta mellom saksbehandlarane (eventuelt avdelingsleiarane) saks- og klientorienterte. Her blir det utveksla informasjon om bestemte saker - anonymt eller åpent, ved innhenta samtykke -, erfaringar med bruk av ulike tiltak blir drøfta, og plan og ansvar for oppfølging blir vedtatt. Nedsetting av ansvarsgrupper for oppfølging ser ut til å vera eit mye brukt verkemiddel.

Endring av *den formelle organisasjonsstrukturen* treng ikkje, men kan vera eit verkemiddel, ja, i noen tilfelle sjåast på som ein føresetnad for reell samordning på dette nivået.

Imidlertid stadfester materialet vårt det tidlegare organisasjonsstudiar har vist, nemleg at endringar av organisasjonsstrukturen ofte gir liten verknad om ikkje dette blir sett saman med endringar av juridiske og fysiske strukturar eller barrierar samt endringar av organisasjonskulturell art.

### Juridiske, fysiske og organisasjonskulturelle barrierar

Når det gjeld det *juridiske*, er det i fleire av kommunane peikt på at informasjons-/registerfunksjonen er ein "flaskehals" i samordningsprosessen. Slik lovverket er i dag, skal barnevernet ha sitt klientregister, PPT og helsetenestene kvar sine. Som kjent kan ein ikkje utan vidare slå desse saman til eitt felles register. Dermed er kanskje ein av føresetnadene for å henta ut effektiviseringsvinstar av organisatorisstrukturelle endringar, borte.

Vidare gir samorganisering utan *samløkalisering* erfaringsmessig sterkt avgrensa verknader. Eit klart eksempel på dette er reorganiseringssprosessen i Steinkjer, med oppretting av oppvekstetatt med ei eiga tiltaksavdeling. Avdelinga består av barnevernet og PPT. Problemet er at mens barnevernet er lokalisert til rådhuset, held PPT til i eit anna bygg i Steinkjer sentrum. Årsakene til at verknadene av den organisasjonsstrukturelle endringa uteblir, er i slike tilfelle dels av praktisk art, dels av organisasjonskulturell art.

*Organisasjonskulturell endring* heng altså (blant anna) saman med dei fysiske strukturane. Organisasjonskulturell endring kan ikkje sjåast på i eit instrumentelt-rasjonelt perspektiv. Mens det juridiske rammeverket og dei fysiske strukturane er "instrument" som styresmaktene og organisasjonsleiinga kan bruka til bestemte endringar i bestemte retningar, er organisasjonskultur ikkje noe statisk, men ein dynamisk prosess. Ein slik prosess kan i reorganiseringssamanheng ikkje styrast på same måten som ein kan styra andre faktorar. Men organisasjonsleiinga kan leggja forholda til rette for at aktørane i (den nye) organisasjonen møtest - uformelt, ved kaffitraktaren, og formelt, i møtesamanheng. Siktemålet med å konstituera slike *arenaer* og *anledningar* er å etablere rammer for og stimulera til *kommunikasjon*. Kommunikasjon over "gamle" etats-, avdelings- og profesjonsgrenser er ein føresetnad for ein organisasjonskulturell endringsprosess i retning av nye og felles verdiar og normer (Schein 1987, Morgan 1988, Wadel 1992). (Jf også kap. 5.)

### Tverrsektorielt samarbeid på lokalt nivå

Samordningsprosessane og -ordningane i case-kommunane er ikkje bare sette inn på sentralt nivå, men i noen av tilfella også på *lokalt nivå*. Det er då gjerne snakk om oppgradering av eksisterande ordningar, ikkje genuint nye tiltak. Det nye er, som nemnt over, graden av formalisering og forplikting. Vi snakkar her om tverrsektorielle samarbeidsorgan som er gitt noe ulik utforming og er tildelt forskjellige oppgåver og styresmakt frå kommune til kommune. Dei er ofte oppretta med utgangspunkt i skulen, og inkluderar i tillegg barnehagen, helsestasjonen, PP-tenesta og barnevernet. I enkelte tilfelle også politiet og/eller frivillige lag og organisasjonar. Stord er den av kommunane som har kome lengst i dette arbeidet. Det er interessant å merka seg at ein her har oppretta både samordna hjelpetenester med utgangspunkt i den enkelte skulen *og* meir breitt og generelt orienterte områdemiljøutval. Dessutan at ein har innført ei ordning med oppvekstkoordinatorar på områdenivå, ved "frikjøp" av rektorar.

Ingen av case-kommunane har oppretta kommunal*politiske* utval på områdenivå. Oppvekstmiljøutvala på Stord - som er det næraste vi kjem denne typen organ - har rett nok fått delegert styresmakt over budsjettmidlar til frivillige lag og organisasjonar i områda. Og dei er meint å spela ei sentral i rolle i utforminga av oppvekstpolitikken. Men det er langt frå dette til dei idéane for organisering av kommunal forvaltning som ligg i områdemodellen.

Til slutt om dette med samordningsprosessar og -ordningar: Dersom vi tenker oss ein akse frå venstre mot høgre, frå det uformelle og uforpliktande tverrsektorielle samarbeidet over mot den formaliserte og forpliktande samordninga, kor "ligg" case-kommunane på ein slik akse? I arbeidet med den første evalueringsrapporten (Lie 1992) kartla vi dette systematisk, og konkluderte med at dei fleste forsøkskommunane innanfor "Alternativ organisering av barnevernet" låg relativt langt til venstre. Til grunn for dette la vi blant anna følgjande indikatorar: Grad av felles "mål-plattform", konkretisert til om det var etablert felles mål for samarbeidsorganet(a) eller om sektorrepresentantane deltok med implisitte og/eller eksplisitte sektormål; grad av formalisering, konkretisert til om det var etablert reglar for samarbeidet; bruk av ressursar, konkretisert til om samarbeidet utelukkande var basert på bruk av arbeidstid eller om samarbeidsorganet(a) også disponerte budsjettmidlar (verkemiddel); grad av styresmakt (utover disponering av ressursar), konkretisert til om samarbeidsorganet(a) var tillagt styresmakt til å fatta forpliktande vedtak, det vil seia vedtak som måtte følgast opp sektorvis. I arbeidet med *denne* rapporten har vi ikkje på same systematiske vis samla data om desse spørsmåla. Det generelle inntrykket er likevel at case-kommunane har "bevega" seg mot høgre på aksa, men framleis har mykje å "gå på". Dette gjeld både for hjelpetenestene (barnevernet, helsesøster-

tenesta og PPT) si samordning "ut" mot institusjonane i lokalsamfunna og for samordninga "inn" mot dei tungt regulerande plan- og budsjettprosessane.

### Den innhaldsmessige orienteringa - generalistfunksjonen i sentrum

Så - omsider - til spørsmålet om *den innhaldsmessige orienteringa*. Med dette siktar vi altså til kva slags problem det er reorganiseringsprosjekta primært tar sikte på å løysa, kva slags rammer det er som primært har vore styrande for valet av organisatorisk utforming og iverksetting?

Svaret er delvis gitt gjennom dei eksempla vi har trekt fram. Men meir generelt er trenden såvel blant case-kommunane som i forsøkskommunane innanfor det nasjonale forsøksprosjektet totalt sett, å *betra det tverrsektorielle samarbeidet* og å *prioritera det primærførebyggande arbeidet*. Det vi tidlegare omtalte som den forvaltningsmessige utfordringa, og det vi gav eksempel på som nyare og meir spesielle problem-/sakstypar i barnevernet, ser ikkje ut til å verka regulerande for den nye organiseringa, i alle fall på langt nær i same grad.

Når det gjeld dette med nye problem-/sakstypar kan ei forklaring til dette vera, at dette, trass i enkeltsaker med store medieoppslag, så langt kanskje først og fremst er eit storbyproblem, mens vårt utval har med mange mellomstore og små kommunar.

Når det gjeld den forvaltningsmessige utfordringa, kan forklaringa vera så enkel som at svært mange reknar med at dette er ei side som det tradisjonelle barnevernet kan. Ja, kanskje kan så godt at det stort sett er dette dei likar å driva med. Det er derfor ei side det ikkje treng å fokuserast på i denne omgangen. Det *kan* sjølvsagt vera noe i eit slikt resonnement, men ei alternativ forklaring framstår om vi ser mot det ein kan kalla for *pendelmetaforen*.

Den svenske organisasjonsteoretikaren N. Brunsson (1985, 1989) har sagt at organisasjonsutvikling er som moter, ho går i pendelsvingingar mellom eksempelvis sentralisering og desentralisering, spesialistfunksjonar og generalistfunksjonar. Kanskje opplever vi nå at pendelen har svinga *så* langt ut mot generalistfunksjonen, og mot at det meste i det kommunale liv, ikkje bare i barnevernet, skal løysast ved tverrsektorielt samarbeid, og mot at det meste skal førebyggast,- at vi ikkje har tid og plass, mentalt, til å få med spesialistfunksjonane og forvaltningsutfordringane.

## 4. Foreløpige effektar

### 4.1 Innleiing

I dette kapitlet skal vi drøfta kva slags *foreløpige effektar* dei kommunale prosjekta innanfor "Alternativ organisering av barnevernet" har gitt. Å måla og vurdera effektar av reorganisering er generelt sett problematisk. Det gjer ikkje saka enklare at vi i dette tilfellet har å gjera med case-kommunar der det har skjedd, og skjer, fleire organisatoriske endringsprosessar samtidig - både på overordna politisk og administrativt nivå, og på barnevernsområdet (jf. kap. 3). Dessutan veit vi at fleire av case-kommunane, som svært mange andre norske kommunar, i tillegg til å ha endra organiseringa av barnevernet, parallelt er tilført statlege midlar til stillingar (jf. dei såkalla "Sandman-midla"). I spørsmålet om effektar må vi derfor ha det klart føre oss:

- kva vi leitar etter effektar *av*,
- kva vi leitar etter effektar *på*, samt
- kva slags *type* effektar vi leitar etter.

Vi har, som nemnt over, valt å ta utgangspunkt i spørsmålet om kva slags effektar dei kommunale prosjekta har gitt så langt. Dette tyder at vi er på "utkikk" etter effektar av reorganiseringsprosessen på barnevernsområdet i den enkelte case-kommunen. Spørsmålet vi stiller, er kva slags effektar reorganiseringsprosessen har gitt på *organisasjonsstrukturen*, på *kunnskap og haldningar*, samt på *effektiviteten* i barnevernet, der vi med effektivitet forstår å "yte hjelp til rett tid og til barnas beste".<sup>19</sup> Vi er altså opptatt av tre typar effektar:

(1) *Strukturelle effektar*: (1a) *På overordna administrativt og politisk nivå*: Resulterar utforminga og iverksettinga av valt organisasjonsmodell i endringar av utvalsstrukturen (innanfor det politiske styringssystemet) og/eller sektor-, etats- eller avdelingsstrukturen (innanfor det administrative systemet)?

(1b) *Innanfor barnevernet* (i vid tyding): Kan det påvisast endringar i måten det daglege, konkrete barnevernsarbeidet blir organisert og leia på? Og i arbeidsformene? Er det eksempelvis innført nye tverrsektorielle samordningsorgan og/

---

<sup>19</sup>"Et offensivt barnevern som yter hjelp til rett tid og til barnas beste" er det overordna målet i "Program for nasjonal utvikling av barnevernet", rundskriv Q-4/91, Barne- og familiedepartementet.



eller nye prosedyrar for saksbehandlinga? Kort sagt, fører innføringa av ein ny formell organisasjonsmodell (også) til endringar i den faktiske organiseringa og det løpande barnevernsarbeidet?

(2) *Meiningsdannande effektar*: Kan det ettersporast endringar i kjennskapen til, interessen for og haldningane til barnevernsarbeidet blant tilsette og politikarar i case-kommunane?

(3) *Substansielle effektar*: Kan det påvisast at innføringa av ny organisasjonsmodell gir "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenestene i det kommunale barnevernet" (måloppnåing)<sup>20</sup>? For at organisasjonsendringar skal gi slike substansielle effektar, føreset ein oftast at reorganiseringsprosessen først må gi meiningsdannande og strukturelle effektar.

## 4.2 Betre struktur og større engasjement - men "til barnas beste"?

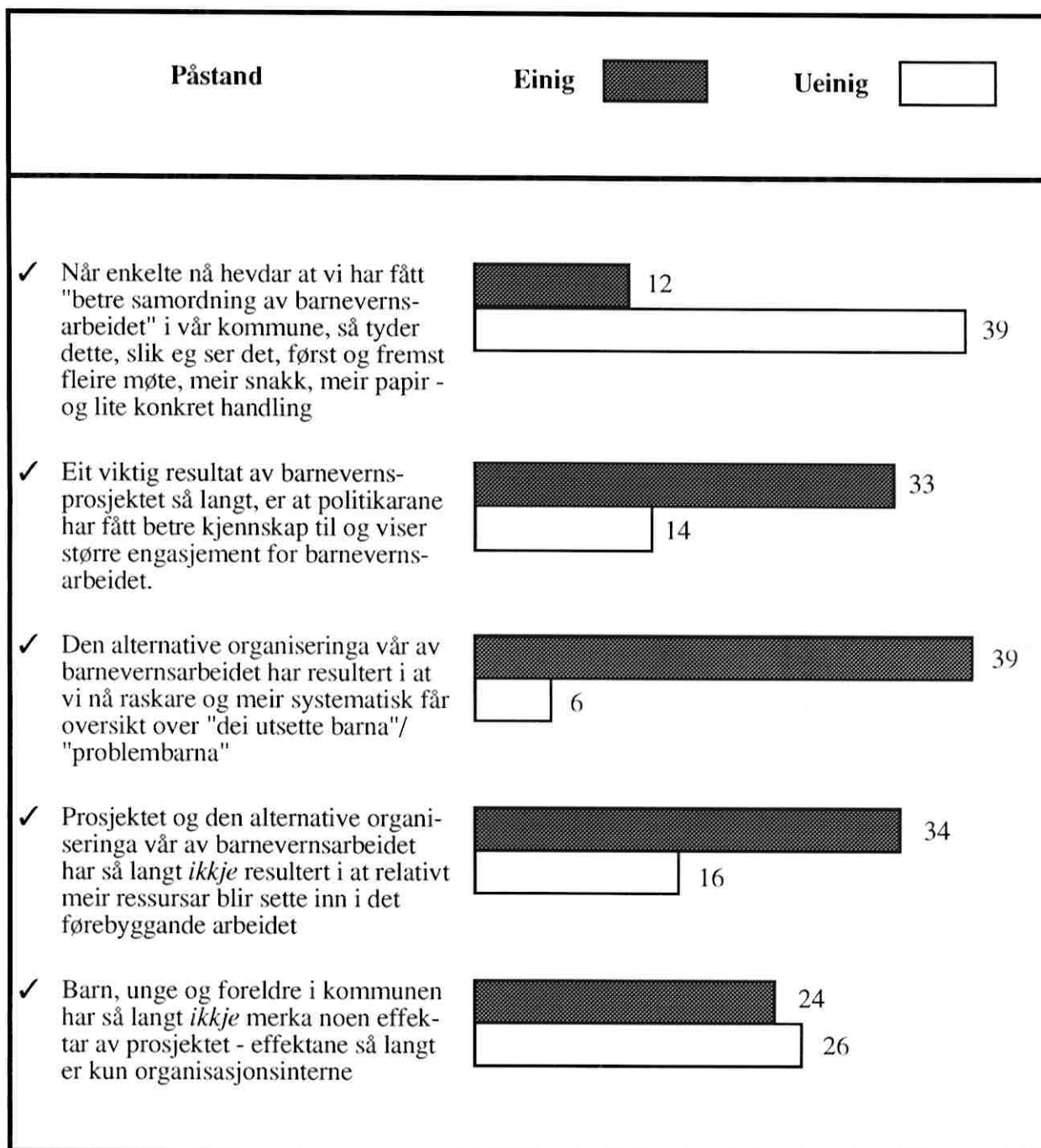
I kapittel 3 drøfta vi utforminga og iverksettinga av dei organisatoriske endringane i case-kommunane. Før vi spissar denne drøftinga ytterlegare inn mot spørsmålet om effektar, skal vi presentera eit anna empirisk inntak til effekt-spørsmåla. I intervjuar med informantane i case-kommunane (jf. kap. 1) bad vi dei ta stilling til ei rekke med påstandar om prosjektutviklinga og effektar av reorganiseringsprosessen så langt (hausten -92). Svara er oppsummert i figur 4.1 på neste side.

---

<sup>20</sup>Dette er det overordna målet for forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet", sitert frå invitasjonsbrevet frå KS til kommunane om deltaking i prosjektet. Med "effektivisering" siktar ein her til det same som i det overordna målet for "Program for nasjonal utvikling av barnevernet", jf. forrige fotnote.



Figur 4.1 Informantane i case-kommunane si vurdering av effektar av reorganiseringsprosessen på barnevernsområdet. Svara er gitt opp i absolutte tal. N=53.<sup>21</sup>



<sup>21</sup>Informantane fekk fem svaralternativ. Heilt einig, delvis einig, delvis ueinig, heilt ueinig og veit ikkje. I tabellen har vi forenkla resultatane ved å slå saman respektive einig-kategoriane og ueinig-kategoriane. N minus summen av "einig" og "ueinig" gir talet for informantar som har svart "veit ikkje".

Før vi går vidare inn på datamaterialet, er det grunn til å streka under at figuren bare gir *indikasjonar på noen* effektar av reorganiseringsprosessen på barnevernsområdet i case-kommunane. Vi kunne også ha valt andre tilnæringsmåtar og indikasjonar. Eksempelvis er alle kommunar i dag pålagde å senda Fylkesmannen kvartalsvise rapportar om situasjonen i barnevernet. Rapportane inneheld faktaopplysning om talet på nye meldingar, saker som ventar på undersøking, saker som er under undersøking, saker der ein ventar på fylkeskommunalt tiltak, saker der ein har sett inn førebyggjande tiltak, samt talet på barn ein har under omsorg. Når vi i denne omgangen har valt å ikkje presentera eit slikt talmateriale om utviklinga i case-kommunane<sup>22</sup>, heng det saman med at dei fleste organisatoriske endringane bare har vore operative eit knapt års tid (jf. kap. 3).<sup>23</sup> Vi har såleis foreløpig eit dårleg haldepunkt for å vurdere om det er organiseringa som har slått ut i ein eventuell nedgang eller oppgang i desse ulike saksbunkene. Dessutan veit vi at case-kommunane i denne perioden er tilført statlege midlar til stillingar i barnevernet. Og dette virkemidlet blir av informantane vurdert som langt meir verknadsfullt for utviklinga på barnevernsområdet enn den alternative organiseringa (jf. under).

Kva slags svar på spørsmålet om effektar av reorganiseringsprosessen gir så det datamaterialet vi har presentert i denne rapporten? Svaret er at effektane etter omlag to års forsøksverksemd kan delast i to. For det første *effektar av organisasjonsstrukturell art*. Fleire av kommunane har, som vi har vist, endra etats- og utvalsstrukturen. Oppretting av oppvekstetate og oppvekstutval er eit eksempel på slik reorganisering. Vidare har altså mange av kommunane innført nye eller forsterka eksisterande tverretatlege samarbeidsorgan - særleg på lokalt nivå (områdenivå). Organa har fått ulik utforming og er tildelt forskjellige oppgåver og styresmakt. Endeleg har fleire av kommunane innført nye prosedyrar og rutiner for det tverretatlege samarbeidet og for saksbehandlinga.

Den andre typen effektar er endringar i *haldningar til og kunnskapar* om barnevernet hos tilsette i andre/samarbeidande avdelingar/etatar, og særleg hos politikarane. Som figur 4.1 viser, meiner i overkant av 60% av informantane i case-kommunane at eit viktig resultat av barnevernsprosjektet så langt er at politikarane har fått betre kjennskap til, og viser større engasjement for, barnevernsarbeidet.

---

<sup>22</sup>Vi vil vurdere å bruka dette talmaterialet i sluttrapporten.

<sup>23</sup>Også S. Sagatun Nilsen (1992) fann at eitt år er for knapp tid til å kunne konkludera om effektar av reorganisering: "Å si noe klart om effekten av sonetablering i barnevernet (i Kristiansand) etter et år er ikke mulig."

Samla sett peikar dei nemnde effektane mot *oppfylling av delmål* innanfor det nasjonale forsøksprosjektet om "økt samarbeid på tvers av sektorer og etater" og "mer helhetlige løsnings- og oppgavene".

Derimot er det for tidleg å kunne konkludera om dette gir "en bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenestene i det kommunale barnevernet", som altså er hovedmålet. Men til ein påstand om at "den alternative organiseringa av barnevernsarbeidet har resultert i at vi nå raskare og meir systematisk får oversikt over 'dei utsette barna/' 'problembarna'", svarte altså over 70% av informantane i intervjuundersøkinga, at dei er heilt eller delvis einige i dette. På den andre sida delte informantgruppa seg omtrent på midten i haldninga til følgjande påstand: "Barn, unge og foreldre i kommunen har så langt ikkje merka noen effektar av prosjektet". Dette indikerar *klare interne effektar*; større usemje og usikkerhet med omsyn til om desse også har slått ut eksternt - i forhold til målgruppa.

Dette resultatet er omtrent som venta ut frå tidlegare erfaringar med organisasjonsmessige omstillingsprosessar. I ei oppsummering av effektar av det organisasjonsmessige omstillingsarbeidet i danske kommunar "de seneste år", skriv for eksempel K. Sehested (1992):

"Der erfares flest effekter i forhold til de forvaltningsinterne mål (fx effektivitet, helhed, medansvar). Færrest virkninger findes i forhold til de mål, der vender direkte mod borgerne (bedre service og brugerindflydelse). Men de fleste deltagere har forventninger om, at det vil komme fremover. De mener, at man med strukturændringerne er på rette vej."

(Sehested 1992:16)

Mot denne bakgrunnen kan ein så spørja om dette tyder at ein har fått eit betre barnevern i case-kommunane. Går vi tilbake til effektiviseringsmålet om å "yte hjelp til rett tid og til barnas beste", er det etter vårt skjønn mye som tyder på at ein *har fått eit betre barnevern i tydinga å "yte hjelp til rett tid"*. Det finst sikkert framleis eksempel på barn som ikkje har fått (tilstrekkeleg) hjelp - eller at hjelpa har kome alt for seint. Men når heile 70% av informantane gir uttrykk for at dei meiner at det kommunale hjelpeapparatet nå raskare og meir systematisk skaffar seg oversikt over "barn i faresonen", så må dette kunne tolkast som at i alle fall *dei organisatoriske føresetnadene* er lagt for eit betre barnevern - for ikkje bare å fanga opp signal, men også setta inn tiltak på eit tidlegast muleg tidspunkt.

På den andre sida må svaret foreløpig bli meir vagt om ein med eit betre barnevern (også meiner "til barnas beste". Her spørst det sjølvstykta kva ein legg i "til barnas beste" - utover det å "yte hjelp til rett tid". Men basert på dei mange intervju med ulike fagfolk som dagleg møter barn og unge i skulen, i barnehagen, på helsestasjonen og i fritidsklubben, må svaret bli at *det er mye som tyder på at ein er på rett veg*.

Når dette er sagt: Effektane kan ikkje utan vidare tas til inntekt for prosjektarbeidet åleine. Som vi var inne på innleiingsvis i dette kapitlet, står vi overfor ein situasjon med mange parallelle endringsprosessar. Effektane skuldast såleis oftast eit *samspel* av den generelt auka merksemda om barnevernet, dei såkalte "Sandman-midla", parallelle reorganiseringsprosjekt og, altså, forsøksprosjektet. Som det går fram av figur 4.1, svarte omlag 70% av informantane at dei er heilt eller delvis einige i at utviklinga innanfor barnevernet meir skuldast den generelt auka merksemda om barnevernet og dei såkalte "Sandman-midla", enn det lokale prosjektarbeidet.

Også på dette punktet finn vi ein interessant parallell i K. Sehested (1992) si oppsummering av det organisasjonsmessige omstillingsarbeidet i danske kommunar "de seneste år":

"Deltagerne har ofte svært ved at skelne mellem virkninger af strukturændringer og virkninger af generelle samfundsmæssige ændringer dels i lovgivning, dels i den generelle holdning til den offentlige sektors virke fremover. Undersøgelsen viser, at der er sammenfald mellem strukturændringernes sigte og de generelle samfundsmæssige ændringer. Strukturændringerne understøtter i stor udstrækning en proces, der har været igang over længere tid i den kommunale sektor."

(Sehested 1992:16)

Alternativ organisering verkar altså, men det er usikkert kor sterkt *utslagsgivande* organiseringa er. Det er vidare usikkert kva slags *modellar* for alternativ organisering som kan seiast å vera vellukka. I alle fall om ein med modellar siktar til utgangspunktet for det nasjonale forsøksprosjektet - *den modifiserte hovedutvalsmodellen, funksjonsmodellen, områdemodellen og interkommunalt samarbeid*. Ein skal då hugsa at desse mest av alt er organisatoriske konseptskisser, det vil seia meir prinsippskisser enn rettleiande handlingsprogram. Dessutan er dei lite retningsgivande for reorganisering innan delorganisasjonar eller på bestemte saksområde - dei gir primært ei skisse av eit overordna og heilskapleg perspektiv for kommunal organisering. Forsøkskommunane prøver såleis ikkje ut dei nemnde modellane, men låner tankegods - idéar og prinsipp - frå ein eller fleire av desse, og prøver med dette som utgangspunkt ut konkrete organisatoriske løysingar på saksområdet barnevern. På den andre sida er eit av hovedproblema innanfor forsøksprosjektet - og for evalueringa - så langt, at *koplinga* mellom dei konkrete organisatoriske løysingane og dei overordna modellane, er svak.

## 5. Vegene vidare - tre utfordringar

Vi skal avslutta med noen tankar om det vidare prosjektarbeidet. Her står case-kommunane overfor fleire utfordringar. For det første *den strukturelle utfordringa*. Kommunane må ofra spørsmåla om modellavklaring og forankringa til det overordna administrative apparatet og det politiske styringssystemet større merksemd. Herunder også avklara kor langt ein eigentleg er villig til å gå med omsyn til tverretatleg samarbeid, i forhold til den enkelte etat sitt ansvarsområde og arbeidsoppgåver. Og vidare avklara kor langt ein eigentleg er villig til å strekka seg med omsyn til desentralisering til lokale samarbeidsorgan, det vil seia med omsyn til delegering av arbeidsoppgåver, ansvar og styresmakt. Og endeleg dreier det seg om det dilemmaet vi drøfta i kapittel 3 - korleis ein organisatorisk skal takla forholdet spesialist/generalist, kontroll/service, forvaltning/tenesteyting. Barnevernet *har* eit janusansikt. *Det* går det ikkje an å organisera seg bort frå. Men spørsmålet er om ein skal organisera funksjonane *saman*, anten ovanfrå, ut frå fag - slik hovedutvalsmodellen seier -, eller nedanfrå, ut frå geografisk territorium - slik områdemodellen seier. Eller om ein tvert om skal ta konsekvensen av denne ulikskapen med omsyn til funksjonar, og organisera *forvaltningsfunksjonar for seg* og *drifts-/servicefunksjonar for seg* - slik funksjonsmodellen seier.

Å organisera funksjonane saman ovanfrå, ut frå fag, vil i praksis innebera at barnevernet blir organisert saman med andre sosialfaglege tenester - med andre ord at ein held på den i dag mest utbreidde modellen med barnevernet som del av sosialkontoret. Å organisera funksjonane saman nedanfrå, ut frå geografisk territorium, vil i praksis seia at barnevernet blir organisert med utgangspunkt i ei område-/distriktsinndeling, og gjerne saman med andre hjelpetenester retta mot barn og unge. Det går sjølvstøtt an å kombinera desse to variantane, men dersom ein vel å basera seg på ei desentral, tverrfagleg organisering av førstelinjetenestene, kan det syna seg rasjonelt å av- eller re-sektorisera administrasjonen sentralt, eksempelvis ved å oppretta ein eigen oppvekstetat. Den siste varianten - å organisera forvaltningsfunksjonar for seg og driftsfunksjonar for seg -, vil i praksis innebera å skilja "kjernebarnevernet" frå den utvida primærførebyggande barnevernsinnsaten. Konkret kan ein tenka seg ei løysing der saksbehandlinga er samla i ei kommunal forvaltningsavdeling under rådmannen. Mens det meir utadretta, tverretatlege og primærførebyggande arbeidet er organisert under ei sentral driftsavdeling, eventuelt i form av områdeteam/ei desentral hjelpeteneste.

Vidare står kommunane overfor det vi vil kalla for *den organisasjonskulturelle utfordringa*. Skal ei alternativ organisering gi tiltenkt effektivisering, fordrar dette ikkje bare

endring av strukturen, men vel så mye endring av det *verdigrunnlaget* aktørane i organisasjonen handlar ut frå. Sidan den kommunale organisasjonen i utgangspunktet er delt opp i etatar og avdelingar - med ulike profesjonar som dominerande -, er det imidlertid snakk om å endra fleire og gjerne *ulike* verdigrunnlag i retning av eit nytt *felles* forankringspunkt. Kort sagt, å gå den lange, men nødvendige vegen om:

- (1) å gjera organisasjonen sine gamle *uttalte* verdier (det ein vil bort frå) uttalte,
- (2) å gjera *nye* verdier (det ein vil bygga framtida på) uttalte, og
- (3) å gjera nye verdier *uttalte* (sjølvsahte). (Wadel 1992)

Skal strukturell endring slå (sterkare) ut i substansielle effektar (for målgruppa), er ein slik (modnings)prosess eit nødvendig supplement. Her har case-kommunane foreløpig kome relativt kort. Men dei er i "godt" selskap:

I ei oppsummering av effektar av det organisasjonsmessige omstillingsarbeidet i danske kommunar "de seneste år", skriv K. Sehested (1992) mellom anna:

"Den gennemgående forklaring på, at målopfyldelsen ikke er højere, end det er tilfældet, er, at der er meget store forskelle i kulturer, normer og værdier hos de ansatte. Det udtrykkes, at medarbejderne har en meget stor tyngde ved gennemførelse af ændringerne. En større gennemslagskraft kræver holdningsændringer hos både ledere og medarbejdere. Det er noget, der tager lang tid. De fleste deltagere mener, at strukturændringerne kan understøtte dette holdningsskift og derfor er et skridt i den rigtige retning."

(Sehested 1992:14-15)

Det tredje er *den juridiske utfordringa* - spørsmåla om "helhetlige løsnings" krev det ein kan kalla "helhetlige klientregistre" (samla informasjon), og om dette blir muleg (les: lovleg). Slik situasjonen er i dag, har altså barnevernet, PP-tenesta og helsesøstertensta kvar sine registre, heimla i ulike særlover. Spørsmålet er imidlertid om ikkje ei alternativ organisering også fordrar eit alternativt juridisk rammeverk for å kunne gi tiltenkt effektivisering. Denne utfordringa er nå løfta opp på nasjonalt plan.





## Litteratur

- Album, Dag (1990): "Riktig stil - et grunnlag for organisasjoners prestisje", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 31, 227-245.
- Askheim, Ole Petter (1988): "Alle vil samordne, men ingen vil samordnes. Hvorfor er samordning så vanskelig?", i *Samordning: Ovenfra og ned eller nedenfra og opp?* Konferanserapport. Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- Bastøe, Per Øyvind (1991): *Barnevernet i utvikling. Evaluering av statens fireårige handlingsplan*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Boyesen, Marit og Mykletun, Reidar J. (1992): "*Over alle grenser?*" *Frikommuneforsøket på skolesektoren i Sund 1989-91*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 107/92.
- Brunsson, Nils (1985): *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils og Olsen, Johan P. (1990): "Kan organisationsformer väljas?", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Børresen, Pål (1991): *Barnevern & familievern*. Kristiansand: HøyskoleForlaget.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1990): "Kommunerna i reformernas sagoland", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Den kommunale Højskole i Danmark og Kommunernes Landsforening (1991): *De nye politiske strukturer - erfaringer og perspektiver*. København: Forlaget Kommune-information.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.

- Egeberg, Morten (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Kommunenes Sentralforbund (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (1992): *"Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" - statusrapport fra pilotkommunene pr. oktober 1992*. Notat.
- Kristoffersen, Lars B. og Slettebø, Tor (1992): *Til barnets beste ... Regionale variasjoner i barneverntiltak. Barnevernet i sju Østlandskommuner*. Oslo: NIBR. Rapport 1992:6.
- Lie, Trond (1991): *Kommunal organisering - "boksologi" utan ideologi?* Stavanger: Rogalandsforskning. Arbeidsnotat RF 83/91.
- Lie, Trond (1992): *Alternativ organisering av barnevernet. Kva slags organisering for å løysa kva slags problem?* Stavanger: Rogalandsforskning. Rapport RF 75/92.
- Lie, Trond og Hauge, Jarleiv (1991): *Omstilling med bremsene på. Evaluering av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim*. Stavanger: Rogalandsforskning. Rapport RF 31/91.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Morgan, Gareth (1988): *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsen, Solveig Sagatun (1992): *Tverretattlig samarbeid i barnevern*. Hovedoppgåve, Institutt for sosialt arbeid, Universitetet i Trondheim, AVH.
- Ogden, Terje (1989): "Framtidig utvikling av barnevernet: Styrking eller omorganisering?", i S. Tjomsland (red.): *Barnevern - erfaringer og synspunkter*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, E. (1987): *Organisasjonskultur og ledelse - er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Media Forlag.
- Scott, W. Richard: *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

- Sehested, Karina (1992): "Effekter av strukturændringer", i *AKF Nyt*, 5/92.
- Thompson, J. D. (1967): *Hur organisationer fungerer*. Stockholm: Bokforlaget Prisma.
- Tveiten, Gunnar (1992): "Konsekvenser for kommunal organisering av barnevernet. Hvordan prioriteres organiseringen av ny Lov om barneverntjenester?", i *Norges Barnevern*, 4/92.
- Wadel, Carl Cato (1992): *Endring av organisasjonskultur. En drøfting av forutsetninger for å endre en organisasjons kultur, med fokus på dynamikken mellom sosial organisasjon og kulturelle verdier*. Stavanger: Høgskolesenteret i Rogaland, Avdeling for kultur og samfunnsfag. Tidvise skrifter nr. 7.
- Yin, Robert K. (1984): *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications Inc.