



HØGSKULEN i  
SOGN OG FJORDANE

Masteroppgåve i organisasjon og leing  
Helse- og sosialadministrasjon

Tillit og legitimitet i det nye  
statlige barnevernet

Omstillingsprosesser og lederroller

Bård Henriksen

Mai 2007

Avdeling for økonomi og språk

## **Sammendrag og abstract**

### **Tillit og legitimitet i det nye statlige barnevernet - Omstillingsprosesser og lederroller.**

Formålet med studiet er å forstå hva som kan skape legitimitet og tillit i det nye statlig barnevernet, Bufetat. Gjennom et åpent og kvalitativt intervju med syv ledere i region Vest, hvorav fem fra området Sogn og Fjordane, er det stilt spørsmål i forhold til følgende hovedproblemstilling: *På hvilken måte opplever ledere at statliggjøring av barnevernet påvirker tillit og legitimitet i organisasjonen?* Lederne jeg intervjuet pekt på at omorganiseringen hadde medført nye utfordringer som spesielt påvirket lederrollen. Disse endringene medførte at lederne brukte mer tid på å administrere, kontrollere og rapportere og mindre tid på faglig utvikling og personalarbeid. Tillit og legitimitet i egen organisasjon ble vurdert å skape trygghet. Denne tryggheten ville gjøre det mulig å ha fokus på de primære oppgavene som kunne komme brukerne til gode. Økt byråkratisering og flere forvaltningsnivå, skapte utfordringer som påvirket informasjonsflyt, åpenhet og eierforhold til prosesser og verdigrunnlag. Det ble uttrykt tvil om økt byråkratisering av barnevernet, ville føre til mer legitimitet og tillit i egen organisasjon eller ovenfor brukerne og samarbeidende instanser.

### **Trust and legitimacy in the new central government managed, Child Welfare Service in Norway - Reorganization process and leadership roles.**

The purpose of this study is to understand what may give a higher degree of legitimacy and trust to the new Child Welfare Service, managed by central government, "Bufetat". Through open and qualitative interviews with seven leaders from the region Vest, five from the local area of Sogn and Fjordane, I have asked questions about the following main problem: How do leaders experience the new government managed child welfare body, and how do they perceive the effect of reorganization on trust and legitimacy in the organization as a whole? The answers seem to be that the reorganization process has influenced leadership. The leaders now use more time on administration, control and reporting activities and less time on expert knowledge and on staff management. A higher degree of trust and legitimacy in the organization was estimate to "protect" it. This would have made it possible to focus more on the primary functions that gives more benefit to the end users. A more bureaucratic approach to organizational questions and several new administration levels, challenged information flow, services, receptiveness and feeling of ownership to processes and basic values. The leaders expressed doubt in this way of organizing the Child Welfare Services.

## Forord

Denne masteroppgaven inngår som en del av masterstudie i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Sogn og Fjordane. Da jeg startet studiet var institusjonen jeg er leder for fylkeskommunal, og det var gjennom fylkeskommunen jeg ble oppfordret til å søke meg inn på studiet. Jeg takker derfor tidligere kolleger i fylkeskommunen for tilrettelegging og mulighet for å starte opp. Ved årsskifte i 2004 ble institusjonen jeg er leder for, en del av det nye statlige barnevernet "Bufetat". Det er denne overtagelsen eller omorganiseringen som har inspirert meg til tema for masteroppgaven. Jeg retter en takk til ledelsen ved regionkontoret i region Vest for muligheten for å fullføre studiet.

En spesiell takk til de medarbeidere ved Meltunet som til tider har måtte leve med en småfrustrert og opptatt leder, som ikke alltid har hatt tid nok til å ivareta sine leder oppgaver fullt ut. Takk til avdelingsleder Liv Rønnekleiv som har trådd til og avlastet meg ved behov.

En takk til lederne ved enhetene i Sogn og Fjordane og ved regionkontoret, som jeg har fått intervjuet, som satte av tid og viste meg tillit ved å gi meg nyttig og god informasjon.

En takk til veileder Svein Ole Sataøen, som tålmodig har sett gjennom fingrene med at alt tar tid, og at studien varte et år mer enn først planlagt. Også en takk til studieleder Øyvind Glosvik for et godt tilrettelagt studie.

Volda, 23. mai 2007

Bård Henriksen

## Innholdsliste

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Innledning</b> .....                                     | <b>6</b>  |
| 1.1       | Tema.....   | 6         |
| 1.2       | Temaets avgrensninger og definisjoner.....                  | 8         |
| 1.3       | Temaets relevans og problemstillinger.....                  | 9         |
| 1.3       | Oppgavens oppbygging.....                                   | 11        |
| <b>2</b>  | <b>Teorigrunnlag</b> .....                                  | <b>13</b> |
| 2.1       | Utvikling av organisasjon og ledelse .....                  | 13        |
| 2.1.1     | Organisasjonsfaser.....                                     | 13        |
| 2.1.2     | Roller og funksjoner.....                                   | 14        |
| 2.2       | Læring i organisasjonen.....                                | 16        |
| 2.2.1     | Læring på ulike nivå.....                                   | 17        |
| 2.2.2     | Institusjonell teori og læring .....                        | 19        |
| 2.2.3     | Institusjonell teori og læring på ulike nivå.....           | 21        |
| 2.3       | Proaktive organisasjoner og organisasjonskultur.....        | 23        |
| 2.3.1     | En proaktiv organisasjonsforståelse.....                    | 23        |
| 2.3.2     | Primæroppgaven.....   | 26        |
| 2.3.3     | Refleksjon og dialog.....                                   | 27        |
| 2.4       | Oppsummering .....  | 29        |
| <b>3</b>  | <b>Metodisk tilnærming</b> .....                            | <b>30</b> |
| 3.1       | Undersøkellesdesign .....                                   | 30        |
| 3.1.1     | Kvalitativ tilnærming – forstående studie.....              | 30        |
| 3.1.2     | Hermeneutisk tilnærming .....                               | 31        |
| 3.1.3     | Det kvalitative intervjuet.....                             | 31        |
| 3.2       | Gjennomføring.....  | 32        |
| 3.2.1     | Om å studere egen organisasjon.....                         | 32        |
| 3.2.2     | Utvelgelse.....   | 33        |
| 3.2.3     | Intervjuet .....  | 34        |
| 3.3       | Bearbeiding og analyse .....                                | 35        |
| 3.3.1     | Bearbeiding av empiri – presentasjon.....                   | 35        |
| 3.3.2     | Analyse .....   | 36        |
| 3.4       | Datakvalitet .....  | 36        |
| 3.4.1     | Reliabilitet.....   | 37        |
| 3.4.2     | Validitet .....   | 37        |
| 3.4.3     | Generalisering.....   | 38        |
| <b>4</b>  | <b>Empiri</b> .....   | <b>39</b> |
| 4.1       | Organisasjonen Bufetat.....                                 | 39        |
| 4.2       | Tema i undersøkelsen .....                                  | 41        |
| 4.3       | Forståelse av begrepene tillit og legitimitet.....          | 42        |
| 4.3.1     | Tillit.....   | 42        |
| 4.3.2     | Legitimitet.....  | 42        |
| 4.4       | Bakgrunn for reformen .....                                 | 43        |
| 4.4.1     | Argumenter for statliggjøring .....                         | 43        |
| 4.4.2     | Tidligere opplevelser av tillit .....                       | 45        |
| 4.5       | Opplevelser av endring .....                                | 47        |
| 4.5.1     | Endringer som påvirker åpenhet, tillit og legitimitet ..... | 48        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.5.2    | Åpenhet i organisasjonen, informasjon og bruk av media .....   | 51        |
| 4.5.3    | Prosesser som skaper felles kultur, felles forståelse av<br>Mål og strategier .....  | 53        |
| 4.5.4    | Gamle tiltak i en ny organisasjon og motstand.....   | 57        |
| 4.6      | Deltagelse.....  | 59        |
| 4.6.1    | Opplevelser av lederrollen i forhold til prosesser som har som<br>Formål å øke tillit og legitimitet i organisasjonen..... | 59        |
| 4.6.2    | Suksessfaktorer for å sikre tillit og legitimitet.....   | 62        |
| 4.6.3    | Tiltak som iverksettes for å fremme tillit og legitimitet.....   | 63        |
| 4.7      | Oppsummering og problemstillinger.....   | 65        |
| 4.7.1    | Tidsperspektivet.....  | 65        |
| 4.7.2    | Funksjonsperspektivet.....   | 66        |
| 4.7.3    | Læringsperspektivet.....   | 66        |
| 4.7.4    | Det dynamisk perspektivet.....   | 67        |
| <b>5</b> | <b>Analyse.....</b>  | <b>68</b> |
| 5.1      | Legitimering av egen organisasjon.....   | 68        |
| 5.1.1    | Organisasjonsfaser.....  | 69        |
| 5.1.2    | Påvirkning fra indre kilder.....   | 70        |
| 5.1.3    | Påvirkning fra ytre kilder.....  | 71        |
| 5.1.4    | Den primære oppgave.....   | 72        |
| 5.1.5    | Funksjoner og roller.....  | 74        |
| 5.1.6    | Lederrollen som portvakt, innenriksminister og utenriksminister.....   | 76        |
| 5.2      | Læring, endring og utvikling .....   | 78        |
| 5.2.1    | Stabilisering av organisasjonen.....   | 79        |
| 5.2.2    | Utvikling av organisasjonen.....   | 81        |
| 5.2.3    | Endring av organisasjonen.....   | 84        |
| 5.3      | Relasjoner og tillit.....  | 86        |
| 5.3.1    | Nærhet og distanse.....  | 87        |
| 5.3.2    | Deltagelse og refleksjon.....  | 90        |
| 5.3.3    | Et åpnere barnevern.....   | 91        |
| <b>6</b> | <b>Oppsummering .....</b>  | <b>94</b> |
| 6.1      | Ulike perspektiv for å forstå prosesser som fører til tillit og legitimitet....  | 94        |
| 6.1.1    | Tidsperspektiv.....  | 94        |
| 6.1.2    | Funksjonsperspektiv.....   | 96        |
| 6.1.3    | Læringsperspektiv.....   | 98        |
| 6.1.4    | Dynamisk perspektiv.....   | 99        |
| 6.2      | Kan studien ha en overføringsverdi? .....  | 101       |
| 6.3      | Sluttord.....  | 104       |
|          | Litteraturliste .....  | 107       |

## Kap. 1 Innledning

Ideen til denne studien er nært knyttet til mine egne erfaringer og opplevelser som ansatt og leder av kommunale, fylkeskommunale, og i de siste år, statlige tiltak innen barnevernet. Jeg har mange ganger opplevd å møte mennesker som har hatt et svært negativt syn på barnevernet. Jeg møter også daglig mennesker som roser den innsats som er gjort av barnevernet. Det disse menneskene ofte har til felles er at de begrunner sine synspunkter og holdninger på relativt få erfaringer eller historier om hva barnevernet har utført. Når en holdning først er skapt kan det virke som den er styrende for hva slags informasjon vi som mennesker senere velger å lytte til for å underbygge våre synspunkt. Egen erfaring tilsier at det er en utfordring å endre på disse holdningene.

Som virksomhetsleder i et tiltak for barn, ungdom og deres familier er jeg daglig i kontakt med brukere av tjenestene, det kommunale barnevernet og en rekke samarbeidende instanser. Dette er skoler, barne- og ungdomspsykiatri (BUP), pedagogisk – psykologisk tjeneste (PPT), trygdekontor, leger og andre offentlige og private organisasjoner og enkeltpersoner som på ulike måter kan hjelpe våre brukere. I denne kontakten og i det arbeidet som mitt tiltak skal utføre, ser jeg et grunnleggende behov for at vi som en del av barnevernet, må ha *tillit og legitimitet* for å kunne gjøre arbeidet mest mulig effektivt. Vi er avhengig av ett tett samarbeid med systemene rundt oss. Barnevernet må være en del av et helhetlig hjelpeapparat og i samspill med samfunnet forøvrig.

Begrepene tillit og legitimitet er mye brukt i medias omtale av barnevernet, og ofte i negativ betydning (Stang 2007). De samme begrepene brukes mye av barnevernet selv når de skal beskrive sitt forhold til brukerne eller til sine samarbeidsparter. I denne sammenhengen blir begrepene brukt som forutsetninger for å lykkes i arbeidet. I denne studien vil jeg se nærmere på disse begrepene knyttet opp mot hvordan staten har valgt å organisere barnevernet.

### 1.1 Tema

Jeg ønsker å bruke begrepene tillit og legitimitet i en studie av hvordan ledere i en organisasjon, mer bestemt, Barne-, ungdom og familieetaten ”Bufetat”, møter de utfordringer det er å legitimere sin virksomhet. Jeg vil se nærmere på hvordan interne prosesser påvirker tillit og legitimitet blant ledere i organisasjonen, og om dette kan ha betydning for hvordan brukerne og samarbeidende instanser opplever barnevernet. Bufetat er en ung organisasjon

som av den grunn har spesielle utfordringer. Dette er en statlig organisasjon som består av tidligere fylkeskommunale barneverntiltak, fosterhjemskontor og familiekontorer med en helt ny organisatorisk overbygging. Jeg vil ikke omtale familievernkontorene men forholde meg til de delene av organisasjonen som omhandler barnevern.

Hvor mye tillit barnevernet som organisasjon trenger fra ulike grupper i samfunnet for å legitimere sin virksomhet og tiltak, bør være medvirkende for hvilke valg og i hvilken retning barnevernet ønsker å utvikle seg. Ulike holdninger til barnevernet i samfunnet, vil sannsynligvis påvirke hvordan organisasjonen og dens ledere kan eller bør møte ulike grupper for å drive best mulig påvirkning. I en undersøkelse ”Utvikling i holdninger til barnevernet” gjort av MMI (2006) hadde 23 % av befolkningen et godt inntrykk av barnevernet mens 31 % hadde et dårlig inntrykk. Tilsvarende tall fra 2003 var 18 % og 44 %. Hva som ligger bak holdningsendringene sier undersøkelsen ikke noe om, men det er nærliggende å tro at det kan knyttes mot fenomen som handler om tillit og legitimitet.

En person eller gruppe sin tillit til barnevernet kan være avhengig av hvilken grad de har kontakt med barnevernet og hvilke *informasjonskilder* de vil la seg påvirke av. Brukerne av tjenesten er de som står barnevernet nærmest. Brukergruppa sitt særpreg er at de har en direkte kontakt med barnevernet, en menneskelig kontakt som personifiserer barnevernet. Blant brukerne er det gjort flere undersøkelser på hvorvidt de er fornøyd med de tjenester de får og om de har tillit til barnevernet. I en undersøkelse fra 2002, gjort av Barnevernets utviklingscenter på vestlandet fant en at over 75 % av de som besvarte undersøkelsen var fornøyd eller svært fornøyd med den hjelp de hadde fått. I samme undersøkelse svarer 85 % at de har hatt en positiv oppleveling av kontakten med barnevernet. (Havnen 2003:30). Andre mindre undersøkelser på mer spesifikke tiltak viser den samme tendensen, nemlig at et stort flertall av brukerne er fornøyd med tiltakene de får og kontakten med barnevernet (Ogden 1994, Sandbæk 1995). De faktorene som trekkes fram som sentrale når brukerne vurderer tiltakene som bra, er:

- at foreldrene sin oppfatning av problemet og forslag til løsning blir tillagt stor vekt
- at foreldre blir trukket aktivt med i behandlingen
- at barns positive sider blir verdsatt
- positiv relasjon til saksbehandler (Sandbæk 2000)

Denne studien retter seg *ikke* mot hvordan brukerne opplever barnevernet. Den retter seg mot hvordan organisasjonen selv forstår og opplever indre omstillingsprosesser, og hvilken betydning dette i neste omgang kan ha for brukerne. Den er et forsøk på å forstå og forklare noen prosesser som skjer i en omorganisert organisasjon som blir satt sammen av gamle og nye enheter. Jeg er spesielt opptatt av hvordan lederne i organisasjonen opplever prosesser som kan være medvirkende til at den nye organisasjonen får legitimitet og tillit. Begrepene vil med andre ord bli brukt for å studere organisasjonsendringer, omstillingsprosesser og ledelses utfordringer som resultat av en statliggjøring av deler av barnevernet.

## **1.2 Temaets avgrensninger og definisjoner**

Når jeg i denne studien bruker begrepene *tillit og legitimitet* er det med bakgrunn i min hverdag der begrepene er sentrale for å forstå prosesser som fører til utvikling og endring. I terapi eller behandling er begrepene knyttet til pedagogiske og psykologiske fenomen som beskriver forholdene mellom bruker og behandler. Forskning peker på betydningen av en god relasjon basert på tillit og troverdighet mellom bruker og behandler. Dette vil jeg ikke gå nærmere inn på i denne studien. Jeg vil bruke begrepene i en analyse, der jeg ønsker å forstå prosesser i en organisasjon som består av individer og grupper på ulike nivå, og samspillet mellom disse.

Tillit og legitimitet vil i denne studien være begrep som beskriver verdier som organisasjonen er opptatt av. Begrepet tillit beskriver forholdet eller relasjonene mellom individer og grupper i organisasjonen, og mellom individer og grupper i og utenfor organisasjonen. Et synonym er ”å stole på”. Begrepet legitimitet beskriver individer eller grupper sitt behov for å få aksept, få godkjent sine mål, rettfærdiggjort sine handlinger, eller en form for berettigelse. I organisasjonssammenheng vil begrepet ofte knyttes til prosesser som er med på å gi organisasjonen en eksistensberettigelse. En organisasjon uten legitimitet kan med andre ord legges ned da den ikke tjener noen hensikt.

Begrepet legitimitet blir i min forståelse overordnet begrepet tillit dersom en kan sette disse begrepene inn i et verdi hierarki. Samtidig er begrepene i mange sammenhenger gjensidig avhengige av hverandre. Tillit kan være en viktig faktor for å få legitimitet. Tilsvarende kan en si at et forhold som har legitimitet ofte er preget av tillit. Det kan dessuten være vanskelig å få tillit uten at et forhold har legitimitet. Hvis målet er å få legitimitet kan et av virkemidlene være å øke tilliten. Denne studien vil også søke etter andre begrep eller verdier som kan være



med å fremme legitimitet. Begrepene vil bli tydeliggjort gjennom syv ledes forståelse og bruk av begrepene knyttet til egen organisasjon. Utviklingen for å fremme tillit og legitimitet vil jeg se på som prosesser, der mål, gjennomføring og resultat er viktige elementer.

Når jeg i studien bruker begrepet *statliggjøring*, er det knyttet til en trend der ansvaret for en rekke offentlige tjenester er blitt overført fra kommune eller fylkeskommune til stat. Både helsereformen og omorganiseringen i barnevernet er knyttet til et ideologisk eller politisk ønske om å gi hele landets befolkning et likeverdig tilbud av tjenester. Samtidig er det ønskelig med effektivisering og økonomisk kontroll av de tjenester som skal tilbys. En trend som statliggjøring, kan knyttes opp mot en ideologisk plattform som kommer til uttrykk i eksempelvis New Public Management, (NPM). Dette kan defineres som en modernisering av offentlig sektor, der en rekke verdier og prinsipper er hentet fra privat næringsliv og tilpasset offentlige tjenester. Sentrale begreper i NPM er: frie valg av tjenester for forbruker, brukermedvirkning, markeder og kvasimarkeder, produktivitet og effektivitet, rammebudsjett, desentralisering, resultatvurdering, kvalitetsmåling og imitering. Busch m.fl.(2003:13).

Jeg har valgt å ikke gjøre NPM til noen hovedsak i min analyse, men ideene blir liggende der som et bakteppe. En statliggjøring vil i mitt perspektiv innebære en omstilling eller omorganisering til statlig styring, som påvirker organisasjonen og lederne i organisasjonen.

### **1.3 Temaets relevans og problemstillinger**

Fra og med januar 2004 ble mitt tiltak en del av det nye statlige barnevernet. Det ble opprettet en ny statlig organisasjon der samtlige tidligere fylkeskommunale tiltak innen barnevern og familievern ble en enhet under et nyopprettet "Barne-, - ungdoms- og familie direktorat" (Bufdir.). Deler av administrasjonen ble lagt til 5 regionale kontor med ansvar for drift av tiltakene og fagteamene (Bufetat.). Figur 7 s.40.

I prosessen mot en statliggjøring av det fylkeskommunale barnevernet ble det fra statlig hold foretatt en utredning NOU 2000:12 (Befringutvalget sin innstilling til Barnevernet i Norge, tilstandsvurderinger, nye perspektiv og forslag til reformer). Denne ble fulgt opp med St meld 40, 2001-2002 (Om barne- og ungdomsvernet). I kjølvannet av disse rapportene ble det diskusjoner om organisering av det framtidige barnevernet. Konklusjon om videre organisering ble framlagt som Ot. prp. Nr 9, 2002-2003 (Om barnevernet og ungdomsvernet). Denne konkluderer med en statlig overtagelse fra 01.01.04.

I forarbeidet til den nye organisasjonen ble det blant annet pekt på viktigheten av å bedre barnevernets *tillit og legitimitet* i befolkningen både generelt og mer spesielt i forhold til samarbeidende instanser. Dette har jeg forstått skulle skje gjennom satsning på kommunikasjons-/informasjonsarbeid, større åpenhet og økt effektivitet (bedre kvalitet og mer kontroll på ressursbruken). Det var også uttalt at den nye organisasjonen ville satse mer på forskning og utviklingsarbeid og det skulle være felles mål for hele landet. (Ot.prp. nr 9 2002-2003 )

I den nasjonale virksomhetsplanen for 2005 er det gjennom fem hovedmål lagt føringer for fagområdet barnevern. Disse målene bygger på overordnede føringer i St.prp.1 (2004-2005) og barne- og familiedepartementets Strategidokument (Rundskriv Q19/2003). Hovedmålene tar blant annet opp i seg de presenterte satsningsområdene: informasjon, bedre kvalitet, større effektivitet og utviklingsarbeid. Blant annet lyder hovedmål 3 som følger ” *Et barnevern som er godt kjent blant brukerne, samarbeidspartnere og allmennheten*”. (Virksomhetsplan 2005). Slik jeg tolker denne målsettingen er det et ønske om å drive informasjonsretta arbeid for å synliggjøre barnevernet. Gjennom informasjon og åpenhet skal barnevernet i samarbeid med brukere, samarbeidende instanser og samfunnet forøvrig gjøres mer effektivt og funksjonelt.

Et spørsmål er om statliggjøring av barnevernet gjør det lettere å nå disse målene, og om en gjennom en statlig organisering kan oppnå resultater og endringer som fylkeskommunene ikke klarte. Ressursene, økonomi og kompetanse, er i utgangspunktet det samme etter omorganiseringen. Kostnadene til drift av barnevernet skal ikke økes vesentlig. Med andre ord er det organiseringen, prioriteringer og prosesser i det nye statlige barnevernet som skal gi resultater. Å legitimere barnevernet handler i dette perspektivet om både politisk og administrativ forankring av arbeidsoppgaver på vegne av samfunnet. Forutsetningen er at organisasjonen forholder seg til økonomiske rammer og ressurser.

Min studie retter seg mot hvordan organisasjonen selv opplever tillit og legitimitet som en del av organisasjonens grunnlag for å utøve forventede og pålagte tjenester. Studien tar derfor utgangspunkt i syv ledes syn på egen organisering og opplevelse av tillit og legitimitet internt i organisasjonen.

Min overordna problemstilling vil med dette som bakgrunn være:

**På hvilken måte opplever ledere at statliggjøring av barnevernet påvirker tillit og legitimitet i organisasjonen?**

Denne overordna problemstillingen er formulert og delt opp i to del problemstillinger:

- **På hvilken måte påvirker tillit og legitimitet i en organisasjon forholdet til brukerne og samarbeidende instanser?**
- **På hvilken måte blir lederrollen påvirket av omstillingsprosesser i forbindelse med statliggjøring?**

### **1.3 Oppgavens oppbygging**

I kapittel 2 ”Teorigrunnlag” skisserer jeg tre teoretisk innfallsvinkler som kan skape grunnlag for å analysere mine problemstillinger. Den første synliggjør gjennom organisasjonsfaser hvordan organisasjonen gjennom vekst og utvikling går gjennom ulike faser med ulike behov, utfordringer og risikomomenter. Fasene beskriver ulike behov for funksjoner, ledelse og roller som knytter seg til Strand (2003) sin PAIE modell. Hvordan organisasjonen utvikler seg gjennom å strukturere og fordele disse funksjonene og rollene vil påvirke organisasjonens *legitimitet og tillit*. Sentrale begrep her vil være organisasjonsfaser, funksjon og rolle.

Det andre perspektivet er knyttet til læring i organisasjonen. Sentralt står en modell utviklet av Glosvik (2000) der han bruker Scott (1995) sin modell om institusjonelle perspektiv og knytter denne med Bateson(1972) sine begrep om læring på ulike nivå. Denne modellen kan være med å synliggjøre kompleksiteten og utfordringene som ligger i å være en lærende organisasjon. Modellen er ment å synliggjøre paradokset i at læring fordrer både *endring og stabilitet* samtidig, og omfatter både *individ-* og *organisasjonsnivå*. Samtidig som modellen beskriver læring på ulike nivå beskriver den tre ulike læringsprosesser. Disse ulike prosessene oppfatter jeg som sentrale når en skal forstå hva som skjer når en organisasjon jobber mot å få *tillit og legitimitet*. Sentrale begrep er her endring og stabilitet, regulerende system, normative system og kognitive bilder, kultur, sosiale strukturer og rutiner.

Det tredje perspektivet er opptatt av at organisasjoner er i utvikling og endring i en ny tid. Bastøe, Dahl og Larsen (2002), beskriver en proaktiv organisasjonsforståelse der de beskriver kjennetegnene ved en slik organisasjon. Dette blir gjort ved bruk av begrepene: - tydeliggjøring av primæroppgavene, - systemorientering, - bevist utvikling og endring, -

hensiktsmessige strukturer og refleksjon. Disse egenskapene kan lede inn mot forståelsen av en organisasjonskultur der en har fokus på prosesser som fører til legitimitet og tillit. Sentrale begrep her er kultur, primæroppgaver, systemorientering, utvikling og endring, strukturer, refleksjon og dialog.

**I kapittel 3 ” Metodisk tilnærming”**, gjør jeg rede for oppgavens undersøkelsesdesign. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming i en Hermeneutisk tradisjon. Metoden jeg har valgt er å bruke et åpent intervju. Dette er en metode som skaper åpning for refleksjon og dialog med respondenten om de tema og spørsmål jeg har valgt ut. Jeg beskriver de metodiske problemstillinger som er knyttet til denne metoden, forberedelser, utvalg og gjennomføring. Videre gjør jeg rede for hvordan materialet er behandlet og analysert. Da denne studien er knyttet til egen organisasjon har jeg sett det hensiktsmessig å si noe om fordeler og bakdeler ved dette. Erfaringer jeg har gjort meg underveis i denne studien blir presentert og drøftet. Avslutningsvis drøfter jeg spørsmål knyttet til oppgavens validitet og reliabilitet.

**I kapittel 4 ”Empiri”** presenterer jeg funnene som er gjort gjennom det kvalitative intervju. Dataen er systematisert og presentert under fire tema. Disse er:

- Tema 1. Forståelse av begrepene tillit og legitimitet
- Tema 2. Bakgrunn for reformen, var tillit og legitimitet faktorer av betydning
- Tema 3. Opplevelser av utvikling og endring etter omorganisering, som påvirker tillit og legitimitet
- Tema 4. Deltagelse i prosesser som skaper tillit og legitimitet, lederrollen

Innledningsvis i dette kapitlet vil jeg også presentere organisasjonen BUFetat. Dette for å tydeliggjøre kompleksiteten i denne organisasjonen og for å klargjøre hvilke del av organisasjonen jeg faktisk har studert.

**I kapittel 5 ”Analyse”** drøfter jeg funn i empiri delen sett i lys av teorigrunnlaget. Dette er et forsøk på å skape et bilde og en helhetlig forståelse av ulike prosesser, som danner grunnlag for legitimitet og tillit i organisasjonen.

**I kapittel 6 Oppsummering**, gjør jeg et forsøk på å trekke trådene sammen, og gi et mulig bidrag til handlingsrettede problemstillinger.

## **Kap 2 Teorigrunnlag**

Bufetat er en ny organisasjon satt sammen av både gamle og nye enheter. Dette er en kompleks byråkratisk organisasjon der det vil være mange parallelle prosesser på ulike nivåer, mellom nivåene og innenfor de enkelte enheter. For å forstå hva disse prosessene gjør med organisasjonen i forhold til å skape tillit og legitimitet vil jeg presentere noen teoretiske modeller som grunnlag for videre analyse av den empiri som blir presentert i dette studiet

### **2.1 Utvikling av organisasjon og ledelse**

For å beskrive og forklare en organisasjon sin utvikling ser jeg det som funksjonelt og knytte dette til tid, nåtid, fortid og framtid. På denne måten kan en beskrive organisasjonens liv og utvikling i ulike faser (Strand 2003). Skal en organisasjon utvikles gjennom de ulike fasene kreves det kunnskap om organisasjonens behov og oppgaver og det kreves ledelse. Jeg vil se nærmere på lederens roller og funksjoner og knytte dette til PAIE modellen (Strand 2003).

#### **2.1.1 Organisasjonsfaser**

Hvordan organisasjonen utvikler seg vil i følge Strand (2003:236) blant annet være knyttet til grunnleggingsfasen. Videre påpeker han at typiske tilstander har en tendens til å etterfølge hverandre. Overgangene mellom fasene vil kunne representere kritiske faser og det vil innenfor hver fase være flere mulige former for vekst som kan føre til fornyelse eller motstand mot forandring. Innenfor fasene vil det være knyttet ulike ledelsesutfordringer og ledelsesorienteringer. En og samme organisasjon kan være i ulike faser. Dette blir synliggjort i tabell nr 1.

Denne tabellen vil være hensiktsmessig i den forstand at organisasjonen kan plassere seg på en tidsakse der en kan definere hvor en til enhver tid befinner seg og hvilke utfordringer en står ovenfor. Jeg tolker Strand dit at det er nødvendig å tilpasse lederroller og funksjoner avhengig av hvilken fase organisasjonen er i. I komplekse organisasjoner, der ulike nivåer eller enheter befinner seg i ulike faser, er det viktig å tydeliggjøre disse forskjellene fordi nivåene og enhetene gjensidig påvirker hverandre. En organisasjon må derfor både ha tålmodighet ovenfor enkelte enheter slik at faser ikke blir forsert og samtidig stille krav til andre enheter om utvikling og fornyelse slik at en hindrer stagnasjon. Spesielt er lederfunksjonen viktig for å fremme vekst og utvikling, type ledelse og hva leder skal ha fokus på vil være forskjellig avhengig av fase.

**Tabell 1: Organisasjonsfaser**

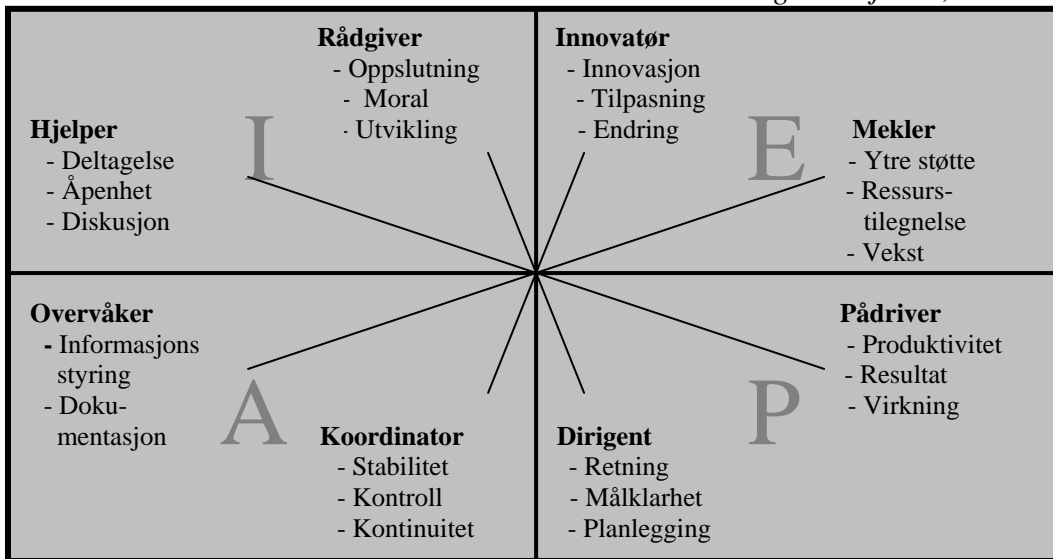
| <b>MULIGE FASER</b>                | <b>ORGANISASJON</b>   | <b>LEDELSE</b>                | <b>EFFEKTIVITETS KRITERIUM</b>   | <b>RISIKO-MOMENTER</b>   |
|------------------------------------|---|-------------------------------|--|--|
| <b>1. Fødsel</b>                   | - Aktivitet for å realisere ide, finne nisje, få aksept   | - Entreprenør                 | - Ytre aksept<br>- Vekst   | - Utholde usikkerhet?<br>- Bygge opp momentum                          |
| <b>2. Fotfeste</b>                 | - Noen grep og rutiner, sikre ressurser<br>- Enkel, uformell  | - Entreprenør og integrator   | - Felles forståelse, oppslutning, innsats, vekst   | - Tidspress<br>- Personifisering<br>- Overstrekkning                   |
| <b>3. Kontroll og modning</b>      | - Etablering av prosedyrer og kontrollsystem<br>- Effektivitetsmåling<br>- Formalisering på grunnlag av erfaring og analyse<br>- Byråkratiske elementer | - Produsent og administrator  | - Stabil måloppnåelse og resultat<br>- Færre feil  | - Delegering med arbeidsdeling og koordineringsproblemer               |
| <b>4. Byråkrati og aristokrati</b> | - Sterkt formalisert, preget av erfaringer og vaner   | - Administrator og integrator | - Vekt på hvordan ting gjøres heller enn hvorfor<br>- Lojalitet og konformitet<br>- Unngå feil<br>- Tilfredsstillende hovedinteressenter | - Fornyelse<br>- Informasjon om mistilpassning<br>- Lederkonservatisme |
| <b>5. Fornyelse eller ?</b>        | - Nye enheter og virksomhetsområder<br>- Desentralisering og sentral planlegging  | - Entreprenør og produsent    | - Oppgjør med ufruktbare arbeidsmåter<br>- Tilfredsstillende nye interessenter   | - Oppløsning<br>- Mangel på oversikt og strategi                       |

(Strand 2003: 237)

### 2.1.2 Roller og funksjoner

Ulike lederroller kommer tydelig fram i følgende tabell nr. 2, der Strand trekker fram hva ledere kan bidra med i organisasjonen. Denne bygger på PAIE modellen.

**Tabell 2:** Fire områder der ledere kan bidra med noe i organisasjonen, Roller.



(Strand 2003:426).

Innen alle organisasjoner er det ulike oppgaver som skal utføres og roller som skal fylles. Strand (2003) definerer dette som ulike funksjoner som ledelse kan måles mot, og deler disse inn i fire funksjonelle områder. Bokstavene PAIE står for hver av disse funksjonene. P står for produsentfunksjon, A står for administratorfunksjon, I står for integratorfunksjon og E står for entreprenørfunksjon. Disse funksjonene må ivaretaes i alle organisasjoner men kan være ulikt vektlagt. Dette kan være avhengig av hva slags type oppgaver organisasjon har, hva slags fase organisasjonen er i, hva slags utfordringer organisasjonen står ovenfor osv. Funksjonene vil i en organisasjon bli ivaretatt gjennom strukturer og roller. Som oftest vil det være lederen eller en leder gruppe som har ansvar for alle funksjonene. For å ivareta de ulike funksjonene må ledelsen velge mellom ulike ledelsesteknikker og handlingsstrategier. En leder vil ha flere roller og funksjoner samtidig, det vil allikevel være forskjell på hvor framtrædende disse rollene og funksjonene er, avhengig av hvor i organisasjonens hierarki en befinner seg og hva slags organisasjon lederen er en del av.

Når jeg ser disse to modellene i sammenheng vil det være ulike utfordringer knyttet til lederrollen i ulike faser. Dette vil også gjelde i forhold til hva som vektlegges for å skape legitimitet og for å bygge opp tillit. Fase 2 "fotfeste" som krever at leder har fokus mot interne prosesser og krever en ledelsesfunksjon som integrator for å ivareta hjelper og rådgiverrollen vil fordre at det er tillit mellom aktørene. Likeledes vil det i fase 1 "fødsel" være viktig å ivareta entreprenør funksjonen som mekler og innovatør for å skape legitimitet for organisasjonens grunnlag og berettigelse. Dette vil gjelde både internt og eksternt.

I fase 5 "fornyelse eller?" kan legitimeringsgrunnlaget, som følge av endringer i samfunnet eller markedet, eller på grunn av store omorganiseringer i organisasjonen bli borte eller endres. Strand (2003:248), peker spesielt på byråkратиets manglende evne til å endre seg i takt med at rasjonale for organisasjonen er i ferd med å forsvinne. Dette er ofte organisasjoner som har generelt høy legitimitet, med stor evne til å beskytte seg og rettferdiggjøre seg. Når endringer skjer vil ledere i disse organisasjonene fort miste oversikt da regler, vaner og rutiner er uoversiktlige og informasjon blir silt i systemet og rekker i liten grad fram til toppen. I tillegg er det ofte formalisert og regulert kontakt med omverdenen, og en oppsøker ikke problemskapende eller nyskapende kilder for informasjon. Resultatet kan bli at en ikke har et realistisk bilde av egen organisasjon. Lederrollen som innovatør vil i slike tilfelle være avgjørende for å sikre at organisasjonen kan endre og tilpasse seg et nytt marked og for å sikre ytre støtte og legitimitet.

Hvilke lederroller og funksjoner som bør prioriteres er avhengig av hvor i organisasjonen leder befinner seg og i hvilke fase enheten som ledes er. Dette innebærer, slik jeg tolker Strand, at ledelse må være dynamisk i den forstand at en leder må være i stand til å endre strategier og roller avhengig av de behov enheten står ovenfor og hvilke oppgaver som skal løses. I en stor organisasjon med flere nivåer vil det måtte være en arbeidsdeling som innebærer at toppledelse, mellomledelse og arbeidsledelse samlet utøver den totale ledelse og at denne er komplementær. Dette kan innebære at produsent- og administrasjonsfunksjonen hovedsakelig blir ivaretatt på et nivå i organisasjonen mens integrator og entreprenør funksjonen best ivaretaes på et annet nivå. Avhengighetsforholdet mellom nivåene og funksjonene må sees i sammenheng med hvilken myndighet som er delegert og hvilke kontrollrutiner som gjelder. Informasjon, kommunikasjon og opplevelse av nærhet eller distanse til beslutninger vil være sentrale tema når en skal vurdere om det er tillit og legitimitet i organisasjonen.

## **2.2 Læring i organisasjonen**

For å kunne forstå hva som skjer når en organisasjon endres eller utvikler seg vil jeg bruke begrepet læring i organisasjonen. Læring i organisasjonen skjer både bevist og ubevist og det vil alltid være prosesser i en organisasjon som fremmer læring. Utfordringen vil være å styre disse læringsprosessene og være dem bevist for å kunne sette mål og nå dem. I denne sammenheng vil jeg bruke begrep om læring på 1. – 2. og 3. ordens nivå (Bateson 1972). Videre vil jeg knytte læring på ulike nivå opp mot institusjonell teori (Glosvik 2002), der



organisasjonen blir sett på som regulerende system, normative fellesskap og kognitive bilder (Scott 1995:57)

### **2.2.1 Læring på ulik nivå**

Alle som skal jobbe i en organisasjon må sette seg inn i de rutiner, strukturer og metoder som er bestemt skal brukes i organisasjonen. De må kjenne igjen handlinger som utløser spesielle reaksjoner. Dette handler om de grunnleggende forutsetningene for at vi som organisasjon skal kunne jobbe sammen om felles mål. Dette er læring av første orden. (Bateson 1972)

Vi er i stand til å lære for de det enkelte individ gjør seg erfaringer, tilegner seg ny kunnskap og formidler dette internt i institusjonen slik at andre kan ta del i denne nye kunnskapen. Som ledere har vi en viktig oppgave i å legge til rette for at denne nye kunnskapen blir alle til del dersom den er ønsket og i tråd med de mål som er satt for vårt arbeid. Først når alle er fortrolige med å aksepterer den nye kunnskapen og videre tar den i bruk, kan vi si at organisasjonen har lært noe nytt. Argyris og Schön beskriver organisasjonslæring omtrent som dette. Jeg tolker dem dit hen at det er først når ny teori er omgjort til praksis at organisasjonslæring har funnet sted. "theory-in-use". (Argyris og Schön 1996)

Mitt poeng er at organisasjonen ikke kan lære før individene i organisasjonen har lært. Ofte handler slik læring om å tilegne seg nye metoder som er dokumentert å ha en effekt på den målgruppen vi jobber med, *imitering* (Røvik 1998:139). Dette er en form for instrumentell læring med formål å gjøre en bedre jobb og oppnå bedre resultater. Denne læringen skaper ikke endringer på våre mål, men gjør det lettere å nå dem. Vi endrer ikke på grunnleggende holdninger, etiske prinsipp eller normer. Dette er endringer vi gjør fordi vi har erfart eller andre har erfart at noe kan gjøres bedre og mer effektivt. Denne form for erfaringslæring er i samsvar med det som kalles for andre ordens læring (Bateson 1972)

Når vi opplever at instrumentene/metodene ikke virker, er det for oss naturlig å evaluere tiltaket ved å stille spørsmål av typen: - er det metodene eller andre faktorer det er noe galt med, er det vi som gjør noe feil, eller er det brukeren som ikke vil lære? Ofte ligger svarene i hva slags relasjoner som metodene skaper mellom bruker og oss, eller i hva slags læringsvilkår (Nonaka -94) som er til stede. Klarer vi ikke å skape tillit mellom bruker og terapeut er det ofte vanskelig å få ønskede resultater. Motstand hos bruker kan være resultat av at vi ikke har lagt forholdene til rette for at akkurat den brukeren lærer tillit til oss. Det kan

også være at vi ikke har gitt brukeren mulighet til å vise oss tillit, tro på at brukeren kan nyttegjøre seg det vi tilbyr osv.

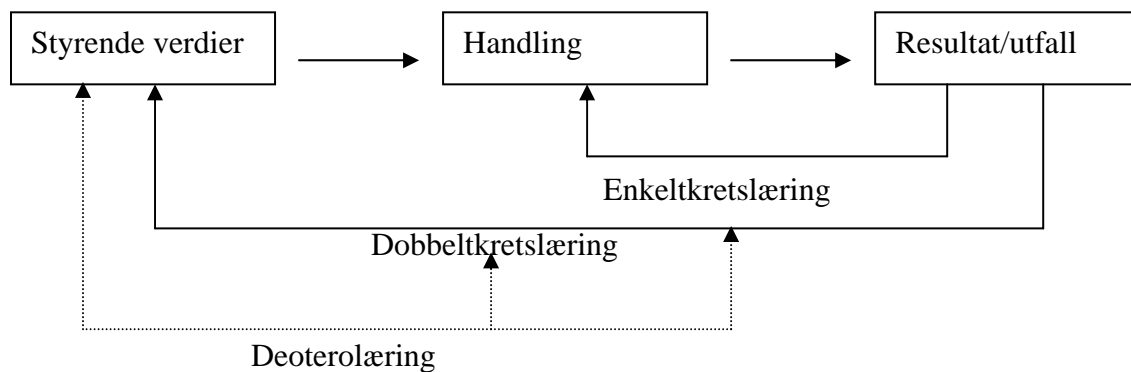
Hvis vi etter å ha endret på metoden, læringsvilkårene (rammene), eller vi har klart å skape en god relasjon men fortsatt ikke får ønskede resultater, kan vi stille spørsmål om målene er gale. Har vi forstått problemene som brukeren har feil, har vi med bakgrunn i oppdraget sett vekk fra indre eller ytre faktorer/vilkår som gjør det umulig å nå målene. Eller er det vår tolkning av årsakssammenheng som er gal. Et eksempel kan være at det flytter inn en ungdom på institusjonen med store atferdsproblemer, vedkommende blir beskrevet som kriminell, han stjeler og ruser seg på alkohol. Vi fokuserer våre metoder på å nå et mål om å hjelpe ungdommen med å slutte å stjele og ruse seg. På institusjonen endres denne atferden fort og vi opplever at problemet er løst. Ungdommen flytter hjem og vi får tilbakemelding på at han stjeler og ruser seg mer enn tidligere. Det er ønskelig at ungdommen flytter tilbake på institusjonen. Med bakgrunn i den erfaringen som ble gjort ved forrige plassering om at den uønskede atferden forsvant når ungdommen flyttet på institusjonen, men tiltok når han flyttet hjem, stiller vi spørsmål om målet om å hjelpe han på institusjon er feil. Kan det være andre faktorer i ungdommens liv som det er viktigere å skape endringer i forhold til, og er det kanskje bedre å drive dette arbeidet i hjemmet der gutten bor. Fortsettelsen kan være at vi må legge bort våre verktøy basert på vår rolle som terapeut og spesialist på institusjon. Det kan være at det er foreldrene som skal settes i rollen som spesialist på sin egen sønn og at det er gjennom endringer i systemet rundt familien at kjernen til løsninger på det egentlige problemet finnes.

I dette eksemplet er det mitt poeng å få fram at målet og midlene/metodene som brukes ofte er basert på holdninger og erfaringer som ligger nedfelt i organisasjonen. Dette kan være holdningen om at det best å plassere ungdom med store atferdsproblem i institusjon eller at ungdom med denne type problem ikke kan bo hjemme fordi foreldrene ikke kan passe på eller yte god nok omsorg. Vi gir ikke foreldrene nødvendig tillit.

Hvis erfaringene i en slik sak lærte oss at vi må endre holdning og verdier på hva som kan hjelpe ungdom med denne type problemer og endrer handlingsstrategi som en konsekvens, vil dette være det (Bateson 1972) kaller læring av tredje orden. Både Bateson og Argyris og Schøn (1996) bruker også begrepet *Deoterolæring*. "Læring om læringa selv". Begrepet er både knyttet til læring av andre og tredje orden. Dette handler om bevissthet rundt

læringsprosessen som ligger i å se metoden eller handlingen opp mot resultatet og vurdere resultatet opp mot de grunnleggende ideer, holdninger og verdier som igjen styrer valget av nye metoder. Argyris og Schön bruker også dette begrepet i sin modell om enkel- og dobbelkrets læring. De beskriver deoterolæring som læring om hva som hindrer eller fremmer enkeltkretslæring eller dobbelkretslæring. Dette handler om læringssystemene som ligger i organisasjonens struktur og hvordan disse kan endres, og hvordan den enkelte i organisasjonen kan påvirke denne endringen.

**Tabell 3:** *Modell dobbelt - enkelt krets læring*



(Argyris og Schön 1996)

### 2.2.2 Institusjonell teori og læring

Institusjonelle pilarer er en måte å forstå hva som opprettholder en organisasjon. Scott (1995) presenterer tre pilarer, den regulerende, den normativ og den kognitive og har i en modell synliggjort hva som er kunnskapsbærere i organisasjonen sitt minne. Fenomen han mener opprettholder kunnskapen knytter han til kultur, sosiale strukturer og rutiner.

Med begrepet kultur legger han vekt på ulike grunnleggende mønstre som kjennetegner den enkelte institusjon. I den regulerende pilar vektlegges lover og regler som er kjent av alle. I den normativ pilar legger han vekt på de verdier og forventninger som er grunnleggende for institusjonen. Under den kognitive pilar legger han vekt på bilder, kategorier eller typologier som gjør det mulig å forstå eller tolke egne eller andres handlinger.

**Tabell 4:** Hva holder på kunnskapen i organisasjonen

|  |                           | Pilarer i institusjonell teori           |                                 |  |
|--|---------------------------|--|---------------------------------|--|
|  |                           | Regulerende                              | Normative                       | Kognitive  |
| <b>Kunnskapsbærere</b><br><br><b>i organisasjons-</b><br><br><b>minnet</b> | <i>Kulturer</i>           | Regler, lover                            | Verdier,<br>Forventninger       | Kategorier<br>Typologier                         |
|  | <i>Sosiale strukturer</i> | Styringssystem<br>Maktrelasjoner         | Regime,<br>Autoritetssystem     | Strukturell<br>likhet,<br>Identiteter            |
|  | Rutiner                   | Protokoller,<br>Standard -<br>prosedyrer | Konformitet,<br>Plikthandlinger | Standard<br>Handlingspro-<br>gram,<br>Manuskript |

(Glosvik, 2002:10 etter Scott 1995:57)

Begrepet sosiale strukturer gjenspeiler hvordan institusjonen er bundet sammen som et nettverk og de relasjoner som er mellom de ansatte i institusjonen. Den regulerende pilar sier noe om de formelle relasjonene som er mellom ledere og ansatte og mellom ulike grupper ansatte, om hvordan makt er fordelt og styrt. Den normative pilar sier noe om det mer uformelle maktsystem og roller, og hvordan disse utøves. Den kognitive pilar legger grunnlag for å skape bilder som gjør det mulig å identifisere og sammenligne seg med andre internt eller eksternt.

Med begrepet rutiner legges det vekt på de handlinger som gjentar seg på bakgrunn av hva som er den primære oppgave i institusjonen. Under den regulerende pilar er det standard prosedyrer eller retningslinjer som gjelder i ulike situasjoner. I den normative pilar legger han vekt på den enkelte sitt handlingsmønster når ulike situasjoner oppstår, hvordan den enkelte skal opptre og forholde seg til situasjonen med plikthandlinger eller konformitet. Dette kan være styrt av faglige eller etiske standarder. Under den kognitive pilar trekkes fram de bilder den enkelte har om hva som er forventet av handling i ulike situasjoner, gjerne etter standard manualer eller manuskript som blir forventet brukt.

Glosvik (2003:11) oppsummerer at denne modellen gir grunnlag for å si at hver pilar gir ulike ideer om hva som holder på læring, og at det ligger oppfatninger om ulike læringsprosesser i den enkelte pilar. I den regulerende pilar vil en kunne trekke fram belønning og straff som et læringsteoretisk virkemiddel, i den normative pilar vil sosialisering og trening i et fellesskap

stå sentralt og i den kognitive pilar vil en kunne snakke om kopiering og imitering som eksempler på læring. Han påpeker også at de ulike pilarene retter seg mot ulike organisatoriske nivå. Den regulerende pilar framhever *organisasjonen* uavhengig av individene, den normative pilar framhever *gruppeprosesser* mens den kognitive pilar framhever *individene*. Dette gir muligheten for å snakke om at organisasjonen lærer på ulike nivåer. Det gir mening å snakke om at organisasjonen har lært på et organisasjonsnivå gjennom regler, på et gruppenivå gjennom normer eller på et individnivå gjennom kognitive kategorier eller typologier.

### 2.2.3 Institusjonell teori og læring på ulike nivå

Institusjonell teori gir først og fremst et bilde av læringsresultat. Organisasjonen vil gjennom første ordens læring opprettholde denne kunnskapen. Dette gir stabilitet og vi kan snakke om et null nivå. Læring av andre og tredje orden vil utfordre denne stabiliteten og tilføre ny kunnskap. Det som var læring av andre og tredje orden i går er nullnivået i dag.

Glosvik (2002:13) viser ved hjelp av en tabell hvordan vi ved hjelp av de tre læringsnivåene kan klassifisere ulike typer læringsprosesser sett i lys av den institusjonelle tilnærmingen til å forklare organisasjoner som regulerende system, normative felleskap eller kognitive bilder. Han viser med denne modellen hvordan ulike læringsprosesser på ulike læringsnivå er med på å stabilisere, holde ved like eller endre organisasjonen.

**Tabell 5:** *Læringsnivå og institusjonalisering*

|   |                               | Ulike teoretiske perspektiv innen institusjonell teori som ser på organisasjoner som: |  |                                      |
|---|-------------------------------|---|--|--------------------------------------|
|   |                               | <i>Regulerende system</i>   | <i>Normative fellesskap</i>                  | <i>Kognitive bilder</i>              |
| Eksempler på institusjonelle strukturer |                               | Regler, lover, styringssystem   | Forventninger, formelle/uformelle standarder | Kategorier, identiteter, typologier  |
| <i>Første ordens læring</i>             | <i>Stabiliserer gjennom</i>   | Opplæring - trening   | Sosialisering – sertifisering                | Overtakelse - akseptering            |
| <i>Andre ordens læring</i>              | <i>Holde ved like gjennom</i> | Erfaring – eksperimentering   | Tilbakemelding – tilpassing                  | Verdiavklaring – kopiering/imitasjon |
| <i>Tredje ordens læring</i>             | <i>Endrer gjennom</i>         | Restrukturering – omorganisering  | Verdiutvikling – kulturendring               | Konseptualisering - konstituering    |

(Glosvik, 2002:13)

Første ordens læring har som formål å stabilisere organisasjonen. I forhold til pilaren, regulerende system, innebærer det at ansatte blir lært opp og trent i de metoder, rutiner og strukturer som den enkelte institusjon har definert som sin kunnskapsbase. Under pilaren normative fellesskap handler det om at ansatte tilegner seg de normer og forventninger som er knyttet til kulturen på arbeidsplassen og til den stillingen en skal ivareta. Dette kan skje både bevist og ubevist gjennom formelle eller uformelle kanaler. Under kognitive bilder kan en tenke seg at en ansatt adopterer og aksepterer det bilde som offisielt eller uoffisielt institusjonen selv eller andre har av den rollen en skal fylle. Som ansatt aksepteres medlemskapet i organisasjonen noe som skaper identitet eller en velger å trekke seg.

Andre ordens læring skal holde organisasjonen ved like. Det innebærer at arbeidsmetoder stadig skal forbedres og gjøres mer effektive for å nå institusjonens mål. Gjennom den regulerende pilar sikres dette gjennom stadig eksperimentering, prøving og feiling. Gjennom kontakt med brukere, ledelse og samarbeidende parter velges og forkastes metoder for å forbedre produktet. Den normative pilaren rommer de læringsprosesser som fremmer nye holdninger og endringer i atferdsmønstre ovenfor brukere, kunder og samarbeidsparter. Interne verdier prøves ut mot eksterne verdier og endres ved behov. De kognitive bildene vil gjennom andre ordens læring først og fremst endre seg gjennom individuelle betraktninger av de endringer som ellers finner sted i organisasjonen. Hva betyr dette for meg? Kan jeg akseptere og forstå dette på en annen måte? Dersom en velger å akseptere endringer, endrer også det kognitive bildet seg.

Tredje ordens læring er knyttet til endring av organisasjonen. Den vanligste form for læring av tredje orden skjer gjennom omorganiseringer og restruktureringer. Dette kommer inn under den regulerende pilar. Ofte vil en slik læring være ubevist og skje over et lengre tidsrom. Systematisk evaluering og bevisstgjøring om læring av andre orden vil også kunne medføre ny læring av tredje orden ved kopiering og imitasjon. Den konkrete læring vil som regel kunne sees best i ettertid. Dersom denne læringa finner sted og får betydning i form av endring eller utvikling av de grunnleggende verdiene, normene og kulturen organisasjonen er bygd opp rundt, vil dette falle inn under den normative pilaren. Tredje ordens læring med betydning for de kognitive bildene kan sees på som læring der forholdet (relasjonen) mellom individene i en institusjon endres i forhold til andre institusjoner eller i samspeillet mellom institusjon og brukergrupper. Relasjonen mellom individene får ett nytt innhold, en ny verdi eller rollene blir dramatisk endret. Et eksempel kan være som tidligere beskrevet i kap. 2.2.1

s.18, at synet på seg selv som spesialist blir omgjort til en hjelperrolle der den andre part er spesialisten. Det blir konstituert et nytt syn på hva som er det rette utgangspunkt (rolle) for å kunne medvirke til endring. Dette endrer ikke bare rollen eller synet på seg selv men også målet med arbeidet.

### **2.3 Proaktive organisasjoner og organisasjonskultur**

Schein (1987) sitert i Bastøe mfl.(2002:23) beskriver kultur som ”*et mønster av grunnleggende antakelser, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at den blir betraktet som sant og til at det læres bort til sine nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene*”. Han er opptatt av at det som skjer i en organisasjon er dynamisk og vil påvirkes av system rundt organisasjonen og i samspillet mellom aktørene i og utenfor organisasjonen. Dette er igjen med på å utvikle organisasjonens kultur. Kultur som fenomen er med andre ord ikke mekanisk, kultur er lært men *utvikler* seg med nye erfaringer og kan *forandres* dersom man forstår dynamikken i læringsprosessene. Det kan være vanskelig å se hva som er en organisasjons kultur uten nitidig observasjon da den sjelden er nedfelt skriftelig. For medlemmene i en organisasjon er kulturen ofte tatt for gitt samtidig som den er med å prege samhandling, mål og verdier i organisasjonen.

Bastøe mfl.(2002) redegjør for en slik kulturforståelse og knytter i sitt perspektiv dette opp mot hva som kjennetegner en proaktiv organisasjonsforståelse. De er opptatt av at det i tillegg må være andre områder organisasjonen må ha en forståelse av. Dette er knyttet til en oppgaveforståelse, en samfunnsforståelse, en menneskeforståelse og en grenseforståelse.

#### **2.3.1 En proaktiv organisasjonsforståelse**

Med *oppgaveforståelse* menes at en hver organisasjon er etablert for å løse en bestemt oppgave. Forståelse av denne oppgaven er en forutsetning for at organisasjonen skal lykkes. Bastøe mfl.(2002) redegjør for ”den primære oppgave” og definerer arbeidet med denne som kjernen til å fokusere ledere og organisasjon mot å prioritere det som er vesentlig i en organisasjon og for å hindre at organisasjonen spriker i alle retninger.

Med *samfunnsforståelse* menes forståelse av at samfunnet er i rask utvikling og at dette krever en aktiv holdning for å møte nye utfordringer. *En sunn samfunnsforståelse innebærer å ha en*

*proaktiv holdning til det som skjer i omgivelsene, enten det gjelder ny forskning, ny teknologi, nye kunde- og brukerbehov eller nye konkurrenter og samarbeidspartnere. Bastøe mfl (2002:16)*

Med *menneskeforståelse* menes organisasjonens evne til å forstå og møte de ansatte sine behov. Dette er knyttet til forhold som arbeidets innhold, mulighet for å lære i arbeidet, mulighet for å påvirke beslutningsprosesser, mulighet for anseelse og at organisasjonen gjennom sin organisasjonskultur vektlegger mellommenneskelig støtte og respekt. Videre må det være mulig for medarbeiderne å se sammenheng mellom arbeidet og omverdenen, og at de opplever at arbeidet er forenlig med ønskene eller forestillingen om en positiv framtid. Disse momentene har Bastøe mfl.(2002) Hentet fra Einar Thorsrud og Fred E. Emery (1969). Selv er de også opptatt av at det er viktig å lykkes og de sier at en typisk kompetent medarbeider har sin lojalitet til oppgavene og ikke til organisasjonen. De mener at dersom medarbeiderne ikke får brukt sin kompetanse vil de forlate organisasjonen.

I en proaktiv organisasjonsforståelse skilles det mellom formelle og dynamiske roller. Et eksempel er hvordan en fremhever det dynamiske ved å bruke medarbeider når en omtaler personalet, i motsetning til å bruke ansatt, som framhever det formelle. Et annet begrepspar er lederskap og følgeskap. Dette begrepsparet fordrer en gjensidighet og felles forståelse. Begrepsparet er knyttet til hvordan følgeskapet aksepterer lederskapet og aksepterer å arbeide med organisasjonens primære oppgave samtidig som de aksepterer organisasjonens grunnleggende antakelser, verdier og kultur. Lederskapet må på sin side forstå og kunne arbeide med både det mekaniske, formelle og det dynamiske og prosessuelle.

*Kulturforståelse* har jeg allerede omtalt innledningsvis i dette kapitlet. Det er allikevel viktig å framheve hvordan de skiller mellom utvikling og endring. Utvikling vil kunne forstås som å gjøre mer av det man allerede gjør, eller bli bedre til å arbeide med den primære oppgave. Dette forutsetter en høy grad av stabilitet. Endring innebærer at oppgaven ikke lenger kan løses og at det er behov for ny kompetanse, nye prosesser og nye metoder for å løse en ny eller redefinert oppgave. Endring medfører ofte angst og usikkerhet for det ukjente, og motstand blant organisasjonens medlemmer. Deres erfaringer tilsier at de som ofte lykkes i sitt utviklings- eller endringsarbeid er de som har et bevist og aktivt forhold til interne og eksterne utfordringer. Det innebære en forståelse av dynamikken i organisasjonens kultur og samspillet med omverden.



Med *grenseforståelse* menes hvordan organisasjonen avgrensner seg i forhold til tid og rom. Et viktig poeng er å se på hvordan organisasjonen legger til rette for rammer som gjør det mulig å bruke sin kompetanse på den primære oppgave. En ting er å klargjøre oppgaveforståelsen en annen oppgave er for lederen å avklare om oppgaven er forstått og akseptert. Videre er Bastøe mfl. opptatt av hvordan tidsperspektiv en organisasjon har. De framholder at endring og utvikling tar tid og at det er viktig å holde fast på en arbeidsform som kontinuerlig er undersøkende og analyserende. Dette vil skape bevegelse og det blir en sentral lederoppgave er å holde fokus på den primære oppgave. Dersom organisasjonen prøver å forsere arbeidet på grunn av tidspress er det fare for stagnasjon. Å stimulere til utvikling og ending er av det gode, men en må ta hensyn til og møte organisasjonen med realistiske forventninger med utgangspunkt i det funksjonsnivå der organisasjonen befinner seg.

En annen viktig oppgave er å markere grenser mot det umulige. I dette perspektivet er det viktig å omskape politiske målsettinger til faglige mål eller oppgaver. Dette har sammenheng med at politiske mål ofte har en ideologisk grunn ide og at de er verdibaserte.

Kunnskapsbaserte eller kompetansebaserte organisasjoner er derimot basert på empirisk erfaringer. Det kan derfor gå galt om politisk logikk, om at alt kan løses, overføres til et faglig ståsted der logikken må stå i forhold til hva som er mulig ut fra kompetanse, resurser og erfaringer. Ledere har en utfordring i å si ifra når pålagte mål vanskelig kan løses med utgangspunkt i eksisterende rammer. Dette handler også om lederes integritet, og hva som kan aksepteres av ytre pålegg, samtidig som det handler om organisasjonens troverdighet og legitimitet.

En mulig tredeling av oppgaver mellom politiske organer og faglige organisasjoner kan forhindre spenning mellom politikk og fag. De politiske organ konsentrerer seg om rammene, resursbruk og resultatmål. Den faglig organisasjon gjennomfører ved å tydeliggjøre oppgavene og et tredje uavhengig organ evaluerer resultatene.

I alle organisasjoner vil det forekomme prosesser som er preget av ubeviste og irrasjonelle handlinger. Ofte er dette handlinger som kan knyttes mot angst i organisasjonen. Det kan handle om opplevelse av mangel på kompetanse og frykt for ikke å være kompetent til å gjennomføre en oppgave, eller det kan være angst for marginalisering eller å bli overflødige. Uansett er det en lederoppgave å holde fokus på den primære oppgave, være undersøkende for å se hva angsten er uttrykk for og handle aktivt og problemløsende. Den proaktive

organisasjonsforståelsen vil innebære at organisasjonen kan revitaliseres, negative krefter som hindrer eller hemmer løsning av den primære oppgave, kan omskapes til kraft som søker å få oppgaven løst.

### **2.3.2 Primæroppgaven**

I komplekse organisasjoner med mange enheter og ledelse på ulike nivå vil det være hensiktsmessig med en tydelig formulering av hva som er organisasjonens primære oppgave, en formulering om hvorfor denne organisasjonen er til, og hva som gir organisasjonen legitimitet. De ulike enheter eller delsystemer vil med utgangspunkt i organisasjonens overordnede primære oppgave, definere sine primæroppgaver for å kunne legitimere sin eksistens. Poenget er at disse formuleringene må henge sammen og underbygge hverandre slik at de utgjør en helhet. De ulike nivåene og delsystemene vil på denne måten tydeliggjøre sin samlede legitimitet. Formuleringer av visjoner og mål må henge sammen med primæroppgaven. Bastøe mfl. (2002:39) uttrykker at *veien fra visjoner til mål går via hovedoppgaven – når hovedoppgaven er definert, kan organisasjonen avlede sine mål på kort og lang sikt. Oppgaven i seg selv, definisjonen og oppfattelsen er en forutsetning for at målene kan nås. Det må gjøres en transformasjons- eller omskapingsarbeid fra visjon til oppgave og fra oppgave til mål. Dette er et uttrykk for en dynamisk forståelse i den forstand at man ikke kan "slutte seg" fra visjon til mål uten å gå veien om oppgaven.*

I den offentlige organisasjon vil det som regel være politiske hovedoppgaver eller primæroppgaver som er styrende for de faglige primære oppgavene. Det må med andre ord skje en transformasjon av de oppgaver som er politisk definert, slik at det er mulig å jobbe faglig med disse. Denne prosessen må være styrt av det enkelte delsystem eller enhet. Dette krever kunnskap om enhetens kompetanse, roller og samlede ressurser. Tilbudet til brukeren skal være faglig fundert og ikke politisk. Vi kan for eksempel ikke snakke om politisk behandling av pasienter på et sykehus, vi snakker om faglig forsvarlig behandling.

I et dynamisk perspektiv vil leder eller ledelsen få sin autoritet gjennom arbeidet med den primære oppgave. Rollen som leder vil være avhengig av at medarbeiderne aksepterer oppgaven og ledelsen. Dette er nødvendig for at den primære oppgave skal bli løst. Erik Larsen (1999) skiller mellom sjefskap og lederskap, der sjefskap er knyttet til rollen som formell leder i et makthierarki, mens lederskap i tillegg er knyttet til medarbeidernes godkjennelse av maktutøvelse. Et sjefskap vil nyttegjøre seg av den makt som følger av

posisjonen, mens lederskapet er avhengig av de relasjonene og den kunnskap som er i organisasjonen for å få den primære oppgave gjort. Lederskapet vil hele tiden sjekke ut med sine medarbeidere at oppgaven er forstått og godkjent. Lederens utfordring vil da være å hindre at oppgaven er uklar eller mangelfullt definert.

### **2.3.3 Refleksjon og dialog**

Bevisstheten om at samfunnet er under en konstant og kanskje akselererende utvikling innenfor en rekke felt, gir grunnlag for å si at alle organisasjoner må være åpne for læring, slik at de kan tilpasse seg det markedet de skal betjene. Læring handler da om prosesser der en anvender innsikt og kunnskaper i forhold til nye situasjoner og problemstillinger for å kunne skape noe nytt. ”*Kompetanseorganisasjoner må i økende grad skape muligheter for utviklings – og endringsprosesser som kjennetegnes av samarbeid, evaluering, innhenting av ny viten og kontinuerlig justering og endring av oppgaveløsningene – altså en sirkulær læringsprosess*” (Bastøe mfl. 2002 s. 102). Et av kjennetegnende ved den proaktive organisasjon er at det skjer en kontinuerlig refleksjon og læring blant de ansatte. Dette er nødvendige prosesser for å skape ny og dypere innsikt.

Refleksjon i denne sammenheng er knyttet til prosesser der vi ved å se på den aktuelle situasjon, stiller aktuelle spørsmål og reiser nye problemstillinger for å forstå. Dette krever at vi må se på andre, søke aktuell erfaring, skaffe oss oversikter over aktuell kompetanse og være i en posisjon som gjør at vi kan vite hva samfunnet eller omgivelsene evt. kundene mener. Refleksjon er da både å se tilbake og lære av egen suksess eller av egne feil, og det er å se framover for å kunne møte nye utfordringer i tide. Refleksjonsprosessene vil på et individnivå, hos de ansatte, utfordre evnen til en rasjonell tilnærming til problemstillinger knyttet til utvikling og endring. Den gir også et grunnlag for å korrigere egne subjektive og irrasjonelle reaksjoner.

En måte å systematisere refleksjonsprosesser er å knytte disse til faste møtестrukturer. Ved å lede disse prosessene og samtidig stille krav til de ansatte om å formulere og dokumentere egen læring, vil det bli skapt gjensidige forpliktelser. *Dialog* er et virkemiddel for slik refleksjon. Bastøe mfl. (2002) legger vekt på at *alle som deltar har verdifulle erfaringer, innsikt og meninger som bør være med for å belyse det aktuelle temaet eller oppgaven. Teorigrunnlaget bygger på erkjennelsen av at mennesket er uforutsigbart og irrasjonelt, og at grupper og organisasjoner har vansker med, men trenger en åpen kommunikasjon.* (s.106).

Gjennom en klar struktur styres prosessen trinnvis. Nedenfor følger et eksempel på en sjekkliste for møter etter dialogformen.

**Tabell 6:** *Sjekkliste for møter etter dialogformen*

- *Leder formulerer og undersøker at alle har felles forståelse av hva som er møtets arbeidsoppgave*
- *Leder ber hver enkelt om å belyse det aktuelle temaet med utgangspunkt i egne vurderinger og kompetanse*
- *Leder inviterer deretter gruppen til å analysere det felles materialet som nå er lagt fram i gruppen. Om nødvendig henviser lederen til at delproblemet skal analyseres i relasjon til organisasjonens helhetlige strategi*
- *Leder fatter en beslutning og undersøker om det er forståelse og aksept for beslutningen*
- *Leder undersøker hvordan beslutningen vil bli overført av den enkelte i sitt delsystem eller for sin spesialiserte oppgave*
- *Leder klargjør hvordan beslutningen skal følges opp med evaluering eller kontroll*

(Bastøe mfl. 2002:106)

Her er utgangspunktet at det er en formell leder som styrer prosessen. Dette kunne også vært en person med nødvendig autoritet utenfra, en veileder eller konsulent. Modellen er ment å sikre at alle som deltar kommer til ordet og får ta del i beslutningsprosessen og ikke minst at alle har forstått hva beslutningen medfører av oppgaver og ansvar for den enkelte. En slik form holder fokus på den primære oppgave og søker etter å bevisstgjøre deltagerne.

Deltagerne utfordres på å formulere det ubeviste eller den tause kunnskap og en ønsker å hindre irrasjonelle beslutninger. Etter et slikt møte kan den enkelte deltager oppsummere hva som er lært og hvilke nye tanker som blir tatt med ut i arbeidet. Dette kan gjerne formuleres skriftlig å samles inn av leder for en mer omfattende analyse.

I den proaktive organisasjon vil slike refleksjoner være grunnlaget for ny læring, utvikling og endring. Utfordringen ligger i å skape de gode møteplassene der slik refleksjon kan skje i grupper. Det ligger også en utfordring i å forstå og lede de prosessene som gjør det mulig holde fokus på den primære oppgave. Arbeidsformen sikrer at det er legitimitet blant medarbeiderne i organisasjonen for beslutninger som taes og det skapes tillit ved at alle deltar i hele prosessen.

## 2.4 Oppsummering

Jeg har valgt disse ulike teoretiske innfallsvinklene som bakgrunn for å kunne analysere mine funn i studien. Samlet gir de meg et grunnlag for å se en organisasjon som et åpent system der ulike perspektiv påvirker prosesser på ulike nivå. Viktige perspektiver blir for meg:

- a) tidsperspektivet som synliggjør en organisasjons ulike behov gjennom faser i sin levetid
- b) funksjonsperspektiv som peker på ulike behov og oppgavefordeling i en organisasjon på ulike nivå og den gjensidige eller komplementære avhengighet mellom disse
- c) læringsperspektivet som fremmer stabilisering, holder ved like og endrer organisasjonen både på organisasjonsnivå, gruppenivå og individnivå
- d) et dynamisk perspektiv som vektlegger samspillet mellom aktører i og utenfor organisasjonen og som påvirke prosesser på ulike nivå i organisasjonen som

Disse ulike teoretiske perspektivene vil til sammen gi meg en mulighet for å gjøre en analyse, der jeg leter etter en helhetlig forståelse for hva som skaper tillit og legitimitet i en organisasjon som Bufetat. Teorien vil først og fremst være et hjelpemiddel for å strukturere analysen.

## **Kap 3 Metodisk tilnærming**

I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i mine problemstillinger og formål når jeg har valgt metodisk tilnærming. I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de vurderinger og valg som er gjort, og de utfordringer dette har medført. Begrepet metode kan defineres som veien til målet Kvale (1997:114). Hvilke forskningsmetoder jeg anvender er avhengig av hva jeg skal undersøke. Mitt hovedfokus har vært rettet mot hvordan fenomenene og begrepene legitimitet og tillit har betydning for en organisasjon der enheter er i omstilling, eller i overgang til en ny organisasjon. Jeg har særlig vært opptatt av hvordan ledere på flere nivå i organisasjonen opplever at ulike prosesser er med på skape legitimitet, og i hvilken grad tillit er et viktig element for å oppnå dette.

### **3.1 Undersøkellesdesign**

Innledningsvis i studien var jeg opptatt av å formulere spørsmål og problemstillinger som kunne gi meg en forståelse av sammenhenger. Jeg var opptatt av hva andre mente om fenomenene, legitimitet og tillit, og hvilke historiske, kulturelle eller sosiale kontekster som virket inn på forståelsen av de relativt abstrakte fenomen jeg ville studere. Analyseenheten i denne studien er Bufetat, en organisasjon jeg selv er medlem av. Som tiltaksleder i denne organisasjonen, var jeg opptatt av andre ledere sin forståelse av disse fenomenene og kontekster, og hvilke prosesser i organisasjonen som hadde betydning for utvikling av tillit og legitimitet. Undersøkelsesenhetene i denne studien ble med andre ord den enkelte leder.

#### **3.1.1 Kvalitativ tilnærming – forstående studie**

Mine problemstillinger krevde en metode som gav rom for refleksjon og hvor lederne eller undersøkelsesenhetene hadde mulighet for å utdype sine meninger gjennom refleksjon og gi rom for analyser. Det var med andre ord naturlig å velge en kvalitativ tilnærming med vekt på den enkeltes meninger og forståelse. Grønmo (2004:371) peker på at en fortolkning med sikte på en helhetlig forståelse krever en tilnærming som legger vekt på nærhet og innlevelse til de aktører og fenomener som skal studeres. Nærhet og innlevelse fordret at jeg valgte intervju som hovedgrunnlag for innsamling av empiri. Med fokus på helhetlig forståelse framfor detaljerte størrelser om avgrensede temaer, ble en kvalitativ tilnærming valgt framfor en kvantitativ tilnærming. I dette lå også en vurdering av behov for relativt åpne og uformelle intervju, framfor en strukturert utspørring.

De fenomenene jeg ville studere er vanskelige å observere, med mindre en selv er aktiv deltager i organisasjonen. Min fordel er at jeg selv er ansatt i organisasjonen, noe som medfører innsyn og aktiv deltagelse i flere av de prosesser som beskrives. Dette gir meg en for-forståelse av de fenomen som skal studeres og analyseres, men også metodiske problemstillinger som jeg vil komme tilbake til.

### **3.1.2 Hermeneutisk tilnærming**

Mitt utgangspunkt var ønsket om en helhetlig forståelse med vekt på nærhet og innlevelse, basert på kvalitative data, og med egne erfaringer om de fenomen som skulle studeres. Dette fører studien min inn i tradisjonen av hermeneutiske studier. Denne tradisjonen er i følge Grønmo (2004:373-374) kjennetegnet av at forskeren legger vekt på egen fortolkning av aktørene og deres synspunkter. Fortolkningen legger vekt på både den spesifikke forståelsen som etableres under studien og den generelle forståelse forskeren har forut for studien (for-forståelse). Det legges stor vekt på helhetsforståelse og analysen forutsetter at ingen fenomener kan forstås uavhengig av den større helhet de inngår i. Analysen gjennomføres som en pendling mellom forståelse og for-forståelse og mellom delforståelse og helhetsforståelse. Denne pendlingen mellom fortolkningsgrunnlag og forståelsesmåter kalles *den hermeneutiske sirkel*.

Min for-forståelse er både knyttet til egen deltagelse i organisasjonen og til teoretiske referanserammer som kan bidra til å forstå fenomenene jeg studerer. Teorien ble til dels synliggjort gjennom en veksling mellom intervju og systematisering av data, og analyse av dette datamaterialet. I tillegg har jeg sett på dokumenter som ligger til grunn for omstillingen fra å være en fylkeskommunal organisasjon til å bli en statlig organisasjon.

### **3.1.3 Det kvalitative intervjuet**

Jeg valgte å bruke en intervjuform preget av å være uformel og åpen. Tanken bak var å skape rom for at respondenten kunne komme fram med sine refleksjoner og meninger om til dels vanskelige tema. Dette stiller store krav til den som intervjuer. Kommunikasjonen mellom forsker og respondent kan sees som en samhandlingsprosess som må fungere for å få tilgang til relevant informasjon. En annen utfordring er å hindre at forskeren påvirker respondentens svar, enten ved å stille ledende spørsmål, uttrykke forventninger om hva som skal besvares eller provosere. Grønmo (2004:164-165)

Utgangspunktet for et slikt kvalitativt intervju er at det foreligger en intervjuguide der tema og hjelpespørsmål er formulert. Utformingen av intervjuguiden gjenspeiler hva forskeren vurderer som viktig informasjonsbehov Grønmo(2004:161). Dette behovet kan endre seg etter hvert som flere intervju blir gjennomført og intervjuguiden blir endret og tilpasset dette. Jeg opplevde behovet for å endre intervjuguide knyttet til respondenten sin bakgrunn og historie. Dette gjaldt i forhold til de jeg intervjuet og som ikke hadde bakgrunn fra arbeid i Sogn og Fjordane.

### **3.2 Gjennomføring**

Intervjuene og videre arbeid med analyse og skriftliggjøring har strukket seg ut over noe tid. Første intervju ble holdt mai -06 og siste i november -06. Dette medførte at det under perioden med datainnsamling har pågått prosesser og omstilling i organisasjonen som kan ha påvirket respondentene slik at de under intervjutidspunktet har hatt noe ulike erfaringer avhengig av hvor i prosessen de har vært. Det innebærer også at jeg som medlem i organisasjonen har sett at prosesser har blitt endret eller avsluttet etter at empirigrunlaget har blitt samlet inn. Jeg har valgt å legge mindre vekt på den informasjon jeg som deltager har fått etter at intervjuene var avsluttet.

#### **3.2.1 Om å studere egen organisasjon**

Som tidligere skrevet har min studie vært rettet mot egen organisasjon. Dette var bevisst og en bærende motivasjon for å gjennomføre studien. Pål Repstad (2004) har beskrevet noen fordeler og begrensninger ved å studere egen organisasjon. Av fordeler har jeg vært spesielt oppmerksom på forhold som har gjort det enkelt for meg å forstå respondenten og forhold som har bidratt til å kunne stille oppfølgingsspørsmål. Det første handler om å forstå det hverdagsspråk eller fagspråk og begrepsbruk som er vanlig i organisasjonen. Det handler om kjennskap til historie og kultur innen fagfeltet både før og etter statlig overtagelse. Det andre handler om å ha konkret kunnskap om organisasjonen. Kunnskap og kjennskap som gjør det mulig å vurdere om det er behov for oppfølgingsspørsmål eller avklaringer i forhold til den informasjon jeg får.

Av begrensninger ved å studere egen organisasjon har jeg vært oppmerksom på forhold knyttet til egen rolle i organisasjonen og til konsekvenser av å ”utlevere” egen organisasjon. Min rolle som kollega, medarbeider eller underordnet leder kan på ulike måter begrense tilgang på sensitive eller følelsesmessige data, samtidig som det tilsvarende kan bli gitt



informasjon med høy grad av sensitivitet. Trygghet eller utrygghet hos respondenten kan med andre ord være påvirket av den relasjon som er mellom oss, en relasjon som skal videreføres også etter denne studien. Mitt problem som forsker blir å tolke informasjon jeg får i lys av de bånd som knytter meg til organisasjonen og de respondenter jeg har intervjuet. Eventuelle fordommer og forutfattede meninger bør tilsvarende i minst mulig grad påvirke mine tolkninger.

Repstad (2004:242) belyser også hvor vanskelig det kan være å skrive sannheten. Tør jeg, vil jeg eller burde jeg la være, er kritiske spørsmål som rommer både etiske problemstillinger og noe som handler om mot eller uavhengighet. Det er lett for meg som forsker å pynte på den informasjon jeg får, eller la være å trekke denne fram, dersom den kan medføre ubehag, kritikk eller den kan være med på å ødelegge for egne eller andres relasjoner i organisasjonen. Det kan være at en eventuell "filtreringsprosess" i verste fall kan medføre at fordelene med å ha lokalkunnskap om egen organisasjon ikke blir utnyttet og heller fører til en tilsløring av virkeligheten.

### **3.2.2 Utvelgelse**

Utvalget av respondenter i denne studien er knyttet til geografi og funksjon. Jeg er selv leder av et tiltak i Sogn og Fjordane og ønsket av den grunn å bruke min lokalkunnskap best mulig. Alle respondentene er ledere i organisasjonen. Fem av de syv som har deltatt i studien er ledere av tiltak og enheter i Sogn og Fjordane. Disse fem sammen med meg selv utgjør samtlige enhetsledere innen BUFetat i Sogn og Fjordane, et definert *område* i region Vest. I region Vest er det definert seks slike områder.

Fire av de lederne jeg har intervjuet var også i lederposisjoner i det fylkeskommunale barnevernet før statlig overtagelse. De to siste er knyttet til den regionale ledelsen av BUFetat, med særskilt ansvar for institusjonstiltakene i regionen, og hvor den ene har et koordineringsansvar ovenfor området Sogn og Fjordane. Disse to har et direkte overordnet ledelses- og koordineringsansvar for tre av lederne fra området i tillegg til meg selv. Av de syv lederne, har seks av dem lang erfaring fra det fylkeskommunale barnevernet.

Til sammen utgjør disse syv lederne et representativt utvalg innen organisasjonen og vil kunne defineres som et Case. Casen er med andre ord ett av mange områder i organisasjonen, geografisk avgrenset, inkludert et utvalg av overordnede ledere på region nivå som

samhandler med lederne på områdenivå. Det er dette utvalget som er grunnlag for min analyseenhet og som representerer organisasjonen. I denne studien har jeg vært opptatt av å se på samhandling mellom ledere i dette avgrensede området og samhandling med organisasjonen for øvrig med fokus på begrepene tillit og legitimitet. Mitt utvalg er av den grunn *strategisk*, Grønmo (2004:88), knyttet til en hypotese om at det er i denne samhandlingen mellom aktørene, jeg kan finne en forståelse av hva som er grunnlag for tillit og legitimitet i organisasjonen. Ved en *teoretisk generalisering* kan dette utvalget være representativt for andre områder i organisasjonen, eller for organisasjonen som helhet. Mitt utvalg eller case er en typisk enhet innenfor organisasjonen.

### 3.2.3 Intervjuet

Intervjuet var lagt opp til å være åpent og uformelt. Før intervjuet var respondentene informert skriftlig om tema og problemstillinger. Jeg informerte også muntlig ved intervjustart om hvordan jeg ville behandle den informasjon jeg ville få i intervjuet. Da mitt utvalg er relativt lite vil den enkelte respondent sine svar og meninger til en hvis grad være gjenkjennbare i framstillingen av empiri. Anonymitet vil av den grunn være relativ i den forstand at navn ikke brukes, men at den enkeltes stilling og funksjon i noe grad kan fremkomme i teksten.

Jeg valgte å skrive notater eller referat fortløpende under intervjuet, samtidig ble intervjuet tatt opp på kassett bånd. Jeg informerte om at opptakene kun skulle brukes i den grad jeg var usikker på innhold i egne notater. Referatene ble skrevet ut så raskt som mulig etter intervjuene. Jeg valgte denne formen da jeg så for meg at temaene fort ville medføre refleksjoner utover de tema som jeg ønsket å ha fokus på. Ved å skrive referat kunne jeg gjøre en fortløpende analyse av hva som var sentralt for meg å skriftliggjøre, og velge bort prat og informasjon som ikke skulle brukes videre. Intervjuene varte fra en og en halv time til to timer. Jeg valgte i noen grad å stoppe opp og lese opp det jeg hadde skrevet med tanke på å kunne bruke dette i sitat form i framstillingen av empiri.

Ved det første intervjuet var det gjort avtale om at jeg ønsket en tilbakemelding på form og innhold. Dette prøveintervjuet medførte at jeg fikk testet ut hvordan spørsmål fungerte og hva som måtte til for å holde fokus på tema. Det ble gjort noen endringer etter den tilbakemelding jeg fikk. Blant annet ble det satt av mer tid innledningsvis, til å reflektere åpent rundt de to begrepene tillit og legitimitet. Dette var nødvendig for å skape en felles forståelse for hva som kunne være innholdet i disse begrepene og for å hindre misforståelser.

Intervjuguiden min ble endret noe underveis. Flere hjelpespørsmål ble erfart overflødige og jeg tok noe hensyn til hvem jeg intervjuet og enheten de representerte. Temaene ble ikke endret og jeg prøvde å styre intervjuene slik at jeg fikk et best mulig sammenligningsgrunnlag mellom respondentene. Tema og de viktigste hjelpespørsmål er referert under kapittel 4 Empiri.

### 3.3 Bearbeiding og analyse

Den hermeneutiske sirkel fordrer en pendling mellom fortolkningsgrunnlag og forståelsesmåter. Gjennom arbeidet med intervjuene ble det fortløpende gjort systematisering og fortolkning. Dette skjedde i noen grad under intervjuene og i stor grad etter intervjuene. Min kunnskap om organisasjonen og fagområdet var til stor hjelp når jeg samtidig var opptatt av å finne et teoretisk grunnlag som kunne hjelpe meg med fortolkninger. For meg ble det viktig at teorien ikke skulle være fremmedgjørende men forståelig også i organisasjonen. Jeg har av den grunn gjort noen valg av teorigrunnlag basert på kunnskap om at dette er kjent og anvendt teori internt i deler av organisasjonen. Dette gjenspeilte seg i intervjuene ved at enkelte begreper som ble brukt av lederne er knyttet til den teori jeg har valgt å bruke i analysen.

#### 3.3.1 Bearbeiding av empiri – presentasjon

Alle intervjuene ble systematisert etter de tema jeg hadde valgt. Videre ble meninger som kom fram i intervjuene tydeliggjort og fortolket. Alle intervjuene ble sammenfattet i et dokument der alles mening ble systematisert under felles begrep og dimensjoner/kategorier. Valg av kategorier og begrep ble tydeliggjort gjennom intervjuene, og jeg gjorde en prioritering eller utvalg på bakgrunn av mine problemstillinger, teoriforankring og forforståelse. Dette gjorde det mulig å sammenholde ulike meninger, se etter likheter og ulikeheter. Dette kommer til uttrykk i empiri kapittelet der jeg legger vekt på om det er en eller flere som har hatt meninger om det samme. Dette uttrykkes på følgende måte:

En har ment uttrykkes **en** har ment.

To har ment uttrykkes **to** har ment

Tre til seks har ment uttrykkes **flere** har ment

Alle har ment uttrykkes **alle** har ment.

Der jeg er usikker på om alle har ment det samme uttrykkes det som **de fleste** har ment.

Det jeg presenterer i empiri kapittelet er min forståelse av hva lederne mener. Dette legges frem som gjenfortelling, og noen sitat. Disse sitatene er skrevet ut i kursiv, der bare språklige endringer er gjort. Det er meningsinnholdet som er viktig, og dette er uendret.

### **3.3.2 Analyse**

Mitt hovedpoeng var å søke en forståelse og se etter en helhet i hvordan Bufetat søker å legitimere sin virksomhet. Avgrenset til en case, området Sogn og Fjordane, er analysekapittelet en kvalitativ analyse der formålet er å generere teori. Analysen er en drøfting av den empiriske forståelse jeg sitter igjen med sett i lys av mine problemstillinger og den presenterte teori.

### **3.4 Datakvalitet**

Jeg har til nå i metodekapittelet beskrevet de prosesser jeg har vært gjennom for å samle inn og tolke kvalitative data. Disse prosessene kan beskrives som produksjonsprosess (samle data) og analyseprosess (tolkning og bearbeiding av data). Grønmo (2004:217-218) legger vekt på at hensikten med et datamateriale er at det skal belyse bestemte problemstillinger og at kvaliteten av datamaterialet er høyere jo mer velegnet materialet er til å belyse disse problemstillingene. Han beskriver videre fem forutsetninger for en god belysning av problemstillingene. Jeg har prøvd å redegjøre for disse forutsetningene gjennom beskrivelser av mitt forskningsopplegg, og vil videre knytte drøftingen til begrepene *reliabilitet og validitet*.

#### **3.4.1 Reliabilitet**

Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet. I kvalitative studier er det også blitt vanlig å omtale reliabilitet som *troverdighet*, Grønmo (2004:229). For meg har det vært viktig å være kritisk til min rolle som intervjuer. Jeg har prøvd å hindre at forutinntatte holdninger og syn har farget spørsmålene jeg har stilt og at spørsmålene har vært så åpne som mulig. Jeg har med andre ord prøvd å hindre ledende spørsmål. I og med at jeg har forsket i egen organisasjon og hatt mye kunnskap og kjennskap til både organisasjonen og den enkelte respondent har det vært spesielt viktig å ikke påvirke respondenten. Når jeg har vært usikker på innholdet eller meningen i svarene fra respondenten, har jeg stilt oppklarende spørsmål eller gjengitt min fortolkning av budskapet slik at respondenten kan bekrefte eller avkrefte min tolkning.

Den *interne konsistens* i mitt datamateriale virker rimelig sett i forhold til at alle respondentene var opptatt av de samme prosessene og beskrev en virkelighet som var gjenkjennbar for meg. De siste intervjuene bar også preg av at jeg etter hvert hadde nådd et metningspunkt i forhold til å få fram nye synspunkt og vurderinger som ikke tidligere var presentert. I følge Grønmo (2004) er det viktig at innsamlet data står godt i forhold til hverandre og til den helhet som studeres.

Et forhold som kan påvirke reliabiliteten negativt er det lange tidsrom som gikk fra første til siste intervju. Jeg tenker da på det forhold at konteksten for den enkelte respondent ble ulik sett i forhold til aktive prosesser i organisasjonen som kan ha påvirket synet på tillit og legitimitet. Siden jeg ikke bare har vært opptatt av en prosess men av mange ulike prosesser ser jeg allikevel ikke dette som et stort problem. Til en hvis grad har denne tidsdifferansen vært med på å synliggjøre at enkelt prosesser eller utviklingstrekk alene i liten grad påvirker den helhetlige oppfatning.

### **3.4.2 Validitet**

Validitet refererer til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, i kvalitative studier brukes i noen grad ordet *bekreftbarhet* istedenfor validitet. Grønmo (2004). Som i forhold til reliabilitet er bevissthet om egen roll som forsker og intervjuer sentral. Dette handler både om egen kompetanse, evne til dialog og evne til overføring av empiri og teori til handlingsgrunnlag. I kvalitative studier peker Grønmo (2004) på viktigheten av at alle ledd ved forskningsprosessen blir beskrevet og vurdert i forhold til de validitetstypene som er mest relevant for den aktuelle studien. I min studie vil jeg peke spesielt på tre validitetstyper, *kompetansevaliditet*, *kommunikativ validitet* og *pragmatisk validitet*.

*Kompetansevaliditet* har i min studie blant annet betydd at jeg har vært bevist min rolle når jeg studerer i egen organisasjon. Fordeler og ulemper ved dette er beskrevet i kap. 3.2.1.s.32. Som forsker er jeg fersk og uten erfaring, noe som har medført høy grad av ydmykhet til hvordan jeg skulle tilnærme meg spesifikk forskerkompetanse. På den andre siden har det skapt trygghet når jeg har blitt tatt godt imot av respondentene og jeg har brukt min kompetanse på fag og organisasjon for å få fram relevant informasjon. Gjennom de ulike prosesser i studien har jeg høstet erfaring og lært, endret noe på opplegget, problemstillingene, intervjuguiden med mer. Med andre ord er jeg blitt mer kompetent i løpet

av denne studien. Det betyr at jeg ville gjort noe annerledes hvis jeg hadde startet på nytt. Sannsynligvis ville hele studien blitt komprimert i tid både på grunn av mer metodisk kompetanse og på grunn av andre prioriteringer rundt arbeidsform. Jeg ser med andre ord at det kan hefte svakheter ved kompetansevaliditeten i denne studien.

*Kommunikativ validitet* er ivaretatt gjennom drøftinger med arbeidskollegaer og respondentene om temaet og temaets relevans. I og med at jeg omgås respondentene jamnlig, har det vært mulig å diskutere relevans med noen av kildene. Jeg tror allikevel at hovedinnholdet av det som presenteres er knyttet til de intervjuer som er holdt og den tolkning som fant sted under og etter intervjuet. Noen justeringer har nok skjedd uten at dette kan spores til at kildene har prøvd å påvirke resultatene i en bestemt retning.

*Pragmatisk validitet* er i denne studien knyttet til hvorvidt jeg er i stand til å framstille min forståelse av temaene slik at de kan være med å danne grunnlag for framtidige handlinger. Dersom min forståelse kan kaste nytt lys over hvordan organisasjonen kan arbeid med temaene legitimitet og tillit vil det innebære at studien har høy grad av pragmatisk validitet.

### **3.4.3 Generalisering**

Sammen med validitet og reliabilitet utgjør generalisering det Kvale (1997) kaller ”treenigheten”. Dette begrepet referer til en naturvitenskapelig forståelse av krav til kvalitet, pålitelighet og gyldighet, og som sammen utgjør sann kunnskap. Når jeg trekker fram begrepet generalisering her, er det for å stille spørsmål om overførbarhet av funn og data gjort i denne studien, til andre tilsvarende områder, enheter eller personer. Mitt utvalg er relativt lite, syv personer, dette er allikevel representativt for denne type studier. For meg er det vesentlig at den forståelse som blir presentert i denne studien er unik for et utvalg i Sogn og Fjordane, men kan ha relevans for andre områder i organisasjonen.

Jeg vil allikevel være forsiktig med å generalisere da jeg ikke har hatt tilgang på andre forskningsarbeid som omhandler samme tematikk og organisasjon. Den teoretiske generalisering vil tilsvarende først ha en gyldighet dersom flere studier kan etterprøve om den inneholder riktighet.

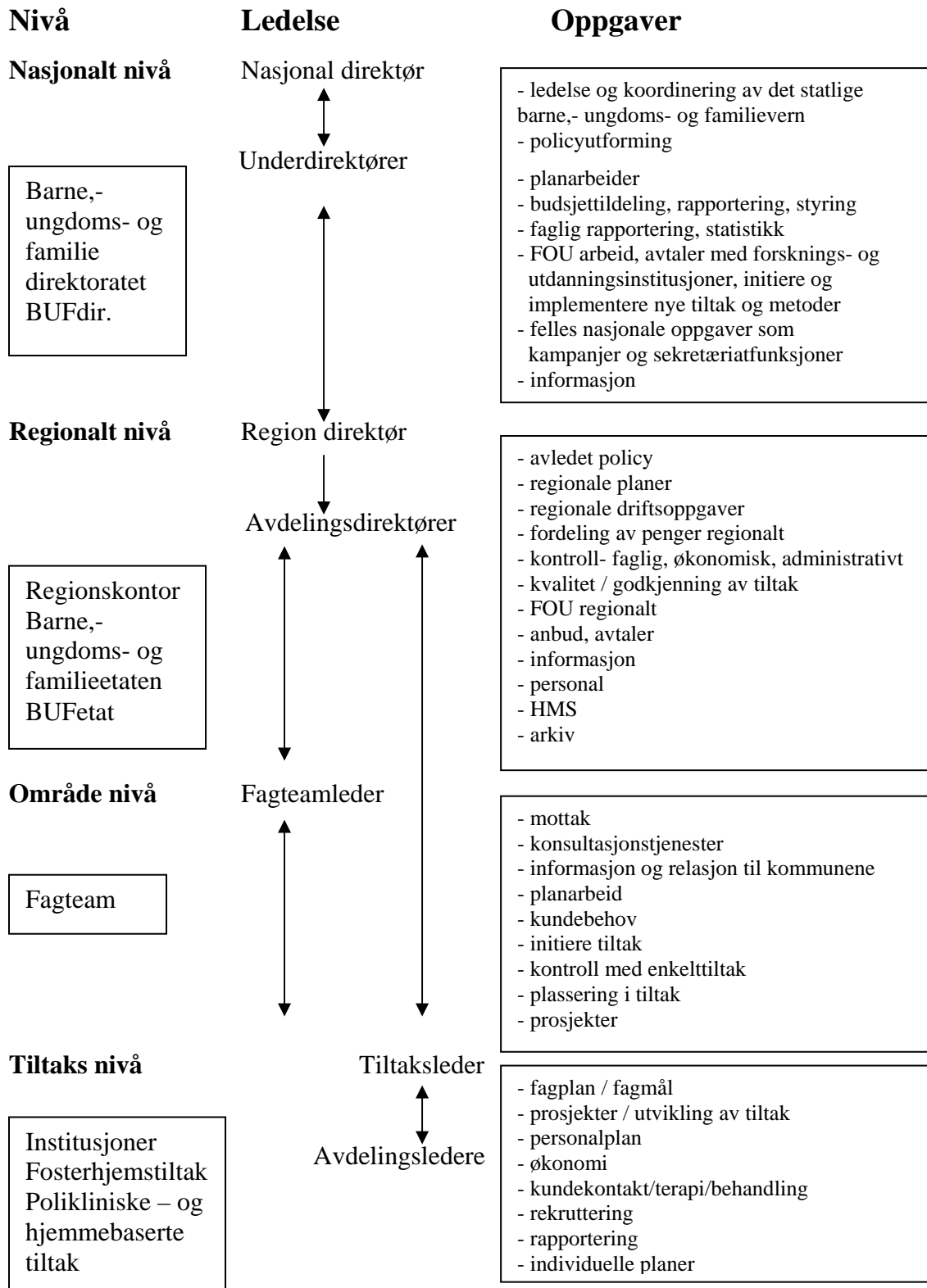
## Kap 4 Empiri

### 4.1 Organisasjonen Bufetat

Det statlige barnevernet er organisert med utgangspunkt i en direktoratmodell. Det innebærer en hierarkisk oppbygging der Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) med sin nasjonale direktør er direkte underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Under Bufdir er det fem regionkontor som ledes av hver sin regiondirektør. Regionene står fritt til å definere underdirektører med ansvar for de ulike fagområdene. I min studie er Bufdir og departement beskrevet som det nasjonale nivå i organisasjonen, og regionkontoret er definert som det regionale nivået. I min oppgave er det region Vest som omtales. Under dette nivået ligger ytterligere to nivå. Det ene er et områdenivå, som er en geografisk enhet som samler ulike enheter, men som ikke har en definert felles ledelse. Det vil si at områdenivå først og fremst beskriver ett nettverk av enheter som i ulik grad samarbeider og at det innenfor hvert område finnes et Fagteam som blant annet har ansvar for å behandle alle søknader om tiltak fra kommunene i området. Det fjerde nivå som beskrives er tiltaks nivå. Dette nivået består av den enkelte enhet eller tiltak med sine avdelinger. Forholdet mellom nivå, ledelses hierarki og oppgaver er forsøkt framstilt i tabell nr 7, s.40.

I min oppgave er det området Sogn og Fjordane som er den sentrale enhet som studeres. Dette er en samling av seks enheter, fire institusjonstiltak, et fosterhjemstiltak og et fagteam. I området er det også tre familievernkontor, disse er ikke med i min studie da de ikke driver tiltak etter lov om barnevern og da de heller ikke har samme forpliktende samarbeid med de barnevernfaglige enhetene i området. Hvert institusjonstiltak er underlagt avdelingsdirektør for tiltak på regionkontoret. Fagteamet og fosterhjemstiltaket er underlagt avdelingsdirektør for fagteam på regionkontoret. I den praktiske organisering er det i Region Vest definert tiltakskordinator med ansvar for kommunikasjon mellom tiltak, område og regionkontor. Det er denne personen med ansvar for tiltak og område nivå, Sogn og Fjordane, som er min ene respondent fra regionkontoret. Forholdet mellom enhetene, fagteam og regionkontoret med sine avdelinger i Region Vest er framstilt i tabell nr 8, s.41.

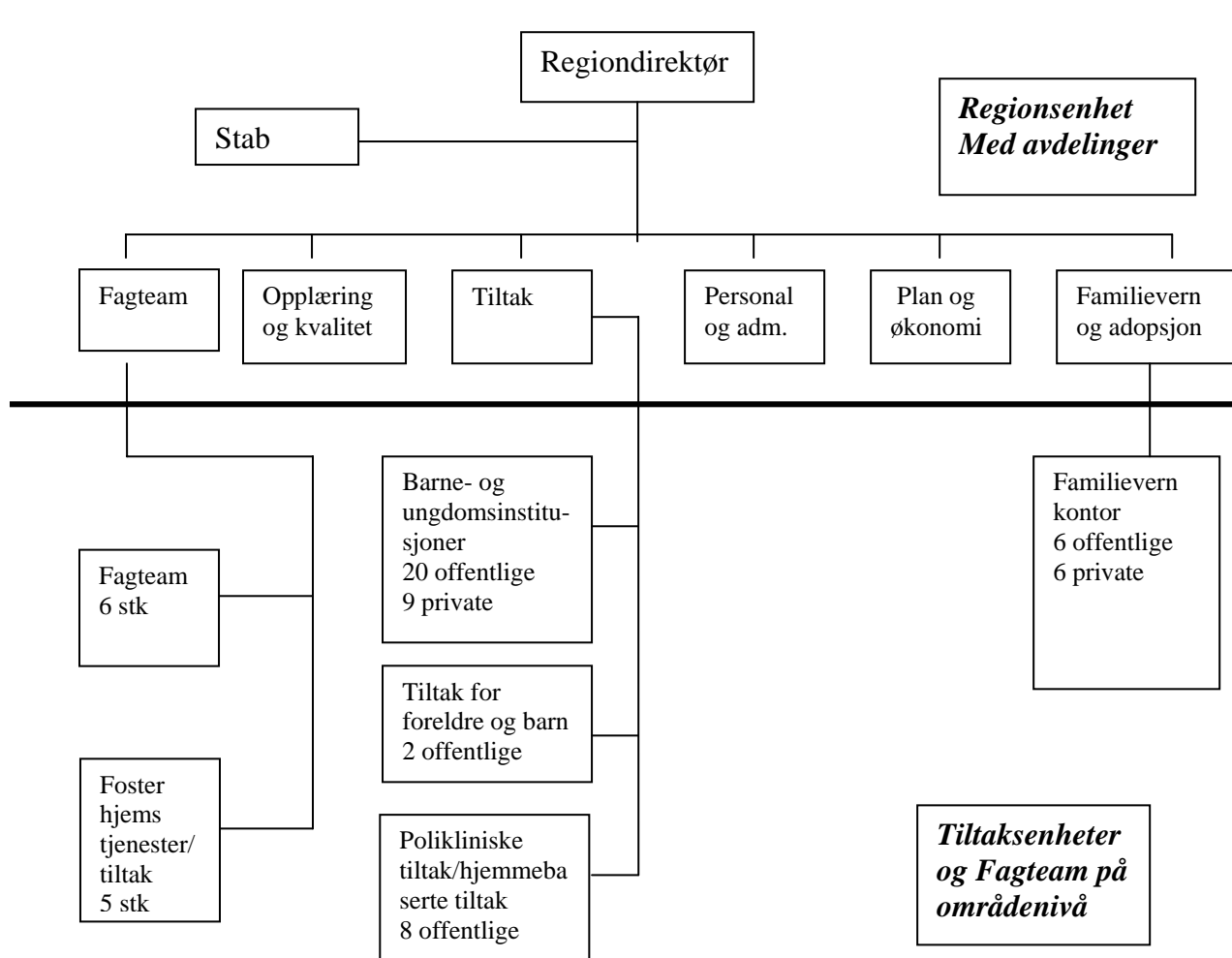
**Tabell nr 7: Organisasjonsnivå, ledelses hierarki og oppgavefordeling i Bufdir. og Bufetat.**





## Tabell nr 8: Bufetat, region Vest

Regionsenhet med avdelinger, enheter og fagteam på områdenivå



### 4.2 Tema i undersøkelsen

Det ble gjennomført syv intervjuer, fem med ledere fra enheter i området Sogn og Fjordane og to med ledere fra regionkontoret i region Vest. Intervjuene var ment å være åpne for å gi mest mulig rom for innspill og tanker som intervjuer ikke hadde tenkt på. I hovedsak rommet intervjuet fire hovedtema med en rekke hjelpespørsmål som variert noe fra intervju til intervju. Det var tydelig at selve problemstillingen knyttet til å vurdere egen organisasjon ut fra begrepene tillit og legitimitet skapte noen definisjonsproblemer. Allerede etter første intervju ble jeg klar over at begrepene tillit og legitimitet burde være gjenstand for mer

refleksjon i starten av intervjuet. Tema 1 ble av den grunn omdefinert til å handle om forståelsen av begrepene. De andre temaene var knyttet til tidsperspektivene før og etter omorganisering og egen deltagelse. Temaene ble da som følger:

- Tema 1. Forståelse av begrepene tillit og legitimitet
- Tema 2. Bakgrunn for reformen, var tillit og legitimitet faktorer av betydning
- Tema 3. Opplevelser av utvikling og endring etter omorganisering, som påvirker tillit og legitimitet
- Tema 4. Deltagelse i prosesser som skaper tillit og legitimitet, lederrollen

### **4.3 Forståelse av begrepene tillit og legitimitet**

For de fleste ble det uttrykt at begrepene var sammenhengende eller komplementære i den forstand at tillit krevde legitimitet og at legitimitet var avhengig av at det var tillit.

Innholdsmessig skilte begrepene seg ved at tillit i stor grad ble forklart med relasjonelt innhold mens legitimitet ble knyttet mot mer formelle strukturer.

Spørsmålet som ble stilt var:

*Hva legger du i begrepene tillit og legitimitet knyttet til en organisasjon?*

#### **4.3.1 Tillit**

De fleste la vakt på at tillit handler om forhold mellom aktører, beskrivelse av relasjoner mellom mennesker i organisasjonen som representerer ulike enheter eller nivåer. Til begrepet var det noen som mente at det var knyttet følelser, mens andre var opptatt av etiske og normative sider. Innholdsmessig kom det fram at tillit handlet om å ha tro på, eller ha troverdighet, det handler om å kunne stole på, eller å verdsette. En var opptatt av at tillit var noe som ble vist gjennom handling og en annen mente det gjenspeilte rom og trygghet. Tillit handlet for en om å ivareta integritet og for en annen å forholde seg til etiske spilleregler.

#### **4.3.2 Legitimitet**

Også under dette begrepet var det flere som pekt på troverdighet som en del av innholdet eller forklaringen. Flere mente at legitimitet handlet om å ha et mandat til å gjøre noe, gjerne satt i en formell ramme der samfunnet gjennom lover og retningslinjer gir noen et ansvar. Noen påpekte viktigheten av at tjenestene som blir gitt er legitime når samfunnet ønsker disse og at det er en forståelse for hva tjenestene innebærer. En formulerte det som *organisasjonens*

*status ovenfor brukerne og en annen la vekt på at legitimitet har to sider, å følge opp noe som er gitt, og samtidig gi noe tilbake.*

#### **4.4 Bakgrunn for reformen**

Dette temaet rommer all den erfaring lederne hadde med fylkeskommunen som eiere av tiltakene i Sogn og Fjordane, og hvorvidt de opplevde å ha tillit og legitimitet. Videre ble det spurt om signaler og argumenter som ble fanget opp knyttet til prosessen med statlig overtagelse. Det ble også spurt om sammenhenger mellom tidligere erfaringer, argumenter om statliggjøring og hvordan tillit og legitimitet kan brukes som argumenter for en statliggjøring.

Det var stor grad av enighet og samsvar mellom lederne som hadde arbeidet i det fylkeskommunale barnevernet i Sogn og Fjordane, også den som kom fra annen sektor i fylket var i høy grad samstemt med de andre. De to som i mitt utvalg representerte regionkontoret hadde ingen eller liten erfaring med hva som var erfaringen fra Sogn og Fjordane men de hadde lang fylkeskommunal erfaring som til en hvis grad var samstemt med de andre.

Spørsmål som ble stilt var:

- *Hva mener du var de viktigste argumentene for en statliggjøring av det tidligere fylkeskommunale barnevernet?*
  - *Ser du noen sammenheng mellom disse argumentene og et mål om et mer åpent og tillitsvekkende barnevern?*
  - *Hvordan påvirker disse argumentene barnevernets legitimitet?*
  - *Hvordan opplevde du at tilliten var mellom ditt tiltak/barneverntiltakene og de delene av fylkeskommunen som hadde ansvar for å organisere driften av barnevernet? Barne- og familiekontoret, Økonomiavdeling, Personalavdeling, Politiske organ, andre sentrale aktører.*
  - *Hvordan opplevde du at tilliten var mellom ditt tiltak/barneverntiltakene og brukerne?*
  - *Hva var det ved den tidligere organiseringa i fylkeskommunen som var tillitskapende og hva var det ikke?*
- I forhold til ledelse, i forhold til struktur og funksjoner, i forhold til kultur, kommunikasjon, deltagelse.*

##### **4.4.1 Argumenter for statliggjøring**

I mine spørsmål til lederne ønsket jeg å få fram hva de to til tre år etter reformen sitter igjen med av inntrykk som var styrende for at det ble en statlig organisering av det fylkeskommunale barnevernet. Alle trakk fram to argumenter som sentrale, a) et likeverdig tilbud om barneverntjenester i hele landet og b) bedre økonomisk kontroll med et raskt voksende barnevern. Det første argumentet (a) ble av flere utalt som det faglige alibi, og

underbygget med ønsket om et mer profesjonelt barnevern ut fra faktiske behov, mer faglig støtte til kommunen, hindre vilkårlige plasseringer uavhengig av geografisk tilknytting og ikke minst et ønske om flere nærmiljøbaserte tiltak med fokus på forebyggende arbeid og samarbeid om tiltak rettet inn mot familien. Det andre argumentet (b) ble knyttet opp mot politisk prosesser der det ble argumentert med behov for enhetlig styring, hindre ukontrollert vekst av offentlige og private tiltak samt større effektivitet i det eksisterende tiltaksapparat.

Et annet moment som ble trukket fram var ønsket om et mer åpent barnevern. Det var noen som mente at dette først ble formulert som et mål etter overtagelsen, mens andre mente dette var et argument i statliggjøringen av barnevernet. Flere var også av den mening at selve prosessen bar preg av et politisk spill der andre årsaker knyttet til politisk ideologi lå bak en statliggjøring. Det ble også påpekt argumenter som at fylkeskommunen ikke hadde god nok økonomisk styring og at det var så store forskjeller fra fylke til fylke i forhold til styrings form og vilje til nytenking, at det gikk utover kvaliteten i tiltakene.

Med utgangspunkt i disse argumentene inviterte jeg til å reflektere over hvilke sammenhenger det kunne være mellom argumentene for statliggjøring og et åpent og tillitsvekkende barnevern. Alle var enige om at åpenhet i seg selv skaper tillit. Dette medfører utfordringer av typen, hvordan staten gjennom Bufetat skal bli en åpen organisasjon og hvem organisasjonen skal være åpen mot. Det ble påpekt at *åpenhet i barnevernet i stor grad må forankres i kommunene som tross alt har den bredest kontaktflaten mot brukerne* og at dette krever at kommunene blir involvert. Fra flere ble det påpekt en erkjennelse av at innsyn og informasjon skaper tillit og åpenhet. Argumenter om større faglighet og mer målretting i sammenheng med mer synlighet gir grunnlag for å skape tillit, det samme gjelder dersom barnevernet kan drive bedre og billigere. Argumentet om at barnevernet skal være likeverdig over hele landet innbyr til tillit, men kan komme i motsetning til ønske om et billigere barnevern.

Det ble fra flere påpekt at tillit er avhengig av et forhold mellom mennesker og at det er nødvendig å differensiere på hvilket nivå vi kan få tillit, internt i organisasjonen, til brukere, til samarbeidende instanser til politikere eller til andre.

Jeg ba også lederne reflektere over hvilke betydning argumentene om statliggjøring kan påvirke legitimiteten til barnevernet. Svarene som ble gitt gjenspeiler behovet for å tydeliggjøre hvem barnevernet søker legitimitet hos. Argumentene om bedre økonomisk

kontroll og styring vil i første omgang gi legitimitet hos politikere og byråkrater som er opptatt av overordnede rammer. Argumentet om større faglighet, likeverdige tjenester og åpenhet vil særlig rette seg mot brukerne av de tjenester som Bufetat skal gi, og gi økt legitimitet i den grad organisasjonen lykkes.

De fleste er opptatt av at legitimitet handler om evnen til å møte samfunnsmessige behov innenfor definerte rammer og at argumenter om statlig overtagelse først vil gi økt legitimitet når det foreligger resultater. En av lederne påpekte i denne sammenheng *revisjonens rolle i å medvirke til økt legitimitet ved gjennomgang av regnskap, prosedyrer og oppfølging av planer*. Også under dette punktet ble det gjort oppmerksom på behovet for kommunal forankring og samarbeid for å øke legitimiteten til barnevernet.

#### **4.4.2 Tidligere opplevelser av tillit**

For å kunne vurdere hva som har skjedd etter statlig overtagelse var det for meg viktig å få vite noe om hvordan opplevelsen av tillit var under fylkeskommunalt eierskap. I spørsmålene ba jeg lederne skille mellom hva de opplevde av tillit internt i egen organisasjon og eksternt til brukere og samarbeidende instanser. Dette spørsmålet var mest sentralt i forhold til de som hadde arbeidet under fylkeskommunal ledelse.

I forhold til brukergruppene ble det framholdt en tidligere brukerundersøkelse rettet mot den kommunale barneverntjenesten. Her hadde barne- og familiekontoret og tiltaksapparatet fått mange gode tilbakemeldinger. Blant annet ble det påpekt at det var stor grad av forutsigbarhet, at kommunen visste hvilken hjelp de kunne få eller søke på, og de visste hva de fikk. Det kunne oppstå konflikter i kampen om godene eller mangelen på tiltaksplasser. Disse var i stor grad løselige og ødela ikke for det inntrykk av at organisasjonen hadde tillit.

De som representerte ungdomstiltakene var opptatt av at det hadde vært gitt mange positive tilbakemeldinger fra ungdom og foreldre men at det innimellom var saker der det hadde vært vanskelig å bygge gode relasjoner og hvor tilliten av den grunn var lav. Alle påpekte viktigheten av at det var stor grad av stabilitet i organisasjonen og at dette nok hadde betydning for hvordan samarbeidende instanser så på det fylkeskommunale barnevernet. Dette i sammenheng med høy kompetanse, gav tillit.

I forholdet til egen organisasjon var alle fra området enige om at det var høy grad av tillit mellom tiltakene og barne- og familiekontoret. Det var høy grad av tillit til ledelsen og det var en opplevelse av at barnevernet i fylket hadde tillit i fylkesadministrasjonen. Det ble av alle fra Sogn og Fjordane framholdt at det var en god dialog mellom de faglige tiltakene og administrasjonen. Likeledes ble det vist til tilbakemeldinger fra politisk hold som tydet på at det også der var et godt tillitsforhold til barne- og familiekontoret og ledelsen. Det ble fra en av lederne holdt fram at det var konflikter og følelse av manglende kommunikasjon i perioder mellom tiltak og sentral ledelse, men at dette ble ryddet opp i på en god måte som gav tillit.

Følelsen av et forhold preget av tillit kom til uttrykk gjennom stor frihet og mye spillerom eller delegasjon. Dersom tiltakene kom med begrunnede ønsker om ulike behov hadde de følelsen av å bli hørt og det ble ofte positive tilbakemeldinger. Alle fra Sogn og Fjordane opplevde et offensivt eierskap i fylket noe som resulterte i stor grad av utvikling og vekst i barnevernet.

Jeg stilte videre et spørsmål om det var mulig å beskrive egenskapene ved den tidligere organiseringa som skapte tillit eller ikke. Svarene jeg fikk oppsummeres i følgende tabell.

**Tabell nr 9**

| <b>Egenskaper ved den tidligere organisering som skapte tillit eller ikke</b>        |   |
|--|---|
| <b>Gav tillit</b>  | <b>Gav ikke tillit</b>  |
| Oversiktlig administrativt apparat   | Mangel på skriftelige rutiner   |
| Fleksibilitet  | Utydelighet på grunn av høy fleksibilitet   |
| Høy grad av samordning hos en leder som ført saker videre administrativt og politisk | Tilfeldigheter kunne forekomme, ikke alltid like samkjørt   |
| Ledelse og kontor/tiltak var preget av en helhetlig tenkning                         | Det forkom konkurranse mellom institusjonene  |
| Stor grad av delegasjon  | Det forekom taktisk spill   |
| Alle var involvert i avgjørelser   | En noe uformell stil der ikke alle ble like godt informert om avgjørelser                             |
| Systemet var samkjørt  | Den som ropte høyest fikk mest  |
| Det ble verdsatt å satse på felles kultur både internt og mot samarbeidspartnere     | Noe manglende administrasjon, administrative rutiner kunne være vanskelig å se for en som kom utenfra |
| Satsning på kompetanseutvikling  | Kommunikasjon med kommunene kunne være noe byråkratisk  |
| Det ble gitt mye tillit fra direktør og nedover                                      |   |
| Opplevelse av å være en stor familie med en "stor" far                               |   |

|   |  |
|---|--|
| Beskyttende ledelse som ønsket at tiltakene skulle stå best mulig fram                              |  |
| Personlig kjennskap og nærhet til de aktører en var avhengig av i egen organisasjon                 |  |
| Et ønske om å hjelpe hverandre  |  |
| Kultur ble ivaretatt gjennom hyppige møter og felles aktiviteter                                    |  |
| Stor takhøyde for ulike syn og meninger   |  |
| Stor grad av åpenhet  |  |
| Høy grad av nærhet til samarbeidspartnere og brukere  |  |
| Selv i konkurranse gikk en ikke bar ryggen på hverandre   |  |
| Tilgjengelighet   |  |
| Rask saksbehandling, også i politiske organ, kort vei til beslutning                                |  |
| Mye god og grundig saksbehandling som ble lagt fram for administrasjon og politikere for avgjørelse |  |
| Politikere ble godt informert   |  |
| Prossesser ble styrt og drevet fram administrativt  |  |
| Initiativ fra kommunene ble tatt godt imot, de ble tatt på alvor                                    |  |

Tabellen viser at noen av de egenskapene som gav tillit også finnes igjen på siden gav ikke tillit. Det kan også være motsetninger mellom det som kommer fram på den ene eller andre side. Poenget er at det som noen opplevde som tillitskapende kunne innebære det motsatte hos andre. Beskrivelse av tillit vil i stor grad være en subjektiv opplevelse, noe som ble uttrykt fra flere under intervjuene.

#### 4.5 Opplevelser av endring

Dette temaet er knyttet til de opplevelser lederne har av endring eller utvikling som en konsekvens av statlig overtagelse. Spørsmålene som ble stilt utfordret den enkelte til å reflektere over hva endingene eller utviklingen hadde å bety for åpenhet, tillit og legitimitet i egen organisasjon, til brukerne av tjenestene, til samarbeidende instanser og politisk. I egen organisasjon ble det gjort forsøk på å skille mellom endring og utvikling innen for den enkelte enhet, mellom enhetene i området og mellom enhetene og regionen. Spesielt ble det fokusert på endring og utvikling som en prosess der det ble stilt spørsmål om forhold som kunne påvirke prosessene i en positiv eller negativ retning. Spørsmålene som ble stilt var som følger:

- *Hva opplever du er gjort av endringer etter statlig overtagelse som påvirker åpenhet, legitimitet og tillit: mellom de ansatte i organisasjonen på ulike nivå (eget tiltak, område, region)? Til brukergruppene? Til samarbeidsinstanser? Til politikere?*
- *Opplever du noen sammenheng mellom åpenhet i organisasjonen, mellom styrings nivå og åpenhet mot brukerne og samfunnet for øvrig?*
- *Hvilke prosesser opplever du er startet i organisasjonen for å fremme en felles kultur, felles forståelse eller mening av mål og strategier? faglig, administrativt*
- *Hvilke konsekvenser får disse prosessene for det tiltak eller virksomhet du er leder av?*  
*I forhold til ledelse, i forhold til struktur og funksjoner, i forhold til kultur, i forhold til kommunikasjon, i forhold til deltagelse*
- *I hvilken grad får konsekvensene av disse prosessene betydning:*
  - *i forhold til tillit i tiltakets eller virksomhetens interne arbeidsmiljø?*
  - *for tiltakets tillit hos oppdragsgiver: kommune, fagteam eller overordnet instans?*
  - *for tiltakets tillit hos brukerne ?*
  - *for tiltakets tillit hos samarbeidsinstanser?*
  - *for tiltakets tillit i lokalmiljøet eller hos politikere?*
- *Opplever du motstand mot de endringene eller prosessene som finner sted?*
- *Ser du problemstillinger knyttet til å organisere gamle tiltak inn i en ny organisasjon?*

Svarene og refleksjonene på disse spørsmålene varierte en god del avhengig av hvilken funksjon den enkelte leder hadde og på hvilket nivå i organisasjonen den enkelt arbeidet. Likheten var størst mellom de med felles ståsted i organisasjonen det vil si institusjonslederne.

#### **4.5.1 Endringer som påvirker åpenhet, tillit og legitimitet**

De mest synlige endringer som har skjedd er knyttet til hvordan den administrative hverdag fungerer. Ledere er derfor den gruppen som merker endringer best. Alle fra området, Sogn og Fjordane, påpekte at det var skjedd omfattende endringer i både verktøykassa, som rommer metoder og teknikker, og rundt rutiner for hvordan administrasjonen skal fungere. Alle disse endringen mente de var med på å forme en ny lederrolle mer preget av å være administrator enn faglig leder.

På tiltaksnivå kommer dette særlig til uttrykk gjennom ansattes tilbakemeldinger om at det brukes mer tid på administrasjon og en bekymring knyttet til leders tilgjengelighet. Med bakgrunn i en økt byråkratisering er det også redusert delegasjon, saksgangen er blitt lengre og tar mer tid, og det er blitt mindre tydelig hvem som har ansvar for hva. Tiltakene



(institusjonene) blir i større grad en tidligere kontrollert, blant annet skal alle tiltak godkjennes og det gjennomføres årlige kontroller i forhold til kvalitetsforskriften (2004), samt at fylkesmanne gjennomfører tilsyn som tidligere men med et utvidet tilsyn kalt systemrevisjon en gang i året. Det nye fagteamet er også pålagt å ha kontroll med tiltakene, dette er knyttet til den enkelte plassering og kontroll av at det gies et forvarlig tilbud i tråd med mål og planer. Utover dette rapporteres det på økonomi, personal og aktivitet månedlig eller kvartalsvis. Lederne fra tiltakene opplever denne samlede kontrollen både som nyttig, og til tider frustrerende. På den ene siden uttrykkes det at med så mye kontroll vil legitimiteten styrkes, samtidig som det gir en trygghet for at tiltaket følger opp egne målsettinger. På den andre side er det skepsis til hvor mye tid som brukes på kontrollfunksjoner og en følelse av manglende tillit til at tiltakene gjør jobben sin.

Nye verktøy og nye administrative rutiner medfører at hele Bufetat behandler administrative saker på en tilnærmet lik måte. Dette gjelder områder som lønn, rekneskap, budsjett, IT, personalsaker, ansettelsessaker, HMS, målstyring gjennom virksomhetsplaner med mer. Flere av lederne stilte spørsmål om dette var til det bedre, og om verktøyene og rutinene ble viktigere enn å ha fokus på fag og oppgaver knyttet til den primære faglige oppgave. Ingen av de spurte lederne opplevde at rutinene eller verktøyene i seg selv gav økt tillit men at de kunne være med på å øke legitimiteten gjennom bedre kontrollrutiner og innsyn.

Noen av de nye rutinene omfatter ikke bare ledere og merkantile men også personalet for øvrig. Dette er allikevel små endringer for de som har faglig oppgaver på institusjonene og i fosterhjemstiltak. Medarbeidere i Fagteam som er en ny konstruksjon, men med noen like oppgaver og funksjoner som det gamle barne- og familiekontoret, vil selvfølgelig merke endringene godt. I følge leder her, er det brukt mye tid på å avklare forventninger og roller, samt tilpasse nye oppgaver og funksjoner til lokale forhold i Sogn og Fjordane. I dette arbeidet har det vært viktig å bygge på de relasjonene som det gamle barne- og familiekontoret hadde til kommunene og samarbeidspartnere forøvrig, dette for å ivareta åpenhet og tillit som en tidligere følte at kontoret hadde. Dette har medført at fagteamet har arbeidet for å beholde noen oppgaver og funksjoner som barne- og familiekontoret tidligere hadde, men som strengt tatt ikke skulle ligge til fagteamet ved oppstart. Dette er funksjoner som de andre enhetene har nytt godt av og som har medført at mye av det gamle nettverket som var i Sogn og Fjordane før statlig overtagelse er blitt opprettholdt. Dette er også vektlagt i

intervjuene med lederne av tiltak, og vurderes som viktig for å opprettholde tillit mellom enhetene i området.

Med oppretting av Fagteam er det fra flere ledere pekt på forhold som har vært vanskelige, eller kunne skapt konflikter, men hvor det er funnet gode løsninger. Det har vært noe frykt for *å trække i hverandres bed*, og det har tatt noe tid å avklare de nye rollene i fagteam i forhold til de andre enhetene/tiltak. Kontrollfunksjoner og beslutningslinjer har endret seg, noe som virker inn på relasjoner og påvirker intern tillit mellom fagteam og ledere i tiltak. Det at fagteam har reetablert tidligere møteplasser for ledere og vært bevist sin nye rolle, samt at en del felles funksjoner og koordineringsfunksjoner er opprettholdt, har gjort det mulig å opprettholde det gode samarbeid og den tillit som tidligere preget det fylkeskommunale barnevernet i Sogn og Fjordane. Det er bred enighet blant lederne i området at det i dag er en stor grad av åpenhet dem imellom og at dette er begrunnet med trygghet og tillit.

I samspillet mellom tiltaksledere og fagteamleder på den ene side og regionkontor på den andre side er det fra begge hold beskrevet større spenninger og uavklarte forhold som påvirker tillitsforholdet. Begge nivåer er enige om at funksjonen som tiltakskoordinator er viktig for samspillet. Denne rollen har i stor grad fungert bra men er fra tiltaksledelsen ståsted ikke tilstrekkelig for å dekke de behov de føler på. Med opprettelsen av regionnivå er det splittet opp en rekke leder funksjoner og roller som tidligere var plassert hos en og samme person i fylket. Dette har medført at tiltak - og fagteamledelse må forholde seg til mange ledere og rådgivere på regionnivå. Dette oppleves av flere av lederne på områdenivå som lite tilfredsstillende, da det kan være vanskelig å vite hvem som er ansvarlig for hva, og det er flere eksempler på at ansvar blir skjøvet fra en over til andre. Det blir formulert som om dette har bedret seg noe, men at det fortsatt er *usikkerhet knyttet til om det er åpenhet mellom nivåene, eller om ting holdes taktisk tilbake*. En positiv erfaring for de fleste er knyttet til tanken om et større faglig nettverk på tvers av områdegrensene. Å møte andre ledere for å drøfte erfaringer ble framholdt som nyttig.

Med et regionnivå og over det et nasjonalt nivå lagt til et direktorat underlagt barne- og likestillingsdepartementet, opplever alle at barnevernet er blitt mer byråkratisk og at det er blitt en lengre vei eller avstand mellom styringsnivåer og beslutninger. Saksbehandlingsveien er blitt lengre og mer tidkrevende, og det er store geografiske avstander som hindre direkte kontakt. Dette innebærer mer formalitet og det blir fra noen av lederne vist til *usikkerhet rundt*

*spilleregler, med medfølgende forsiktighet og famling.* De fleste lederne fra området etterlyser åpenhet i organisasjonen og særlig mellom nivåene. Det er også klare meninger om at informasjonen mellom nivåene ikke er god nok.

Forholdet til samarbeidspartnere er også endret som en følge av omorganiseringen. Det kommunale barnevernet har fått en tydeligere struktur for hvordan de kan søke tiltak og det er opprettet konsultasjonsfora og kriseberedskap for å støtte kommunene. Den kontakt som tidligere var mellom kommuner og tiltak før søknad om plass, er nå redusert da alle søknader og henvendelser skal gå gjennom Fagteam. Det er fra kommunen etterlyst informasjon om den nye organisasjonen og det er en rekke spørsmål knyttet til hvordan kommunene skal involveres i de endringer som har funnet sted. Det blir vurdert at kontakten med kommunen er økt noe og at det fortsatt er en god dialog mellom kommunene og fagteam. Denne kontakten vurderes som åpen og preget av tillit med de fleste kommunene.

Samarbeidet med psykiatrien er et område hvor Bufetat gjennom regionkontoret har initiert og laget en samarbeidsavtale som er videreført til områdenivå. Ledere i området mener denne gir et godt utgangspunkt for å videreføre de gode tradisjonene en har i å samarbeide med psykiatrien i enkeltsaker og rundt faglig og organisatoriske spørsmål. Flere mener dette er et nødvendig samarbeid som tjener begge parter og at det må settes av tid, rom og ressurser for at avtalen kan gjennomføres. *Dette vil virke direkte inn på tilliten mellom aktørene i systemene og være med på å legitimere tiltak ovenfor barn og unge med behov for hjelp fra begge system.* Det blir påpekt at det er utfordringer i dette samarbeidet men at det ikke har direkte sammenheng med endringer som er knyttet til omorganiseringen i barnevernet.

Med en statliggjøring av barnevernet var det ikke lenger behov for lokale fylkespolitikere i styrer og de er ikke lengre aktive i beslutninger. Fra flere ble det uttalt at barnevernet i dag er så komplekst at lokale politikere stort sett betrakter barnevernet på avstand. *Da de i mindre grad en tidligere er involvert direkte i beslutninger er det også vanskeligere å skape engasjement.* I den nye organisasjonen er det de nasjonale politiske kanaler som er i bruk og dette har regionen og området liten aktiv del i.

Når det gjelder samarbeid med det øvrige offentlige hjelpeapparatet vurderer lederne at det er få endringer som konsekvens av omorganiseringen. I den grad de får tilbakemeldinger handler disse om manglende informasjon om den nye organisasjonen. Med et statlig eierskap har statsbygg overtatt forvaltningsansvaret av bygninger og eiendommer. Dette blir stort sett

omtalt som positivt og det er etablert samarbeid om forvaltning av bygg- og eiendomssaker på en ryddig måte.

#### **4.5.2 Åpenhet i organisasjonen, informasjon og bruk av media**

Et åpnere barnevern var en av overskriftene etter statlig overtagelse. Dette ble fra nasjonalt hold fulgt opp med en egen plan for hvordan organisasjonen skulle håndtere utspill i media. I mine spørsmål var jeg opptatt av hvordan denne åpenheten ble opplevd i egen organisasjon og om det er sammenhenger mellom hva som er overordna mål, og hva lederne opplever som realitet internt. Informasjon, informasjonskanaler og dialog ble viktige stikkord.

*En av lederne utalt følgende, åpenhet kommer som et resultat av gjensidig tillit mellom aktørene i organisasjonen, at en stoler på hverandre, at en har nytte av hverandre og at det blir gitt innsyn, - motsetninger mellom ledd eller nivåer i organisasjonen forhindrer åpenhet. En annen av lederne utalte, vår åpenhet mot brukergruppene er avhengig av at vi er trygge på hva vi representerer, grad av åpenhet i egen organisasjon påvirker hva vi går videre med, - er vi usikre lar vi være å informere, også egne medarbeidere.*

Disse to uttalelsene er representative for mange av lederne. Det ble pekt på at økt byråkratisering hadde medført angst for å være åpne. Flere var opptatt av sammenhengen mellom egen trygghet og hva en som leder klarte og videreformidle. Flere satt med en følelse av at alt som blir sagt må godkjennes på et høyere nivå i organisasjonen og at det er mange ledd som kontrollerer informasjon før den går ut. Samtidig er lederne fra regionkontoret opptatt av at de ikke må bli flaskehals for informasjonsflyt. Deres oppgave er å bearbeide informasjon som kommer både ovenfra og nedenfra i organisasjonen med tanke på videreformidling. Dersom informasjon blir liggende der, vil det fort skapes mistillit og brukerne vil bli skadelidende over tid.

Internt i området satt flere med en følelse av at det var blitt vanskeligere å omgås media eller ta initiativ til utspill i media. Nye retningslinjer har gitt alle lederne mulighet til utspill i media, men det skal varsles til regionkontoret. Dette ble av en oppfattet som *at små oppslag lokalt i Sogn og Fjordane er nå nasjonale hendelser, små ting lokalt kan bli store ting nasjonalt*. Mediabildet er derfor preget av regionale eller nasjonale pressemeldinger, og lite av lokale oppslag som orienterer eller informerer om den aktivitet som er lokalt i organisasjonen.

Mye av den usikkerhet og utrygghet som er med å hindre åpenhet og informasjonsflyt, knyttet flere opp mot det de opplevde som mangel på toveiskommunikasjon mellom nivåene. En formulerte det som at *mye av det som blir gjort i dag av handling er knyttet opp mot tildelte oppgaver og direktiv*. En annen ment at det var for lite dialog og for mye enveiskommunikasjon. Flere var opptatt av at mye av det som ble sendt oppover i organisasjonen, av informasjon og spørsmål, ikke ble besvart. En uttalelse gikk i retning av at *organisasjonen avkrevde dokumentasjon i forhold til alt som ble gjort men at det ikke ble gitt mer informasjon enn nødvendig tilbake*.

Det var samtidig enighet mellom lederne fra området at det internt mellom tiltak og fagteam i var en stor grad av åpenhet. Gjennom felles ledermøter og felles dugnad med virksomhetsplaner og andre planer er det lagt et godt fundament for samarbeid, åpenhet og tillit. Det som er redusert med den statlige organiseringa er følelsen av en lokal tilhørighet. Tidligere var lederne informert om parallelle prosesser i fylket, en var orientert om endringer på ulike sektorer, for eksempel i videregående skole, og hadde en form for påvirknings mulighet. Åpenhet til andre fylkeskommunale sektorer er med andre ord redusert. Det ble også pekt på forbedringspunkter og muligheter for å utvikle samarbeidet ytterligere. Blant annet var det ytret ønske om mer brobygging gjennom å hospitere hos hverandre. Dette kunne også være en måte å samarbeide tettere med kommunene. Det ble påpekt viktighet av å kjenne og forstå hverandres hverdag, spesielt i forholdet mellom kommunebarnevern og tiltak. Kjennskap og forståelse vil i denne sammenheng fremme åpenhet og tillit.

I den enkelte enhet var det flere som hadde fokus på den rollen en har som leder for å videreformidle informasjon. Metaforen portvakt ble brukt av en for å beskrive det ansvaret som er knyttet til å sile den informasjon som medarbeiderne har behov for. *For mye informasjon og da særlig negativ informasjon kan lett fjerne oppmerksomheten fra de primære oppgavene*. Det var flere som opplevde at det kunne være vanskelig å ballansere informasjonen slik at medarbeiderne ikke ble påført leders eventuelle negative synspunkt.

#### **4.5.3 Prosesser som skaper felles kultur, felles forståelse av mål og strategier.**

Informantene var opptatt av at prosesser tar tid, og at mye av det som har skjedd etter statlig overtagelse ikke nødvendigvis er slutførte prosesser i dag. Det ble også vist til prosesser som ikke burde ha vært startet og som ikke ville bli slutført. I mine spørsmål var jeg opptatt av å få fram synspunkter på de prosessene informantene mente var betydningsfulle for å skape

overordnede felleskap og forståelse, og de prosessene som hadde størst betydning for den enkelte enhet. Det var tydelig at de aller fleste var mest opptatt av de overordnede prosessene og at det på enhetsnivå allerede var en felles kultur og felles forståelse av mål og strategier, men at de manglet overordnede rammer å se disse i forhold til med tanke på tilpasning og forankring.

De prosessene flest var opptatt av for tiden var knyttet til omstillingsprosjektet "UtOm" (Utvikling og Omstilling). Her er det nedlagt betydelig arbeid fra regionkontoret for å lage et felles grunnlag for bred deltagelse av alle enheter i region Vest. Målet er å evaluere eksisterende tiltak med tanke på om de fyller behovet i dag og hvilke endringer som er nødvendig og ønskelig for å møte dagens og morgendagens behov for tiltak. Her er lagt en rekke føringer, mandat, og nedsatt ulike grupper på områdenivå og regionnivå. Uten å gå nærmere inn i prosjektet, er det tydelig at arbeidet med dette prosjektet medfører mange og ulike prosesser. Fra informantene på regionkontoret blir det holdt fram at det er ulike kulturer i regionen og at det ulike behov knyttet til disse. For Sogn og Fjordane sin del har prosjektet ført til prosesser der de er nødt til å prioritere på tvers av egne behov i tiltak. For andre enheter i regionen har prosjektet ført med seg prosesser der de har vært nødt til å se på mulighet for å legge ned eksisterende drift med dertil angst og usikkerhet. Prosjektet skal ferdigstilles i 2007.

En annen prosess som ble trukket fram var arbeidet med felles virksomhetsplaner i Sogn og Fjordane. Alle enheter skal ha virksomhetsplaner i tråd med føringer lagt fra direktorat og regionkontor. I tillegg har Sogn og Fjordane ønsket å lage en felles virksomhetsplan for området for å ivareta felles innsatsområder, koordinatorfunksjoner og arbeidet med å bygge opp en felles kultur gjennom samarbeid og dialog. Det er ulike synspunkter blant lederne fra området på hvorvidt dette verktøyet er hensiktsmessig. Blant annet blir det pekt på at *modellen er for komplisert og av den grunn mister sin effekt*. Andre mener verktøyet kan være hensiktsmessig dersom det blir reelt tatt i bruk og ikke bare blir fyll i kontorskuffende. Det blir uttalt at *dersom arbeidet med virksomhetsplaner skal ha effekt, må de brukes på alle nivåer som grunnlag for evaluering av virksomheten*. Prosessene med å utarbeide, følge opp og evaluere slike planer vill da medføre engasjement på alle nivåer, der en kan knytte nasjonale og regionale føringer opp mot individuelle behov i den enkelte enhet. På denne måten kan prosessene, gjennom informasjon og synliggjøring av felles mål, føre til tilknytting og følelse av samhørighet.

Flere av informantene er opptatt av at felles opplæringstiltak, både for ledere og medarbeidere, er viktig for å skape felle forståelse og at dette kan bidra til en felles kultur. Det blir fra en argumentert for at *dette fordrer en analyse av og om det er sammenheng mellom manglende kompetanse og manglende måloppnåelse*. I denne sammenheng må noen definere mål, ressurser og hva som er nødvendig kompetanse. I denne sammenheng blir det også pekt på at ledelsen på regionnivå må fange opp behovene som er nedover i systemet, slik at systemet som helhet blir premissleverandører. Det har vært mange signaler fra overordna ledelse om nødvendighet av en god kultur. Flere savner at dette blir gjort om til en praksis der en snur på trenden om at alt skal skje ovenfra og ned, og i større grad lytter til de behov og signaler som kommer fra grasrota i organisasjonen. Flere peker også på at fagutvikling i dag, i stor grad er overlatt til det enkelte tiltak.

De fleste av informantene er enige om at tanken bak å etablere ledernettverk i området og på tvers av områdene er fornuftig. Dette arbeidet er kommet godt i gang og flere opplever at det har vært en god prosess i disse gruppene. Kombinasjonen av å fokusere på fag, organisasjon og administrasjon gir en helhetlig ramme som skaper felles forståelse og legger grunnlaget for et fellesskap. Koordinatorstillingen på regionnivå har vært viktig i disse prosessene og flere av informantene mener at denne funksjonen har fungert bra i Sogn og Fjordane. Flere peker allikevel på at det er knyttet for lite myndighet eller delegasjon til denne rolle, noe som kan gjøre funksjonen noe uklar og utydelig.

Intranettet som er bygd opp i og for organisasjonen oppleves av noen som et viktig hjelpemiddel i å spre informasjon. Det er ønsket fra flere at dette hjelpemiddelet brukes mer, og gjøres lettere tilgjengelig å bruke også for den enkelte enhet. Her ligger det mulighet for å spre informasjon vidt og knytte organisasjonen mer sammen. *Dette forutsetter teknologi og kunnskap om denne, og en prosess der en må ta stilling til hvor åpen organisasjonen skal være for hverandre og ut mot samfunnet.*

Flere av lederne både i området og på region nivå ser et behov for felles forståelse og en overordna kultur som preger organisasjonen. Samtidig blir det synliggjort behov for å utvikle og videreføre tanken om mangfold og ulikhet. I området Sogn og Fjordane er det bred enighet om at det er viktig å føre videre den kultur som preger området og at dette er et viktig grunnlag for både fellesskap, tillit og faglig utvikling. Dette syn støttes av lederne på regionkontoret. I dette perspektivet blir det fra en påpekt at alle felles prosesser ikke

nødvendigvis er tillitskapende dersom de ikke er begrunnet ut fra lokale behov, hvordan prosessen styres er også avgjørende for om de er hensiktsmessige og eventuelt gir grunnlag for tillit. *Prosesser som ikke er hensiktsmessige ut fra definerte behov skaper frustrasjon og irritasjon.*

Flere av enhetslederne opplever at det er skapt en kultur der det er mye tidsbruk på administrative oppgaver. Prosessen har medført nye strukturer som oppleves både nyttige og frustrerende. Som leder føler en å bli presset inn i administrative rutiner som ikke alltid stemmer med de behov en har i hverdagen, isteden for at skjema blir tilpasset behovet blir virkeligheten tilpasset skjemaet. Enkelte rutiner oppleves allikevel som hensiktsmessig da de er med på å anskueliggjøre kompleksitet. Det har blitt nødvendig å delegerer mer ansvar og myndighet nedover i enhetene for å frigjøre tid til å administrere. Fra medarbeidere oppleves det som positivt at de får mer ansvar, men det gir mindre oversikt for leder. Samtidig blir det gitt tilbakemeldinger fra medarbeidere at leder er mindre tilgjengelig. Dette stemmer med ledernes egne opplevelser av mindre tid til å følge opp den enkelte medarbeider, mindre tid til faglige diskusjoner og en følelse av usikkerhet hos medarbeiderne når det gjelder hva leder måtte mene. Det stilles også større krav til dokumentasjon, dette oppleves dobbelt da det er nyttig å kunne dokumentere arbeidet som blir gjort, men at det er for mye fokus på det administrative og produksjon av tjenester, og mindre på faglig kvalitet og effektivitet. Det savnes prosesser som går i retning av en mer ballansert dokumentasjon.

Flere av de endringsprosesser som er blitt iverksatt, medfører mer formalitet, krever god planlegging av dagen, mer reisevirksomhet og dertil mindre tid i egen enhet. Noen av enhetslederne viser til at dette medfører at en mister verdifull informasjon som mer tid og uformelle samtaler med medarbeiderne vanligvis ville bringe opp. *Dette kan være spenninger blant medarbeiderne eller andre mer skjulte problemstillinger knyttet til trivsel og tilpasning på arbeidsplassen.* Det er også en frykt for at enheten blir mindre fleksible i å møte individuelle behov. Fleksibilitet er i noen grad styrt av at medarbeidere i perioder kan trå til litt ekstra, men at det må være en ballanse der de samtidig føler at de får noe tilbake. Også samarbeidspartnere reagerer på at det er mindre fleksibilitet blant lederne når det gjelder tid for å møtes. Økt formalitet, mindre tid til medarbeidere og redusert fleksibilitet er momenter som ikke er med på å fremme en god kultur eller prosesser som øker forståelsen av felles mål og strategier, tvert imot oppleves dette som frustrerende da det virker nedbrytende på det flere av lederne opplevde som gode etablerte kulturer i enhetene.



Flere ledere var også under dette punktet opptatt av de hadde en portvakt funksjon. De opplevde at det var prosesser det var lite funksjonelt å gå inn i, og at det fikk størst betydning i forhold til om medarbeiderne skulle involveres.

#### **4.5.4 Gamle tiltak i en ny organisasjon og motstand**

Når mer enn 40 gamle tiltak fra tre forskjellige fylkeskommuner, alle med sine særpreg, innarbeidede kulturer og relasjoner, blir ført over og sammen med nyetablerte fagteam og regionkontor skal utgjøre en del av en organisasjon, er det naturlig at det blir spenninger og utfordringer. Som tidligere vist til var det ikke noe stort ønske fra enheter i Sogn og Fjordane å bli statlige. Mine spørsmål var rettet inn mot å få et bilde av hvilke motsetninger som eventuelt måtte bli som en konsekvens av omorganiseringa, og om det var spesiell motstand som var blitt synliggjort etter etableringen av den nye organisasjonen.

Alle lederne som hadde opplevd at deres tiltak var blitt statlige, uttrykte at de var overrasket over hvor tilpasningsdyktige de var. De så en rekke problemstillinger knyttet til å være gammel i den nye organisasjonen, men samtidig møtte de lite direkte motstand mot endringene som konsekvens av omorganiseringa. Den største motstand representerte de selv i rollen som leder. Selve lederrollen ble utfordret på innhold, og de følte motstand mot å bruke mer tid på administrasjon og mindre på faglig ledelse.

Ledere ved regionkontoret opplevde noe mer av motstand fra enkelte enheter og kunne forstå dette. Blant annet så de at lojaliteten internt i enhetene fortsatt var stor. Det ble skapt motstand gjennom tidlig krav til endring, noe som medført at enkelte tiltak gikk i forsvar og det ble vanskelig å bygge opp tillit. Med noe større ydmykhet for etablerte kulturer, fra starten, kunne dette muligens vært forhindre. Det ble også uttrykt *at det var, og er en utopi å tro at Bufetat kan bli en stor homogen organisasjon, det er viktig med mangfold*. Både ledere ved regionkontor og ledere i området så utfordringen som ligger i å la tiltak og områder beholde sin egen kultur samtidig som det ble bygget en felles kultur, slik at alle kunne føle tilknytning til noe større.

Når det gjelder ledernes motstand, er denne knyttet til den økte byråkratisering som har funnet sted. Mer tid på administrasjon og mindre tid på fag og personal påvirker lederrollen uheldig i en organisasjon, som uttaler at de skal være en kunnskapsbedrift. Lederne har ingen

motforestillinger mot at det er andre i enhetene som har høyere kompetanse enn dem selv innen for enkelt områder. Dette er en ønsket utvikling som har skjedd over tid. *Spissing og spesialisering er viktig for å kunne opprettholde differensierte tilbud.* Problemet som lederne peker på handler mer om å være deltagende i å styre denne utviklingen mest mulig hensiktsmessig, motivere personal og definere behov. En uttalelse var *at motstand oppstår når det ikke er begrunnelser for endring*, en annen at *krav til ensretting fører til motstand hos dem som er uenig*, en tredje at *det blir skapt motstand dersom vi ikke blir trukket med i diskusjoner om hvilken kunnskap som skal prioriteres, hvilke løsninger som skal velges og at det blir gitt tid og rom for diskusjon.* En uttalte det som, *vi stritter imot når vi opplever at endringen ikke er til det bedre og at det går utover de tjenester og tilbud som er etablert og fungerer godt.*

Det som går igjen i flere av uttalelsene er at lederne føler at de ikke blir hørt, at de på en måte sitter langt unna besluttende ledd og at det er lengre og mer kronglete vei å føre saker fram til beslutning. Tidsperspektivet og manglende delegasjon er to sentrale faktorer som blir pekt på. Dette underbygges også fra lederne på regionkontor som er opptatt av at de igjen er avhengige av direktorat og departement i mange saker og at ting tar tid. De er allikevel opptatt av at lederne i tiltak ser sin rolle og at de ser regionkontoret sitt ansvar for å operasjonalisere det som kommer fra direktorat og videreformidle det til tiltakene, og tilsvarende formidle det som kommer fra tiltakene til direktorat. I dette perspektivet ligger de ulike rollene som de ulike nivåene har og at det er regionkontoret som har ansvaret for å se på forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Dette pålegger dem å se på helheten i regionen, noe som kan slå negativt ut for det enkelte område. Pålegg fra direktorat og departement vil også være med å påvirke eventuelle avgjørelser.

Et annet utviklingstrekk som lederne i enhetene misliker, er at kravet til inntjening, det vil si å ha fullt belegg, går på bekostning av kvalitet i det enkelte tiltak. Dette er vanskelig å formidle og eventuelle konsekvenser vil først bli synlig over tid. Lederne mener at det i fylkeskommunen var stor takhøyde for både å framføre kritikk men også i forhold til å be om hjelp. I dag opplever lederne i større grad at de må forsvare det de gjør uansett, og at det er mindre åpenhet for be om hjelp. Regionkontoret har i denne sammenheng mange roller, de godkjenner alle enheter/institusjoner med bakgrunn av kvalitetsforskriften, de bevilger økonomiske rammer og de skal hjelpe enheter i mange ulike spørsmål. De har med andre ord både et kontroll perspektiv og et hjelpe perspektiv. Dette skaper utfordring ovenfor enhetene i

den forstand at det må være ballanse mellom rollene, det må være tillit og stor grad av åpenhet. Dette påpekes fra både ledelse i området og av ledere på regionkontoret.

#### 4.6 Deltagelse

Dette temaet er ment å synliggjøre lederrollen. Spørsmålene er formulert for å få fram i hvilken grad lederne føler at de er aktive eller passive i de prosesser som kan føre til økt legitimitet og tillit. Det er også spurt om hvilke faktorer som må være til stede for at en skal lykkes i dette arbeidet, såkalte *suksessfaktorer*. Det er også bedt om eksempler på hva som er gjort konkret av den enkelte leder, for å fremme åpenhet, tillit og legitimitet i den nye organisasjonen. Spørsmålene som ble stilt er som følger:

- *Hvordan opplever du din rolle som leder i forhold til de prosesser og endringer som organisasjonen iverksetter og som har som formål å øke legitimitet og tillit? gjennom deltagelse, opplevelse av nærhet og distanse, som premissleverandør for å skape endringer internt og eksternt, i beslutningsprosesser på ulike nivå*
- *Hva mener du er suksessfaktorer i forhold til hvordan du som leder kan påvirke målet om større åpenhet, økt legitimitet og for å fremme tillit til barnevernet? i egen organisasjon mellom ansatte og mellom nivåer, til brukere og samarbeidspartnere?*
- *Hvilke konkrete tiltak er iverksatt i ditt tiltak for å fremme åpenhet i barnevernet?*
- *Hvilke konkrete tiltak er iverksatt i ditt tiltak for å fremme større tillit til barnevernet? Internt blant ansatte, eksternt mot brukerne og blant samarbeidspartnere*

Svarene reflekterer en hektisk hverdag der det ikke er spesielt stor oppmerksomhet eller tid til å befatte seg med begrepene åpenhet, tillit og legitimitet. Spesielt blir dette formulert under spørsmålet om konkrete tiltak som er iverksatt, der det må reflekseres til for å synliggjøre konkrete tiltak.

##### 4.6.1 Opplevelser av lederrollen i forhold til prosesser som har som formål å øke tillit og legitimitet i organisasjonen

Ledere på regionnivå og områdenivå hadde noen forskjellige fokus eller innfallsvinkler på sine refleksjoner rundt dette temaet. Leder på områdenivå tok utgangspunkt i sitt forhold til medarbeiderne og nærhet til brukerne, mens ledere på regionnivå var mer opptatt av lederes lojalitet mot organisasjonen på ulike nivåer. Dette hadde sammenheng med hvordan lederne opplevde sitt mandat eller oppdrag.

Lederne på områdenivå var alle opptatt av hvilken delegasjon, fullmakt eller myndighet de hadde til å delta i beslutninger. Ett syn som ble presentert, var at *jo nærmere vi kommer*

*klienten og samarbeidspartnere i enkelt saker, jo viktigere blir lederrollen.* Rollen blir da viktig i forhold til å oversette og legge premisser for et godt faglig samarbeid. Et annet syn var at *en som leder fortsatt hadde fullmakter til å styre egen enhet, men at disse gradvis smuldret bort ved at stadig flere beslutningsprosesser skjedde på regionnivå eller høyere opp i organisasjonen.* Dette var også gjeldende for faglige spørsmål som burde forankres på et lokalt faglig nivå. En av lederne framstilt sin rolle som lydig men passiv, ingen motarbeiding, ikke aktiv, følte lite ansvar for aktivt å arbeide for økt tillit og legitimitet i organisasjonen. Flere gav inntrykk av at de opplevde å være langt unna der beslutninger ble tatt. De opplevde å bli tatt imot, lyttet til, men at det de bidro med ikke fikk respons eller betydning for beslutningen.

Avstand til beslutningene ble av flere beskrevet som en viktig årsak til at de som ledere ikke aktivt tok større del i arbeid som kunne påvirke utenfor egen enhet eller eget område. Dette medførte for flere at de i stor grad drev enhetene som tidligere, i samsvar med gitte direktiv, men at det var vanskelig å få noe eierforhold til nasjonale planer og mål om økt legitimitet eller tillit basert på større åpenhet. Alle lederne i området gav allikevel uttrykk for at det var viktig at de som ledere var premissleverandører for arbeid lokalt, som hadde som formål å øke legitimitet og tillit. Utgangspunktet for dette arbeidet var da de lokale behovene som var knyttet til faglig virksomhet i den enkelte enhet, og felles behov som var definert av ledergruppen i området. Dette siste er blant annet synliggjort gjennom en felles virksomhetsplan for Sogn og Fjordane.

En annen årsak til at de som leder ikke følte større ansvar for helheten i organisasjonen var knyttet til det de opplevde som motsetninger mellom nasjonale mål og regional virkelighet. Motsetningene var særlig knyttet til at uttalte mål ikke ble fulgt opp ved å sikre økonomi for å nå disse målene. Tvert imot har nedskjæringer eller signaler om dette medført at gode prosesser har stoppet opp eller det er blitt skapt usikkerhet om hva som kan tilbys. Blant annet har dette betydning for hva som kan presenteres for kommunene av alternative lokale tiltak. Økonomi alene oppleves da som styrende for hvilke tilbud som blir gitt. For den lokale fagteamleder eller enhetsleder blir det da vanskelig å legitimere et tiltak uten at faglige krav er oppfylt.

På regionalt nivå blir det holdt fram hvor viktig det er med lojalitet i alle beslutningsprosesser. Det er viktig at lederne bruker de kanaler og den saksgang som systemet krever. *Lojalitet til*

*hvordan systemet fungerer er en forutsetning for å få tillit til organisasjonen. Ledere må ta ansvar for å gi informasjon om det som skjer i enhetene, problemstillinger og utfordringer i den enkelte enhet må synliggjøres for regionkontoret slik at de aktivt kan hjelpe til. Da organisasjonen er stor og det er geografiske avstander mellom enheter og regionkontor er det en forutsetning at ledere i den enkelt enhet bruker de tilrettelagte muligheter for å bringe saker fram. Det er viktig at saker ikke holdes tilbake og først blir synliggjort når en står mitt oppe i en krise. Det er en felles utfordring for ledere både på region- og enhetsnivå å føre fram saker som påvirker vår legitimitet og måten vi gjør det på er avgjørende for om det blir skapt tillit mellom nivåene i organisasjonen.*

Som omtalt i forrige tema er prosjektet Utom en av de prosessene som pågår med stor betydning for samspillet mellom enheter og region. Fra noen av lederne i Sogn og Fjordane blir det reist spørsmål om dette prosjektet treffer de lokal behov i området, eller om det blir for generelt eller er initiert av andre behov i regionen. Det blir påpekt at uansett tar lederne med seg tidligere erfaringer inn i dette prosjektet, noe som vil påvirke prosessen. Fra regionkontoret blir det sagt at en av målsettingene med dette prosjektet er å tilpasse tilbudet ved enhetene til etterspørselen av tjenester og tiltak. Denne prosessen vil være betydningsfull i den grad en oppnår resultater som balanserer tilbud og etterspørsel, da det vil være med å legitimere tiltakene eksternt. I og med at kommuner og tillitsvalgte er tatt med i denne prosessen er det et håp at det skapes tillit mellom aktørene i de ulike arbeidsgruppene.

To problemstillinger som ble reist av ledere i området knyttet seg til kompetanse og åpenhet og sammenheng med tillit og legitimitet. Den ene problemstillingen ble formulert som hvor åpne er det hensiktsmessig at enhetene og da særlig institusjonsenhetene skal være?  
*Erfaringer tilsier at det kan være fordeler knyttet til å være anonyme i lokalmiljøet og at ønsket om åpenhet kan stå i motsetning til taushetsplikt og innsyn i brukeres privatliv. Tillit til en part kan påvirke tillit til en annen part med andre interesser.*

Den andre problemstillingen var knyttet til hvilke forventninger ledere på enhetsnivå skal ha til kompetanse på regionnivå. Denne problemstillingen er knyttet til erfaringer med at en ved henvendelser til regionkontoret kan blir henvist videre til andre ved kontoret som igjen henviser videre, eller at det blir henvist til personalhåndbok eller prosedyrer uten at det blir gitt noe svar. *Å vise tillit ved å være åpne og stille spørsmål kan redusere legitimiteten dersom en ikke får svar.*

#### 4.6.2 Suksessfaktorer for å sikre tillit og legitimitet

Suksessfaktorer er et mye brukt begrep i Bufetat, region Vest. Blant annet ble begrepet introdusert ved forsøk på innføring av ballansert målstyring som fundament i planarbeidet. I begrepet ligger det et krav om at det må være noen minimumsfaktorer til stede for at et mål skal være mulig å nå. Ved å stille et slikt spørsmål ønsket jeg å få et grunnlag for å sammenlikne hva som er dagens behov og kjennetegn for å oppnå suksess og hva som var kjennetegn ved det tidligere fylkeskommunale eierskapet.

Alle trakk fram at åpenhet eller grad av åpenhet var en nøkkel til både hvordan en skal oppnå større tillit og til hvordan en skal øke legitimiteten. Begrepet åpenhet ble derfor sentralt i refleksjonen rund suksessfaktorer som ble knyttet til begrepene tillit og legitimitet. Nedenfor følger en tabell som synliggjør hva lederne mente var de viktigste faktorene som de må ta hensyn til for å bidra til økt legitimitet og tillit både internt i organisasjonen og eksternt mot samfunnet.

**Tabell nr.10**

| <b>Suksessfaktorer for hva ledere bør ta hensyn til for å bidra til økt legitimitet og tillit</b>     |  |
|---|--|
| <b>Tillitsfremmende faktorer</b>  | <b>Legitimering av organisasjonen</b>  |
| Vise respekt for hverandre internt og eksternt  | Gi god informasjon internt og eksternt   |
| Skape åpenhet internt og eksternt, skal vi få mer åpenhet må vi være mer åpne selv                    | Skape eierforhold til prosesser og verdigrunnlag som binder organisasjonen sammen  |
| Gi rom for deltagelse i felles prosesser på ulike nivå  | Synliggjøre hva enhetene driver med, skape trygghet for at det som blir gjort er bra   |
| Alle må føle og bli tatt på alvor, god takhøyde, alle meninger må få komme fram                       | Alminneliggjøre og forklare hva enhetene driver med, hindre at brukerne blir stigmatisert                                    |
| Åpne kanaler internt alle må føle trygghet  | Kjennskap til og kunnskap om de en skal samarbeide med   |
| Kunnskap og kompetanse må oppleves å være ballansert i forhold til oppgaver som skal løses i enhetene | Organisasjonen skal være kunnskapsbasert, alle enheter må kunne forsvare faglig ståsted og representere nødvendig kompetanse |
| Interne forhold preget av fortrolighet, vennskap, en grad av intimitet, vise at en bryr seg           | Øke kompetansen, flere med spesialistkompetanse, aksept for at andre har mer kompetanse på enkelte områder                   |
| Dialog med kommunebarnevernet for å skape felles innsats om hjemmebaserte tjenester                   | Høy grad av fleksibilitet som muliggjør rask tilpasning til stadig mer komplekse problemstillinger                           |

|   |  |
|---|--|
| Aktivt samarbeid med andre instanser der vi er pådrivere og har noe å tilføre   | Tiltaksapparatet må være mangfoldig å dekke de ulike behov   |
| Ledere på regionkontoret må være enhetlige og ryddige i sin dialog med tiltakene, gjøre skikkelige jobber for tiltakene | Få fram positive budskap om barnevernet, informasjon må rettes mot ulike grupper i samfunnet   |
| Interne behov i organisasjonene må signaliseres på en åpen og god måte  | Ikke overlate til media å sette fokus på alt som ikke fungerer   |
| Hindre kamp om prestisje, om hvem som gjør det rette  | Vi må bli bedre historiefortellere, få fram sannheten om hva og hvem vi jobber med uten å bryte taushetsplikten  |
| Vilje til å lytte og dele erfaringer med hverandre  | Vi må kunne oppsummere, samle tråder og styre prosesser videre   |
| Vise respekt for andres kunnskap  | Organisasjonen må jobbe for å få en tydeligere profil  |
| Bygge videre på leder nettverk i området, viktig med god takhøyde og bevare en god kultur                               | Ikke blasere med løsninger, men lytte og tilby hjelp, la andre få eierforhold til løsningene, være katalysatorer i arbeidet med å finne felles løsninger |
| Være tilgjengelige for hverandre, for brukerne og de som måtte ønske kontakt  | Ledelse må være proaktiv og dynamisk slik at vi fanger opp endringer i samfunnet, se framtidige behov  |
|   | Vi må framstå som kreative, snu alle steiner for å finne de gode løsningene  |

Tabellen synliggjør at tillitsfremmende suksessfaktorer i stor grad handler om relasjonelle forhold mellom individer i og utenfor organisasjonen. Dette ble av flere uttrykt som bevisstgjort gjennom intervjuet. Noen var opptatt av at dette krevde tid og rom, noe som ble opplevd som en mangelvare i en hektisk hverdag. Noe som også kjennetegner de tillitsfremmende suksessfaktorene er at de stort sett er gyldige for alle i organisasjonen uavhengig av rolle og nivå. Suksessfaktorene for å legitimere organisasjonen vil i større grad være gjenstand for en ansvarsdeling mellom ledere på ulike nivåer og enheter. Dette krever slik det ble uttrykt fra en leder på regionkontoret at noen setter dette i system og fordeler ansvar. Flere av lederne beskrev dette som en prosess som krevde økt bevisstgjøring og innsikt i hvordan organisasjonen blir opplevd innenfra og utenfra.

#### **4.6.3 Tiltak som iverksettes for å fremme åpenhet og tillit**

Alle ble avslutningsvis i intervjuet bedt om å trekke fra konkrete tiltak som var iverksatt etter statlig overtagelse og som har som formål å fremme åpenhet og tillit i organisasjonen eller som var rettet mot brukere eller samarbeidende instanser. Fra regionkontoret sin side, ble det trukket fram flere tiltak som var rettet mot å skape leder nettverk på områdenivå og på tvers av områder. Det er tre slike nettverk som møtes jamnlig. Det er et områdenettverk som

inkluderer ledere og avdelingsledere, der koordinator fra regionkontoret deltar. Møtet har en åpen saksliste der alle ledere kan komme med innspill til innhold. Ansvar for møteledelse er lagt til fagteamleder. Videre er det tiltaksnettverk på tvers av områdene. Dette er nettverk knyttet opp rundt de tiltak som koordinator har ansvar for. Dette nettverket inkluderer ledere og avdelingsledere og ledes av koordinator. Her er mulig å komme med ønsker om innhold eller tema for møtene. Det tredje nettverket består av ledere i alle enheter inkludert familiekontor og regionkontor. Dette nettverket blir ledet av regiondirektør, som også setter dagsorden.

Det er blitt holdt kurs i hvordan ledere kan møte media. Denne opplæringen tok utgangspunkt i en plan – kommunikasjonsstrategi, laget av direktoratet, ”Et åpnere barnevern”(2004). Kursene ble avholdt i flere områder og var rettet mot ledere, avdelingsledere og tillitsvalgte. Det største enkelt tiltaket som er initiert av regionkontoret er omstillingsprosjektet Utom. Dette prosjektet har ikke som primært formål å øke åpenhet og tillit, men prosessene i prosjektet vil inneholde mange elementer og samarbeidsformer som samler ledere, tillitsvalgte, kommunerepresentanter og medarbeidere i den enkelte enhet. Arbeidsformen er ment å inkludere flest mulig slik at alle skal få en mulighet til å uttale seg. Resultatet av prosjektet kan slå ut i mange retninger og kan blant annet medføre økt åpenhet og tillit.

Det er fra regionen initiert og gjennomført et arbeid for å lage en felles samarbeidsavtale med barne- og ungdomspsykiatrien. Denne intensjonsavtalen er lagt til grunn for en mer konkret samarbeidsavtale for Sogn og Fjordane. I denne ligger det mange konkrete mål som krever oppfølging fra enhetene i samarbeid med barne- og ungdomspsykiatrien. Disse målene er formulert ut fra lokale behov og ønsker om samarbeid.

Fagteamleder legger vekt på den tette kontakten de har med kommunene og ser åpenhet og tillit som nødvendig for at de skal kunne utføre den jobben de er satt til. Det har også vært nødvendig å bruke mye tid på å samarbeide med regionkontoret om de prosesser som er igangsatt derfra. Dette tar mye tid men vurderes som nødvendig i en fase der mye handler om å bli kjent med hverandre og for å ivareta de lokale interessene i Sogn og Fjordane. Fagteamleder har på denne måten blitt en talsperson for området. Denne rollen er blant annet ivaretatt gjennom engasjement for å reetablere tidligere ledernetverk i området. Tiltak som for øvrig er startet opp er i stor grad rettet mot kommunene. Dette er tiltak for å øke kompetansen på hjemmebaserte tjenester og skjer i samarbeid med lokale tiltak/enheter og



kommunene. Når det gjelder bruk av media er denne redusert i forhold til det som var vanlig i barne- og familiekontoret under fylkeskommunalt eierskap.

I de enkelte enhetene følger de opp de ulike tiltak som så lang er presentert, det være seg nettverksgrupper, kommunalt samarbeid, psykiatriprosjekt eller Utom prosjekt. Utover dette er det blitt noen runder med informasjon til ulike samarbeidsparter og bruker grupper, når muligheten byr seg. Spesielle tiltak utover dette har det i liten grad vært tid til. Mye av den tid som lederne har til rådighet går med til interne prosesser og innenriksvirksomhet. Dette er av flere beskrevet som knapp tid da mye av deres fokus og arbeidstid går med til å sette seg inn i nye administrativ prosedyrer og arbeidsoppgaver. De mener dette i en viss grad går utover interne prosesser som skal ivareta åpenhet og som skaper tillit. En av lederne som har deltatt i å utvikle et nytt dataverktøy for Bufetat, opplevde at det var vanskelig å skape engasjement hos de som skulle styre informasjonsarbeid i Bufetat og det krevde mye av eget initiativ for å drive arbeidet framover. Flere av lederne peker på at dersom en ønsker å påvirke gjennom egen deltagelse, så kreves det at en tar egne initiativ og melder ifra om sin interesse. Dette gjelder for virksomhet som kommer i tillegg til det en som leder er pålagt i egen enhet. Også fra lederne i enhetene er det en oppfatning om *at media brukes mindre nå enn tidligere, og at en sjeldnere blir kontaktet av lokale media institusjoner*. På tross av kurs i kommunikasjonsstrategi vurderer ikke lederne seg som flinkere til å bruke media som informasjonskanal.

#### **4.7 Oppsummering og problemstillinger**

Jeg vil avslutningsvis i denne delen trekke fram noen av de problemstillingene lederne var opptatt av og knyttet dem til de fire perspektivene jeg oppsummerte teori kapittelet med. Disse problemstillingene vil være sentrale i den videre analysen.

##### **4.7.1 Tidsperspektivet**

Tiltakene i området Sogn og Fjordane har i et historisk perspektiv erfaring fra å samarbeide nært. Lederne beskriver et tiltaksapparat som var preget av åpenhet og tillit både til hverandre, til fylkeskommunalt administrativt nivå og politisk nivå og til sine samarbeidsparter. I møtet med et ny statlig organisasjon, Bufetat, skapes det både forventninger og motstand. Fra flere av lederne pekes det på motsetninger mellom de gamle erfaringene og de nye forventningene som de stiller til seg selv eller som blir stilt fra regionsnivå. Som ledere skal de både forsvare, og på den måten legitimere eksisterende tiltak og de skal bli en del av den nye organisasjonen

med sine krav til legitimitet. Utfordringen synes å ligge i kravet til både å videreføre de gamle tiltakene, institusjonene, og integreres i en restrukturert eller ny organisasjon. Det blir stilt ulike krav fra overordnede nivåer og medarbeidere i egne tiltak.

En problemstilling er knyttet til hvilke utviklingsfaser de ulike enhetene befinner seg i, og hvilke interne og eksterne behov som skal fylles. Med andre ord hvem skal lederne være lojale mot, internt og eksternt og hvem og hva gir dem legitimitet og tillit?

#### **4.7.2 Funksjonsperspektivet**

Lederne av de ulike enhetene i området peker på at de har fått nye krav til sin lederrolle. De opplever at administrative oppgaver og krav til kontroll og rapportering går ut over faglig utvikling og oppfølging av medarbeidere. De peker også på at kravet til økonomiske rammer og formelle prinsipp går foran krav til kvalitet og utvikling. De mener også at det er usikkerhet knyttet til de ulike roller og oppgaver som er lagt til regionkontoret og at det kan være vanskelig å vite hvem de skal forholde seg til i ulike spørsmål. Noen peker også på vanskeligheten med å knytte seg til en organisasjon som de ikke føler at de er med på å forme. De savner muligheten til å påvirke sin egen lederrolle.

En problemstilling knyttet til disse temaene er hvor vidt nye funksjoner og roller er bevisst fordelt eller om de er knyttet til behov som har oppstått som en konsekvens av omorganisering. For lederne blir det viktig å få avklart om de har legitimitet i den måten de fyller sin rolle på og om de kan forvente å få tillit med utgangspunkt i den jobben de gjør?

#### **4.7.3 Læringsperspektivet**

Lederne beskriver ulike prosesser som påvirker deres daglige arbeid. Dette er prosesser med ulike formål og som de i ulik grad er aktive i. Noen prosesser oppleves som positive i den grad de er med på å bevisstgjøre organisasjonens og enhetenes mål og ansvarsområde. Andre prosesser oppleves som meningsløse og destruktive i den grad de ikke tjener brukerne av tjenestene. Lederne savner tid og rom for å evaluere de planer og prosesser som er igangsatt og de peker på viktigheten av se resultater. Flere viser til mål om å være en kompetansebedrift der utviklings- og endringsarbeid står sentralt. De er opptatt av å ha en bevissthet rundt hva det innebærer å legge til rette for gode læringsmiljø.

I dette perspektivet blir en av problemstillingene hva som skal være felles læring for hele den nye organisasjonen og hva som skal læres på de ulike nivå og i de ulike enheter? Hvilke prosesser må alle delta i eller ha en bevissthet om, og hvilke prosesser kan drives på ulike nivå i organisasjonen? Tillit og legitimitet kan tenkes å være et resultat av gode læringsprosesser.

#### **4.7.4 Det dynamisk perspektivet**

Alle lederne jeg intervjuet var opptatt av at Bufetat må framstå som en organisasjon som fyller de behov samfunnet har for tjenester. For at dette skal vær mulig påpekes det at organisasjonen må være åpen både internt og i en dialog med samfunnet rundt. Ulike momenter og tema som fremmer legitimitet og tillit er oppsummert i tabell nr 10, s.62. Flere av lederne stiller allikevel spørsmål om den nye organisasjonen er mer åpen og om det vil være rom for fleksibilitet i en organisasjon som er preget av byråkrati og stadig voksende administrasjon. Flere peker på at avstand mellom bruker og beslutninger er blitt lengre og at dette kan virke lite tillitsvekkende. Tilsvarende pekes det på at en økende grad av formalisering og standardisering reduserer enhetenes mulighet for fleksible og behovstilpassede tilbud. Det er også reist spørsmål om kommunene og den kommunale barneverntjeneste er nok involvert, og om endring i statlige tjenester er forankret i kommunale behov eller brukernes behov.

Disse problemstillingene reiser en rekke nye spørsmål knyttet til organisasjonens egenskaper og verdier. I den grad Bufetat ønsker å være en proaktiv organisasjon må det være legitimt å reise denne type spørsmål for å kunne forstå i hvilken retning organisasjonen utvikler seg og hvilken rolle de ulike aktørene i organisasjonen skal ha. Det å kunne forutse og tilpasse organisasjonen ikke bare til dagens behov, men også til morgendagens behov vil sannsynligvis være både tillitsvekkende og gi legitimitet.

## **Kap 5 Analyse**

Jeg vil i denne analysen legge vekt på de prosesser som skjer i den nye organisasjonen Bufetat, for å få legitimitet. Dette vil omhandle prosesser som kan føre til intern legitimitet og til ekstern legitimitet. Jeg vil bevege meg fra å analysere på et organisasjons nivå der helheten er i fokus, via gruppenivå og ned til et individnivå der relasjoner står sentralt. Jeg vil særlig legge vekt på de erfaringer som er lagt fram i empirien og som berører området Sogn og Fjordane. Sentrale begreper i den første delen vil være, organisasjonsfaser, den primære oppgave, roller og funksjoner. I den andre delen vil jeg se nærmere på prosess som grunnlag for læring, og knytte dette til begrepene stabilisering, utvikling og endring. I den siste delen vil jeg se nærmere på elementer som forsterker eller svekker legitimeringsprosessen. Sentrale begreper blir i denne delen, tilknytting, nærhet, åpenhet, forutsigbarhet, lojalitet og tillit.

### **5.1 Legitimering av egen organisasjon**

Bufetat vil som alle organisasjoner ha behov for å legitimere sin virksomhet. At organisasjonen er relativt ung gir spesielle utfordringer. Dette innebærer at en på alle nivå er opptatt av å skulle imøtekomme forventninger og krav, samtidig som en er opptatt av å få aksept for tanker og ideer som er framtreddende i organisasjonen på ulike nivå. Krav og forventninger blir stilt fra mange hold, og rettes mot ulike nivå i organisasjonen. Jeg finner det hensiktsmessig å skille mellom ytre og indre kilder til krav og forventninger. De ytre kildene vil være alle som på en eller annen måte er berørt av formålet med organisasjonen. Det er brukerne av tjenester som produseres, det er samarbeidsinstanser og det er samfunnet generelt enten som tilskuere, bidragsytere eller premissleverandører. Siden Bufetat er en offentlig organisasjon kan alle som ønsker det ha en berettiget mening om formålet med organisasjonen og innholdet, det som blir produsert. De indre kildene, vil være de ulike enhetene internt i organisasjonen (tiltak, fagteam, regionkontor, direktorat) og overordnede nivåer som bevilger eller setter mål for hva organisasjonen skal representere. Dette innebærer at storting, regjering og departement, vil være overordnede organ eller eiere av organisasjonen. Jeg vil også definere statsrevisjonen som en viktig kilde med et spesielt ansvar for å kontrollere organisasjonen.

Ulike nivåer i organisasjonen vil måtte forholde seg til ulike indre og ytre kilder, og vil av den grunn ha ulike behov for å legitimere sin og organisasjonens virksomhet. Dersom en ser dette i et perspektiv der deler av organisasjonen er ung og deler av organisasjonen er eldre eller

gammel, vil det virke inn på hvordan, eller med hvilken myndighet nivåene vil forsvare sin legitimitet. Dette kan stå i forhold til Strand (2003) sine kriterier for effektivitet i ulike faser. Dette blir komplekst når en også kan tilføre at nivåene i organisasjonen har ulike funksjoner og primæroppgaver. Dette må på en eller annen måte tydeliggjøres da det som blir uttrykt på et nivå i organisasjonen vil påvirke de andre nivåene. Dette handler om bevissthet eller innsikt og forståelse av egen organisasjon. I denne delen av analysen vil jeg se nærmere på hva dette har å si for hvordan enhetene/tiltakene på område nivå i organisasjonen, forholder seg til sine indre og ytre kilder, og hva som preger deres arbeid med å skape legitimitet.

Tiltaksenhetene på områdenivå har sine indre kilder på Regionnivå, men er også avhengig av å se seg selv i forhold til Fagteamenheten i området. De ytre kildene er primært brukerne og deres familie, det kommunale barnevernet, skoler og andre offentlige instanser i området. Fagteamet sine indre kilder er regionkontoret og de andre enhetene i området og de ytre kildene er primært kommunene i området og samarbeidsinstanser. Regionkontoret har sine indre kilder i direktoratet og i alle enheter som er underlagt i regionen. Ytre kilder kan være kommuner, interessegrupper eller brukerorganisasjoner, media og andre regionale samarbeidsinstanser.

### **5.1.1 Organisasjonsfaser**

Enhetene i Sogn og Fjordane er med unntak av ett tiltak, gjennomgående mye eldre enn Bufetat. De var før statlig overtagelse preget av høy grad av stabilitet og hadde alle en etablert kultur. Tre av enhetene hadde gradvis gjennomgått en utvikling der de var blitt større, med flere målgrupper og flere avdelinger. De fleste av enhetene var preget av erfaringer og vaner og at de utvidet sine virksomheter på nye områder. Jeg antar derfor at disse enhetene var i fase 5 "Fornyelse eller?" jmf. Strand (2003:237) sin tabell over organisasjonsfaser. Både regionkontoret og Fagteamet er yngre organisatoriske enheter men med fullmakter til å føre kontroll over tiltaksenhetene i området, regionkontoret på et system nivå og fagteam på et bruker nivå. Begge disse enhetene er slik jeg ser det, organisatorisk opptatt av å etablere prosedyrer og kontrollsystem og hvordan de kan formalisere ulike funksjoner mest mulig hensiktsmessig. I en slik enkel analyse kunne disse enhetene beveget seg fra "fødsel fase" via "fotfeste" og i dag vært plassert i fase 3, den Strand kaller "Kontroll og modnings fasen", eller i fase 4 "Byråkrati og aristokrati". Det viktige her er at de har vært gjennom, og er i en utvikling, denne utviklingen har ikke nødvendigvis vært parallell for region enhet og Fagteam enhet.

Mitt poeng er at organisasjonen har hatt, og sannsynligvis har, ulike organisatoriske behov på ulike nivå. Siden nivåene gjensidig påvirker hverandre vil endringer på et nivå få betydning for de andre nivåene. Mye handler om å legitimere sin virksomhet, dette vil gjelde for alle enhetene uavhengig av nivå. Det vil også være ulike behov for støtte, tilbakemelding og oppfølging. Konsekvensene av en ny organisering vil med andre ord oppleves forskjellig. Enhetene som var der før omorganisering og som i utgangspunktet var stabile enheter med rutiner og prosedyrer må tilpasse seg en ny hverdag med ny overordnet ledelse, nye administrative rutiner og nye krav til kontroll. Disse nye rutinene var bare delvis tilstede på det tidspunkt overtagelsen fant sted og en kan tenke seg at det oppsto et vakuum der noe ble fjernet uten at det umiddelbart ble tilført noe nytt.

Tilsvarende hadde regionsenheten et stort behov for informasjon om enhetene, de skulle opprette og iverksette nye felles rutiner for å kunne administrere alle enhetene i regionen likt, og de skulle følge opp krav som ble stilt fra departement og direktorat. Det kan synes som om kravet til økonomistyring og kvalitetskontroll var primære oppgaver for regionsenheten ved oppstart. Behovet for å tilfredsstille og på den måten legitimere seg ovenfor overordnet nivå var og er til stede både på områdenivå og regionsnivå.

### **5.1.2 Påvirkning fra indre kilder**

Lederne på områdenivå har gitt tydelige uttrykk for at de har blitt stilt ovenfor nye krav i forhold til en rekke administrative rutiner og at de opplever et større behov for å dokumentere sin virksomhet. De uttrykker også at de bruker mer tid på å administrere og at det kan være vanskelig å få svar på spørsmål. Institusjonsenhetene opplever også å måtte gå gjennom en godkjenning prosess og de blir underlagt mer tilsyn og kontroll. Behovet for å forsvare sin virksomhet gjennom synliggjøring og skriftliggjøring av rutiner og prosedyrer er økt. I denne prosessen er det naturlig at det oppstår mange spørsmål og behov for avklaringer. Dette blir framstilt som et behov for å få avklaringer på hvem som har ansvar for hva. Dersom ikke svarene finnes blir det nødvendig å kompensere med midlertidige løsninger og noen opplever å måtte leve med usikkerhet. For lederne av de gamle enhetene oppleves dette som et krav om å legge vekt på hvordan ting gjøres, og at organisasjonen har et behov for formalisering. Flere av lederne etterlyser i denne prosessen større fokus på faglige spørsmål og utvikling. De opplever en stagnering i forhold til tidligere utvikling og de får etter hvert tilbakemeldinger fra medarbeidere at de er blitt mindre tilgjengelige. Spørsmål om hvorfor ting blir gjort virker i en slik fase å ha mindre betydning. Samspillet med overordnet nivå blir endret fra å være

nært og tett til å bli preget av avstand og formalitet. Lederne gir uttrykk for at de allikevel tilpasser seg fort og at de er lojale mot den nye arbeidsgiveren.

I en periode der regionenheten har vært under oppbygging, har deres behov for å legitimere sin virksomhet virket inn på enhetene på områdenivå. Det kan se ut som om kravet om økt fokus på formalisering, har ført enhetene fra å være i en fornyelses fase til å bevege seg tilbake til en fase preget av byråkratisering. Flere av lederne peket på at økt formalisering med vekt på administrative rutiner og prosedyrer, økonomistyring og større krav til å dokumentere aktivitet (produksjon), er blitt det vesentlige grunnlag for å legitimere enhetene ovenfor regionalt nivå. Dette kan forklares i regionenhetens krav fra direktorat og departement om å rapportere på disse størrelsene. De faglige resultatene og utvikling av metoder og endring av arbeidsmåter blir i denne fasen mindre viktig. Effektivitetskriteriene i Strand (2003) sin modell med vekt på hvordan ting gjøres heller enn hvorfor, lojalitet og konformitet, unngå feil og tilfredsstillende hovedinteressenter ser ut som å være kriteriene for legitimitet internt i organisasjonen mellom nivåene.

Fagteam er på lik linje med regionenheten en ny enhet i organisasjonene. I Sogn og Fjordane skiller de seg allikevel ut da mange av de ansatte var tidligere ansatt i det fylkeskommunale barne- og familiekontoret, og at de har lagt vekt på å videreføre mange av de tidligere funksjonene som dette kontoret hadde. Dette gjelder både i forhold til de andre enhetene i området og i forholdet til kommunene. Det blir uttrykt fra leder at det er brukt mye tid på å dokumentere og synliggjøre hensikten med dette for å legitimere sine valg ovenfor regionenheten. I forholdet til tiltaksenhetene i området skal de føre kontroll med at den enkelte bruker som søkes inn får et godt tilbud. I dette perspektivet har det vært vesentlig for tiltakslederene å legitimere at de kan yte et faglig godt tilbud. Det har også vært en felles oppfatning mellom fagteam og tiltaksledere at det er hensiktsmessig med en arbeidsdeling som har medført samarbeid om en rekke oppgaver og tiltak rettet mot kommunene. Gjennom tett samarbeid, møtevirksomhet og kjennskap til hverandre har legitimiteten i stor grad vært knyttet til at de enkelte enheter ivaretar sine funksjoner og arbeidsoppgaver på en faglig god måte.

### **5.1.3 Påvirkning fra ytre kilder**

Ytre kilder er fra lederne i området beskrevet som å være de samme som tidligere. Behovet for informasjon om den nye organisasjonen preger deres eventuelle nye krav til enhetene. Fra

ytre kilder som den kommunale barneverntjeneste, som er både brukere og oppdragsgiver, er det fortsatt kravet til å oppnå faglige gode resultat som er det primære. Det at tre av institusjonsenhetene har utvidet sitt virksomhetsområde til også å gjelde hjemmebaserte tjenester og ungdomsfamilier blir tatt godt imot. Institusjonene sin fleksibilitet og evne til å møte behov i enkeltsaker, er fra flere av lederne uttrykt som viktig for å kunne legitimere enheten ovenfor kommunen.

Fosterhjemstiltaket henter mye av sin ytre legitimitet gjennom å rekruttere og lære opp gode fosterhjem til å dekke ulike behov hos barn og ungdom. Her er det kommunene som er oppdragsgivere og brukere av tjenestene. Fagteamet må tilsvarende sikre kommunene et kvalitativt godt tilbud som dekker de ulike behov. De skal samtidig være inngangsporten til statlige tjenester, gi konsultasjon og råd i vanskelige saker og initiere utviklingsarbeid i kommunene. En legitimering av fagteam vil være avhengig av at kommunen opplever å bli møtt på sine ulike behov. For institusjonsenhetene er brukerne både barnet eller ungdommen og deres familier. Her er legitimitet knyttet til at brukerne opplever å bli tatt på alvor og får et faglig godt tilbud som gir utvikling, endring og resultater i den retning de ønsker.

Regionsenheten er nok den enheten som sterkest merker negativ påvirkning fra ytre kilder. Her har det tidvis vært mye kontakt med media og et press på å forsvare organisasjonens virksomhet. I følge lederne har det også vært en del kontakt med kommuner som ikke føler at de får de tjenestene som er lovet gjennom den nye organiseringen med fagteam. Dette gjelder ikke fra området Sogn og Fjordane. Regionkontoret vil ha et særlig ansvar for å følge opp saker der det blir konflikt mellom enheter i regionen og ulike brukergrupper. De besitter blant annet juridisk kompetanse som kan være med å bistå i vanskelige saker. Legitimitet vil i dette perspektivet være avhengig av hvilke løsninger det blir på konflikter og i hvilken grad de er i stand til å ballansere mellom å forsvare og informere i tråd med kildenes behov og forventninger.

#### **5.1.4 Den primære oppgave**

En helt ny organisasjon kan tenkes å legitimere sin eksistens ut fra gode mål om å produsere samfunnsnyttige tjenester som det er bred enighet om at det er behov for. Etter hvert som tiden går er det ikke nok med gode mål, for å opprettholde sin legitimitet må organisasjonen vise til resultater og de må synliggjøre på hvilken måte resultatene oppnåes. Bufetat var bare en delvis ny organisasjon, sammensatt av gamle enheter som tidligere var drevet av



fylkeskommunene og to nye administrative nivåer, henholdsvis et nasjonalt direktorat og fem regionkontor. I tillegg ble det etablert nye fagteam i mindre geografiske områder, disse skulle både ivareta gamle funksjoner og starte nye tilbud. Gode mål alene var med andre ord ikke nok for å legitimere Bufetat. En av oppgavene var å videreføre gamle tiltak, videreutvikle og forbedre tiltaksapparatet. Det administrative apparatet var nytt mens produksjonsenhetene var gamle.

To av hovedmålene med en statliggjøring, slik mine informanter opplevde det, var å oppnå likeverdige tilbud om barneverntjenester i hele landet og bedre den økonomiske kontrollen med et raskt voksende barnevern. Dersom disse målene ble lagt til grunn for å legitimere Bufetat etter tre års virksomhet, vil det i bare liten grad være med å gi den enkelte enhet eller tiltak, legitimitet. Eventuell måloppnåelse vil slik jeg ser det først og fremst rette seg mot å legitimere organiseringa av Bufetat, statliggjøring og byråkratisering av barnevernet. Tilsvarende vil mangel på måloppnåelse i mindre grad virke inn på den enkelte enhet. Dette vil jeg begrunne med at den enkelte enhet eller tiltak ikke kan styres med slike målsettinger. Dette er politiske mål som for å gi mening må operasjonaliseres og omgjøres til faglige mål. De faglige målene må kjennetegnes ved at de sier noe om hva som konkret skal produseres av tjenester, hvilke formål dette skal ha, hvordan denne produksjonen skal skje og hvilke rammer dette skal skje innenfor. Dette er i samsvar med det Bastøe mfl (2002), kaller *grenseforståelse* i en i en proaktiv organisasjon. Når lederne i området signaliserer at det først og fremst er på de administrative områdene det er skjedd endringer, vil dette kunne legitimeres dersom det er en opplevelse av at dette er med på å tydeliggjøre eller gjøre det enklere å nå de faglige målene. Ved å definere den primære oppgave, basert på faglige mål, vil det være mulig for enhetene å tydeliggjøre sin rolle og oppgaver i organisasjonen. Det er på bakgrunn av denne definisjonen enhetene må vurderes og eventuelt finne eller få sin legitimitet.

En legitimering av Bufetat må derfor skje på ulike nivå. For at dette skal være mulig må det være tydelige funksjoner og oppgavedeling mellom nivåene og mellom enhetene. Enhetene må ha tydelige primæroppgaver de skal vurderes ut fra. Politiske mål må omgjøres til faglige mål. Administrative rutiner skal være hensiktsmessige for å kunne løse den primære oppgave. Det gir mening når en av lederne sier at legitimitet har to sider, *å følge opp noe som er gitt og samtidig gi noe tilbake*. I denne sammenheng tolker jeg det slik, at alle enheter uavhengig av nivå, er gitt overordnede mål og rammer fra en oppdragsgiver, disse bearbeides og formuleres på det enkelte nivå slik at de er mulige å arbeide med. Når dette er gjort skapes det krefter

som gjør det mulig å jobbe med den definerte primære oppgave. Resultatet blir dokumentert og synliggjort og gitt tilbake til oppdragsgiveren. Det som da blir gitt tilbake bør i denne sammenheng være det som var etterspurt og i tråd med de gitt mål. Dersom denne prosessen fungerer vil resultatet gi grunnlag for indre legitimitet i organisasjonen.

Hvis ikke overordnede mål står i forhold til lokale behov og dersom det ikke er mulig å tilpasse disse slik at den primære oppgave kan løses, vil det være umulig å legitimere organisasjonen som helhet. Dette oppleves ikke slik i Sogn og Fjordane. Tvert i mot oppleves de overordnede målene hensiktsmessige og det er en bred enighet om at enhetene innenfor området i stort grad arbeider i tråd med de statlige føringer som er gitt. For de fleste oppleves dette som en videreføring av de mål en hadde i fylkeskommunen før statlig overtagelse. Allikevel blir det fra de fleste i området pekt på en rekke saker hvor man opplever manglendes samsvar mellom regionale og lokale behov. Flere uttrykker dette som støy og uro, eller de formulerer det som å ikke bli hørt, eller få tilstrekkelig informasjon og tilbakemelding på reiste problemstillinger. Det er også pekt på at det kan være vanskelig å se hvem på regionkontoret som har ansvar for hva. Fra regionkontoret pekes det på at det er ulike behov og ulike kulturer i de ulike områdene i regionen. De ser også nødvendigheten av å differensiere tilbud ut fra en analyse av behov og at denne kan være forskjellig fra område til område.

### **5.1.5 Funksjoner og roller**

En mulig analyse for å forstå denne uroen mellom område og region kan knyttes opp mot forståelsen av roller og funksjoner og opplevelsen av endring av disse. Jeg viser her til Strand (2003) sin modell om områder der leder kan bidra med noe i organisasjonen, s.15. Denne modellen tar utgangspunkt i at organisasjonen har fire ulike funksjoner som skal fylles. I hvilken grad enkelte funksjoner vektlegges kan variere med organisasjonens utvikling og på hvilket nivå i organisasjonen leder befinner seg. I Bufetat tenker jeg at vil det være ulike hovedfunksjoner vektlagt i tiltaksenheter, i fagteam og på et regionkontor. Vektleggingen av disse funksjonene vil endres over tid avhengig av utvikling, endring og ulike behov som oppstår. I tiltaksenheter hvor hovedmålet er å produsere tjenester direkte ovenfor brukerne, vil *produsent funksjonen* være sentral. Tilsvarende vil regionkontoret med sitt ansvar for å koordinere tiltaksapparatet i hele regionen, sitt ansvar for å føre kontroll og sikre dokumentasjon ha en vesentlig *administrasjonsfunksjon*. Samtidig har de en viktig rolle i å sikre ytre støtte og tilgang på resurser og sørge for oppslutning fra alle for å trekke i en

retning. Dette gjør at også *integrator-* og *entreprenørfunksjonene* blir sentrale. Fagteamet har en mellomrolle der de står nært tiltaksenhetene og kommunene på den ene siden og regionkontoret på den andre, i denne rollen skal de være pådrivere for å sikre kvalitativt gode tjenester. Dette underbygger at *produsentfunksjonen* er av betydning. De skal også være sentrale aktører i utviklingsarbeidet i området og drive prosesser framover samtidig som de skal sikre oppslutning og deltagelse fra kommunene. Med andre ord er også *integrator-* og *entreprenørfunksjonene* sentrale.

Lederne på disse ulike nivå vil som regel til sammen ivareta alle funksjonene og med det som utgangspunkt fordele ulike roller seg imellom. Ved omorganisering og statlig eierskap skjer det store endringer som rokker ved de gamle lederrollene. I Sogn og Fjordane var det tidligere en overordnet leder for alle enhetene som samlet og førte videre alle innspill og problemstillinger. I den statlige organisasjonen er det opprettet mange leder stillinger for ulike ansvarsområder på regionalt nivå. Avhengig av om saker gjelder økonomi, personal, fag eller kvalitet og utvikling, institusjon eller fagteam, må enhetslederne forholde seg til forskjellige ledere. Tilsvarende er det i direktoratet en rekke ledere med ulike ansvarsområder.

Lederne i tiltaksenhetene opplever at de blir pålagt roller som i større grad en tidligere skal ivareta organisasjonens behov for kontroll og dokumentasjon. Dette er roller som knyttes til administrasjonsfunksjonen. Samtidig opplever de å miste delegasjon og innflytelse som virker inn på rollene som pådriver og dirigent. Disse rollene er knyttet til produsentfunksjonen. I en slik situasjon kan det tenkes at lederne i tiltaksenheten ber om hjelp og støtte for å ivareta manglende strukturer eller rutiner eller kompensere for vakuemet som oppsto ved overtagelse. Dersom ikke disse rollene er tildelt noen på regionkontoret eller andre steder og det er uklart hvem og hvordan disse skal fylles, vil det medføre at lederne i tiltaksenhetene må finne midlertidige løsninger som utfordrer deres lederrolle internt og eksternt. Det kan også skje i nye organisasjoner at signaler om endring eller utvikling blir overfokuset og gitt større betydning enn først tiltenkt. Et eksempel på dette ble formulert som at organisasjonen var raskt ute med å signalisere økt satsning på metoder som var evidens baserte, og at det var ønske om å redusere institusjonsplasser. Når disse signalene skulle videreformidles av ledelsen på regionkontoret, opplevde enkelte tiltaksledere at regionkontoret underkjente de faglige metodene de drev etter og at de ble overstyrt på videre valg av retning og målklarhet. Produsentfunksjonen ble med andre ord undergravd og leder rollen utydelig. I ettertid har dette synet blitt mer balansert og en snakker i dag om at barnevernet skal være

kunnskapsbasert og at det fortsatt er behov for et differensiert institusjonstilbud (FOU strategi for barnevernet 2005).

Enkelte enhetsleder opplever at lederrollen i dag er blitt mer preget av å være administrator og mindre en samlende tiltaksleder. For lederne betyr det en fordeling eller delegering av tidligere lederfunksjoner og oppgaver til avdelingsledere og til medarbeidere. Det å fordele ansvar oppleves ikke vanskelig, men det er en erkjennelse av at det brukes mer tid på administrasjon, økonomi og planarbeid, og mindre på personal- og fag utvikling. Rollen er fortsatt preget av å være *pådriver* i forhold til produksjon og resultat og *dirigent* for å styre planlegging. Forskjellen ligg i at en har mindre inngående informasjon om ulike fag- og personal prosesser som styrer utviklingen av det enkelt tiltak og det er vanskeligere å fange opp detaljer og informasjon som kan være til hinder for en ønsket utvikling. Flere av lederne mener også at de bruker mer tid i rollen som *mekler og innovatør*. De må jobbe mer for å få nødvendige ressurser og ytre støtte og de må bruke mer tid på å tilpasse enheten til de krav som stilles fra indre kilder. Disse rollene er knyttet til entreprenør funksjonen og handler mye om arbeidet med å søke legitimitet for enheten oppover i organisasjonen. Dette kan oppleves å stå i motsetning til å ha fokus på egen enhet og interne prosesser, som har til formål å skape en intern forståelse og legitimitet blant medarbeidere.

### **5.1.6 Lederrollen som portvakt, innenriksminister og utenriksminister**

Alle lederne i denne studien var opptatt av viktigheten av informasjon som styringsverktøy. Uavhengig av nivå satte de ord på hvilke utfordringer de opplevde i forhold til å videreformidle den rette informasjon oppover og nedover i organisasjonen, og hvor viktig det var å sitte på tilstrekkelig informasjon selv. Håndtering av informasjon handler ikke bare om å formidle informasjon men også om å produsere informasjon og ikke minst nyttegjøre seg denne på en mest mulig hensiktsmessig måte i arbeidet med den primære oppgave. Jeg vil i den videre analyse av lederrollen knytte dette til tre metaforer, *portvakt, innenriksminister og utenriksminister*, (Dahl) og se på hvilken betydning dette har for å legitimere lederrollen.

Som *portvakt* har alle lederne et ansvar for hva de slipper inn og ut av informasjon i sine enheter. En portvakt har som oppgave å skille ut de som skal slippe inn og de som skal holdes ute. På samme måte må leder ta stilling til hva som er hensiktsmessig informasjon å føre videre inn i enheten. Lederen stiller spørsmål om hva denne informasjonen skal brukes til og hvilken nytte den har for å løse den primære oppgave. Mye av den informasjon som når

enhetene er viktig på et eller annet nivå og må sorteres og sendes videre til rette mottager. Vi lever i et informasjonssamfunn der IT teknologi er godt utviklet og masseutsendelse av informasjon er blitt mer og mer vanlig. Leder kan med andre ord ikke være noe filter for all informasjon som ikke har en spesifikk adresse. Samtidig opplever mange å bli likegyldige til informasjon på grunn av mengden og overser den informasjon som kanskje er viktig. Leder bør av den grunn ikke ta for gitt at informasjon som er sendt ut er nådd fram, uten at det er kontrollert. Flere ledere pekte på at deres evne til å sile ut uhensiktsmessig informasjon og forsterke hensiktsmessig informasjon er med på å skape et internt fokus på hva som er viktig for å kunne løse den primære oppgave. Dette er med på å skape en felles plattform for hva som er legitimeringsgrunnlaget for enheten.

På samme måte har leder et ansvar for hva som går ut av informasjon fra enheten. Når åpenhet er framholdt som et viktig moment for å skape tillit er det viktig at informasjon i organisasjonen går både oppover og nedover, inn og ut. Det er allikevel viktig for en leder å vite hva som blir sendt ut, ikke minst i forhold til hva som kan forsvares og dokumenteres dersom det blir stilt spørsmål. Det ble gitt flere eksempler i intervjuene på informasjon som var sendt til enhetene i organisasjonen der det var forventet tilbakemeldinger. På grunn av mangelfull informasjon ble det reist spørsmål om hva som var forventet svar i retur, uten at dette kunne besvares fra avsender. I disse tilfellene var avsender bare viderefremidler og hadde ikke selv tatt innover seg at det var mangelfull informasjon. Det er av den grunn viktig at leder stopper informasjon som kan misforstås eller ikke kan fortolkes med bakgrunn i enhetens forståelse av den primære oppgave. Spesielt viktig er dette dersom en skal skape et grunnlag for legitimitet i forhold til ytre kilder, som ikke sitter på den samme bakgrunnsinformasjon.

Hvordan ledere håndterer informasjon handler også om hvordan ledere kan ivareta rollene som innenriksminister og utenriksminister. Som *innenriksminister* er oppgavene preget av å ivareta enhetens grenser og det som skjer innenfor disse grensene. Rollen som innenriksminister kan godt sammenlignes med rollen som produsent. Innenfor grensene produseres det informasjon gjennom målrettet aktivitet med primæroppgaven. Lederrollen blir å legge til rette for denne produksjonen og sikre at det skjer i samsvar med faglig og økonomiske føringer og i tråd med definerte mål. Mange av lederne var opptatt av at de hadde den nødvendige autonomi til å gjennomføre disse oppgavene. Flere av lederne så det som et mulig problem at begrensninger i fullmakter og delegasjon kunne gå utover effektiviteten i

arbeidet med den primære oppgave. Det ble også pekt på muligheter for at grensene måtte endres. Fra regionkontoret er det lagt opp til en prosess, der enhetene gjennom prosjekt Utom skal evaluere om grensene er de rette eller om det er nødvendig med endringer. I et slikt prosjekt er det viktig at det er den rette informasjon som forlater enheten og at lederen kan forsvare den.

*Utenriksministeren* kommer på bane i det øyeblikk informasjon går ut av enheten og skal legges fram for andre. Utenriksministeren kan sammenlignes med entreprenøren som skal selge og søke støtte eksternt. Lederrollen vil i denne sammenheng kreve lojalitet mot sin egen enhet og krever oversikt over hva en vil selge og hva som skal være dokumentasjon som legges til grunn for hva en ønsker å oppnå eller få støtte på. Det flere av lederne pekte på var usikkerhet om hvem de skulle ta kontakt med for å søke støtte på ulike områder oppover i organisasjonen. Ledernetverket i området ble av flere holdt fram som et viktig forum for felles refleksjon rundt oppgaver som kan knyttes til lederrollen som utenriksminister. Nettverket ble opplevd som samlende og ikke minst et forum hvor samarbeid rundt tema knyttet til omorganiseringen kunne finne sin løsning eller få ideer om hvor en må lete for å få svar.

Utenriksministeren har en viktig oppgave i å tydeliggjøre enheten for andre. I dette ligger et ansvar for å formidle hva som er den primære oppgave, mål og metoder. Det å kunne formidle både gjennom formelle kanaler og gjennom bruk av media, gjennom fakta og gode historier, ble av flere ledere framhevet som viktige egenskaper når en skulle søke legitimitet for sitt arbeid. Både rollen som innenriksminister og utenriksminister krever evne til samarbeid, internt og eksternt. I dette perspektivet ligger også evnen til å arbeide med relasjoner som jeg vil komme tilbake til i kapittel 5.3 om relasjoner og tillit. I denne sammenheng er det for meg viktig å framheve den rolle leder har for å styre informasjon som igjen danner grunnlaget for de prosesser enhetene blir en del av, og som er grunnlaget for hva organisasjonen, enhetene og det enkelte medlem i organisasjonen kan lære.

## **5.2 Læring, endring og utvikling**

En statliggjøring av barnevernet, omorganisering eller restrukturering, ord som beskriver at det har skjedd en endring eller utvikling fra å være noe til og ha blitt noe annet. Det er skapt en ny organisasjon. Organisasjonen har fått nytt navn, den har blitt mye større, den rommer flere ledelses nivåer, den er blitt mer byråkratisk i sin form. Jeg trenger ikke ramse opp alle de

beskrivelser som kjennetegner den nye organisasjonen, men konkluderer med at her har skjedd en endring eller utvikling som samler mange gamle organisasjoner og enheter under en felles overordnet statlig eierskap og ledelse. Målsettingene har vært å både skape noe nytt, videreutvikle og videreføre noe gammelt. For å nå de ulike målsettingen kan det tenkes at det iverksettes en rekke parallelle prosesser. I disse prosessene ligger det potensialer for læring. Dette gjelder særlig de prosesser som er styrt, har bred deltagelse og som har klare formål. Grad av styring vil sikkert være forskjellig i ulike prosesser, noen prosesser vil oppstå i kjølvannet av andre prosesser, disse kan være beviste eller de kan være ubeviste. Noen av de ubeviste prosessene kan være reaksjoner på det som ellers skjer i organisasjonen, eksempelvis som resultat av motstand mot endring, og kan være irrasjonelle da de er uten beviste mål. Slike prosesser kan i seg selv virke nedbrytende eller de kan forhindre andre prosesser.

På områdenivå i Sogn og Fjordane er det pekt på både gode og dårlige prosesser i organisasjonen. Noen er gode fordi de fanger opp lokale behov, eller de er initiert og iverksatt lokalt med klare målsettinger. Noen prosesser oppleves som mindre gode fordi de ikke har tatt opp i seg lokale behov eller fordi lederne i området ikke føler at de kan påvirke prosessen. Noen prosesser oppleves som dårlige fordi de ikke blir slutført etter avtale, eller de tar oppmerksomheten vekk fra andre sentrale prosesser.

Jeg vil i fortsettelsen se nærmere på prosesser som har som formål å legitimere organisasjonen, enten ved å endre organisasjonen, ved å holde ved like og utvikle organisasjonen eller ved å stabilisere organisasjonen. Analysen knyttes opp til (Glosvik 2002) sin modell om læringsnivå og institusjonalisering s.21. Jeg vil i fortsettelsen kalle disse prosessene, læringsprosesser da de har som formål at organisasjonen skal lære gjennom utvikling og endring.

### **5.2.1 Stabilisering av organisasjonen**

De fleste læringsprosesser i en organisasjon har som formål å stabilisere, stabilitet er i så måte en forutsetning for videre læring. I teoridelen har jeg kalt dette et nullnivå, et nivå alle i et arbeidsfellesskap i organisasjonen må samles om, kunnskap alle må dele. I Bufetat vil det innenfor alle enhetene være slike nullnivå som må vedlikeholdes. Det betyr at enheten må sikre at alle som blir ansatt for å fylle en oppgave, får en opplæring for å nå dette nivået. I mine intervjuer ble det pekt på flere slike læringsprosesser som har som formål å stabilisere organisasjonen. Det er fra alle lederne pekt på at det er gått med mye tid til opplæring i

administrative rutiner, strukturer og systemer. Dette er etablerte statlige rutiner som skal overføres til Bufetat som en statlig organisasjon. Det er klare krav til at dette er noe alle enheter skal nytte seg av og må lære. Dette er læring av første orden og vil i institusjonell teori knyttes til pilaren *regulerende system*. Læringsprosessen fremhever hele organisasjonen og er i stor grad uavhengig av det enkelte individ.

En annen læringsprosess som blir nevnt kan knyttes til den normative pilar. Jeg tenker da på den prosess som er beskrevet som å godkjenne og kvalitetssikre at enhetene driver i samsvar med etablerte regler og forskrifter på den ene side (Kvalitetsforskriften 2004) og anerkjente faglige og kunnskapsbaserte metoder på den andre. I denne prosessen har det vært nødvendig for enhetene å synliggjøre og skriftliggjøre prosedyrer og ta stilling til eller begrunne hva som ligger bak de valg som er gjort. Denne læringsprosessen bærer preg av sosialisering og har hatt som formål å tydeliggjøre grunnlaget for drift av den enkelte enhet. I forhold til formelle kontroll organ som fører tilsyn med institusjonene, spesielt fylkesmannen, vil dette også være et grunnlag for å legitimere enhetens virksomhet. Denne læringsprosessen er rettet mot enhetene og fremhever gruppeprosesser.

Andre prosesser har vært rettet mot å bygge faglige ledernetverk på tvers av områder og internt i området. Områdenettverket har i særlig grad, slik jeg ser det, en stabiliserende effekt gjennom å ivareta mange av de funksjoner og det samhold som preget ledergruppa i Sogn og Fjordane før statliggjøring. Her er det fellesskapet, de felles normer og verdier som enhetene i Sogn og Fjordane bygger på, blir ivaretatt. Gjennom deltagelse, er koordinator fra regionkontoret, blitt en del av dette fellesskapet og gitt innsyn i en kultur som preger dette området. Ved regionenhetens tilstedeværelse kan lederne i dette fora teste ut holdninger og meninger som legger grunnlag for hvilke identiteter og typologier som er akseptable i den nye organisasjonen. Når lederne tar dette med tilbake til den enkelte enhet vil disse synene påvirke fellesskapet og de kognitive bildene blant medarbeidere i enhetene. Dersom lederne i området legger grunnlaget for å akseptere organisatoriske spørsmål, vil dette påvirke enhetene og legge et grunnlaget for en felles identitet. Nettverket i seg selv blir en viktig katalysator i å legitimere ulike læringsprosesser, samtidig som nettverket er gjenstand for en prosess der de må anskueliggjøre sin egen berettigelse som premissleverandører og fellesskap. De må legitimere sin egen eksistens, sin funksjon og roller ovenfor indre kilder der regionenheten blir den viktigste. Læringsprosessene som finner sted her er både rettet mot gruppen eller



området Sogn og Fjordane og mot individene, lederne, og i neste omgang den enkelte medarbeider.

Etablering av netteværk på tvers av områdene vil også ha en stabiliserende effekt. Her handler læringsprosessen om å bli kjent med andre enheter, se andre kulturer, bli bevisst forskjeller og sette fokus på felles problemstillinger. Netteværkene har ikke noen formell myndighet men kan være med å legge premisser for prosesser som skal ivareta felles opplevde behov. Dette kan være felles behov for opplærings, behov for avklaring av organisatoriske spørsmål og ikke minst innspill for å forme en felles kultur i regionen. Ledernetværk kan være et verktøy for regionsenheten i å legitimere deltagelse og informasjonsflyt. I forhold til institusjonelle pilarer vill slike netteværk eller grupper være sosialiserende, knyttet til normative fellesskap, og de vil være med på å skape aksept gjennom felles kognitive bilder.

Når flere av lederne i området etterlyser en sterkere felles kultur og symboler for å synliggjøre organisasjonen, etterspør de prosesser som knytter organisasjonen tettere sammen. Det etterlyses en vi følelse og en større åpenhet mellom område nivå på den ene siden og et region- og nasjonalt nivå på den andre siden. Bruk av felles Artefakter eller symboler som fremhever det spesielle ved organisasjonen har vært brukt i noen grad. Utforming av felles verdier og en overordnet målstyring gjennom bruk av virksomhetsplaner en annen. Felles for begge disse prosessene var at de ble styrt ovenfra i organisasjonen. Lederne opplevde at de måtte være lojale å videreformidle eller iverksette disse, men at de i liten grad ble hørt, dersom de hadde innsigelser. I området ble det etter statlig overtagelse utarbeidet en felles virksomhetsplan der et av formålene var å ivareta fellesskapet ved å vise på hvilke områder det var mulig å samarbeide. I dette arbeidet lå det et ønske om sammen å synliggjøre behov for å videreutvikle organisasjonen. Dette er også målsettingen med prosjekt Utom. Felles for begge disse prosessene er at de etterspør erfaringer og behov på enhetsnivå. De fordrer en analyse av hva som er og hvilke behov det er for å videreutvikle eller forme nye tjeneseter. Disse læringsprosessene er med å stabilisere gjennom bevisstgjøring av hva som er men de peker også framover på hva som bør utvikles for å holde ved like enhetene i området og i regionen.

### **5.2.2 Utvikling av organisasjonen**

Arbeidet med virksomhetsplaner og ikke minst arbeidet som blir nedlagt i prosjekt Utom har som formål å holde organisasjonen ved like eller å utvikle organisasjonen med tanke på å

møte nye behov. Disse prosessene kan knyttes til andre ordens læring og fordrer kontakt med, og bevissthet om hva samfunnet, brukerne og samarbeidende instanser mener og tenker. I en proaktiv organisasjonsforståelse vil dette innebære å se på prosessen som dynamisk, der samspillet internt i organisasjonen vil påvirkes av systemet rundt organisasjonen, og i samspill mellom interne og eksterne aktører. Målet med disse prosessene er ikke bare å føre enhetene videre men å videreutvikle og fornye dem i samsvar med de behov som er hos brukerne.

Lederne i Sogn og Fjordane legger vekt på at de har en god tradisjon for å tenke fornyelse der fagutvikling og etablering av nye tjenester har vært sentralt over flere år. Det pekes på den funksjon og betydning ledernetverket i Sogn og Fjordane har hatt, og ønsket om at dette nettverket videreføres som en aktiv og kreativ gruppe. Grappa i fellesskap kan se flere behov og en større helhet enn enhetene hver for seg. Dette gjør det enklere å prioritere og det ligger en felles gevinst i å vite at en har støtte av andre når utvikling skal finne sted. Tid og rom er viktige faktorer i en læringsprosess og er en nødvendighet når det skal utvikles noe nytt. Organisasjonen må legitimere at det brukes tid på å prøve ut nye organisasjonsformer og faglige metoder, for å høste erfaring ev endringer som blir gjort. Ved å akseptere utvikling på bakgrunn av erfaring innebærer at det har skjedd læring innenfor det regulerende system. Dette gir organisasjonen som helhet en utvikling. Dersom grupper, enheter eller nettverk, ser disse erfaringene som verdifulle, og i tråd med forventninger, og velger å tilpasse seg denne utviklingen, vil det ha skjedd læring innenfor den normative fellesskap. I den grad det enkelte medlem i organisasjonen finner denne utviklingen formålstjenelig og i samsvar med egne verdier og akseptere denne, vil dette være læring som knytter seg til de kognitive bilder. Det vil med andre ord skje en intern eller indre legitimering av den utvikling som finner sted, denne utviklingen danner grunnlag for en vi følelse og opplevelse av fellesskap.

Arbeid med virkesomhetsplaner har både en stabiliserende effekt og er ment å være et redskap for å utvikle organisasjonen. Med utgangspunkt i nasjonale mål utarbeider regionen en virksomhetsplan som igjen er grunnlaget for utarbeidelse av virksomhetsplaner på enhets nivå. Tanken bak en slik prosess kan omskrives til at en gjennom nasjonale mål tydeliggjør styrende verdier og politiske signaler, disse blir på regionalt nivå konkretisert i forhold til regionale behov og til slutt blir disse behovene konkretisert og omgjort til faglige holdbare mål som det er mulig å arbeide med i samsvar med den primære oppgave i den enkelte enhet. Gjennom konkret handling i enhetene vil en få resultater som i neste omgang evalueres og rapporteres tilbake til regionen som oppsummerer og rapporterer til nasjonalt nivå. Flere av

lederne i området var opptatt av at disse planene ble utarbeidet og fulgt opp internt, men at de i mindre grad ble brukt i arbeidet med å evaluere resultatet. De gav uttrykk for å savne rom for å reflektere over resultatene og en dypere evaluering av hva som gav resultater og hva som ikke gav det.

For at en virksomhetsplan skal være et nyttig redskap i en læringsprosess må det en evaluering og refleksjon til. Dette kan knyttes opp mot Argyris og Schön (1996) sin modell om enkeltkretslæring og dobbelkretslæring. Læring for å stabilisere organisasjonen vil da være knyttet til enkeltkretslæring som fordrer en refleksjon eller evaluering av resultatet sett i forhold til den handling som har funnet sted. En læring vil da medføre at virksomhetsplanen endres i forhold til å endre handlinger, metoder eller teknikker for å bedre resultatene og for å nå målene. Dersom en tenker at virksomhetsplanen skal være et verktøy for å utvikle organisasjon, vil det være i samsvar med det Argyris og Schön kaller dobbelkretslæring. Dette vil forde en evaluering og refleksjon av resultatene sett opp i mot de styrende verdier som ligger bak utformingen av handlingene.

Denne formen for refleksjon bør skje på flere nivå i organisasjonen. Den enkelte enhet vil da ha et stort ansvar for å melde tilbake de erfaringer og refleksjoner som er styrende for den faglige utvikling som finner sted. I Sogn og Fjordane gir lederne uttrykk for at dette i noen grad skjer innenfor området knyttet til ledernetverket, men at det i arbeidet med tiltaksplaner i liten grad skjer inn mot regionnivå. Lederne gir uttrykk for at de ved å bruke mer tid på å evaluere og reflektere over sammenhengende mellom verdier og resultater på flere nivå, (enhet, område og region) vil danne grunnlag for engasjement som igjen er viktig med tanke på fellesskapet og den overordnede kultur. Denne prosessen fordrer stor grad av åpenhet, der enheten gir områdenettverk og regionen bredt innsyn i interne prosesser og resultater, og den fordrer åpenhet fra regionenheten på hva som forventes, holdninger og verdier og hva de kan bistå med i ulike deler av prosessen. Dersom en slik prosess lykkes vil den i stor grad medføre en legitimering i forhold til indre kilder. Dette gjelder begge veier fra region til lokal enhet og fra lokal enhet til region.

I arbeidet med prosjekt Utom kan det se ut som om disse prosessene i større grad fanges opp. Her er det lagt større vekt på organiseringen av prosjektet og hvordan de ulike nivåene skal samhandle. Skal det skje en utvikling eller læring som en konsekvens av et prosjekt som Utom, må prosjektet ha en forankring i en reel opplevelse av behov for endring i den enkelte

enhet. Områdenettverket vil i denne sammenheng være viktige da de kan representere enhetene og gi rom for refleksjon. I prosjektet er det også tatt høyde for at mindre grupper, som representerer enhetene med både ledelse og medarbeidere samt deltagelse fra fagforening og fra kommunene, skal evaluere og peke på behov for utvikling. I skrivende stund har områdenivået gjennom en prosjektledelse og styringsgruppe gitt sin tilbakemelding til en regional prosjekt gruppe, og det er fattet vedtak fra regionledelsen om videre arbeid med å iverksette handling eller tiltak. Da jeg ikke har samlet empiri på dette vil jeg ikke gå inn i noen analyse av vedtaket. Jeg vil allikevel peke på prosessen som verdifull i den grad den skapte et bredt engasjement. Et videre resultat av denne prosessen må sees i sammenheng med de behov og forslag til utvikling som områdenivået beskrev og et endelig vedtak om iverksettelse av tiltak. Dersom det er samsvar mellom disse vil prosessen videre være spennende i den grad resultater blir gjenstand for refleksjon både på handlingsnivå og verdinivå.

Skal prosjektet kunne løftes opp på et enda høyere læringsnivå, fordrer det en høy grad av bevissthet om hva som er styrende i disse læringsprosessene. I følge Argyris og Schön vil det innebære og forstå hvilke strukturer i organisasjonen som hindrer eller fremmer læring, og hva som kan gjøres for å endre på disse. Denne form for læring kaller de Deoterolæring. For meg synes det vel så viktig at ytre kilder får innsyn i hva disse læringsprosessene medfører og at det er stor åpenhet mot å inkludere andres erfaringer og synspunkter om hva som vil være en god utvikling av organisasjonen. Fra lederne er det blant annet pekt på hvor viktig det er at barnevernet i kommunen blir inkludert i utviklingsarbeid og de prosesser som finner sted i Bufetat. Gjennom nær kontakt med ytre kilder vil en eventuell læring ikke bare være med å utvikle organisasjonen Bufetat, med være drivende i et nødvendig samarbeid med de viktigste instanser som kommunene er. I den grad åpenhet, innsyn og deltagelse fra ytre kilder blir en del av organisasjonens utviklingsarbeid vil dette fremme legitimiteten blant ytre kilder på flere nivå.

### **5.2.3 Endring av organisasjonen**

Statliggjøring av det fylkeskommunale barnevernet var i seg selv en endring av rammer og styringssystem som innebar nye strukturer og nye nivåer som gamle enheter måtte forholde seg til. Over natten ble det et nytt nullpunkt som enhetene skulle tilpasse seg. Det er den prosessen med å tilpasse seg som jeg ser som interessant i forhold til læringsperspektivet. I institusjonell teori, knyttet til Glosvik (2002) sin modell om læring på ulike nivå, vil den

vanligste form for endring av tredje orden i det regulerende system knytte seg mot store omorganiseringer. Dette er endringer som først vil bli synlig over tid. I følge lederne i området er det først og fremst på det administrative området, og i forholdet mellom styringsnivåer det har skjedd endringer. Dette er endringer som kommer til syne i utformingen av lederrollen i enhetene. I forhold til faglig endring mener lederne i området det har skjedd lite som en direkte konsekvens av statliggjøring. I Sogn og Fjordane tror jeg dette henger sammen med at de utviklingsprosesser som var startet før statlig overtagelse og som berører fagområdet, i stor grad er sammenfallende med statlige føringer og mål som gjelder i dag.

I følge den proaktive organisasjonsforståelsen vil endring innebære å gi slipp på noe for å kunne gjøre noe nytt. En slik endring fant sted når fylkeskommunale styringssystem ble byttet ut med statlige. Dette er av lederne beskrevet som endringer av rutiner og strukturer i forhold til administrative funksjoner. Dette vil kunne handle om endring i det regulerende system, som medførte restrukturering av tidligere oppgaver. Samtidig blir det uttalt at disse endringene fikk betydning for lederrollen, men at dette var en endring som skapte motstand. Det ble av flere av lederne pekt på at denne endringen ikke var ønskelig og at det var vanskelig å gi slipp på funksjoner som de opplevde var hensiktsmessige i forhold til den primære oppgave. Den prosessen lederne ble nødt til å gå inn i for å tilpasse seg en ny lederrolle er fortsatt pågående. Denne prosessen er slik jeg ser det en prosess der mye handler om å møte ulike behov hos medarbeidere og brukere på den ene siden og organisasjonens krav om kontroll på den andre side. Lederne blir utfordret på å ballansere ulike behov med det formål og fortsatt kunne legitimere at tiltakene arbeider på en best mulig måte med sin primære oppgaver. De skal opprettholde produksjonskrav og kunne dokumentere behovet for ressurser, og de skal ivareta interne behov for stabilisering og utvikling. Legitimering her handler både om en prosess der en skal ivareta indre kilder, medarbeidere på den ene side og overordnede nivå på den andre side, og det handler om en prosess der enheten skal legitimere at de er faglige kompetente i forhold til ytre kilder.

Skal det skje en læring av tredje orden i det normative fellesskap vil det innebære at det skjer en verdiutvikling eller kulturendring som tar opp i seg både de statlige krav til offentlig forvaltning og verdigrunnlag, samtidig som tiltakets behov for styring og fellesskap blir ivaretatt og akseptert. Utfordringene for lederne kan være å skape grunnlag for lojalitet for en statliggjøring som innebærer mer formalisering, samtidig som interne behov blir ivaretatt på en slik måte at gruppens medlemmer ser det hensiktsmessig å akseptere denne. Dette får

betydning for eventuell læring som medfører endring av de kognitive bildene av organisasjonen. Dette kan for det enkelte medlem av organisasjonen handle om å se seg selv ikke bare som medarbeider i det enkelte tiltak eller enhet men som medlem av en større organisasjon hvor tiltaket er en del av helheten. Tidligere var helheten og de kognitive bildene av dette knyttet til tiltaket som en del av en fylkeskommunal organisasjon, nå skal de kognitive bildene knyttes opp mot en mye større statlig organisasjon, Bufetat, noe som skaper utfordringer.

Som tidligere sagt tror jeg dette er en endringsprosess som vil være lettere å se resultatet av i ettertid. Det lederne beskriver i mine intervjuer er at det er vanskelig å gi slipp på det de opplevde var hensiktsmessig tidligere men at de i stor grad aksepterer endringer og er lojale mot overordnede nivåer i den nye organisasjonene og at de er gode på å tilpasse seg. De savner samtidig nærhet til viktig avgjørelser og de peker på at de i for liten grad blir hørt. De peker også på behovet for å styre informasjon i egen enhet eller tiltak på en hensiktsmessig måte.

Jeg har i dette kapittelet sett på en rekke faktorer og prosesser som medfører stabilisering, utvikling og endring i organisasjonen og hvordan disse prosessene kan være med på å legitimere organisasjonen på ulike nivå. Lederne har en vesentlig rolle i å styre eller lede disse prosessene. For at en leder skal kunne lede disse prosessene må det være noen å lede. Neste kapittel vil se nærmere på relasjonsperspektivet i ledelse og se på begrepet tillit som bærende faktor.

### **5.3 Relasjoner og tillit**

I teorigrunnet har jeg gjort rede for en proaktive organisasjonsforståelse. Denne vektlegger, slik jeg ser det, behovet for å se organisasjonen som en levende organisme, der individer eller aktører i og utenfor organisasjonen danner grunnlaget for helheten. Det er i samspillet mellom aktørene det skapes mening og innhold i organisasjonen. Dette handler i stor grad om dynamiske prosesser som ledere på ulike nivå har ansvar for å styre. Med utgangspunkt i en *oppgaveforståelse, en samfunnsforståelse, en menneskeforståelse, en kulturforståelse og en grenseforståelse* (Bastøe mfl. 2002) er det mulig å styre prosesser i en retning som klargjør og gjør det mulig å jobbe med mål som er i tråd med politiske og faglige føringer. Ledere på ulike nivå har et ansvar for å tydeliggjøre enheten sin primære oppgave for sine medarbeidere, og sjekke ut om oppgaven er forstått og akseptert.

I en slik organisasjonsforståelse ser jeg et behov for stor grad av åpenhet, nærhet og kommunikasjon satt i system gjennom en tydelig struktur. Den enkelte aktør og medarbeider må få en tilknytting til organisasjonen gjennom de oppgaver som den enkelte skal arbeide med. Lojalitet må være rettet mot oppgaven som skal løses og det må være en kultur preget av ønske om å utvikle og endre arbeidsmåter i samsvar med behov hos brukerne. Den proaktive organisasjon vil kreve medarbeidere som er villige til, og tåler at organisasjonen kontinuerlig er under utvikling og endring. Slik jeg ser det, fordrer dette en stor grad av trygghet knyttet til den enkelte arbeidsplass og ikke minst tillit til å bli ivaretatt. Tillit vil i dette perspektivet bety at det skapes relasjoner mellom medarbeidere og ledere som tåler utfordringer og motstand, og som styrkes gjennom felles arbeid mot felles mål. Tabell 10 s.62, rommer en rekke eksempler på hva lederne mener kan være med på styrke tilliten i organisasjonen. Tillit og tilknytting vil i mitt perspektiv være bærende element i oppbyggingen av en organisasjon på lik linje med lojalitet og forutsigbarhet. Forskjellen ligger i at tillit og tilknytting fordrer nærhet mellom mennesker slik at positive relasjoner kan utvikles. Lojalitet og forutsigbarhet er slik jeg tolker det, relatert til aksept av organisasjonens eller enhetens mål og primære oppgave og fordrer ikke i seg selv en relasjon. Disse perspektivene vil jeg komme nærmere inn på i den følgende analyse av min empiri.

### **5.3.1 Nærhet og distanse**

En av de store forskjellene på fylkeskommunal- og statlig organisering, ble av mine informanter uttalt å være nærhet og distanse til beslutninger. I Sogn og Fjordane var alle enheter nært knyttet til en samlende leder, og alle enhetsledere gav uttrykk for at det var stor grad av nærhet til beslutninger. Lederne følte de hadde et personlig kjennskap til de aktører som en var avhengige av i organisasjonen, og det var hyppige møter mellom overordnet leder og enhetsledere. Kulturen blir beskrevet som åpen og med stor takhøyde for ulike meninger. Etter statlig organisering har nærheten til overordnet leder blitt borte for de fleste av lederne. Noe av leders myndighet er delegert til tiltakskordinator som har faste møter med tiltaksledere og fagteamleder. Fagteamleder er den eneste som rapporterer at det er mye kontakt og møter med sin overordnede leder.

Dette innebærer at det for tiltaksledere er blitt en fysisk distanse til overordnet ledelse og at mye av kommunikasjonen går gjennom tiltakskordinator eller direkte via e-post og brev til den avdeling på regionkontoret som har ansvar for å saksbehandle ulike type saker, det være seg økonomi, personal eller annet. Det personlige kjennskapet og nærhet til den regionale

ledelse og store deler av administrasjonen er nå knyttet til noen få møtepunkt gjennom året. Det er naturlig at dette får betydning for hvilke relasjoner som etableres mellom tiltaksledere og ledere og aktører på regionkontoret. Dette er også holdt fram av noen av lederne og beskrevet som utrygghet. De er usikre på hvor stor takhøyden er og de lar av den grunn være å ytre sine meninger. Det som tidligere ble opplevd som en uformell tone og stor tilgjengelighet i fylkeskommunen oppleves nå som formelle møter og lav tilgjengelighet i staten.

Det er med andre ord skapt en utfordring i hvordan det skal bygges tillit og tilknytting mellom område- og regionnivå. For enhetsledere i Sogn og Fjordane vil det alltid være en fysisk distanse til Bergen. En problemstilling er om fysisk nærhet kan erstattes av andre elementer, slik at nødvendig tillit kan bygges opp. Lederne har i intervjuet blant annet pekt på viktigheten av åpenhet og informasjon og ikke minst tilgjengelighet til de personer en som leder har behov for å ha kontakt med på regionkontoret. En annet spørsmål er hvor viktig det er med tilknytting mellom det enkelte tiltak og regionkontor, eller om denne kan erstattes av intern kontakt og endret organisering i området. Lederne i området foreslo i sitt framlegg til prosjekt UtOm at mange funksjoner og oppgaver i kontakten mellom område og region kunne ivaretaes gjennom en samlende leder som geografisk var plassert i området.

Jeg tror at utgangspunktet for å skape en tilknytting og tillit i stor grad ligger i hva som kommuniseres og informeres mellom nivåene, og hvilken form denne kommunikasjonen har. Som alle lederne legger vekt på uavhengig av nivå, er åpenhet i kommunikasjonsform viktig. Det innebærer at det må være mulig å kommunisere eller informere gjennom de IT løsninger som eksisterer og gjennom de fora og møtepunkt som er mulig å få til. Mye av den informasjon og kommunikasjon som lederne viser til og som skjer mellom nivåene, har vært preget av dokumentasjon på administrative oppgaver, økonomi og produksjon og mindre på kvalitet og utvikling. Flere gav uttrykk for at prosjekt UtOm var et skritt i den retningen som var ønskelig. I dette prosjektet ble det også synliggjort hvor viktig det var at området Sogn og Fjordane ble sett på som en felles utviklingsarena. Dette utfordret fellesskapet innenfor området og skapte aktivitet i et allerede etablert og godt fungerende ledernetverk. Området valgte sin prosjektleder som førte kommunikasjonen videre til regionen. Den enkelte enhets leder aktiviserte sine medarbeidere. Tanken bak var at lokale behov og erfaringer skulle være grunnlaget for den omstilling og utvikling som var nødvendig i området og i regionen. Lokale prioriteringer skulle i utgangspunktet lyttes til. Som tidligere omtalt vil jeg ikke kommentere resultat eller slutføring av dette prosjektet. Resultatet av prosjektet og hvordan dette blir



videreført eller iverksatt vil bli avgjørende for om det blir skapt større tillit og tilknytting mellom nivåene. Dette vil da i stor grad handle om hvordan enhetene i området føler at de er blitt lyttet til og kan leve med eventuelle beslutninger. Internt i området vil jeg tro at prosessen i seg selv har vært med å styrke tilknyttingen og tilliten mellom lederne og de som har vært berørt.

Geografisk distanse kan, slik jeg ser det, bli kompensert av nærhet i prosesser, der relevant informasjon og kunnskap om lokale behov omsettes i beslutninger som området og det enkelte tiltak kan identifisere seg med. Det er viktig at slike prosesser, beslutninger og eventuelle iverksettelse blir kommunisert til området og enhetene gjennom den som har det formelle lederskap ovenfor enhetene. Gjennom å personifisere hvor budskapet kommer fra skapes det mulighet for identifisere seg med avsender. Dette handler om å legitimere lederrolle og tydeliggjøre hvem som har eller tar ansvar. I den proaktive organisasjonsforståelsen vil det være viktig å fremheve at det blir tatt et lederskap framfor et sjefskap. Dette kan skape grunnlag for videre dialog og ikke minst skape tillit. Form og innhold vil i så fall være viktig for utfallet. Ved å signalisere tilgjengelighet og sjekke ut om budskapet er forstått og akseptert av medarbeiderne (lederne i enhetene), vil grunnlaget for dialog ytterligere forsterkes. Flere av lederne beskriver denne type prosesser som utgangspunkt for åpenhet i organisasjonen. Kommer beslutningen som et direktiv uten konkret avsender på regionnivå, vil dette sannsynligvis skape usikkerhet og være lite tillitsvekkende. Tillit vil i dette perspektivet fordre en åpen dialog og en relasjon mellom de som utøver ledelse på ulike nivå.

Når lederne mener det er viktig at enhetene i området får en sterkere tilknytting til organisasjonen, mener de blant annet at det må knyttes tettere bann til lederskapet på regionkontoret. Dette fordrer at enhetene blir sett uavhengig av geografi. Dette forklares blant annet med at de ønsker mer tilbakemelding på hva de faktisk gjør, hva de får til og eventuelt hva de kan bli bedre på. Nærhet handler da om tilbakemeldinger fra ledelse som gjenspeiler det virkeligheten som enhetene opplever. Når en vet at en blir sett er det også lettere å synliggjøre. Tilknytting blir da et resultat av en gjensidighet mellom aktører på enhetsnivå og regionnivå, gjennom at det skapes en relasjon mellom personer på ulike nivå innenfor en struktur som er tydeliggjort for begge parter. Struktur blir i denne sammenheng en tydeliggjøring av roller og av hvem som har ansvar for hva, hvem som synliggjør, og hvem som gir tilbakemeldinger.

### 5.3.2 Deltagelse og refleksjon

Det er fra lederne i tiltak etterlyst tid og rom for å reflektere over de faglige resultater av det arbeidet som blir gjort i det enkelte tiltak. Med refleksjon menes da den prosess som skjer i tråd med det jeg tidligere har beskrevet som enkel- og dobbelkrets læring (Argyris og Schön 1996), eller det som Bastøe mfl (2002:102) kaller en sirkulær læringsprosess. Det er i forhold til indre kilder (andre tiltak og nivåer) og i forhold til ytre kilder (kommunene) at lederne etterlyser mer tid og rom for refleksjon. Slik lederne opplever situasjonen i dag rapporteres det på størrelser som angir antall saker som er behandlet i tråd med måltall, hvorvidt det har skjedd utilsiktede behandlingsbrudd og om det enkelte tiltak er i tråd med målsettingen om et godt faglig tilbud. Eventuelle avvik vil påvirke om det blir gitt reaksjoner fra de som har ansvar for å kontrollere. Prosjekt UtOm har i større grad satt fokus på om tiltak har en målgruppe og et faglig innhold som tilfredsstillende behov og etterspørsel.

Lederne etterlyser mer refleksjon på forhold som er utviklingsfremmende i forhold til fag, det være seg forhold som medfører behov for å utvikle tiltakene eller endre dem. Dette skjer i dag internt i den enkelte enhet, og av lederne uttalt å være et ansvar de er alene om. Den viktigste påvirkningskilde er ledernetverket i området, men også her blir for lite tid satt av til faglig refleksjon og evaluering av resultat. I en proaktiv organisasjonskultur vil det være nødvendig å se til andre for å hente impulser og ideer om fagutvikling og behov. *Samfunnsforståelse* som er beskrevet av Bastøe mfl. (2002:16) fordrer en aktiv søking utenfor eget tiltak for å kunne fange opp behov og utvikling som kan påvirke egne resultater og utvikling. Dette er slik jeg ser det en oppgave ledere ikke bør være alene om. Både leder nettverk i område og regionkontoret bør ha et vesentlig ansvar, og kan være en drivkraft i å peke på samfunnsperspektiv som påvirker tiltakene.

Den enkelte leder må ta ansvar for videre refleksjon både med egne medarbeidere og andre ledere. Lederne i området var opptatt av at de måtte få delta i beslutninger om hvilke utviklingsmål og endringsarbeid som eventuelt er nødvendig for at deres enheter skulle kunne møte krav og behov fra egen organisasjon og fra sine omgivelser. De var også tydelige på at de hadde et ansvar for å melde eventuelle behov for støtte til regionkontoret. Dersom en intern analyse avdekker at det ikke er samsvar mellom resultat og de styrende verdier som ligger til grunn for den primære oppgave eller handling, vil jeg anta at organisasjonen er tjent med tydelige tilbakemeldinger til overordnede nivåer. Lederne på regionkontoret var opptatt av at disse tilbakemeldingene ikke måtte komme så sent at det ikke var mulig å hjelpe. Dette

fordrer at det er gode relasjoner, tilknytting, og tillit til at slike signaler er ønsket og blir behandlet på en fornuftig måte. Dersom erfaringen er at det ikke nytter å sende noe oppover i organisasjonen, kan en naturlig reaksjon bli å la være å utvikle eller endre på noe. Å fortsette å gjøre det samme oppleves ofte trygt og en slipper å forholde seg til motstand som eventuell endring eller utvikling kan medføre.

I tabell nr 10 er det gjengitt hva lederne pekte på som suksessfaktorer for å fremme tillit. Flere av disse faktorene er knytte til ønsket om mer refleksjon i forhold til både indre og ytre kilder. Dette handler i stor grad om å søke tillit gjennom en aktiv holdning til å dele egne erfaringer og lytte til andres erfaringer. Det handler om å være åpen for hva andre mener om egne prestasjoner og vise respekt og nysgjerrighet for andres synspunkter.

### **5.3.3 Et åpnere barnevern**

Åpenhet er som tidligere nevnt et begrep som lederne mente var viktig for å forstå hva som må til for å få tillit i organisasjonen. I et dynamisk perspektiv vil åpenhet medføre reaksjoner og motreaksjoner. Jeg har i Kap 5.1.6 beskrevet lederrollene som portvakt, innenriks- og utenriksminister i forbindelse med ansvar for å formidle og sile og filtrere informasjon. Åpenhet innebærer å sende ut informasjon men også om å være forberedt på at informasjonen vil medføre reaksjoner, spørsmål og behov for å utdype eller forklare. Stor grad av åpenhet vil medføre at lederne på ulike nivå må bruke tid på å gjøre informasjon tilgjengelig. Samtidig skal informasjonen være av en slik karakter at den ikke bryter med lovverk som skal beskytte den enkelte sin integritet og personvern. Skal åpenhet ha en hensikt må den reflektere de ulike behov indre og ytre kilder har for informasjon, samtidig som den reflekterer arbeidet med den primære oppgave. Dersom åpenhet hindre fokus på primæroppgaven vil det gå direkte ut over brukerne av tjenestene.

Åpenhet innebærer med andre ord mer enn bare å informere, grad av tilgjengelighet og evnen til å lytte er andre viktige elementer. ”God dag mann økseskaft” er et godt ordspråk som beskriver det som fort vil skje dersom informasjon som går ut, ikke henger sammen med den informasjon som etterspørres. Det er også viktig å være klar over den begrensede styring organisasjonen selv har over informasjon som blir spredd gjennom media, og som er rettet mot ytre kilder. Her er det andre aktører som setter dagsorden og definerer hva som blir vektlagt. Wenche Figenschow, har i sin hovedoppgave (2005) sett på samspillet mellom barnevern og media. Blant annet peker hun på de ulike roller barnevern og media har og de

ulike systemkrav de to systemene har til sine aktører. I samspillet mellom barnevern og media blir det derfor ekstra viktig å være klar over hvilken dynamikk det er mellom avsender og mottager. Det er ingen automatikk i at all informasjon skaper tillit. Tillit vil først oppstå når informasjon fyller behov, eller treffer mottager på en slik måte at holdninger blir påvirket. Holdningsendring er noe som tar tid. Med andre ord vil det ta tid å endre eller påvirke personer i samfunnet som i utgangspunktet har negative holdninger og liten tillit til barnevernet.

I forhold til indre kilder i organisasjonen er åpenhet knyttet til informasjon, tilgjengelighet og evne til å lytte. Allikevel tror jeg at også her vil holdninger, nærhet eller relasjon ha stor betydning for hvordan mottager tolker avsender. Feil informasjon på feil tidspunkt vil ikke bedre på eventuell manglende tillit. I den proaktiv organisasjonsforståelse er det vektlagt en *menneskeforståelse* som innebærer at organisasjonen må forstå og møte de ansatte sine behov, dette er beskrevet i kap.2.3.1 s.24. Denne forståelsen av behov er slik jeg ser det vesentlig dersom åpenhet skal føre til økt tillit. Åpenhet blir da et virkemiddel for å skape tillit. Når lederne beskriver ledernetverket i Sogn og Fjordane som åpent, er det en beskrivelse av ledere som bevist prøver å forstå hverandre sine behov, som tåler å være uenige og som har en relasjon til hverandre. Åpenhet blir da ikke bare et virkemiddel men også et resultat av tillit.

Jeg vil igjen trekke fram dialogen som verktøy i bestrebelsen på å skape åpenhet og tillit. Områdenettverket i Sogn og Fjordane er beskrevet som et nettverk der dialogen er godt innarbeidet som en arbeidsform. Allikevel er det stilt spørsmål rundt tema om ledelse av nettverket. Dialogen som arbeidsform krever at oppgaver er klart definert av leder og at det er en felles forståelse av hva som skal arbeides med. Leder har også et ansvar for at det blir tatt beslutninger og at det er en aksept og forståelse for denne. Leder skal også klargjøre hvordan beslutningen skal følges opp. Med andre ord er det nødvendig at det er en tydelig ledelse i nettverket. Denne tydeligheten er av flere av lederne beskrevet som manglende eller uklar. Dette kan sees i sammenheng med at det er flere ledere som gir oppgaver til nettverket og at det ikke er en enhetlig ledelse på områdenivå. Slik jeg ser det har nettverket delegert noe av dette lederansvaret til Fagteamleder og regionkontoret har delegert noe til koordinator. Den faktiske ledelse fra regionkontoret er sjelden fysisk til stede på møter der nettverket er samlet. Jeg har tidligere beskrevet nærhet som et viktig element for å skape tillit. Nærhet handler ikke bare om tilstedeværelse og geografi, men om tilgjengelighet, personifisering og tydelige roller. Lederes nærhet i en dialog må slik jeg ser det knyttes til at det er tydelige avsendere av

oppgaver og at det blir en tydelighet i formidling av forventninger, beslutninger og ansvar for videre oppfølging. Om dette skjer gjennom andre eller via brev, i telefon eller ved bruk av andre IT relaterte media har mindre betydning. Det er mer viktig at budskapet er tydelig, basert på behov og at deltagerne føler seg ivaretatt. Målet med åpenhet vil i denne sammenheng bety at de ansatte, lederne i nettverket eller medarbeiderne i den enkelte enhet blir utfordret til å ha fokus på den primære oppgave og forhindre irrasjonelle beslutninger. Eventuelle resultater må bli formidlet på en god måte tilbake til leder, som igjen tar ansvar for nødvendig oppfølging og videre dialog. Dersom leder ikke følger opp de prosesser eller den dialog som er igangsatt kan det medføre fare for irrasjonelle handlinger eller at medarbeidere trekker seg unna det ansvar som vedkommende er tillagt eller delegert. I denne prosessen ligger det en gjensidighet som fordrer at alle parter følger opp det som er forventet av dem i henhold til roller og ansvar.

Gode prosesser der medarbeidere og ledere føler seg ivaretatt og der åpenhet er et viktig element, vil resultere i at det blir skapt tillit mellom medarbeidere og ledere på ulike nivå. I en stor organisasjon med ulike ledelsesnivåer er det allikevel viktig med tydelighet på hva som er formelle roller og formell saksgang. Åpenhet må ikke bety at alle snakker med alle og at informasjon flyter fritt. Det ville i verste fall føre til kaos og anarki og i beste fall til utrygghet eller uforutsigbarhet. Åpenhet må tvert imot bygge oppunder det formelle hierarki, å være med på å tydeliggjøre forventninger, skape oppslutning om prosesser og gi god informasjon om beslutninger. Dette kan være med på å skape forutsigbarhet og trygghet for aktører som arbeider ute i felten på tiltaksnivå, og for leder i ulike roller på ulike nivå

## Kapittel 6 Oppsummering

Jeg har i denne studien vært opptatt av å se nærmere på hvilken måte en statliggjøring av barnevernet påvirker tillit og legitimitet i organisasjonen. Problemstillingene mine var også knyttet til å se på hvordan tillit og legitimitet i lederes egen organisasjon, kunne påvirke forholdet til brukere og samarbeidspartnere og om omstillingsprosessen hadde betydning for lederrollen. Gjennom syv intervju med ledere av ulike enheter i Sogn og Fjordane og ved regionkontoret i region Vest, har jeg stilt spørsmål for å få fram hvilke egenskaper og verdier som fremmer tillit og legitimitet og som kjennetegner den nye organisasjonen. Jeg har også stilt spørsmål om dette er endret siden fykekommunen drev de samme tiltakene. Jeg har vært særlig opptatt av prosesser som har hatt eller har som mål og utvikle eller endre organisasjonen.

Det kan se ut som at ekstern tillit og legitimitet fra brukere og samarbeidende instanser blir påvirket av intern legitimitet og tillit i egen organisasjon. Mitt fokus har derfor vært å se på hva som kan skape tillit og legitimitet internt i organisasjonen på ulike nivå, og mellom ledere av ulike enheter. Min studie har vært rettet mot å forstå disse prosessene med bakgrunn i hva ledere i Sogn og Fjordane, har erfart og mener. Dette vil jeg synliggjøre gjennom ulike perspektiv og gjennom en modell side102.

### 6.1 Ulike perspektiv for å forstå prosesser som føre til legitimitet og tillit

I min analyse har jeg vektlagt ulike perspektiv for å forstå hva som skaper legitimitet og tillit i en organisasjon og spesielt i Bufetat. Disse perspektivene er underbygget i teoridelen, og vektlegger lederrollen. Jeg vil oppsummere noen av mine funn i disse perspektivene: tidsperspektivet, funksjonsperspektivet, læringsperspektivet og det dynamiske perspektivet.

#### 6.1.1 Tidsperspektiv

Alle lederne var opptatt av at det vil ta tid å bygge opp, eller omorganisere en ny organisasjon. De mente det måtte bli gitt tid og rom for å prøve ut nye ideer og at det måtte gjøres grundige evalueringer for å se hva som faktisk fungerte og hva som ville fungere. Lederne i Sogn og Fjordane var spesielt opptatt av at de hadde en historie og mange erfaringer som var viktig å trekke med seg inn i Bufetat. Det ble pekt på at den utvikling som hadde vært forut for statliggjøring hadde vært preget av åpenhet, tillit til hverandre gjennom mye og tett samarbeid, og de satt igjen med en følelse av å ha tillit hos brukerne og samarbeidspartnere.

De var opptatt av at de hadde legitimitet i administrative og politiske system og at de ble hørt og lyttet til. Status ved overtagelse var at de mente å ha et tiltaksapparat som var i samsvar med de målsettinger som staten ønsket for et framtidig Bufetat. De var derfor opptatt av å videreføre det som fungerte bra og ved en overgang tilpasse seg de endringer som måtte komme.

Etter nesten tre års drift i Bufetat var det fortsatt en holdning til at mye fungerte bra i Sogn og Fjordane. De var blitt hørt på noen områder som handlet om videreføring av leder nettverk i området og faglig utvikling av institusjonstiltakene. De problematiserte derimot en utvikling som gikk i retning av stadig mer system kontroll, strammere økonomiske rammer og flere administrative oppgaver. De etterlyste evalueringer som grunnlag for endringene og de viste til manglende og uklare informasjon om roller og funksjoner. Enkelte ledere stilte spørsmål om de på enkelte områder hadde beveget seg i feil retning. Lederne av institusjonstiltak pekte på at det i liten grad fikk hjelp til å evaluere egne tiltak og at de var usikre på om de ble målt på kvalitet eller om all rapportering først og fremst handlet om kvantitet og økonomi.

En sentral utfordring i denne tidsperioden har for lederne i området, vært å synliggjøre og på den måten legitimere egne enheters virksomhet ovenfor regionkontoret. I min analyse peker jeg på at ulike enheter har vært i ulike utviklingsfaser og av den grunn har hatt ulike behov. Ulike behov i regionsenhet, i fagteam og ved de andre enhetene i området kan knyttes opp mot deres ulike primæroppgaver og det faktum at de har ulike krav til produksjon. De gamle enhetene har hatt fokus på å videreføre sine primære oppgaver, samtidig som de tilpasser seg den nye organisasjonen. De nye enhetene er opptatt av finne fotfeste, etablere nye rutiner og prosedyrer, formalisere og tilrettelegge for kontroll og analyse for videre drift. Legitimering av regionenheten vil i denne perioden særlig være rettet mot å møte de krav som kommer fra deres overordnede i direktorat og departement. På samme måte må fagteamet i området finne sin plass i organisasjonen der de både skal møte krav fra regionenheten og behov fra de andre enhetene i området. Det kan se ut som om disse ulike behovene har vært med på å skape, det lederne i området, karakteriserer som uro i organisasjonen.

Denne uroen kan forstås som et resultat av ulike krav til effektivitetskriterier. For enhetene som forholder seg direkte til brukerne vil dette handle om å gi brukertilpassede tilbud der verdier som tillit, trygghet og forutsigbarhet står sentralt. Å få legitimitet fra brukerne blir da knyttet til kvaliteten i tiltaket og hvor vidt brukernes forventninger innfries. For nye enheter

som står lengre fra brukerne, som regionsenheten, vil effektivitetskriteriene i større grad knyttes til å unngå feil, få en stabil måloppnåelse, og få oversikt over hvordan tiltaksapparatet samlet dekker behov totalt i regionen. Verdier som lojalitet og tilknytting vil være sentrale. Ekstern legitimitet kan i en slik fase, søkes i positiv omtale og ved å etablere samarbeid med andre organisasjoner. Når regionenheten søker lojalitet og tilknytting og tiltaksenhetene søker tillit og forutsigbarhet kan det resultere i interessekonflikter dersom enhetene ikke klarer å møte hverandres behov.

*Tidsperspektivet* kan med andre ord føre fram til en forståelse av en organisasjon som har ulike behov avhengig av den utviklingsfase den enkelte enheten er i. utfordringene ligger i å se og møte hverandres behov. I Sogn og Fjordane blir det fra lederne holdt fram at ledernetverket i området, er et slikt fora hvor ulike behov kan legges fram, reflekteres over, og eventuelt finne sine løsninger. Deltagelse fra regionenheten synes da å være viktig.

### **6.1.2 Funksjonsperspektiv**

Alle lederne så en utfordring knyttet til at Bufetat var blitt en stor og etter fleres mening en mer hierarkisk og byråkratisk organisasjon. Med flere ledelses nivå og geografiske avstander mellom nivåene var det for alle klart at det ville skje en endring som ville være med på å endre funksjoner og oppgaver og som kunne påvirke deres rolle som leder. Lederne i de gamle enhetene i området pekte på at lederrollen var endret til å bli mer formell, der mer av tiden gikk med til administrative oppgaver og rutiner, og mindre tid til oppfølging av personal og fagutvikling. Flere av lederne pekte på at medarbeidere savnet mer tilstedeværelse fra leder. Noen av lederne pekte på viktigheten av at tidligere lederoppgaver nå måtte delegeres videre ned i enheten, og at det til en hvis grad var opplevd positivt fra medarbeiderne å få mer ansvar. Samtidig savnet ledere nærhet til sine medarbeidere slik at mer uformelle signaler kunne bli fanget opp, før de utviklet seg til problem.

Flere av lederne opplevde at det var vanskelig å vite hvem de skulle henvende seg til på regionkontoret med ulike spørsmål og problemstillinger. Usikkerhet om hvor ulike spørsmål hørte hjemme medførte at de vegret seg for å stille dem. De begrunnet dette med egen usikkerhet og mangel på informasjon og tilknytting. Flere pekte på at det var vanskelig å se sin egen lederrolle i en større sammenheng i organisasjonen, og at det var vanskelig å knytte seg til en organisasjon som de opplevde de ikke fikk være med på å forme. To av lederne pekte på at de følte seg alene i forhold til de oppgavene som de mente var viktigst, nemlig



utviklingen av kvalitative gode tjenester til brukerne, fagutvikling og personalpolitikk. Det var ingen uenighet om at dette ansvaret skulle ligge til den enkelte enhet men de savnet at noen så hva de gjorde og var opptatt av hvordan de løste primæroppgavene sine.

I min analyse har jeg brukt PAIE modellen til Strand (2003:426) for å illustrere hvordan en kompleks organisasjon som Bufetat må skape en bevissthet rundt ulike roller og funksjoner. For enhetsledere som er nær brukerne vil *produsentfunksjonen* være den dominerende. Denne funksjonen beskriver lederne som står nært brukerne som sentral og de vektlegger ulike egenskaper ved organisasjonen som nødvendige for at de skal kunne utføre sitt lederansvar. Særlig blir det pekt på viktigheten av at det er åpenhet og mulighet for å skape relasjoner mellom medarbeidere og ledelse. Når lederne peker på at deres rolle er blitt mer formell og knyttet til mer administrasjon kan det tolkes som at de i større grad enn tidligere tar del i *administrasjonsfunksjonen*. Dersom andre i organisasjonen ikke ivaretar sine funksjoner, eller det er uklarhet om hvilke funksjoner de ulike nivåene og lederne skal ivareta, knyttet til sine primæroppgaver, vil den enkelte enhetsleder selv måtte ballansere alle funksjonene. Ved en funksjonell fordeling av roller og funksjoner vil de ulike enheter og nivåer være støttespillere for hverandre, og med det frigjøre energi for den enkelte leder til å ha fokus på sin primæroppgave, rolle og funksjon.

Dette handler i stor grad om å legitimere sin rolle og funksjon internt i organisasjonen. Lederne fra enhetene i området ønsker tydeligere tilbakemeldinger på om de faktisk fyller disse funksjonene og de ønsker en dialog om hva som forventes i deres lederrolle. I min analyse forutsetter dette at de lederne som skal gi tilbakemelding og være i dialog med lederne i området har tilsvarende bevissthet knyttet til sine funksjoner og lederroller. Dersom ikke denne bevisstheten eksisterer eller er utydelig, kan dette satt på spissen, bety at det ikke finnes integrator- og entreprenør funksjoner i organisasjonen. Lederne fra regionenheten mener de representerer og ivaretar disse funksjonene gjennom både rollen som koordinator og som ledere i tiltaksavdelingen eller andre avdelinger på regionkontoret. De er på sin side opptatt av det kommer tidlige signaler om eventuelle ønsker om bistand fra enhetene i området, for at de kan hjelpe best mulig. Samtidig peker de på at også de er avhengige av tilbakemeldinger både fra enheter i områdene og fra direktoratet på den jobb de gjør og skal gjøre.

*Funksjonsperspektivet* kan på sin måte synliggjøre forventninger og behov som knytter seg til hvordan den enkelte leder tolker og utfører sin lederoppgave. Lederne i området og på regionnivå er alle opptatt av å få tilbakemeldinger på den jobb som blir gjort. Allikevel tyder mine funn på at dette er et område som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i den nye organisasjonen. Med andre ord kan lederne på de ulike nivå, slite internt, med å legitimere sine tolkninger av hva som er deres primæroppgaver, roller og funksjoner.

### **6.1.3 Læringsperspektiv**

Leder på både områdenivå og regionnivå er opptatt av at organisasjonen skal være preget av høy kompetanse og at faglige metoder skal kunne forsvares og legitimeres gjennom at de skal være forskningsbasert. Dette oppleves mer som utrykte mål enn som en realitet i dag. Lederne er også generelt enige om at det har vært brukt mye tid på prosesser som har hatt som formål å tilpasse seg nye administrative rutiner. Lederne i området mener dette har vært så omfattende at det har tatt fokus vekk fra faglig utviklingsarbeid rettet mot brukerne. De etterlyser evalueringer og tid til å reflektere over det arbeid som er gjort og de resultater som er oppnådd.

Flere av lederne i området er opptatt av at det settes i gang prosesser som tar tid og ressurser og som i utgangspunktet har gode målsettinger, men som ikke fører fram til noe resultat eller hvor resultater ikke blir informert eller ikke blir tatt hensyn til i det videre arbeid. De savner at det blir satt av tid og rom for å evaluere disse prosessene og de planer som eventuelt er blitt realisert. Det beskrives gode prosesser som har tatt opp i seg lokale og aktuelle problemstillinger med klare mål og tydelig styring. Arbeidet med prosjekt UtOm beskrives som en slik prosess. Det som beskrives positivt i denne prosessen er at medarbeidere og ledere på alle nivå er aktivisert og informert og hvor målene har vært å effektivisere og eventuelt forbedre det samlede tilbud til brukerne sett fra et lokalt behov i områdene. Særlig viktig var det at kommunene, som brukerrepresentant, var med å definere behov. Det har også vært en tydelig styring av prosjektet. Prosjektet er ikke slutført og resultatene er ikke kommentert i denne studien.

I min analyse peker jeg på ulike læringsprosesser med ulike formål. Noen er knyttet til å stabilisere organisasjonen, noen er knyttet til å videreutvikle- og noen til å endre organisasjonen. Det kan være et paradoks dersom en ”ny” organisasjon som Bufetat vektlegger endring av organisasjonen før medlemmene opplever en stabil og forutsigbar

organisasjon. Flere av lederne peker på at det har vært vanskelig å få en vi følelse eller en tilknytning til helheten i organisasjonen. Dette kan forklares med de mange ulike kulturer som var i de forskjellige fylkene før omorganisering, og at behovene i regionen av den grunn er forskjellige og vanskelig å forene. Lederne fra regionenheten peker på at det har vært nødvendig med ulike tilnærminger til de forskjellige områdene i regionen. Denne forskjellen kan være en styrke dersom den blir synliggjort gjennom evaluering som har som formål å reflektere over verdier og mål, sett opp mot resultat og behov. Utvikling og endring blir da et resultat av læring. Lederne fra området pekte på nytten av å kunne lære av andre enheter utenfor eget område og så samlinger på tvers av områdegrensene som nyttige. Det å kunne se seg selv i lys av andre, sammenligne mål og resultat kan være viktig i en prosess der lederne ønsker å legitimere egne tiltak. For organisasjonen som helhet vil det være legitimt med forskjeller dersom dette fører til mangfold som gir flest mulig brukere et tilpasset tilbud.

*Læringsperspektivet* peker på hvor viktig det er at prosesser som skal føre til læring er målrettede i forhold til definerte behov. Å lære noe nytt som fører til utvikling og endring, vil også innebære og gi slipp på noe som er. Dette i seg selv kan være en utfordring da det lett fører til motstand. I Sogn og Fjordane er denne motstand rettet mot en utvikling som ikke tjener de lokale behov og som i stor grad er styrt ovenfra, uten lokal deltagelse eller mulighet for påvirkning. I et perspektiv hvor tillit er en viktig verdi, vil endring og utvikling fordre nærhet og deltagelse fra de som står brukerne nært.

#### **6.1.4 Dynamisk perspektiv**

En av hovedmålsettingene med å statliggjøre barnevernet var å gi et likeverdig tilbud over hele landet. Lederne som var med i denne studien hadde en forståelse av at begrepet likeverdig tilbud var rettet mot å gi profesjonell hjelp ut fra faktiske behov, mer faglig støtte til kommunene, flere nærmiljøbaserte tiltak og samarbeid om tiltak rettet mot familien, samtidig som en hindret vilkårlige plasseringer uten å ta hensyn til geografisk tilknytning. Dersom disse forståelsene er riktige vil det kreve et utstrakt samarbeid mellom stat, kommuner, samarbeidsparter og brukere for å definere lokale behov og hva som er rett hjelp. Det må med andre ord skje en dynamisk prosess der ingen alene kan pårope seg å vite svaret, og hvor svaret kan endre seg raskt i takt med samfunnsutviklingen generelt. Dersom likeverdige tilbud betyr et gjennomsnittelig og likt tilbud til alle, et minimumstilbud, vil staten alene stå friere til å definere hva det tilbudet skal være. En slik tolkning vil i så fall være lite

dynamisk og lite klokt dersom det er et mål å legitimere Bufetat som en organisasjon med formål og fylle de behov samfunnet har for tjenester.

Ledere i Sogn og Fjordane er opptatt av det er i et samarbeid mellom fagteam, tiltaksenheter, kommunene og brukerne at behov må fanges opp. Fagteamet har et særlig ansvar for å gi, samle og koordinere informasjon, samtidig som de skal kontrollere at de tilbud som gies til den enkelte bruker er faglig forsvarlige. Enhetslederne som står brukerne nært er tilsvarende opptatt av at de må ha rom for å utvikle sine tiltak i tråd med behov som blir synliggjort. Alle lederne i Sogn og Fjordane viser til gode tradisjoner for å ha dialog, særlig rettet mot kommunene og samarbeidende instanser som BUP. Flere av lederne uttrykker bekymring for en utvikling der stadig flere begrensninger i handlefriheten, reduserer muligheten for fleksible løsninger. Dette handler om begrensede fullmakter, reduksjon i økonomiske rammer og uklare signaler om hva type tjenester som skal tilbys.

I min analyse viser jeg til den proaktive organisasjon Bastøe mfl.(2002), som skiller mellom politiske mål og faglige mål. De peker på viktigheten av å tydeliggjøre den primære oppgave som en tolkning av politiske mål med vekt på faglige realiteter og muligheter. Lederne i tiltaksenheterne er opptatt av at de som ledere må ha fullmakter til og tillit fra overordnede til å utforme de faglige målene. Det betyr i praksis at de må forholde seg til både politiske mål, rammer og virksomhetsplaner gitt fra regionalt nivå, og den opplevelse og erfaring de selv har av behov hos brukerne. Deres erfaring og opplevelse om brukerne er da summen av den kompetanse og kunnskap som alle medarbeiderne besitter. For at medarbeiderne i en enhet skal kunne jobbe med den primære oppgave er det tilsvarende viktig med en bred deltagelse og dialog om hva som skal være målene. I den proaktive organisasjon er dialogen et verktøy som nyttes for å få fram flest mulige synspunkter før det fattes en avgjørelse. Leder skal både gi oppgaven, samle trådene, gjøre en beslutning og ikke minst gi en tilbakemelding der det sjekkes ut om beslutningen eller oppgaven er forstått og akseptert. Først når oppgaven er akseptert kan den enkelt medarbeider utføre en selvstendig jobb i tråd med enhetens mål. Deltagelse i en slik prosess vil skape tillit dersom den enkelte føler å bli hørt og målet vil være legitimt da det faktisk er akseptert.

Flere av lederne i området savner en tilsvarende arbeidsform i forholdet mellom nivåene i organisasjonen. De gir uttrykk for at det er tillit til ledernetverket i området men at det er mer uklart hva slags forventninger og tillit som er mellom område nivå og regionnivå. Dette tror

de handler om manglende nærhet og deltagelse, og om manglende informasjon. På den ene siden etterspør de en tydeligere struktur som synliggjør hvem som styrer dialogen, og på den andre side stiller de spørsmål om hvor åpne de kan være i å gi innspill fra egne enheter. Åpenhet føler de begrenser seg da de er usikre på hvordan lokale budskap blir behandlet og ivaretatt regionalt. Flere av lederne gir uttrykk for at de savner flere relasjoner til regionenheten. Møter mellom nivåene bærer preg av formelle rammer og gir lite rom for personlige innspill.

*Det dynamiske perspektiv* setter fokus på de prosesser som skjer mellom mennesker som er i dialog internt i organisasjonen og eksternt med samfunnet som er rundt. I et slikt perspektiv blir legitimitet et resultat av den forståelse og handling som følger av åpenhet mellom ulike nivå internt i organisasjonen og med brukere og samarbeidspartnere utenfor organisasjonen. Åpenhet må sees som en egenskap ved organisasjonen, og utøves på alle nivåer, men innenfor de formelle rammer som er gitt det enkelte nivå i organisasjonen. Lederne i området er opptatt av hvor disse grensene går og hva forventninger som er knyttet til deres rolle og funksjon. Alle lederne var opptatt av å stå best mulig rustet til å møte morgendagens behov for tjenester, og noen pekte på at det vil kreve en organisasjon som er dynamisk i sin struktur.

## **6.2 Kan studien ha en overføringsverdi?**

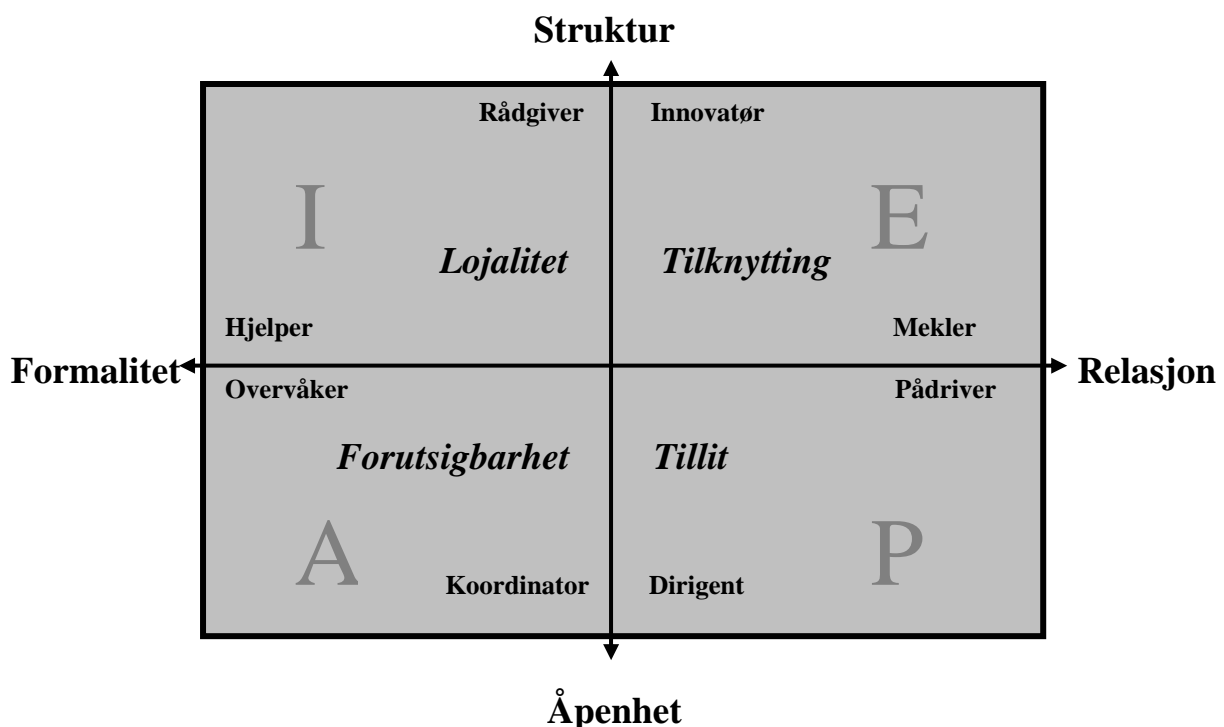
Jeg har i min analyse og oppsummering prøvd å sette mine funn inn i et teoretisk perspektiv. Dette er et forsøk på å systematisere og forstå hvordan lederne i organisasjonen opplever at statliggjøring påvirker legitimitet og tillit i egen organisasjon, som igjen kan påvirke forholdet til brukerne og samarbeidende instanser. Jeg har også reist spørsmålet om en statliggjøring påvirker lederrollen. Jeg har ikke grunnlag for å svare bastant på disse problemstillingene, men jeg har gjennom denne studien fått fram synspunkter på hva som kan være medvirkende for å forstå sammenhenger. Mitt utvalg eller case er begrenset til et geografisk område, og mine funn er først og fremst gyldige her. Jeg vil allikevel prøve å beskrive en modell som kan ha overføringsverdi.

Denne modellen har utviklet seg gradvis under arbeidet med analyse av empirien. Modellen tar utgangspunkt i noen sentrale begrep som beskriver egenskaper og verdier som kan fremme legitimitet. Her er med andre ord målet og vise hva som kan gi økt legitimitet. Egenskapene og verdiene er tidligere omskrevet og knyttet til de ulike perspektiv som er presentert. Når akkurat disse egenskapene og verdiene er trukket fram er det knyttet til funnene i studien. I

denne sammenheng blir tillit en av flere verdier som kan fremme legitimitet. Disse egenskapene og verdiene vil jeg knytte opp mot Strand (2003), sin PAIE modell s.15 i denne oppgaven, der han peker på områder der ledere kan bidra med noe i organisasjonen.

Modellen er ment å si noe om hva ledere kan bidra med i organisasjonen for å fremme legitimitet. Ved å tilføre fire egenskaper, struktur, åpenhet, formalitet og relasjon, er det mulig å peke på egenskaper som lederne i organisasjonen må prøve å fremme. Ved å sette inn fire verdier, tilknytting, forutsigbarhet, lojalitet og tillit, er det ment å vise til mulig resultat av å være bevisst de fire egenskapene. Utgangspunktet er som i PAIE modellen at alle funksjoner, egenskaper og verdier er sentrale og viktige i organisasjonen og ivaretaes av alle ledere i fellesskap. Ledere av ulike enheter eller på ulike nivå er tillagt ulikt ansvar for å ivareta en funksjon eller rolle. De kan av den grunn på ulike måter bidra til å fremme egenskaper og verdier som er viktig i arbeidet med å legitimere organisasjonen. Som jeg har pekt på tidligere vil både utviklingsfaser og andre individuelle behov i den enkelte enhet, avgjøre hva lederne bør ha fokus på. Jeg vil gi noen eksempler på hva jeg mener er sammenhengen mellom verdier, egenskaper og funksjoner og knytte dette til lederrollen.

**Tabell 11:** Egenskaper og verdier som fremmer *legitimitet* i en organisasjon. Fire områder, PAIE, der ledere kan bidra med utvikling av organisasjonen



Alle de fire verdiene er gjensidig viktige for å fremme legitimitet. Avhengig av hvilke egenskaper og lederroller som vektlegges, kan lederne fremme de ulike verdiene som igjen påvirker legitimiteten. I denne modellen vil *tillit* framstå som en verdi som et resultat av relasjon og åpenhet. I min analyse og forståelse innebærer det at ledere har en viktig oppgave i å tilrettelegge eller være pådriver for møter mellom aktører i organisasjonen, brukere og samarbeidsparter. Gjennom møter, samhandling og samarbeid vil det skapes relasjoner. Relasjon er knyttet til nærhet og en opplevelse av å være trygg på noe. Lederes ansvar for å skape åpenhet, kan innebære og sørge for informasjonsflyt, skape tid og rom for deltagelse i ulike prosesser, tydeliggjøre mål og forventninger, og lytte til medarbeidere og andre aktører i og utenfor organisasjonen. Portvaktfunksjonen eller rollen som dirigent innebærer at lederne er i stand til å formidle informasjon inn og ut og mellom aktører i og utenfor organisasjonen slik at alle har en opplevelse av å få den informasjon som oppleves nødvendig og samtidig få formidlet egne behov. Gjennom åpenhet og relasjoner skapes grunnlaget for tillit. Dette er underbygget i tabell 10 s.54, der lederne viser til suksessfaktorer de mener er tillitsfremmende i organisasjonen.

*Tilknytting* er en verdi som i modellen er resultat av relasjon og struktur. Det er ikke tilstrekkelig å ha gode relasjoner til en organisasjon, den som skal knytte seg til organisasjonen må også ha kjennskap til, eller bilde av hva en knytter seg til. Struktur blir da et begrep eller egenskap som kan beskrive organisasjonens kultur eller måter å fungere på. Symboler og artefakter, beskrivelser av hvordan organisasjonen møter utfordringer og nye problemstillinger, kognitive bilder og holdninger kan være eksempler på struktur. Lederes oppgave blir å synliggjøre disse ofte ubeviste handlingene eller holdningene, og sette dem i system slik at de blir forståelige for aktører både innenfor og utenfor organisasjonen. Dette kan være vanskelig i forhold til ytre aktører som har motforestillinger eller motstand mot barnevernet. Skal det skapes gode relasjoner og strukturer som innebærer at ytre aktører kan knytte seg til organisasjonen, må ledere være både meklere og innovatører. De må kunne selge enheten eller organisasjonen på en slik måte at omverdenen ønsker å knytte seg til denne. Dette innebærer også å møte de utfordringer som samfunnet har behov for. Tilknytting blir da en verdi som fordrer en dynamikk i relasjonene både internt og eksternt og en struktur som er mulig å beskrive.

*Lojalitet* er en verdi som flere av lederne problematiserte. De stilte spørsmål om hvem de skulle være lojale mot? I modellen over er lojalitet et resultat av struktur og formalitet.

Kjennskap til organisasjonens struktur og aksept av denne, er viktig for hva en skal være lojal mot. Formalitet blir en egenskap knyttet til de formelle regler og prosedyrer som styrer forholdet mellom aktørene, enhetene eller nivåene i organisasjonen. Formalitet kan også være en beskrivelse av formålet med organisasjonen eller den enkelte enhet. Når lederne problematiserer hvor deres lojalitet skal ligge, kan det være et resultat av verdikonflikter som ligger i organisasjonen, for eksempel i forholdet mellom fag og økonomi eller som resultat av uklarhet i roller og fordeling av funksjoner. Lederes oppgave kan være å hjelpe til med å tydeliggjøre disse motsetningene eller verdikonfliktene som gjør det vanskelig å forene sin lojalitet slik at den både er rettet mot fag eller bruker og mot organisasjonen som et system av enheter og ulike nivå som ivaretar formålet. Lojalitet mot organisasjonen bør innebære lojalitet mot brukeren, dette skal ikke være i motsetning til hverandre. Lojalitet kan da bli forstått som å arbeide sammen om et felles mål til beste for brukeren.

*Forutsigbarhet* er den siste verdien i modellen. Den er et resultat av åpenhet og formalitet. Begge egenskapene er tidligere beskrevet. Formalitet vil for lederne innebære og sørge for at det er samsvar mellom faktisk formål eller de primære oppgavene og det som blir informert og realisert. Politiske mål skal omformuleres til faglige og håndgripelige mål, som kan realiseres i den enkelte enhet. Lederne kan opptre som både kontrollører og koordinatører for å sikre at det jobbes mot felles mål. Åpenhet kan innebære at det er mulig for lederne å påpeke feil eller mangler ved organisasjonen, slik at det er mulig å vedlikeholde eller stabilisere enhetene. Det kan også være å påvirke til utvikling eller endring som oppleves som nødvendig for å møte ytre behov hos brukere eller samarbeidsparter. Dette innebærer trygghet for at signaler som blir sendt oppover i organisasjonen blir lyttet til og ivarettatt. Forutsigbarhet kan innebære at aktører i organisasjonen og utenfor organisasjonen har nødvendig informasjon og forståelse til at det skapes forventninger som kan innfris.

### **6.3 Sluttord**

En statliggjøring av tjenester vil i seg selv ikke være noen garanti for et bedre barnevern. Det er innholdet i tjenestene, kvaliteten, som til syvende og sist vil være avgjørende for om barnevernet er bra. Når Bufetat skal legitimere sine tjenester er de med andre ord avhengig av at sluttproduktet eller at de tiltak som er rettet mot brukerne, blir opplevd som meningsfulle og at de i stor grad har måloppnåelse i tråd med brukernes behov og ønsker. Et problem i barnevernet er at en del av tjenestene ytes med tvang og krever av den grunn en legitimitet som brukeren ikke gir selv. Samfunnet, eller alle aktører som på en eller annen måte berøres



av de statlige og kommunale barneverntjenester vil alle ha en berettiget mening om barnevernet. Det være seg politikere, offentlig administrasjon, riksrevisjon, og så videre, og ikke minst brukerne. Utfordringene med å legitimere Bufetat ovenfor alle disse ulike meningsberettigede vil slik jeg ser det, starte med å sikre en organisasjon som er preget av en enhetlig tenkning og bevissthet om at det er en intern legitimitet. Organisasjonen bør tilsvarende ha et bevist forhold til et verdigrunnlag der for eksempel tillit, tilknytting, lojalitet og forutsigbarhet, synliggjøres gjennom de tjenestene som ytes. Det er den samlede ledelse sitt ansvar å sørge for at oppaver og funksjoner blir ivaretatt, og ikke minst gi rom for læring på alle nivåer i organisasjonen.

En åpen organisasjon preget av tillit kan føre til et mer åpent barnevern, det er allikevel en utopi å tro at barnevernet kan forvente å få tillit hos alle grupper i samfunnet. Forskning tyder på at det er de som står nærmest barnevernet og som bruker eller har tilknytting til deres tjenester som har størst tillit til systemet. Dette er et godt utgangspunkt for å tenke at flere personer og grupper må knyttes nærmere barnevernet, enten som samarbeidspartnere eller som meningsbærere i en åpen samfunnsdebatt om hva barnevernet er og skal være. Legitimitet vil gjenspeiles i hvilken grad organisasjonen lykkes med å nå ut med informasjon og i hvilken grad denne informasjonen gjenspeiler et samfunnsbehov. En proaktiv organisasjon vil forutse behov og tilpasse seg disse.

Et tankekors til slutt er den realitet at barnevernet ikke er knyttet til en organisasjon men til både stat og kommune. En legitimering av barnevernet som fenomen kan ikke alene knyttes til Bufetat, tvert imot er det i det kommunale barnevernet at behov avdekkes og det er her det fattes vedtak. En forankring av Bufetat må derfor gjenspeile kommunene sine behov for tjenester, både hva gjelder tiltak for brukerne og behov for råd og veiledning. Dialogen eller samarbeidet med kommunene blir derfor en viktig faktor for hvorvidt Bufetat skal ha legitimitet. I et brukerperspektiv vil det være likegyldig hvem i barnevernet som yter tjenesten, kommune eller stat, det viktige er hvorvidt tjenesten møter de behov som brukeren har og hvor godt brukeren blir ivaretatt. Dette vil fordre en helhetlig tenkning der kommune og stat både har differensierte roller og oppgaver men også et felles ansvar ovenfor brukerne.

I møtet mellom kommune og stat og mellom bruker og tjenesteyter ligger det en rekke gode forskningsspørsmål. For meg er temaet dialog og samarbeid mellom forvaltningsnivåer i barnevernet blitt en stadig påminnelse gjennom denne studien. Avhengighetsforholdet mellom

forvaltningsnivåene er opplagte når det gjelder å gi brukerne et best mulig tilbud, både faglig og i henhold til lov. I et brukerperspektiv på dette nivået fordres det et samarbeid og en dialog om fordeling av oppgaver og ansvar. Skal brukermedvikning være mulig å ta på alvor er det i denne dialogen brukerne må få sin plass. Dette er temaer og spørsmål som fortjener at forskeren bruker tid på, gjerne med et blick for hvilken betydning tillit og legitimitet må ha i utformingen av et helhetlig barnevern.

## Litteraturliste

- Andreassen Tore (2003): *Behandling av ungdom i institusjoner*. Kommuneforlaget. Oslo
- Argyris Chris og Schön Donald (1996): *Organizational learning II. Theory, Method and Practice*. Addison-Wesley. Reading. Mass.
- Bastøe Per Øyvind, Kjell Dal og Erik Larsen (2002): *Oppgaveløsning i en ny tid*. Gyldendal. Oslo
- Bateson Gregory (1972): *Steps to an Ecology of Mind*. Ballantine. New York.
- Busch Tor, Johnsen Erik, Vanebo Jan Ole (2003): *Endringsledelse i det offentlige*. Universitetsforlaget. Oslo
- Figenschow Wenche (2005): *Barnevern og media I samspill*. Hovedoppgave i sosialt arbeid. NTNU, Trondheim
- Folkestad Helge: *Om å gjøre Grounded Theory*. Artikkel Avd. for helse og sosialfag. Bergen
- Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner (2004), i henhold til Lov om barneverntjenester § 5-10. Oslo
- Glosvik Øyvind (2002): *Om læring på ulike nivå i organisasjonar*. Norsk statsvitenskaplig tidsskrift, vol 18. Universitetsforlaget. Oslo.
- Grønmo Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelig metoder*. Fagbokforlaget. Bergen
- Halvorsen Knut (2002): *Grunnbok i helse og sosialpolitikk*. 2. utgave, Universitetsforlaget. Oslo
- Havnen Karen (2003): Barnevernet bedre enn sitt rykte. Artikkel i *Norges Barnevern*. nr. 4 - 2003, Norsk barnevernsamband. Oslo
- Kvale Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademiske. Oslo.
- Kommunikasjonsstrategi (2005): *Et åpnere barnevern*. Barne- og familiedepartementet. Oslo
- Larsen Erik (1999): Lederskap og følgeskap – et dynamisk perspektiv. I: E. Larsen (red): *Lederskap og følgeskap – Perspektiver på menneskeutviklende og menneskeforandrende organisasjoner*. Skandinavisk institutt for resursutvikling. Oslo.
- MMI (2006): *Utvikling i holdninger til barnevernet*. Rapport fra MMI, UNIVERO. Oslo
- Nonaka I. (1994): *A Dynamic theory of organizational knowledge creation*. Organization Science, Vol 5, no 1, 1994.
- NOU 2000:12: *Barnevernet i Norge*. Oslo
- Ogden Terje (1994): Sterke meninger liten kontakt. Artikkel i *Norges barnevern* nr 4 - 1994, Norsk barnevernsamband. Oslo

- Ot. prp. Nr 9 (2002-2003): *Om barnevernet og ungdomsvernet*. Oslo
- Repstad Pål (2004): *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Universitetsforlaget. Oslo
- Røvik Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Rundskriv Q-19 (2003): *Strategidokument*. Oslo.
- Sandbæk Mona (1995): *Fikk barnet hjelp*. Rapportserie fra barnevernets utviklingscenter, nr 5 - 1995, NOVA. Oslo
- Sandbæk Mona (2000): Foreldres vurdering av hjelpetjenester for barn. *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Vol 3, nr 1 – 2000. Oslo
- Schein Edgar H. (1987): *Organisasjonskultur- og ledelse*. Mercuri Media Forlag. Oslo
- Scott Richard W. (1995): *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks. California
- Sennet Richard (2001): *Det fleksible mennesket*. Fagbokforlaget. Bergen
- Stang Edda (2007): *Fremstillinger av barnevern i løssalgspresen*. NOVA rapport 7/2007. Oslo
- Strand Torodd (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget. Bergen
- Stortingsmelding nr 40 (2001-2002): *Om barne- og ungdomsvernet*. Oslo
- Thorsrud Einar og Fred E. Emery (1969): *Medinflytande och engagemang i arbetet* SAF. Stockholm
- Zeiner P.- Backe Hansen E.- Eskeland S.- Ogden T.- Rypdal P. og Sommerschild H. (1998): *Barn og unge med alvorlige atferdsproblemer*. Ekspertuttalelse etter konferanse 18-19 september 1997. Norges forskningsråd. Oslo
- Øgar Petter – Hovland Tove (2004): *Mellom kaos og kontroll*. Gyldendal. Oslo