

Sidse Sverdrup, Kristin Briseid,
Elisabeth Brodtkorb og Tor Slettebø

Forsvarlighet og internkontroll i barnevernet

Resultater fra en kvalitativ undersøkelse



Forsvarlighet og internkontroll i barnevernet.
Resultater fra en kvalitativ undersøkelse

Sidsel Sverdrup, Kristin Briseid,
Elisabeth Brodtkorb og Tor Slettebø

VID rapport 2018/1

Oslo

Denne rapporten er utgitt av

VID vitenskapelige høgskole
Postboks 184, Vinderen
N-0319 Oslo
<http://www.vid.no/>

Rapport: 2018/1

ISBN: 978-82-93490-15-9, elektronisk

ISSN: 2464-3777

Elektronisk distribusjon:

VID vitenskapelige høgskole
www.vid.no

Omslag

Dinamo

Opphavsrettigheter

Forfatteren har opphavsrettighetene til rapporten.

Nedlasting for privat bruk er tillatt.

Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.

Forord

Denne rapporten er del av et større prosjekt om Forsvarlighet og internkontroll i barnevernet. Prosjektet består av en kvalitativ og en kvantitativ studie som samlet skal gi svar på de overordnede spørsmål som reises. Det ble startet på senhøsten 2016, og skal være avsluttet i siste del av 2018.

Foreliggende rapport presenterer hovedfunn fra den kvalitative studien, som ble gjennomført våren 2017, som ledd i prosjektets første fase. Professor Sidsel Sverdrup har vært prosjektleder for denne delen av prosjektet, som er gjennomført i et samarbeid med førsteamanuensis Kristin Briseid.

Kapittel 1 og 2 bygger på tekst skrevet av høgskolelektor Elisabeth Brodtkorb og professor Tor Slettebø, med sentrale bidrag fra høgskolelektor Erik Skjeggstad, førsteamanuensis Inger Oterholm og andre i staben ved Fakultet for sosialfag, i forbindelse med utarbeiding av søknaden som ligger til grunn for prosjektet. De øvrige kapitlene er skrevet av Sverdrup og Briseid.

Prosjektet er finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Kontaktpersoner derfra har vært seniorrådgiver Helene Vedeld, seniorrådgiver Kine Haugen og rådgiver Kristin Djerv Alveng. De takkes for nyttige innspill.

Det har vært opprettet et ressurspanel med representanter for ulike grupper med erfaringer av relevans for prosjektets tema. Ressurspanelet har delt sine kunnskaper med prosjektgruppen. Deltakerne derfra takkes for sine bidrag.

Det har vært foretatt intervjuer av representanter fra barnevernet i tre forskjellige kommuner, herunder saksbehandlere, barnevernsledere, enhetsledere, kommunalsjefer, rådmenn, representanter fra fylkesmennene samt fra Helsetilsynet. Det er dessuten gjennomført observasjoner av gruppeveiledninger på barnevernkontorene. Samtlige informanter vi har hatt kontakt med er lovet anonymitet, det samme gjelder for kommunene hvor intervjuene er foretatt.

Ingen nevnt, - ingen glemte, - men samtlige takkes for at de velvilligst stilte opp og åpnet dørene sine for forskning.

Det er et håp at prosjektet kan bidra positivt inn i den videre utviklingen av barnevernet.

Oslo, 2. februar 2018

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1 Innledning.....	8
Bakgrunn	8
Prosjektets problemstillinger	8
Forsvarlighetsforståelser	8
Organisering og praktisering av internkontrollarbeidet.....	9
Forbedringsarbeid og forebygging av svikt	10
Rapportens disposisjon	10
2 Sentrale begreper: Kvalitet, forsvarlighet og internkontroll	12
Kvalitet i barnevernet.....	12
Forsvarlighet.....	12
Internkontroll	14
Kompetanse og forsvarlighet i barnevernstjenesten.....	15
Arbeidskultur som forutsetning for forsvarlig praksis.....	16
3 Forskningsdesign og –metoder	17
Den kvalitative studien.....	17
Utvalg.....	17
Informantene.....	18
Intervjuer og intervjuguide.....	18
Observasjon.....	19
Dialogkonferanse.....	19
Den kvantitative studien	19
Ressurspanel.....	21
4 Forståelser av begrepet forsvarlighet	22
Forsvarlighet – slik saksbehandlere omtaler det	22
Et begrep med flere betydninger	22
Betydningen av ledelse.....	22
Systematisk arbeid og veiledning	23
Fordel med store fagmiljøer og samarbeid	23
Flere på hver sak – og saksmengde.....	23
Arbeidskulturen.....	23
Forsvarlighet – slik ledere omtaler det	23

	Barnevernsledere	23
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	25
	Kort oppsummering.....	26
5	Kvalitet og kvalitetssikring.....	27
	Kvalitet og kvalitetssikring – slik saksbehandlere omtaler det	27
	Begrepet «ligger der».....	27
	Betydningen av kollegial støtte	27
	Kvalitetssikring og avviksmeldinger.....	28
	Kvalitetssikring og forsvarlighet	28
	Kvalitetssikring og internkontroll	28
	Har barnevernet god kvalitet?	29
	Kvalitet og kvalitetssikring – slik ledere omtaler det	29
	Barnevernsledere	29
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	31
	Kort oppsummering.....	32
6	Internkontroll	34
	Internkontroll – slik saksbehandlere omtaler det.....	34
	Begrepet er ikke aktivt	34
	Styring og myndighetsutøvelse	34
	Saksbehandlers eller lederes ansvar?	35
	Beslektede begreper	35
	Internkontroll – slik ledere omtaler det.....	35
	Barnevernsledere	35
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	38
	Kort oppsummering.....	38
7	Avvik og forebygging av svikt	40
	Avvik og forebygging av svikt – slik saksbehandlere omtaler det.....	40
	Avvik og forebygging av svikt – slik ledere omtaler det.....	41
	Barnevernsledere	41
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	41
	Kort oppsummering.....	42
8	Kompetanse.....	43
	Kompetanse – slik saksbehandlere omtaler det	43
	Kompetanse – slik ledere omtaler det	44
	Barnevernsledere	44
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	44

	Kort oppsummering.....	45
9	Arbeidskultur	47
	Arbeidskultur – slik saksbehandlere omtaler det.....	47
	Arbeidskultur – slik ledere omtaler det.....	47
	Barnevernsledere	47
	Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn.....	47
	Kort oppsummering.....	48
10	Vurderinger fra Statens helsetilsyn	49
	Begreper og innhold – slik Helsetilsynet ser det.....	49
11	Konklusjoner og oppsummering	52
	Forsvarlighetsforståelser	52
	Organisering og praktisering av internkontrollarbeidet	52
	Forbedringsarbeid og forebygging av svikt	54
	Avrunding	55
	Referanser	56

Sammendrag

Rapporten er del av et større prosjekt som gjennomføres på oppdrag fra Bufdir. Søkelyset rettes mot det kommunale barnevernets arbeid med kvalitetssikring og internkontroll. Et viktig spørsmål er hvordan sentrale begreper som forsvarlighet, kvalitet og kvalitetssikring, internkontroll og avvik forstås av ulike aktører i barnevernet, gjennom hele tiltakskjeden fra saksbehandlere, til barnevernsleder, og derfra videre til ledernivåer over, slik som kommunalsjefer og rådmenn, fylkesmenn og Helsetilsynet. Prosjektet består av en kvalitativ studie, en dialogkonferanse og en kvantitativ studie. Alle delstudiene fokuserer på de samme spørsmålene. Den kvalitative studien er eksplorerende med et mindre antall informanter, og vil følgelig verken gi representative eller generaliserbare resultater. Det er imidlertid ikke heller hensikten med den. Den gjennomføres for å gi et godt utgangspunkt for å utarbeide valide og reliable spørsmål som skal inngå i den kvantitative studien. Denne vil få et deskriptivt preg og bestå av et stort antall informanter, og det tas sikte på at den vil bidra med representative og generaliserbare resultater. Prosjektet som helhet skal være ferdig i november 2018.

I denne rapporten redegjøres det for funn fra den kvalitative studien. Funnene er basert på analyse av intervjuer av 23 informanter som arbeider i eller med barnevernet. Det er benyttet et strategisk utvalg som omfatter barnevernstjenestene og administrasjonene i tre kommuner i Norge. To av kommunen er i Nord-Norge og en på Østlandet. Intervjuer basert på en kvalitativ intervjuguide er gjennomført med saksbehandlere, barnevernsledere, fagsjefer, enhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn. I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter fra fylkesmennene samt Statens Helsetilsyn. Intervjuguiden sentrerte rundt temaer knyttet til forsvarlighet, internkontroll, avvik, kvalitet og kvalitetssikring, kompetanse og arbeidskultur, og reiste spørsmål om hvordan disse begrepene blir oppfattet og forstått, samt etterlevd i praksis.

Et hovedfunn i foreliggende arbeid er at det er ulike forståelser av de sentrale begrepene hos de informantene som er intervjuet, avhengig av hvor i tiltakskjeden de befinner seg. Gjennomgående viser resultatene at saksbehandlere er kjent med begrepene og deres innhold, men bruker dem i svært liten grad. De anvender heller andre begreper, slik som «barnets beste» eller «gode nok tjenester». Dette er imidlertid ikke det samme som at de ikke yter det jobben og lovverket forventer av dem. Deres praksis, slik det både er redegjort for i intervjuer og i observasjoner av gruppeveiledning, peker på at de er samvittighetsfulle i sin yrkesutøvelse og opptatt av å levere forsvarlige tjenester.

Barnevernsledere står i en mellomposisjon mellom saksbehandlere og administrative ledere: De er klar over at saksbehandlere ikke har et aktivt forhold til de aktuelle begrepene, og når de kommuniserer med sine saksbehandlere anvender de gjerne samme begreper som saksbehandlerne gjør. Når barnevernslederne kommuniserer oppover i linja anvendes derimot de styringsbegrepene som er angitt i lovverket.

På nivåene over barnevernsleder anvendes begrepene som er trukket opp i lovverket, og begrepene framholdes som gode og relevante.

Fra samtlige nivåer framheves det at begrepene forsvarlighet, kvalitet og kvalitetssikring, internkontroll og avvik viser til ulike sider av samme sak, og at de på mange måter avhenger av hverandre: et forsvarlig barnevern bør være opptatt av kontinuerlig kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Dette avhenger av ressurser, kompetanse og tid, en god og støttende arbeidskultur, veiledning og gode rutiner for avviksrapportering og avvikshåndtering.

1 Innledning

Bakgrunn

I foreliggende rapport rettes søkelyset mot det kommunale barnevernets arbeid med kvalitetssikring og internkontroll, herunder hvordan begrepet forsvarlighet forstås av ulike aktører i barnevernet, gjennom hele tiltakskjeden fra saksbehandlere, til barnevernsleder, og derfra videre til ledernivåer over, slik som kommunalsjefer og rådmenn, fylkesmenn og Helsetilsyn.

Det kommunale landskapet i Norge er preget av mangfold knyttet til størrelse, geografiske, demografiske og strukturelle forhold. Det kommunale selvstyret legger føringer som gir grunnlag for stor variasjon i organisering og oppgaveløsning. Dette gjelder også ulike organiseringer av barnevernstjenesten. For eksempel er over halvparten av landets kommuner nå del av interkommunale samarbeid, mens 10 av kommunene har lagt barnevernstjenesten inn som del av NAV (SSB, 2016).

Også organisering av internkontrollarbeidet i barnevernet varierer: Det kan være lagt i egne systemer eller innarbeidet i kommunens generelle styringssystem. Forskrift om internkontroll i barnevernet understreker i §§ 4 og 5 forutsetninger om at internkontrollen skal tilpasses tjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er altså ikke ønskelig eller tjenlig med ett felles standardisert internkontrollsystem for alle kommuner. Som del av kommunens velferdstjenester er barnevernets virksomhet også preget av og knyttet til organisering og funksjon i andre deler av kommunen.

Tilsyn og ulike undersøkelser har dokumentert ujevn kvalitet i det kommunale barnevernsarbeidet (Helsetilsynet, 2012; Henningsen & Kornstad, 2010; Riksrevisjonen, 2012). Det er blant annet dokumentert usystematisk arbeid, mangel på medvirkning, tilfeldigheter når det gjelder hvilken type hjelp som ytes samt uklare terskler for barnevernets inngripen (Prop. 106 L (2012-2013)). En gjennomgang av de offentlige dokumentene og forskning på feltet tyder på at det er en tendens til at de sammen feilene gjentas, og at arbeidet med kvalitetsutvikling og kvalitetssikring ikke prioriteres godt nok.

Kunnskap om hvordan kommunene har organisert arbeidet med internkontroll og hvordan de sikrer at kravene i arbeidet med å utvikle og styre barnevernet overholdes er viktig. Slik kunnskap kan bidra til operasjonalisering av forståelser av forsvarlighet i barnevernsarbeid, samt til økt bevissthet om hvilken kultur som må ligge til grunn for at barnevernstjenesten skal kunne fange opp svikt og drive med kvalitetsutvikling av tiltak og tjenester. Dette er svært relevant for utvikling av forsvarlig og god praksis i det kommunale, men også andre deler av, barnevernet.

Prosjektets problemstillinger

Med henvisning til oppdragsforespørselen og de begrepsmessige rammene som er trukket opp, vil prosjektet som helhet reise tre hovedproblemstillinger som hver rommer en rekke forskningsspørsmål. Hovedproblemstillingene og forskningsspørsmålene beskrives under.

Forsvarlighetsforståelser

Den første hovedproblemstillingen er knyttet til forståelser av begrepet «forsvarlighet». Forsvarlighet omfatter ulike nivåer i kommunen. Begrepet omfatter både praksis som oppfyller lovens minimumskrav og god praksis.

Problemstillingen er:

Hva forstår sentrale aktører i barnevernstjenesten med forsvarlige barnevernstjenester og hvordan oppnår man forsvarlige tjenester?

Følgende spørsmål vil bli undersøkt:

- *Hva forstår medarbeidere i barnevernstjenesten, barnevernsledere, representanter for kommunal ledelse, samt Fylkesmennene og Statens helsetilsyn med forsvarlige barnevernstjenester, og hvordan mener de at en kan oppnå og sikre forsvarlige tjenester?*
- *Hvilke momenter mener aktørene er viktige for å sikre forsvarlige tjenester og tiltak?*
- *Hvordan vurderes/forstås/vektes forholdet mellom minimumskrav og god praksis i forsvarlighetsforståelsen?*
- *Er det samsvar mellom de ulike aktørenes forståelser av forsvarlighet? Hvordan kan eventuelle ulikheter forklares?*

Gjennom prosjektet blir det kartlagt hvordan aktørene vektlegger de tre nivåene forsvarlighetskravet retter seg mot, henholdsvis; enkelthandlinger/-unntakelser, tjenestene som gis overfor den enkelte bruker og/eller driften av virksomheten som et hele, i sin forståelse av forsvarlighet (Molven, 2015, s. 228).

Dessuten blir det kartlagt og analysert hvordan de ulike aktørenes forståelse av forsvarlighet relaterer seg til Bufdirs kvalitetsmål for de kommunale barnevernstjenestene (Prop. 106 L (2012-2013), pkt. 6.3.1).

Organisering og praktisering av internkontrollarbeidet

Den neste hovedproblemstillingen er knyttet til hvordan kommunene har organisert og praktiserer internkontrollarbeidet i barnevernet.

Problemstillingen som reises er:

Hvordan er barnevernstjenestens organisering og praktisering av internkontrollarbeidet?

Kartleggingen av arbeidet med internkontroll vil skje på ulike nivåer, både generelt i kommunen (systemnivå) og i barnevernstjenesten. Forskningsspørsmål under denne problemstillingen er knyttet til *hvordan barnevernstjenesten og kommunen arbeider med internkontroll, hvordan aktivitetene er organisert og hvordan det sikres at interkontrollforskriften overholdes.*

Under denne problemstillingen blir det også kartlagt hvordan kravene § 4 a-h i forskrift om internkontroll i barnevernet følges opp:

- *Er hovedoppgaver og mål for barnevernstjenesten avklart (§ 4a)? Samsvarer dette med skriftlige dokumenter?*
- *Hvordan sikres det at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap om aktuelle lover og forskrifter (§ 4b), at de har nødvendig kompetanse (§4 c) og at de medvirker (§ 4 d)?*
- *På hvilken måte gjør kommunen bruk av barns og foreldres erfaringer til forbedring av tjenesten, og er medvirkningen reell (§ 4 e)?*

- *Hvordan identifiseres fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav (§ 4 f) og hvilke tiltak iverksettes for å forebygge, avdekke og rette opp avvik (§ 4 g), og har organisasjonen en organisasjonskultur som evner på å være oppmerksom på risiko?*
- *Hvordan følges arbeidet med internkontroll opp av ledelsen (§ 4 h), har ledelsen tilstrekkelig innsikt i hva som fungerer/ ikke fungerer, og iverksettes nødvendige forbedringstiltak?*

Andre relevante spørsmål som undersøkes er:

- *Hvordan bruker og nyttiggjør barnevernstjenestene seg internkontroll i utvikling og styring av barnevernet?*
- *Hvordan er sammenhengen mellom kommunestørrelse og organisering av barnevernet og internkontrollarbeid?*

Forbedringsarbeid og forebygging av svikt

Internkontrollarbeidet skal forebygge svikt og uheldige konsekvenser og bidra til læring. Den tredje hovedproblemstillingen er knyttet til hvordan den kommunale barnevernstjenesten fungerer som miljø for forbedringsarbeid, og går videre i forhold til hvordan bestemmelsene i §4 f-h i internkontrollforskriften praktiseres i barnevernstjenestene.

Problemstillingen som reises er:

Hvordan fungerer arbeidskulturen i barnevernstjenesten når det gjelder å forebygge og lære av svikt og uheldige hendelser?

Under denne problemstillingen er søkelyset rettet mot forskningsspørsmål som fokuserer *hvordan arbeidskulturen ivaretar behov for oppmerksomhet på sikkerhet og forsvarlighet i tjenesten.*

- *Hvordan fungerer den kommunale barnevernstjenesten som arena for håndtering av avvik og kvalitetsutfordringer?*
- *Hvordan legger arbeidskulturen til rette for kontinuerlig forbedringsarbeid og læring i organisasjonen?*

Rapportens disposisjon

I neste kapittel blir de sentrale begrepene prosjektet sentrerer rundt gjennomgått. Det dreier seg om begrepene kvalitet, forsvarlighet og interkontroll. I påfølgende kapittel redegjøres det for hvilke metoder og framgangsmåter som anvendes i prosjektet som helhet. Samtlige forskningsaktiviteter blir presentert, men med særskilt vekt på den kvalitative studien som det rapporteres fra i foreliggende rapport.

Deretter blir resultater fra den kvalitative studien presentert, gjennom åtte kapitler. Presentasjonen følger oppsettet i problemstillingene, som for øvrig også ble fulgt i intervjuguidene. Det innebærer at det først gis en beskrivelse av hva informantene legger vekt på i sin forståelse av begrepet forsvarlighet. Dernest gir en tilsvarende beskrivelse av forståelse knyttet til kvalitet og kvalitetssikring, samt av interkontroll og av avvik og forebygging av svikt. Videre presenteres vurderinger gjort av betydningen av kompetanse og av arbeidskulturen for barnevernets arbeid. Til sist følger et kort kapittel basert på intervju med Statens Helsetilsyn.

Et viktig poeng ved analysen er også å studere om begrepene og forståelsen av dem brukes sammenfallende eller forskjellig på de ulike nivåene i tiltakskjeden, eller i «linja» - med andre ord om saksbehandlere og ledere på mellomnivå og høyere nivå har sammenfallende eller forskjellig forståelse av dem. I hvert kapittel følger presentasjonen samme struktur, nemlig hvordan henholdsvis saksbehandlere, barnevernsledere og ledere høyere i linja omtaler de ulike begrepene.

Avslutningsvis i rapporten følger et kapittel med oppsummering og konklusjoner.

2 Sentrale begreper: Kvalitet, forsvarlighet og internkontroll

I dette kapitlet blir de sentrale begrepene prosjektet sentrerer rundt gjennomgått. I vurderingen av hva ulike aktører forstår med forsvarlige barnevernstjenester og hvordan internkontroll praktiseres, vil det bli utviklet spørsmål som anvendes i datainnsamlingen som relaterer seg til disse kvalitetsmålene, for eksempel hvordan tjenesten forholder seg til krav om å arbeide kunnskapsbasert, hvordan det legges til rette for nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt hvordan brukeren får medvirke og har innflytelse.

Kvalitet i barnevernet

I foreliggende undersøkelse av kvalitetssikring i barnevernet legges det til grunn de kvalitetsmål som Bufdir anvender for barnevernet (Prop. 106 L (2012-2013), pkt 6.3.1). Kvalitetsmålene er fundamentet for å kunne levere gode og forsvarlige tjenester til utsatte barn og unge og deres familier, samt at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barn og familier skal få hjelp som virker, de skal møte trygge og sikre tjenester, de skal bli involvert og ha innflytelse og de skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet. I tillegg skal barnevernets ressurser utnyttes godt, og barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester (Prop. 106 L (2012-2013), pkt 6.3.1).

Forsvarlighet

Første januar 2014 ble det innført en ny bestemmelse om barnevernets plikt til å yte forsvarlige tjenester og tiltak; barnevernsloven § 1-4. Den nye bestemmelsen lovfestet at alle tjenester og tiltak etter barnevernsloven skulle være forsvarlige. Kravet om at barnevernet skulle yte forsvarlige tjenester var ikke noe nytt, men lovendringen innebar at kravet ble understreket og tydeliggjort. Et lovfestet forsvarlighetskrav er ment å gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne, og skal styrke tilsynsmyndighetens muligheter til å kontrollere forsvarligheten av tjenesten (Prop. 106 L (2012-2013), s. 48).

Begrepet forsvarlig kan ha mange betydninger og brukes med mange formål. Utforskning av hvordan det spesifikt forstås og praktiseres i barnevernstjenesten er derfor viktig. Kravet om forsvarlighet i barnevernet følger samme prinsipper som i helsetjenesten og retter seg mot flere nivåer i tjenesten: enkelthandlinger/-unntakelser, om tjenestene som gis overfor den enkelte bruker og mot driften av virksomheten som et hele (Molven, 2015, s. 228).

Rettslig sett har forsvarlighetskravet en dobbel funksjon. Det skal på den ene siden være en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. På den annen side danner disse normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går (Prop. 91 L, 2010-2011, s. 264). Kjernen i forsvarlighet er den faglig gode handlingen, selv om forsvarlighetskravet med et juridisk utgangspunkt kan forstås som en minstestandard for krav til faglig arbeid (Molven, 2015, s. 229).

Det er derfor viktig å identifisere sentrale aktørers forståelse av hvilke elementer forsvarlighet i barnevernet består av. I tillegg til det generelle forsvarlighetskravet i barnevernslovens § 1-4, er det i barnevernsloven lagt inn myndighetskrav som angir klare krav til barnevernstjenestens organisering, tidsfrister, saksbehandling osv. Forsvarlighetskravet handler om å møte disse kravene. Samtidig er det klart at det å overholde kravene ikke er tilstrekkelig for å oppfylle barnevernets mandat. Forsvarlighetskravets kjerne er gode faglige handlinger i barnevernet, og det handler om mer enn å overholde disse myndighetskravene.

En handling eller virksomhet er i utgangspunktet enten forsvarlig eller uforsvarlig (Molven, 2015, s. 228). Likevel er det ikke slik at forsvarlighet bare handler om å være på riktig side av denne grensen. Det er utarbeidet ulike figurer for faglig forsvarlig praksis (se f.eks Prop. 106 L (2012-2013), s. 51).

Påfølgende illustrasjon fra Statens helsetilsyn viser dette. Den inkorporerer tilsynsmyndighetenes virksomhet og er derfor særlig egnet for formålet med foreliggende prosjekt. Den blir anvendt i arbeidet med å analysere hvordan aktører i kommunenes barnevernstjeneste, kommunal ledelse og tilsynsmyndigheter forstår forsvarlighet i barnevernsarbeidet.

Figur 1: Faglig forsvarlighet. (Kilde: Statens helsetilsyn, 2013)



Forsvarlig praksis omfatter, slik venstre halvdel av denne figuren illustrerer, langt mer enn det å oppfylle en minstestandard. Samtidig viser figuren at praksis som avviker i vesentlig grad fra beste praksis også kan være forsvarlig. Forsvarlighetsforståelsene kan altså innbefatte ulike ambisjons- og kvalitetsnivåer utover praksis som oppfyllelse av minstestandard. Kommunene har rom for å utøve skjønn i vurderingene (Prop. 106 L (2012-2013), s. 129). Skjønnnet kan dreie seg om både innhold, omfang og når tjenestene skal ytes.

Normering i form av utvikling, formidling og kvalitetssikring av nasjonale faglige retningslinjer, anbefalinger og veiledere er av sentral betydning for å angi og beskrive hva som til enhver tid er god faglig praksis og oppfyller forsvarlighetskravet til barnets beste. Samtidig fins det forskning som tyder på at detaljregulering ikke er veien å gå for å øke kvaliteten i barnevernet. Til det er sakene for komplekse, unike og kontekstavhengige (Lane, Munro & Husemann, 2016).

I en omfattende gjennomgang av barnevernstjenesten i England legges det vekt på hvordan en kan utvikle lærende organisasjoner fremfor en uhensiktsmessig detaljstyring (Munro, 2011). For å lære av feil, som uunngåelig vil inntreffe, kreves det at en får en forklarende tilbakemelding slik at en forstår hva som var feilen. Situasjoner der det forekommer feil eller avvik fra normert praksis, må bli grunnlag for læring. Arbeidskulturen må gi trygghet for å fortelle om og diskutere slike situasjoner. I mange situasjoner er det usikre sammenhenger, og mennesker er ulike og reagerer forskjellig. Det gir kompliserte betingelser for læring og mulighet for informativ tilbakemelding. Det vil også ofte være slik at en ikke ser utfallet av de vurderingene som er gjort før det har gått lengre tid. Faglig forsvarlighet er dessuten et dynamisk begrep. Det som var regnet som forsvarlige tjenester for noen år tilbake, trenger ikke være det i dag (Molven, 2015, s. 232).

Innføringen av forsvarlighetskravet rokker ikke ved det styrende prinsipp om barnets beste, forankret i barnevernsloven §4 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. I tillegg er lovens formål, den til enhver tid

eksisterende faglige kunnskapsbasen i barnevernet, med på så sette standard for hva som regnes som forsvarlige tjenester.

Internkontroll

Barnevernstjenestens formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (§ 1, Barnevernsloven, 1992). Det er arbeid med sårbare grupper, og det involverer å fatte beslutninger som er forbundet med risiko og store konsekvenser i en kontekst preget av kompleksitet. Lover og forskrifter har bestemmelser som er utarbeidet for å øke sikkerhet og forsvarlighet i tjenesteutøvelsen. Mye av tenkingen omkring internkontrollarbeid for å sikre overholdelse av lovkrav er hentet fra andre risikoutsatte arbeidsområder som barnevernstjenesten deler disse karakteristika med, for eksempel luftfart og helsetjeneste (Vogus, Cull, Hengelbrok, Modell & Epstein, 2016). Forutsetningene om at barnevernet skal ha systemer for internkontroll skal bidra til å øke sikkerheten for at tjenestene som tilbys bidrar til måloppnåelse for tjenesten og kvalitetssikring, i første og siste instans til barnet beste. Barne- og likestillingsdepartementet har fastsatt en forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005). Med internkontroll i barnevernstjenesten menes systematiske tiltak som skal sikre at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barnevernstjenester (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005).

Barne- og likestillingsdepartementet har i tillegg utviklet en veileder for kommunenes arbeid med internkontroll i barnevernstjenesten (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006). God internkontroll forutsetter at barnevernstjenesten har et system for å identifisere risiko og iverksette tiltak som kan bidra til forbedringer, og styrke barnevernets muligheter for å nå sine mål (Riksrevisjonen, 2012, s. 58). Internkontroll skal også fange opp og begrense skadevirkninger av svikt og svakheter, og gi systemer for å utvikle og iverksette endringstiltak (Prop. 106 L (2012-2013), s. 124).

Myndighetenes uttalte hensikt med internkontrollforskriften er å sikre at barnevernstjenestens arbeid blir utført i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Brudd på lov og forskrift skal inngå i avviksrapporteringen fra underordnede, og ledere skal gjøre bruk av avviksrapporter i et kontinuerlig utviklings- og forbedringsarbeid. Internkontrollforskriften forutsetter at organisasjonen utnytter de ansattes kunnskap og erfaring, og at ansatte informerer overordnede om områder med fare for svikt eller manglende oppfyllelse av myndighetskrav (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005). Slik rapportering forutsetter vurderingskompetanse, systemkompetanse, mot og nødvendige tidsressurser.

Internkontrollforskriften sier at arbeidstakere skal sikres tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barnevernstjenesten (§4, andre ledd bokstav b), samt sørge for at de har tilstrekkelig med kunnskap og ferdigheter innen fagområdet, og om barnevernstjenestens internkontroll (§ 4 andre ledd bokstav c), at de medvirker slik at deres kunnskap og erfaring utnyttes (§4 andre ledd, bokstav d). Det stilles også krav om at det gjennomføres risikoanalyser over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav og at det gjennomføres tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp brudd på lov og forskrift og at internkontrollen overvåkes (§4 andre ledd bokstav, f, g og h). Internkontrollen må også kunne dokumenteres (§5).

Rutiner kan bidra til kvalitetssikring, men å vedta rutiner er ikke i seg selv kvalitetssikring. Rutiner må brukes og utvikles for at de skal sikre kvalitet i tjenesten. Det samme gjelder brukerundersøkelser og fagsystemer. I følge Internkontrollforskriftene skal barnevernstjenesten også gjøre bruk av erfaringer

til barn og foreldre, samt andre samarbeidspartnere til forbedringer. Både Riksrevisjonen (2012) og Helsetilsynet (2014) har avdekket svikt på dette området.

Kompetanse og forsvarlighet i barnevernstjenesten

Forsvarlig praksis i barnevernstjenesten avhenger av ansattes kompetanse (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005; Prop. 106 L (2012-2013)). I en barnevernsfaglig sammenheng vises det til ulike former for kompetanse som kreves av utøverne. Sentrale kompetanseområder vil være: *Personlig kompetanse* (sosialt engasjement, kultursensitivitet, barne- og ungdomsrelevante interesser og holdninger), *kommunikativ kompetanse* (samtale og samhandlingsferdigheter og evne til å mestre direkte relasjoner og vanskelige situasjoner), *faglig kompetanse* (forskningsbaserte kunnskaper om barn og unge og deres omsorgs-, utviklings- og læringsbehov og bred faglig innsikt i problemtilstander, tiltak og muligheter), *etisk kompetanse* (innsikt i etikkens grunnspørsmål, evne til å utvise reflektert dømmekraft i ulike verdi- og konfliktspørsmål) og *forvaltningskompetanse* (evne til å utøve et juridisk og faglig skjønn ved anvendelse av lov og saksbehandling i ulike faser) (NOU 2009:08). Utviklingen av basiskompetanse er først og fremst et ansvar som skal ivaretas av høyskoler og universiteter som utdanner profesjonsutøvere til barnevernet, men det ligger også et ansvar for utvikling og oppdatering av slik kompetanse hos kommunene (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005 §4).

Både Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2012) peker på utfordringer når det gjelder barnevernsfaglig kompetanse i kommunene, for eksempel når det gjelder rekruttering av erfarne saksbehandlere og fagfolk med for eksempel juridisk kompetanse, mangel ved opplæring og vedlikehold av kompetanse, samt behovet for å styrke lederkompetansen, noe som også understrekes i Barnevernpanelets rapport (Barnevernpanelet, 2011, s. 37). Lederne har ansvaret for at tjenesten organiseres og drives slik at de ansatte kan yte sitt beste for å oppfylle lovens krav og at retningslinjene for internkontroll følges. Ledelse i barnevernet handler ikke bare om å kunne organisere og forvalte barnevernstjenesten, men det er også ledelse knyttet til personal- og økonomi, fag- og utviklingsarbeid og strategi samt tjenesteovergripende oppgaver. Disse kompetanseområdene er også avgjørende for kvalitet i det kommunale barnevernet.

Det er også variasjon mellom kommunene når det gjelder praksis i form av for eksempel andel henlagte meldinger og fristoverskridelser, og driftsutgifter pr. innbygger. Riksrevisjonen fant i sin revisjon av barnevernstjenesten at en svært liten del av variasjonene mellom kommunene kunne tilskrives variabler som antall fagstillinger eller kommunestørrelse, eller hvorvidt kommunens barnevern var del av interkommunalt samarbeid (Riksrevisjonen, 2012, s. 56). Samtidig viser en undersøkelse av kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid at sannsynligheten for at barnevernsbarn fullfører videregående skole øker med antall innbyggere i kommunen (Henningsen & Kornstad, 2010). Av denne grunn er det interessant å stille spørsmålet om det er en sammenheng mellom størrelsen på kommunene og profesjonell kompetanse. Andre undersøkelser har vist at småkommuner (mindre enn 5 000 innbyggere) har en høyere andel stillinger med fagutdanning sammenlignet med andre kommunegrupper (Deloitte, 2012). Deloitte (2012) undersøkelse viste også at småkommunene hadde noe høyere andel barn med undersøkelse og høyere andel barn med tiltak enn andre kommunegrupper og landsgjennomsnittet. På et område som ettervern er det blant annet forskjell i omfang av rutiner mellom små og store barnevernstjenester (Oterholm, 2008). Allerede i 1992 viste analyser av barnevernsstatistikken store variasjoner mellom landsdeler, fylker, kommunegrupper og grad av tettbygdhet (Kristofersen & Slettebø, 1992). Undersøkelser har i ettertid vist at dette ikke bare skyldes ulikheter i levekår blant barnevernsbarna (Henningsen & Kornstad, 2010).

Det ligger en fare i at kompetansebegrepet kan forstås statisk. Utøvelsen av det faglige arbeidet skjer i en organisasjonsmessig kontekst, under endrede rammebetingelser og i møte med barn, unge og

foreldre med ulike behov. Disse forholdene kan fremme og hemme utøvelsen av det faglige arbeidet. Kompetansebegrepet må forstås som et dynamisk begrep, og kompetanse er knyttet til en evne til å reflektere kritisk og analytisk. Profesjonsutøverne trenger å utvikle kompetanse knyttet til behovet for å kartlegge og evaluere områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav og kontinuerlig bidra til forbedring av barnevernstjenesten. De ansatte i barnevernet trenger også kompetanse til å evaluere tjenestene og tiltakene, samt kunnskaper om tjenesteinnovasjon og kvalitetssikring av tjenesten.

Barnevernstjenestens utfordringer med å øke forsvarlighet i tjenestene kompliseres av at barnevernsarbeid praktiseres i en kompleks kontekst der flere forhold bidrar til å bremse systemforbedringer og praksisendring (Lane et al. 2016; Vogus et al., 2016). Undersøkelser viser at stor arbeidsbelastning og manglende tiltaksapparat, stort press fra media og fra grupperinger med negative erfaringer med barnevernet, bidrar til at organisasjonene kan bli defensive, og i liten grad legger til rette for refleksiv praksis, problemløsning og læring. De som arbeider i barnevernet opplever hardt arbeidspress med økende antall saker, deriblant saker med stor alvorlighetsgrad der liv kan stå på spill (Lane et al. 2016). Tidspres forsterker problemene (Vogus et al. 2016, s. 94). Høy turnover blant de ansatte i det kommunale barnevernet skaper også utfordringer i arbeidet med å utvikle robuste fagmiljøer (Johansen, 2014). Riksrevisjonens revisjon av barnevernet viste at det er en utfordring for flere barnevernstjenester at de mangler rutiner for rapportering, og at der det foreligger rutiner, blir ikke disse fulgt opp (Riksrevisjonen, 2012, s. 60). Fagsystemer er et viktig verktøy til støtte for barnevernstjenestens saksbehandling og dokumentasjon (Riksrevisjonen, 2012, s. 60). Systemenes potensial blir heller ikke godt nok utnyttet. Til sammen danner disse forholdene barrierer mot utvikling av sikkerhetskultur og barnevernet som lærende organisasjon (Senge, 1990).

Veiledning kan være en måte å sikre kvalitet på tjenestene i barnevernet på. Å utvikle et faglig forsvarlig barnevern forutsetter at de ansatte har tilstrekkelig med tid til å reflektere over de arbeidsoppgavene de skal utføre. Det er stor forskjell mellom kommunene på om det gis veiledning, hvor ofte og hvem som gir veiledning (Lauritzen & Aas, 2015). Lauritzen og Aas (2015) fant stor forskjell på den veiledningen som ble gitt i barnevernet og at ikke alle nytilsatte hadde systematisk veiledning. De som svarte på undersøkelsen forklarte dette med manglende ressurser og manglende kompetanse.

Arbeidsbetingelsene er sentrale for hvordan den enkelte kan benytte sin kompetanse. Utfordringene i barnevernet handler også om rammebetingelsene for arbeidet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at 12 av 18 fylkesmannsembeter mener at saksbehandlingskapasiteten er barnevernstjenestens viktigste utfordring. I perioden 2007 til 2010 økte antall undersøkelser med 31 prosent, mens antall fagstillinger økte med 12 prosent (Riksrevisjonen, 2012).

Arbeidskultur som forutsetning for forsvarlig praksis

Meritt og Helmreichs (1998) forskning på yrkesutøveres samhandling, fra flybransjen og senere medisin, har gitt innsikt og systemer for å kartlegge og utvikle tjenesters kvalitet og forsvarlighet. Det omhandler blant annet å undersøke om hvorvidt arbeidsplassen har innarbeidet organisasjonskultur som evner å være oppmerksom på risiko, har systemer som fungerer ved avvik og sikrer organisatorisk læring. En god arbeids- og læringskultur kan være en forutsetning for å utøve en forsvarlig praksis. Dette vil også være et tema av sentral interesse i denne studien av forsvarlighet og internkontroll i barnevernstjenesten.

3 Forskningsdesign og –metoder

Forskningsdesignet består av tre hovedbestanddeler, en kvalitativ studie, en dialogkonferanse og en spørreundersøkelse. Det er viktig at designet fanger opp operasjonaliseringene av forsvarlighet og bruk av internkontroll i praksis og ikke bare selvrappotering av tenkt eller ønsket praksis. De tre bestanddelene vil gi grunnlag for dette. Det er også etablert et såkalt ressurspanel med representanter fra sentrale aktører på feltet. Disse har gitt innspill og kommentarer underveis.

Opplegget for samtlige delundersøkelser redegjøres for i påfølgende avsnitt, men i foreliggende rapport presenteres kun resultater fra den kvalitative studien. Materialet fra denne vil bli analysert tverrgående og temasentrert (Malterud, 2003; Thagaard, 2013).

Den kvalitative studien

I tråd med problemstillingene skal prosjektet kartlegge forståelser av forsvarlighet og om hvordan kommunene arbeider med internkontroll i barnevernstjenesten. Prosjektets første fase består derfor av en kvalitativ studie hvor hensikten er å framskaffe kunnskap om hvordan de ulike aktørene i feltet forstår begrepene forsvarlighet, internkontroll og kvalitet i barnevernet. Dette er begreper som gis innhold lokalt. Det er derfor avgjørende for prosjektets kvalitet at ulike dimensjoner og bestanddeler ved dem blir fanget opp. På bakgrunn av dette blir det utarbeidet valide og reliable spørsmål som skal innarbeides i den påfølgende spørreskjemaundersøkelsen.

Den kvalitative delen av undersøkelsen hadde en eksplorerende form, og ble gjennomført i løpet av våren 2017. Den bygget på gjennomgang av dokumenter, samtaler/intervjuer og observasjon. Gjennomgang av dokumenter ga utgangspunkt for å stille adekvate spørsmål som ble benyttet i kvalitative intervjuer med ansatte og ledere på utvalgte barnevernkontor i landet, samt med enhetsledere, kommunalråd, rådmenn og fylkesmenn i de samme regionene.

Undersøkelsen bygger på et deskriptivt kvalitativt design hvor hovedhensikten ikke var å anvende de meningsutsagn informantene kom med i beskrivelser av de forholdene som var i fokus (Sverdrup m fl 2007; Sandelowski 2010).

Utvalg

Utvalget ble trukket i flere trinn.

Først ble det foretatt et pragmatisk utvalg av fire kommuner. Utvalget av kommuner skulle tilfredsstillende flere kriterier. Det var nødvendig med enkel adkomst til dem i den hensikt å begrense tid og kostnader som prosjektet hadde til disposisjon. De skulle samtidig gi en viss variasjon med hensyn til hvor i landet de var lokalisert. Det var ønskelig med en fordeling nord og øst i landet, med variasjon mellom by- og landkommuner med ulik organisering, ulike størrelser og forskjellige internkontrollsystemer.

De utvalgte kommunene ble tilskrevet med forespørsel om deltakelse. Både rådmenn, kommunalsjefer og barnevernsledere ble orientert skriftlig. Tilsvarende prosedyrer ble fulgt overfor representanter for tilsynsmyndighetene både sentralt i Statens helsetilsyn og blant fylkesmennene.

Samtlige kommuner som mottok henvendelsen stilte seg positive til å delta, og det ble gjort avtaler om intervjuer. Imidlertid måtte én av de fire kommunene trekke seg like før intervjuer skulle finne sted på grunn av en uventet og høy saksmengde som brått kom. På dette tidspunktet var det allerede gjennomført et relativt stort antall intervjuer i de øvrige tre kommunene. Ytterligere rekruttering ble derfor ikke foretatt. Vurderingen var basert på at det forelå teoretisk metning, det vil si at det

datamaterialet som forelå var tilstrekkelig for å kunne gi innblikk i de spørsmål undersøkelsen fokuserte.

De utvalgte kommunene og informantene som var villige til å delta i undersøkelsen ble lovet anonymitet. Det blir derfor ikke gitt noen ytterligere redegjørelse over hvilke kommuner som deltok, eller hvem som ble intervjuet.

Det som er viktig for denne delen av undersøkelsen er imidlertid ikke hvem som deltok, men hvilke forståelser og erfaringer de som deltok ga uttrykk for og hva som framkom gjennom intervjuene.

Informantene

Informantene som inngikk i undersøkelsen dekket kjeden av ansatte i barnevernet, og inkluderte saksbehandlere, barnevernsledere, enhetsledere, kommunalsjefer, rådmenn, samt representanter fra fylkesmennene og helsetilsyn.

Tilsammen ble det gjennomført intervjuer med 23 informanter. Av disse var det totalt 6 saksbehandlere, 4 barnevernsledere, 2 enhetsledere og fagsjefer, 3 kommunalsjefer, 3 rådmenn, samt 4 representanter fra to ulike fylkesmannsembeter og 1 representant fra Helsetilsynet.

I presentasjonen av resultater er det i denne delen av undersøkelsen ikke gjort forsøk på å skille kommunene fra hverandre. Det er to grunner til dette. Den ene er knyttet til anonymitet. Dersom kommunene skulle blitt beskrevet enkeltvis, ville det ha vært vanskeligere å opprettholde anonymitet. Den andre er knyttet opp til at det gjennom analysen ikke framkom kommunale og regionale forskjeller av betydning for denne delen av undersøkelsen når det gjelder hvordan man *forstår* og forsøker å gi innhold *i praksis* til de begrepene som var i undersøkelsens søkelys. Samtidig er det grunn til å reise spørsmål om praksis varierer, fordi sammenhengen mellom en forståelse av hva for eksempel et begrep som forsvarlighet rommer og de mulighetene man har til å utøve praksis på en forsvarlig måte kan være knyttet til arbeidsmengde, typen saker, tidsfrister og avvik, samt saksbehandlerkapasitet. Selv om slike forhold ikke blir inngående behandlet her, er dette likevel forhold som er såpass relevante at de vil bli nærmere analysert i den oppfølgende spørreskjemaundersøkelsen.

Intervjuer og intervjuguide

De kvalitative intervjuene fikk et deskriptivt kvalitativt design og ble gjennomført på bakgrunn av en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Den hadde en semi-strukturert form, og sentrerte rundt de sentrale hovedbegrepene undersøkelsen omhandler. Spørsmål ble reist om hva informantene forsto med begrepene, og hvordan de arbeidet for å oppfylle kravene som ligger i dem.

Intervjuene ble gjennomført som samtaler rundt de nevnte begrepene. De ble i all hovedsak gjennomført som enkeltpersonintervjuer, men med noen få unntak hvor det var to informanter til stede. De fleste intervjuene tok om lag en time, men av og til ble det brukt mer tid.

To forskere deltok i samtlige intervjuer, - også her med noen få unntak. Den ene førte ordet og hadde hovedansvar for gjennomføringen av intervjuet, mens den andre noterte fortløpende hva som ble sagt. Notatgrunnlagte ble brukt som sentralt datagrunnlag. Kort tid etter intervjuene ble teksten fra intervjuene transkribert. Deretter ble den gjennomgått av forskerne i lys av målsettingene med prosjektet, og sortert inn i meningsfulle kategorier i forhold til de temaområder som var i fokus. Temaområdene ble drøftet og justert av forskerne i fellesskap. På denne måten ble det gjennomført en deskriptiv analyse av datamaterialet (Sandelowski 2010). Verdien av denne måten å analysere på ligger i at analysen i hovedsak gjennomføres beskrivende og i mindre grad fortolkende. Svarene på de

spørsmål som ble stilt i intervjuene blir beskrevet og analysert. Deretter blir de kategorisert i temaområder slik at beskrivelsene blir mer oversiktlig. Gjennom dette vektlegges altså informantenes egne vurderinger. I dette prosjektet er nettopp dette en viktig målsetting. Samtidig er denne analyseformen også eksplorerende fordi den frambringer ny og relevant kunnskap. Framgangsmåten har vært anvendt i andre prosjekter med god erfaring (Sverdrup m fl, 2007).

Intervjuarbeidet ble gjennomført over en periode på mellom tre og fire dager i hver av de deltakende kommunene.

Observasjon

I de utvalgte kommunene ble det også gitt anledning for forskerne til å delta i interne møter i barnevernet, i forbindelse med at det pågikk gruppeveiledning. Deltakelsen skjedde som observasjoner, slik at forskerne hadde en observerende, bisitter-rolle uten å kommentere eller stille spørsmål mens veiledningen pågikk. I den sammenheng ble taushetserklæringer undertegnet.

Gruppeveiledning er en sentral veiledningsform i barnevernet. Dette skjer gjerne ukentlig, og slik at saksbehandlere som har vanskelige saker eller som trenger råd og innspill fra sine kollegaer legger fram de aktuelle sakene og spørsmålene i plenum. Tiden som anvendes på hver enkelt sak er avhengig av hvor omfattende eller vanskelig den er. Noen av gruppeveiledningene tok bare inntil 2 timer, og noen få saker kunne være oppe til diskusjon, mens andre kunne pågå en hel arbeidsdag, og med mange saker oppe til diskusjon.

Hensikten med observasjonene var å få et innblikk både i arbeidsmetoder og konkrete problemstillinger i forbindelse med enkeltsaker som man arbeider med i barnevernet, samt hvordan selve veiledningen foregikk. Dessuten var det et poeng å observere hvordan spørsmål knyttet til forsvarlighet, kvalitet og internkontroll ble, eller eventuelt ikke ble, tematisert, samt hvilke eventuelle andre begreper som ble anvendt. Hensikten var også å forsøke å fange opp og validere begreper som senere kunne anvendes i den kvantitative delen av undersøkelsen.

Dialogkonferanse

Den andre delen av det metodiske opplegget for prosjektet var en dialogkonferanse. Dette var en dagskonferanse og den fant sted i september 2017. Utvalg av deltakere ble gjort i samråd med Bufdir og besto av representanter for brukere av forskningen, altså praksisfelt, tilsynsmyndigheter og fagdirektorat, og relevante interesseorganisasjoner for brukere av barnevernstjenesten, til sammen ca. 25 personer. Disse kom sammen for å drøfte resultater fra den kvalitative studien.

Formålet var å få en utdypet forståelse av funn fra den kvalitative studien, samt å drøfte mulige operasjonaliseringer av forsvarlige barnevernstjenester basert på resultatene denne, og slik at dette kan nyttiggjøres og anvendes i den kvantitative studien. Arbeidet som ble gjort gjennom dialogkonferansen skal dermed bidra til å styrke relevans og treffsikkerhet i spørreundersøkelsen som utgjør prosjektets tredje del.

Den kvantitative studien

Den kvantitative undersøkelsen, som er prosjektets tredje del, beskrives kort i det følgende, men blir vesentlig mer detaljert beskrevet i den kommende rapporten som omhandler denne delen av studien.

Denne delen utgjøres av en spørreundersøkelse med formålet å besvare særlig to av hovedproblemstillingene: 1) problemstillingen om forståelser av forsvarlighetsbegrepet samt organisering av arbeidet med internkontroll og 2) problemstillingen om arbeidskultur.

Til gjennomføring av denne delen av prosjektet vil vi både benytte resultater fra den kvalitative studien, samt erfaringer fra dialogkonferansen. Den vil også bygge på det såkalte SAQ-skjemaet, som kort beskrives nedenfor.

Gjennom omfattende anerkjent internasjonal forskning har Sexton og Helmreich utviklet SAQ – Safety Attitudes Questionnaire hvor en kartlegger ansattes opplevelse av sikkerhetsklime, teamarbeidsklime, stressopplevelse, oppfatninger av ledelsen samt arbeidsvilkår og trivsel (Deilkås & Hofoss, 2008; Deilkås & Hofoss, 2010; Sexton, Thomas & Helmreich, 2000).

Ulike varianter av skjemaet blir benyttet både i Norge og i mange andre lands helsetjenester som et ledd i kvalitetssikring gjennom å kartlegge ansattes opplevelse av sikkerhetskultur på sin arbeidsplass. Skjemaet har blant annet blitt benyttet ved undersøkelser av alle norske sykehus i 2012 og 2014 og vist seg egnet til å fange opp forskjeller i sikkerhetskultur mellom ulike sykehus og avdelinger (<http://www.pasientsikkerhetsprogrammet.no/no/M%C3%A5linger/Artikler/unders%C3%B8kelse-av-pasientsikkerhetskultur>).

Modifiseringer av SAQ-undersøkelsen har også blitt utprøvd og funnet relevant i barnevernstjenester, blant annet nylig i en større studie fra USA (Vogus et al., 2016). SAQ vil med noen enkle tilpasninger være egnet til å gi innsikt i hvordan og i hvor stor grad ansatte i norsk barnevern opplever at internkontroll og forsvarlighet er en del av deres arbeidsplass' organisasjonskultur. Særlig vil operasjonaliseringer av forsvarlighet og identifisering av praksis med internkontrollarbeidet, slik det framkommer i den kvalitative studien, gi sentrale bidrag til utformingen og modifiseringen av spørreskjemaet. Det vil også bli inkludert demografiske variabler i undersøkelsen, herunder kjønn, alder, utdanningsnivå, samt antall ansatte på kontor, størrelse på kommune, hvilken kommune/region/fylke.

Safety Attitudes Questionnaire (SAQ) måler lederes og ansattes oppfatning av og innstilling til en rekke faktorer:

1. Arbeid med kontinuerlig forbedring
2. Prioritering av sikkerhet
3. Systemfeil og individuelt ansvar
4. Dokumentasjon av kritiske episoder og beste praksis
5. Evaluering av kritiske episoder og beste praksis
6. Læring og endring
7. Kommunikasjon om sikkerhetsrelatert tematikk
8. Personalledelse og sikkerhetsrelatert tematikk
9. Ansattes utdanning og praksis, og
10. Teamarbeid.

Spørreundersøkelsen vil henvende seg til ledere og medarbeidere i barnevernstjenesten i et utvalg av landets kommuner. Til undersøkelsen benyttes Questback, som krever epostadresse til alle informanter. Det forutsettes derfor at det er mulig å få tilgang til disse adressene.

Det benyttes tradisjonelle deskriptive kvantitative analysemetoder for å beskrive forståelsen av de aktuelle faktorene blant ansatte i barnevernstjenesten i Norge. Multivariate regresjonsanalyser kontrollert for relevante faktorer anvendes når sammenhenger mellom to variabler/-faktorer skal studeres. Undersøkelsen gjøres i tverrsnittdesign. Den omfattende internasjonale forskningen som

benytter SAQ vil gi mulighet til å sammenligne resultat med andre tjenester, både nasjonalt og internasjonalt, for å forstå mer av barnevernets utfordringer og utviklingsmuligheter på området.

Ressurspanel

I oppstarten av prosjektet ble det oppnevnt et ressurspanel som bl.a. består av representanter for de gruppene som skal være informanter i studien. Panelet fungerer som ressurs for forskerne, og diskuterer undersøkelsesopplegg, spørsmålsstillinger, og funn og problemstillinger som dukker opp i løpet av prosjektperioden.

En slik tett kontakt med feltet i alle prosjektets faser bidrar til å sikre undersøkelses relevans og at den dekker de områder og nivåer som er nødvendige for å gi et godt resultat.

Panelet består av en rådmann, en barnevernsleder, en medarbeider/saksbehandler/kontaktperson i barnevernstjenesten, en representant for Fylkesmannen og fra Statens helsetilsyn. Ressurspanelet er valgt i samråd med Bufdir.

4 Forståelser av begrepet forsvarlighet

I dette kapitlet presenteres beskrivelser av forståelser av begrepet forsvarlighet slik dette oppfattes av aktører i hele «linja», med utgangspunkt i slik saksbehandlere omtaler det. Deretter gis tilsvarende beskrivelser av begrepsforståelser av forsvarlighetsbegrepet på barnevernsledernivå, samt på kommunalt ledernivå, samt hos fylkesmennene.

Forsvarlighet – slik saksbehandlere omtaler det

Et begrep med flere betydninger

Saksbehandlere peker på at begrepet forsvarlighet betyr mange forskjellige ting, både at tjenesten som sådan er forsvarlig og at man gjør en god jobb. Selve begrepet forsvarlighet brukes imidlertid i liten grad av saksbehandlerne, eller det brukes mer indirekte. Samtidig sies det at begrepet er «godt». Det påpekes imidlertid av saksbehandlere at ledere bruker begrepet, fra barnevernsledere og oppover i linja.

Det framkommer at begrepet forsvarlighet forstås som et «helhetsbegrep» som en slags «paraply», og skal favne mye. Selv om saksbehandlere gir uttrykk for en slik forståelse, bruker de selv andre begreper, eller de bruker begrepet til å peke på forhold som illustrerer hva som er forsvarlig. En uttalelse som illustrerer fravær av bruk av selve begrepet forsvarlighet blant saksbehandlerne er følgende:

Men vi bruker ikke det begrepet. Jeg tror at hvis vi oppmuntres til det, så vil vi begynne å bruke det mer - vi snakker om det, men med andre ord.

Intervjuene tyder på at man i praksis er opptatt av å yte forsvarlige tjenester, men at selve begrepet forsvarlig ikke benyttes.

Man spør seg heller for eksempel:

Hvor mye vi skal gjøre i en undersøkelse: på hva vi bør gjøre for at det er godt nok. Når vi snakker om barna, så spør vi oss: Hva er godt nok for dette barnet?

En annen uttalelse illustrerer det samme:

Forsvarlighet er bare et ord. Vi snakker ikke om disse tingene. Men det vi gjør skal selvfølgelig være forsvarlig ut fra lover og regler, - og det er vi opptatt av.

Eksempel på andre begreper saksbehandlere bruker i stedet for forsvarlighetsbegrepet er at tjenesten skal være «tilfredsstillende», og at man skal ta hensyn til «barns beste», at det man gjør skal være «godt nok», eller at man er «bekymret» eller «er redd for», eller at man sier «Jeg er bekymret for hva den og den kan gjøre: å skade seg selv eller andre».

Betydningen av ledelse

Begrepet forsvarlighet forbindes også med kompetanse, med det kollegiale og med relasjoner til de som saksbehandlerne jobber med. Det forbindes også med ledelse, og med å gjøre gode risikovurderinger. God ledelse pekes på som en viktig forutsetning for forsvarlighet. Saksbehandlerne trekker frem betydningen av å ha en ledelse bak seg som man kan stole på slik at man føler seg trygg når man er på jobb.

Systematisk arbeid og veiledning

Det vises til at dersom en tjeneste skal være forsvarlig så må man jobbe systematisk, - men ting kan utvikles på forskjellig måte avhengig av hvem som fikk saken. Det framholdes at man har en standard som man forsøker å legge seg på, og i den standarden inngår veiledning i grupper, noe som innebærer at man legger fram saker for hverandre. Dette gir en trygghet for familiene fordi man da er trygge på at de får best mulig hjelp, og at det som gjøres er kvalitetssikret av kollegaer. Samtidig er det en hjelp for saksbehandlerne fordi det fungerer støttende. Dette kan man igjen forstå som forsvarlig. Det understrekes at ukentlige veiledninger er med på å gi forsvarlighet. Tilsvarende understrekes det at i et forsvarlig barnevern «er det viktig at vi har hverandre som kolleger».

Fordel med store fagmiljøer og samarbeid

Noen nevner også at de mener små kommuner er sårbare, og det kan være utfordrende å tilby forsvarlige tjenester der. Store fagmiljøer beskrives som fordelaktig bl.a. fordi det gir større muligheter for veiledning, noe som fremstilles som viktig for å sikre forsvarlige tjenester.

Flere på hver sak – og saksmengde

Det pekes på at man kunne vært to saksbehandlere i undersøkelse og hjelpetiltak, - dette kan være til hjelp og støtte for saksbehandlerne. På den annen side må dette veies opp mot at det kan oppleves anstrengende for familiene å møte to fagpersoner.

Saksbehandlerne beskriver hvordan forsvarlighet også kan forstås som avhengig av hvor mange saker hver enkelt saksbehandler skal ha, slik at det kan være uforsvarlig for en saksbehandler å ha ansvar for for mange saker.

Arbeidskulturen

Saksbehandlerne forteller at de i arbeidet og i veiledningen snakker jevnlig om forhold som dreier seg om barnets beste. De ansatte forteller om hvordan de forsøker å støtte og oppmuntre hverandre til å opptre forsvarlig, slik at man arbeider for barnets beste. Gjennomgående forteller de om en støttende og god arbeidskultur for å ta opp ting som har med forsvarlighet å gjøre.

Forsvarlighet – slik ledere omtaler det

Barnevernsledere

Begrepet benyttes –men avhengig av kontekst

Begrepet «forsvarlighet» brukes av barnevernslederne, men bildet er likevel ikke entydig. Andre begreper som «barns beste» eller «godt nok» brukes også. Måten de benytter begrepet på kan synes å være kontekstavhengig. Dersom de henvender seg oppover i systemet brukes begrepet «forsvarlighet». Dersom de henvender seg til saksbehandlere og brukere så benyttes «barnets beste», «godt nok» eller «god praksis». «God praksis» og «forsvarlighet» forstås og brukes langt på vei som sammenfallende begreper. Det legges vekt på at det er viktig å tilpasse begrepsbruken til hvem de snakker med, - eller rapporterer til.

Barnevernsledere framholder at begrepet «forsvarlig» forstås dit hen at det handler om innfrielse av myndighetskrav, og om at man kontinuerlig følger lovverk, rutiner og retningslinjer, samt at barnevernets mandat oppfylles. Da får begrepet et innhold som ligger tett opp til denne delen av ledernes oppgaver og forpliktelser, og til deres ansvar.

Samtidig poengterer de at det er viktig å møte brukerne med respekt, og da kan det ofte være at begrep som «barnets beste» og «godt nok» like gjerne brukes. Det er barnevernsleders ansvar å vurdere om brukerne blir møtt med respekt. Ingen ledere høyere opp i systemet etterspør slikt i det daglige og løpende arbeidet, - med mindre det fremsettes klager som fører til involvering fra flere.

Barnevernsledere peker på at det er en utfordring i arbeidet at man må ta hensyn til om man får samtykke til videre samarbeid fra foreldrene. Hvis man ikke får samtykke, kommer man ikke inn med mindre nemnda kommer inn i bildet.

En illustrasjon på hvordan begrepsbruken varierer avhengig av hvem man forholder seg til, er følgende utsagn:

Spørsmålet, hvis vi ikke får samtykke, blir da ofte om det er «godt nok» for barnet hjemme sånn som det er. Jeg tror kanskje vi bruker «barnets beste» i litt andre sammenhenger enn vi bruker «forsvarlighet». «Forsvarlighet» bruker vi kanskje i forhold til hvordan vi starter en undersøkelse: at vi snakker med barna først. Jeg tror nok at «barnets beste» er mer sentralt for oss.

Om saksbehandleres bruk av begrepet forsvarlighet

Ledere gir uttrykk for at de ansatte ikke bruker begrepet forsvarlighet, og for at dette ikke er et godt integrert begrep på saksbehandlernivået.

Forutsetninger for forsvarlige tjenester

Barnevernslederne gir uttrykk for at forsvarlige tjenester avhenger av kompetente folk og nok ressurser. De snakker også om nødvendigheten av å gjøre noen prioriteringer, for ikke alt er like viktig. Man må altså velge noe bort til fordel for noe annet, og dette er et veldig stort dilemma som handler om kompetansenivå og spesialisering, og om pengebruk og ressurser.

Det framholdes at det er en sammenheng mellom størrelsen på barnevernstjenesten og muligheten til å få til en spesialisering på tjenester. Små barnevernstjenester kan derfor være sårbare, hevdes det.

Et begrep som «går seg til» - men i konkurranse med andre begrep

Det pekes på at begrepet «forsvarlighet» trolig vil «gå seg til etter hvert», men begreper som «barnets beste» og «godt nok» synes å være mer anvendelige i det daglige arbeidet. Dette gjelder både med tanke på vurderinger av omsorgsovertakelse og med tanke på hvilke tiltak som settes inn.

Enkelte peker på at det er viktig å være «et ansvarlig barnevern», og illustrerer dette slik:

Vi at vi skal være gode hjelpere i forhold til familiene. At familiene skal være trygge på oss. At vi følger lover og forskrifter.

I dette ligger at barnevernet skal være «ansvarlig» - det skal ta ansvar for familiene og barna.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

I gruppen som omtales i dette avsnittet inngår enhetsledere, kommunalråd, rådmenn og representanter fra fylkesmenn.

Hovedlinjen i svarene er nokså sammenfallende, og peker på at begrepet forsvarlighet er et begrep som benyttes.

Et levende begrep

Lederne på dette nivået beskriver forsvarlighetsbegrepet som levende på administrativt ledernivå, og som et begrep som brukes mye. Det viser til myndighetskrav, men er innholdsmessig også synonymt med trygghet, – ikke bare for familiene og barna, men også for ansatte. Det viser til kvalitet. Rettssikkerhet, rettferdighet, likhet for loven; dette er kjernen i hva begrepet forsvarlighet er tuftet på. Lovens minimumskrav må oppfylles, fastholdes det.

Begrepet handler også om konkrete beslutninger om når man intervenserer i en sak, og det stiller spørsmålet «hva er bra nok» - både for familiene og for barna deres. Innholdsmessig ligner det «barnets beste», men det peker samtidig på flere forhold. Noe av det er generelt, men i barnevernet jobber man mot enkeltsaker, - og da kan man ikke være generell.

Det handler, ifølge lederne på dette nivået, for eksempel om at man følger kravene i barnevernsloven: at man gir rett hjelp til rett tid, men man kommer ikke utenom at man likevel må bruke skjønn, og erfaring og forskning kan også være til hjelp. Rettssikkerhet til både barn og foreldre står sentralt her.

Formuleringene fra forskriften kan likevel være vanskelig å forstå, hevdes det. For eksempel nevner en informant at det står at «kritiske områder» kan være tidsfrister og vedtak. Det pekes på at det tilsynelatende er slik at det kan telles et det som vektlegges, på tross av at mye av det nødvendige arbeidet som gjøres, ikke kan tallfestes.

Dokumentasjon og kvalitetssikring

Lederne snakker om hvordan alt som gjøres i den enkelte sak må dokumenteres, blant annet for å sikre at man har gjort det som til enhver tid var nødvendig og riktig å gjøre, for eksempel i tilfellet at det dukker opp klager. Dokumentasjon er viktig for tjenesten, og det er et mål på at det leveres forsvarlige tjenester til brukerne.

Forsvarlighet i tjenesten må, ifølge lederne på dette nivået, knyttes til personene som jobber i tjenesten, og til deres gode skjønn. Samtidig forteller de at det ikke fins noen sikring av at alle til enhver tid utøver godt skjønn.

Også på dette ledernivået kommer det frem et syn om at å jobbe to og to kan være den beste kvalitetssikringen. Dette beskrives som en god mulighet for å fange opp problemer, i tillegg til at møter og veiledningstimer også fungerer slik. Men det er muligheter for feilkilder. Hvis en barnevernsarbeider opptrer uhensiktsmessig mens vedkommende er i felten, så kommer det ikke nødvendigvis nærmeste leder for øre. Å jobbe to saksbehandlere sammen kan bidra til en større sikring av forsvarligheten, ifølge informantene.

Tilgrensende begreper

Ansvarlighet og forsvarlighet er nokså sammenfallende begreper, ifølge de intervjuede på disse nivåene. Hvis en barnevernsleder melder fra oppover i linja om nødvendigheten av budsjett-overskridelser, så er det også ønskelig, og da må det gjøres, forteller lederne, fordi noe annet ikke ville være ansvarlig.

Videre kommer det frem en erfaring av at ikke bare begreper, men også regelverk griper inn i hverandre. Forsvarlighet beskrives som «noe som gjelder oppfyllelse av loven i tillegg til noe mer». På dette nivået gis det uttrykk for at de forholdene som gjør en barnevernstjeneste «god nok» er kompetanse, nok ressurser, og god ledelse i forhold til personalet, oppfølging, debrifing, ta vare på folk, samt bred kompetanse.

Et styringsbegrep

Mye tyder på at begrepet «forsvarlighet» brukes høyere opp i linja, og ikke på saksbehandlernivå, slik ledere ser der. På saksbehandlernivå er man mer opptatt av å legge et konkret innhold i det som skal til for å sikre barnets beste. Man kan si at begrepet gis et innhold oppe i linja, men får sin anvendelse lenger nede. Samtidig beskrives en opplevd mangel på alternative begreper.

Men uansett er et sentralt poeng i disse redegjørelsene at ledelse, kompetanse og ressurser er viktig.

Størrelse på tjenesten

Representantene for dette nivået gir uttrykk for at det er nødvendig med en viss størrelse i tjenesteapparatet fordi utfordringene som skal løses er så omfattende og mangfoldige. Man må ha personell til å fylle rollene og kompetansen og ressursene som trengs.

Noen forteller at de kunne ønsket seg flere tiltaksarbeidere for hjelp og veiledning gjennom verktøy som MST, ICDP og ART.

Det beskrives et stort behov for styrking av forebyggende arbeid. Det er, sier noen, et problem at oppgaver i stadig større grad overføres til kommunene uten at det følger tilstrekkelig med penger med fra staten. Samtidig blir oppgavene mer komplekse, og ofte vanskelig å løse. Sakene er mer kompliserte, kanskje også fordi man har fått økt kompetansen og dermed greier å se mer.

Kort oppsummering

Begrepet «forsvarlighet» oppfattes av samtlige informanter å ha et innhold knyttet til de myndighetskrav barnevernstjenesten forholder seg til. Vi finner likevel forskjeller i om og hvordan begrepet brukes i praksis. Bruken avhenger av hvor i linja aktørene er plassert. På saksbehandlernivå benyttes begrepet i liten grad, eller ikke i det hele tatt. Derimot benyttes andre begreper, - eller det brukes mer indirekte eller antydende. Eksempler på dette er «barnets beste» eller at det som gjøres må være «godt nok». Hvis man prøver å sikre barnets beste og yte gode nok tjenester, så sies dette å være dette forsvarlig.

På nivået over saksbehandlere, hos barnevernsledere, finner det sted en viss endring i begrepsbruken. Barnevernsledere benytter begrepet «forsvarlighet», men de benytter også begreper som «barnets beste» og «godt nok». Det framkommer at barnevernslederne er oppmerksom på at saksbehandlerne ikke benytter det aktuelle begrepet. Det begrepet de selv derfor benytter avhenger langt på vei av hvem de forholder seg til. Hvis det er nedover i linja, til saksbehandlerne som altså er på utførernivå, benyttes de ordene og begrepene som saksbehandlerne anvender, mens oppover i linja, mot administrativt styringsnivå benyttes begrepet forsvarlighet. Det framholdes at praksis er den samme uavhengig av hvilke begreper man anvender, - for alle er opptatt av å yte best mulig tjenester.

På nivåene over barnevernsledere finner det også sted en endring i begrepsbruken. På de administrative styringsnivåene er begrepet forsvarlighet et levende begrep, og benyttes av samtlige informanter. Som begrunnelser for dette vises det til at det gir uttrykk for myndighetskrav og til plikter som er hjemlet i loven, og til at begrepet er et godt styringsbegrep som også er hjemlet i annen lovgivning på andre helsesrelaterte områder.

5 Kvalitet og kvalitetssikring

Kvalitet og kvalitetssikring er andre sentrale begreper som barnevernstjenesten må forholde seg til. I dette kapitlet gis først en beskrivelse av hvordan saksbehandlere oppfatter «kvalitet og kvalitetssikring i barnevernet». Dette følges opp av tilsvarende beskrivelser av begrepsforståelser på barnevernsledernivå, og deretter på ledernivå både kommunalt og statlig.

Kvalitet og kvalitetssikring – slik saksbehandlere omtaler det

Det framkommer gjennom intervjuene at saksbehandlere ikke har et «aktivt» forhold til begrepene kvalitet og kvalitetssikring. Dette er imidlertid ikke det samme som at de ikke er opptatt av forhold som har med dette å gjøre.

Det framkommer også at det er glidende overganger mellom begreper som internkontroll, forsvarlighet, kvalitet og kvalitetssikring, og at begrepene oppfattes å omhandle flere sider av samme sak. Gjennom intervjuene viser informantene til ulike eksempler på hva de anser kjennetegner god kvalitet, slik de forstår det.

Begrepet «ligger der»

Intervjuene illustrerer at kvalitet og kvalitetsarbeid er viktig for saksbehandlerne i deres daglige praksis og virke, men uten at dette relateres til bestemte begreper eller bestemte forhåndsdefinerte forståelser. Følgende utsagn gir et eksempel på dette:

Jeg tror nok at begrepene ligger der, at de er en del av prosessen som vi har i hodet. Jeg tror kanskje at ledergruppa har de begrepene inne. Vi saksbehandlere er mer opptatt av å gjøre en god jobb, og av å gjøre gode vurderinger, og er ikke så opptatt av begrepene.

Det pekes på at det kan være en motsetning mellom å yte gode tjenester og å overholde frister. Både god tjenesteyting og overholdelse av frister inngår i hva man forestiller seg er kjennetegn på god kvalitet. Hvis det imidlertid oppstår en motsetningsfylt situasjon, og det må foretas en prioritering, så er en vurdering av prioritering formulert slik:

Rapportering av fristbrudd kommer i andre rekke, - i den forstand at det er viktigere å gjøre en god konklusjon i en sak enn å holde fristen.

I dette ligger at man kan komme til å legge større vekt på å ivareta brukerne av tjenesten, enn av de formelle begrepene som kjennetegner styringsforholdene. Ivaretagelse av brukerne og prioritering av forhold som direkte angår dem oppfattes som tegn på at tjenesten har god kvalitet.

Betydningen av kollegial støtte

Informantene peker på at det er viktig å ha gode kollegaer og god kollegial støtte i et forsvarlig barnevern som er preget av god kvalitet. Forhold rundt jobben i barnevernet er av en slik karakter at de ikke kan snakkes om hjemme eller blant venner fordi det er taushetsbelagt informasjon. Kollegaer er derfor viktige både som veiledere, som samtalepartnere og som venner. Det er viktig å ha arenaer hvor man kan dele erfaringer og både gi og få støtte. Det pekes på i intervjuene at en tjeneste som sikrer dette, og som gir god kollegial støtte, er eksempel på en tjeneste som har god kvalitet.

Kvalitetssikring og avviksmeldinger

Forholdet mellom avviksmeldinger og kvalitet blir framhevet i intervjuene. På spørsmål om hvorvidt hensikten med avviksmeldinger er å kontrollere saksbehandlerne, eller om det er kvalitetssikring, uttalte en informant følgende:

Det er sikkert litt begge deler, men jeg opplever ikke at det blir skrevet avviksmeldinger for at jeg skal bli kontrollert. Men det er mer sånn at hvis vi ser at vi trenger ekstra stillinger da har vi noe som vi kan vise til. Jeg føler ikke at vi blir kontrollert.

Kvalitetssikring og forsvarlighet

Det er også et nært forhold mellom begrepene «kvalitetssikring» og «forsvarlighet», slik saksbehandlerne beskriver det. Likevel forteller de at disse begrepene brukes i liten grad. Samtidig pekes det på at bruk av dem kan være kontekstavhengig.

Følgende uttalelse fra en saksbehandler er typisk for å illustrere dette forholdet:

Vi bruker dem ved vurderinger av om det er forsvarlig for barnet å bo hjemme. Vi bruker det også om at vi ikke har kapasitet, om det at vi ikke får satt i gang hjelpetiltak på grunn av kapasitet. Og vi bruker det i forbindelse med fristbrudd.

Det understrekes også at alle har ansvar for kvalitetssikring av jobben, og at jobben skal gjøres på en forsvarlig måte. Eksempler som blir trukket fram for å forklare dette er at det handler om at rutiner blir fulgt, og at man går tjenestevei når ulike forhold må drøftes.

Kvalitetssikring og internkontroll

Tilsvarende tendens reflekteres når det gjelder forholdet mellom begrepene kvalitetssikring og internkontroll:

Vi har jo internkontroll for å se om vi gjør jobben på en forsvarlig måte, og så blir det avvik hvis vi ikke gjør det.

Begrepene kvalitetssikring og internkontroll oppfattes også som nært beslektede i den forstand at internkontrollen er en del av kvalitetssikringen, og slik sett er de to sider av samme sak.

Men heller ikke begrepet «internkontroll» synes å være et begrep som brukes aktivt, illustrert ved nedenstående uttalelse:

Vi bruker ikke begrepet «internkontroll», men gjør likevel de tingene som kreves i forskriften for å sikre kvaliteten, - og utvikle oss, - og sikre forbedring – og barns og unges medvirkning. Dette er noe vi skal gjøre, - og det gjør vi.

Slike forhold knyttet til begreper og begrepsforståelse er ifølge saksbehandlerne i liten grad tema i veiledning fordi der jobbes det mer konkret med saker og hvordan de kan håndteres på en best mulig måte. Likevel hender det at hvis noe tas opp i en sak gjennom veiledningen, så kan saksbehandlerne få beskjed om å melde avvik fordi forhold er problematiske, eller det kan være ulike problemer med dem som tilsier at det er nødvendig å melde via kommunenes opplegg for avviksrapportering.

Saksbehandlerne er god kjent med skriftlige rutiner som er redegjort for i oppslagspermer, og gjennom «Kvalitetslosen» eller andre systemer som benyttes. De er også klar over at man skal benytte systemene.

Har barnevernet god kvalitet?

Saksbehandlerne gir uttrykk for at de mener barnevernet har god kvalitet, men at det likevel er forhold som bør endres eller bedres. Det er dessuten viktig å melde fra, sies det:

Ut fra det jeg har opplevd til nå, så vil jeg si ja, dette er en god tjeneste. Men kanskje andre ville si noe annet. Når det har vært behov for å si ifra, så har vi blitt tatt på alvor.

Det framkommer at de ansatte gjør så godt de kan, men at det likevel er for få ansatte. Ved flere ansatte kunne de gjort saksbehandlingen annerledes, noe som illustreres på denne måten:

Det burde vært dobbelt så mange ansatte – da kunne vi gått mer inn i familiene, fulgt bedre opp – nå jobber vi liksom hele tiden på etterskudd. Når noe er ferdig, får man umiddelbart noe nytt. Med et mindre antall familier kunne man konsentrert seg mer om oppfølging av disse. Det trengs tid og innsats for å bli kjent – dette er et viktig og tidkrevende arbeid – det er viktig å bli kjent.

Det pekes også på at man burde være to saksbehandlere i hver sak, og at det hadde bidratt til å øke kvaliteten. Noen framhever at dette er et mål, - og det understrekes at dette er særlig viktig å få til i familier med mange barn.

Kvalitet og kvalitetssikring – slik ledere omtaler det

På samme måte som tidligere blir synspunktene fra barnevernsledere presentert uavhengig av synspunktene fra øvrige ledere. Barnevernsledere har tett kontakt både oppover og nedover i linja, - noe svarene deres også på dette punktet bærer preg av.

Barnevernsledere

Kvalitetssikring og avvik

Også avviksrapportering sees i sammenheng med kvalitetssikring, slik barnevernsledere oppfatter det. Avviksmeldinger skal være et hjelpemiddel til å synliggjøre forhold som bør endres eller bedres. Dette har sammenheng med å sikre kvalitet i tjenesten.

Intensjonen er at saksbehandlere skal melde avvik, og at dette bør skje skriftlig. Likevel meldes ofte avvik muntlig. Samtidig gjøres det et skille på småproblemer som kan løses uten store grep, og vedvarende misnøye og problemer av mer alvorlig karakter. Det er lettere å løse det som oppfattes som småproblemer uten å lage sak av det, og det begrunnes gjerne med at man forsøker å løse alle problemer på lavest mulig nivå. Dermed kan det virke u hensiktsmessig med skriftlig rapportering. Det er annerledes med større problemer. De blir gjerne meldt som avvik, og det oppfordres til og forventes at dette skal gjøres.

Barnevernslederne peker også på betydningen av dokumentasjonskrav. Det er viktig at alle forhold vedrørende de ulike sakene er dokumentert, både som ledd i kvalitetssikring, men også som ledd i å kunne møte eventuell framtidig kritikk og klager.

Kvalitetssikring og forsvarlighet

Barnevernsledere gir uttrykk for at kvalitetssikring og forsvarlighet henger sammen, slik at gjør man det ene, så gjør man også det andre.

Kvalitetssikring og internkontroll

Gjennom intervjuene med barnevernsledere framkommer det at kvalitetssikring og internkontroll henger nøye sammen. Det framholdes at det er nødvendig å oppfylle myndighetskrav for å sikre kvalitet, - og at kvalitet sikres ved oppfyllelse av slike krav, herunder overholdelse av frister.

Som en av lederne uttrykker det:

Jeg er veldig komfortabel med at myndighetskravene er en overbygging for barnevernets arbeid. Det blir stadig mer kompliserte myndighetskrav, og den nye loven som kommer vitner ikke akkurat om en enklere barnevernstjeneste heller. Vi kan nok forvente økte kostnader, og da er det viktig at saksbehandlernivået får det de trenger.

Samtidig er det viktig å forstå hvordan saksbehandlerne har det, og hva jobben deres innebærer, uttrykt slik:

Noe av det mest deprimerende som fins, er barnevernsarbeidere som ikke tas på alvor. Jeg tror det er de færreste som vet hva de holder på med. Og ofte er det jo sånn at jo lenger unna barnevernstjenesten man befinner seg, desto mer mener man.

Kvalitet må følgelig sikres både «nedover» og «oppover» i linja, - og her har barnevernslederne en viktig rolle, ifølge de som er intervjuet på dette nivået.

Måter å sikre kvalitet på

Det opplyses gjennom intervjuene med barnevernslederne at det er etablert flere måter å sikre kvalitet på, og at det finnes registreringssystemer for dette som alle forventes å benytte. Dette er dels elektroniske systemer, dels er det snakk om permer «hvor alt av relevans står skrevet», og disse skal være «et levende dokument som alle skal ha på kontoret». Innholdet i permene handler mye om saksbehandling og om rutiner for å gjennomføre undersøkelser, hvordan gå frem når noe er akutt eller hvis noe skal til nemnda. Også forhold av betydning for HMS er omtalt, samt forhold knyttet til hvordan håndtere vold og overgrep, og hva man skal gjøre hvis en kollega er truet.

Samtidig framheves det at det som står i permer og kvalitetsrutiner er kunnskap og forventninger som saksbehandlerne har integrert. Dessuten er det enkelt å spørre kollegaer dersom man lurer på noe.

Internkontroll står hele tiden på agendaen, og de systemene man har etablert gjennomgås jevnlig for å sikre at alle krav blir tilfredsstillt. Slik gjennomgang skal føre til bevisstgjøring, og til at alle er oppdatert. Barnevernsledere gir uttrykk for at når alle gjør alt, så bidrar det til et oppgående barnevern, og at man sikrer kvaliteten på det arbeidet som utføres.

Betydningen av den faglige delen av kvalitetssikringen blir framhevet. Den kan skje på flere måter, for eksempel som veiledning, både individuelt og i grupper, og i forhold til ulike typer kurs eller fagdager.

Møter og kontakt med Barnevernsproffene og Forandringsfabrikken pekes også på som viktig fordi disse deler kunnskap og egen erfaring med de ansatte i barnevernet.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

I gruppen som omtales i dette avsnittet inngår enhetsledere, kommunalråd, rådmenn og representanter fra fylkesmenn. Deres betraktninger om kvalitetssikring presenteres i det følgende. Også disse er ordnet tematisk.

Formelle forhold

Det vises til formelle ordninger som er etablert for å sikre kvalitet. Dette kan være både kvalitetspermer som man lett kan slå opp i, eller elektroniske systemer hvor alt kan både finnes og registreres.

Å rapportere avvik fremstilles som en del av kvalitetssikringen, og det framholdes at alle avvik skal rapporteres skriftlig. Samtidig beskrives diskusjon og usikkerhet med tanke på hvor grensen går for hva som kan rapporteres muntlig og når noe bør meldes skriftlig.

Veiledning

Det framkommer av intervjuene at veiledning er en nøkkelfaktor for å sikre kvalitet og kunnskaps-overføring. Det pekes på at dette er en mulighet de ansatte har til å lære av hverandre, snakke om utfordringer, samt overføre kompetanse. Gruppeveiledning er viktig, og form og innhold på disse blir jevnlig drøftet internt.

Kvalitetssikring og avvik

Begrepet «avvik» brukes i arbeidet med kvalitetssikring. Men også andre begreper er sentrale. I enkeltsaker kan man snakke om «omsorgssvikt», eller «god nok omsorg». Begreper som «risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer» anvendes også. Også begrepet «foreldrekompetanse» brukes når kvalitetssikring er tema. Det samme gjelder begrepet «forsvarlighet».

Kvalitetssikring og forsvarlighet

Forholdet mellom kvalitetssikring og forsvarlighet er sentralt. Samtidig pekes det på at disse begrepene står i kontrast til at man skal bruke et språk som barna og foreldrene forstår. Det påpekes at det er viktig å snakke forståelig ettersom de fleste ikke har et frivillig forhold til barnevernet.

Det pekes også på at jurister er på vei inn, at dette er «juristspråk», og at:

..juristene forstår sitt språk, så de vil presse det frem, selv om en vanlig person ikke forstår bæret av det.

Det framheves at man både kvalitetssikrer og bidrar til forsvarlige tjenester ved å jobbe to og to: å jobbe i par gir et godt system for å fange opp problemene, sies det. I tillegg vil gode møter og veiledningstimer ytterligere forsterke dette. Det sies at det vil være større muligheter for feilvurderinger når man arbeider alene, og det er ikke heller alltid at det kommer barnevernsleder for øret at noen «ikke gjør gode ting». Følgende uttalelse peker på dette:

Den beste forsvarlighet når man er ute i felten er derfor å være to saksbehandlere. De fleste sakene kommer ut med et godt skjønn.

Det framkommer også at:

Det som gjør en barnevernstjeneste «god nok» er kompetanse, nok ressurser, og god ledelse i forhold til personalet, oppfølging, debriefing, ta vare på folk, bred kompetanse.

Det poengteres at ledelse viktig, kompetanse er viktig, og ressurser er viktig. Alle forholdene er sentrale for å sikre at tjenesten har god kvalitet.

Kvalitetssikring og internkontroll

Nærheten mellom kvalitetssikring og internkontroll framkommer også i intervjuene med denne gruppen. Man oppnår god kvalitet gjennom kvalitetsjobbing og HMS-jobbing, sies det. I den sammenheng er det viktig med gode rutiner for internkontroll og avviksregistrering. Alle lederne er kurset i dette, og de skal sikre at ansatte bruker det. Gjennomgående framholdes at dette hele tiden er under evaluering for å få erfaringer om hvordan man kan gjøre ting bedre.

Det framholdes også at nærmeste leder skal påse at avvik «lukkes» etter en viss periode. Er man i tvil, så skal man melde – enten det er kvalitetsavvik eller HMS-saker. Videre understrekes det at det er viktig å behandle eventuelle klager på en ordentlig måte, og ta det alvorlig.

Gjennomgående synes det å være slik at klager lukkes «på lavest mulig nivå», og at de sjelden kommer høyere opp i systemet. Det påpekes at dette kan skyldes flere ting, blant annet gode rutiner, men også at man er flinke til å ha debrifing på saksbehandlernivå, og at problemer gjerne løses internt i samråd med leder, samt i veiledninger.

Det pekes på at alle de gode strukturene man har er en viktig del av kvalitetssystemet. Barnevernet framholdes å være en lærende institusjon, noe som også bidrar til å sikre kvalitet.

Muntlig eller skriftlig rapportering?

Rutiner for å kvalitetssikre tjenestene er viktig, noe som påpekes i intervjuene. Samtidig er det en utfordring å «få det ned skriftlig». Dokumentasjon beskrives som en viktig del av kvalitetssikringen.

Systemer for avviksrapportering finnes, ifølge lederne, i alle de kommunene som inngår i foreliggende undersøkelse. En leder påpeker at:

Jeg ser avvikene bare hvis de ikke er behandlet hos barnevernsleder. Men ofte er det andre ting avvikene gjelder, som manglende kontorfasiliteter og samlokalisering.

Kort oppsummering

På samme måte som begrepet forsvarlighet finner vi at saksbehandlere ikke har et «aktivt» forhold til begrepene kvalitet og kvalitetssikring. Dette må imidlertid ikke forveksles med at de ikke er opptatt av forhold som har med forsvarlighet og kvalitet å gjøre. Det har de sterkt fokus på, men de aktuelle begrepene brukes i liten eller ingen grad på dette nivået.

Det oppfattes dessuten å være glidende overganger mellom begreper som forsvarlighet, kvalitet og kvalitetssikring, og internkontroll, og begrepene oppfattes å omhandle flere sider av samme sak. Dette er synspunkter som deles av barnevernslederne. De understreker at internkontroll kontinuerlig står på agendaen, og at man har etablert systemer som skal bidra til å sikre at alle krav blir tilfredsstilt. Slik gjennomgang skal føre til bevisstgjøring, og til at alle er oppdatert. Barnevernsledere gir uttrykk for at når alle gjør alt, så bidra det til et oppegående barnevern, og at man sikrer kvaliteten på det arbeidet som utføres.

Fokus på formelle forhold for å sikre kvalitet framkommer tydelig høyere opp i linja. Det vises til formelle ordninger som er etablert for å sikre kvalitet, slik som kvalitetspermer eller elektroniske systemer hvor alt kan både finnes og registreres. Det understrekes fra dette nivået at å rapportere avvik er en del av kvalitetssikring, og det framholdes at alle avvik skal rapporteres skriftlig.

6 Internkontroll

I det følgende gis en framstilling av hvordan begrepet «internkontroll» oppfattes, forstås og praktiskere gjennom linja, - med utgangspunkt i saksbehandlerne, og deretter barnevernslederne, og til sist de øvrige lederkategoriene.

Internkontroll – slik saksbehandlere omtaler det

Begrepet er ikke aktivt

I likhet med begrepet «forsvarlighet», er begrepet «internkontroll» i liten grad i aktiv bruk blant saksbehandlere. Det poengteres at det som er nedfelt skriftlig sammenfaller med det som gjøres i praksis, selv om begrepet som sådan ikke er i bruk. Det understrekes at man i praksis gjør det som kreves i lov og forskrift, men uten å benytte lovens begreper, for man benytter andre begreper om det samme.

Dessuten har eller får man erfaring som gir læring, uttrykt for eksempel slik i følgende sitat:

Samtidig, så får man jo under huden det man skal gjøre, og som man gjør hele tida.

Det poengteres at man må ha et bevisst fokus på hvordan man arbeider innad i organisasjonen slik at det blir rett hjelp til familiene. Måten man gjør det på kan være veiledning i team med mulighet til å drøfte enkeltsaker. Gjennom teamarbeid slipper man å stå alene i de vanskelige sakene.

Forslag om å lage «sjekklister» til bruk i enkeltsaker fremmes av noen. Det kunne vært lagd en sjekkliste der man huket av for det som er gjort, om man for eksempel har hatt riktig antall hjemmebesøk. Dette kunne bidratt til å jobbe mer strukturert og gjøre en bedre jobb, mener noen. Det beskrives som et gode å snakke sammen fordi det bidrar til at det blir lettere å gjøre en bedre jobb, og dermed også til kvalitetssikring.

Styring og myndighetsutøvelse

Saksbehandlere gir uttrykk for at begrepet «internkontroll» er assosiert med hvordan etaten «ettergår seg selv», samt med styring og myndighetsutøvelse. Følgende uttalelse peker på dette:

Vi rapporterer flere ganger i året til fylkesmannen. Da går vi inn i et fagprogram og ser hva slags brudd vi har i forhold til fristen. Vi har sånne opprydningsdager to ganger i året, i forhold til å få alt til å stemme. Det vi ofte ser, er at jobben er gjort, det er for eksempel evaluert. Men så er det ikke huka av i programmet at det har skjedd.

Andre assosiasjoner som framkommer er knyttet til lovpålagte forhold og kontroll:

..ting som vi har ansvar for, og som er lovpålagt. Internkontroll forbinder jeg også med at de som har dataansvar her, sjekker en gang i halvåret om evalueringer og sånt er gjort, og så rapporterer de til fylkesmannen.

Og det er dessuten slik at alt dette er samlet, enten i permer eller i elektroniske systemer som alle har tilgang til:

Og så har vi en rutineperm her. Der står det for eksempel om rutiner i forhold til undersøkelser, hjelpetiltak, om evaluering av hjelpetiltak og om ettervern.

Det settes gjerne av tid, for eksempel gjennom fagmøter et par ganger årlig, for å sjekke at forhold som har med internkontroll å gjøre blir fulgt opp og overholdt. Dette innebærer dels å utarbeide rutiner for akuttiltak, hjelpetiltak og meldinger, men det innebærer også å kontrollere at disse rutinene

blir fulgt. I den sammenheng rettes søkelyset mot ringpermer og andre steder der rutiner er nedskrevet, og det drøftes om det som står der i tilstrekkelig grad ivaretar det som er nødvendig, eller om noe bør justeres eller endres.

Saksbehandleres eller lederes ansvar?

Gjennom intervjuene med saksbehandlerne ble det også fremmet synspunkter på at det både er deres og barnevernslederens ansvar å sikre at internkontroll blir ivare tatt internt, i henhold til det som er nedfelt i permer eller elektronisk.

Likevel blir lederes ansvar særskilt vektlagt, både fordi saksbehandlere peker på at det står i internkontrollforskriften og fordi begrepet i stor grad assosieres med styring og ledelse. Følgende betraktning illustrerer dette:

Internkontrollforskriften peker på leders ansvar slik at ting blir gjennomført. Leder skal og må lage et system i tjenesten som fører til at man driver forsvarlig barnevernsarbeid. Jeg har inntrykk av at dette drives forskjellig fra kommune til kommune.

Beslektede begreper

I intervjuene med saksbehandlerne pekes det på at det er en stor grad av nærhet mellom begrepene internkontroll, forsvarlighet, avvik og kvalitetssikring:

Vi har jo internkontroll for å se om vi gjør jobben på en forsvarlig måte, og så blir det avvik hvis vi ikke gjør det. Alle har ansvar for kvalitetssikring av jobben: Vi skal gjøre jobben på en forsvarlig måte. Det handler om sånt som: Følger vi rutinene? Går vi tjenestevei?

Internkontroll og kvalitetssikring oppfattes å henge tett sammen ved at internkontroll er en del av kvalitetssikringa ved at man spør seg selv om man gjør det man tenker at man skal.

Kvalitetssikring er imidlertid et begrep som synes å være sammenfallende med det som menes med begrepet internkontroll.

Internkontroll – slik ledere omtaler det

Barnevernsledere

Internkontroll oppfattes av barnevernslederne til å omhandle flere forhold, herunder både formelle systemer og faglige forhold. Også medvirkning er en del av internkontrollen, slik barnevernsledere omtaler det.

Formelle systemer

Det er utviklet ulike former for verktøy som omhandler internkontroll. Innholdet i verktøyene handler mye om saksbehandling: om rutiner for hvordan man undersøke, hvordan gå frem når noe er akutt, eller hvis noe skal til nemnda. Den formelle delen av systemet barnevernslederne peker på når det gjelder internkontroll er knyttet til saksbehandling: med hvilke saksbehandlingsverktøy man har og hvordan man håndterer dem.

Det understrekes at de formelle systemene som er etablert for å registrere og fange opp avvik er en viktig del av internkontrollen. Rutineutvikling er del av dette, slik at rutinebeskrivelser om undersøkelser og opplysninger skal inngå i systemet.

Det framheves at det er viktig med overholdelse av myndighetskrav, og at internkontroll er viktig for å sikre ivaretagelse av disse. Det samme er tilfellet når det gjelder arbeidskultur, på den måten at en god arbeidskultur er en viktig del av internkontrollen, og slik sett også bidrar til å overholde myndighetskravene.

Samtidig pekes det på at det kan være utfordrende å gå fra de formelle systemene, slik de kan være nedfelt i ulike dokumenter og styringssystemer, til å gjennomføre det som er skrevet i praksis.

En leder uttrykker det slik:

Men utfordringen for meg består i at jo, det er OK å ha disse rutinene, og å ha dem i kvalitetslosen, men hvordan brukes de? Fylkesmannen er veldig opptatt av det. Jeg har forsøkt å jobbe med det ved å repetere det verbalt, og ved å gi folk en link til Kvalitetslosen, som altså er en database for rutinebeskrivelse.

Internkontroll er jevnlig på agendaen, enten i form av gjennomgang og revidering av de formelle systemer som finnes elektronisk, eller i form av rutinepermer. Barnevernslederne sier at nye føringer eller endringer blir innarbeidet når de kommer. Det poengteres at slike verktøy skal være levende dokumenter som alle skal ha på kontoret.

Når det gjelder faktisk bruk av disse verktøyene er følgende uttalelse illustrerende:

Alle vet at det er der, men jeg tror vel at mye av det som står der, er integrert i oss. Jeg tror det er lettere å gå til en kollega når man lurer på noe, enn å slå opp i rutinepermen. Men det skjer jo en bevisstgjøring gjennom at vi har den jevnlig gjennomgangen.

Verktøyene omhandler HMS og om hvordan håndtere vold og overgrep, og hva man skal gjøre hvis en kollega er truet.

Trusler kan komme, og da er det viktig å ha rutiner for hvordan dette håndteres:

Det rutinen sier om dette, er at om én av de ansatte føler seg trua, så skal dette anmeldes av virksomheten. De ansatte går da heller ikke ut herfra alene. Og når man kommer hjemmefra på jobb, så ringer man når man er fremme og sier: «Nå er jeg kommet», og så går vi andre ut og henter.

Kvalitet på faglig innhold

Barnevernsledere uttrykker også at de ulike forholdene henger tett sammen, slik at forsvarlige tjenester er avhengig av at internkontrollen fungerer, at avvik rapporteres, at kvalitetssystemene er gode, at kompetansen er høy og at arbeidskulturen er god. Derfor legger man også vekt på det som blir betegnet som «den faglige delen av kvalitetssikringen», som også er ledd i internkontrollen. Dette blir ivare tatt gjennom tett veiledning av saksbehandlerne. Denne kan skje både som gruppeveiledning og individuelt. I veiledningene drøftes faglige avklaringer, samt hvordan saksbehandlerne skal velge strategi.

Overordnet også for faglige vurderinger peker barnevernslederne på betydningen av å overholde myndighetskravene.

Som eksempel på hva en faglig problemstilling kan være viser en barnevernsleder til følgende:

Hvis spørsmålet er om man skal skjære ned på samvær i en sak fra fire til tre ganger så blander jeg meg ikke i den vurderingen som leder. Men hvis fagleder har konkludert med at her kan det bli snakk om plassering, så får jeg inn jurister.

Barnevernslederne framhever betydningen av god ledelse. Et annet eksempel på dette er følgende:

Hvis saksbehandlere mener en omsorgssituasjon til et barn er veldig betenkelig blir jeg med og beslutter at her må vi få de foresatte i tale og at vi må gå inn i en undersøkelse for å vurdere omsorgssituasjonen for barnet. Og da ber vi foreldrene om å ta med advokat. For jeg vil at vi skal ha en setting der, når foreldrene skal få noe alvorlig presentert, så blir de juridiske rettighetene dokumentert. Dette er internkontroll, men det er ikke forankret i de formelle forholdene i det elektronisk kvalitetssystemet, det er mer en strategisk beslutning fra meg.

Internkontroll og medvirkning

En barnevernslider framhever at medvirkning mellom arbeidstakere og arbeidsgivere er en viktig del av internkontrollen. Derfor er det satt i gang et medvirkningssamarbeid med de tillitsvalgte med jevnlig møter. Dessuten har man etablert en vernetjeneste og en arbeidsmiljøgruppe.

Barnevernslideren reflekterer rundt dette:

Dette var ikke på plass da jeg kom, og organisasjonen har lidd av det. Men det er mye bedre stilt nå. Min erfaring er jo at arbeidstaker og arbeidsgiver har felles interesse i at det skal være OK på jobb. For når du har det godt på jobb, så blir du lenger, og du yter bedre.

Internkontrollforskriften omhandler også at man skal gjøre bruk av erfaringer fra barn, foreldre og familier. Dette er barnevernslidere også opptatt av, noe som en av dem påpeker at har ført til et eget samarbeidsprosjekt med Forandringsfabrikken. Dette er et viktig samarbeid fordi det bidrar til læringsrefleksjon, sies det. Det er dermed også en viktig del av internkontrollen.

Følgende uttalelse fra en barnevernslider illustrerer:

For noen år siden var vi ikke så opptatt av akkurat den typen medvirkning, de var heller ikke på banen da. Da hørte vi kanskje mer fra «Rettferd for taperne», og det var en mer blandet erfaring. Men det samarbeidet med Forandringsfabrikken er veldig bra. Jeg tar av meg hatten for det. Det er så bra for oss å få den stemmen tilbake: å få høre hvordan de oppfatter oss: å få den påminnelsen om at det er dem, altså barna, vi har hovedansvaret for. Ikke foreldrene.

En faktor som ifølge disse redegjørelsene er gunstig for å sikre at det gjøres bruk av brukernes erfaringer, slik internkontrollforskriften sier, er altså at det finnes en god brukerorganisasjon som presser på.

Kontroll og tillit

Barnevernsliderne understreker at det er jevnt fokus på internkontroll i tjenestene. Samtidig sies det at saksbehandlere muligens kan oppleve at begrepet internkontroll kan ha litt for stor vekt på kontrollaspektet, i motsetning til tillit.

Barnevernslidere sier at de oppfatter at det er «*litt blandet om det brukes positivt eller negativt*».

Samtidig poengteres at det er viktig å ha gode rutiner for å ha et forsvarlig barnevern, og at det er et «*lederansvar at når vi sender ut noen, at vi da vet hva vi gjør og hva vi står for*».

Det påpekes også at det er viktig å ha gode rammer slik at man kan være to i undersøkelsessaker. Det er imidlertid ikke alltid mulig. Da er det særskilt viktig å ha noen å drøfte sakene med, og her spiller leder og veiledning en viktig rolle.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

Intervjuene med ledere i denne kategorien peker langt på vei på de samme vurderinger knyttet til etablering av formelle systemer for internkontroll, og at disse skal følges. Internkontroll er høyt prioritert, sies det, og særlig har det vært det de siste årene. Barnevernslederes ansvar framheves, både med hensyn til oppfølging og kontroll, og med hensyn til det man gjennomgående peker på som god ledelse.

Formelle systemer

Det er en tendens i svarene at internkontroll handler om kvalitetsjobbing og HMS-jobbing. Svarene peker på at internkontroll innebærer at man skal påse at de formelle systemene og rutineene de tilrettelegger for skal følges, enten det dreier seg om elektroniske systemer eller om såkalte rutinepermer man kan slå opp i. Internkontroll er beskrevet i rutineene – hvor det ligger en kontroll når det gjelder antall meldinger, hva som gjøres med dem, endringer som bør gjøres etc.

Det sies også at jevnlig møter på ledernivå er viktig for å ha en oversikt over hva som skjer i tjenesten, og at dette også er en form for internkontroll.

Det poengteres at det er barnevernslleder som skal gi innhold til å fylle kriteriene for et godt barnevernsarbeid. Det påpekes at barnevernsledere har et viktig ansvar i å påse at rutineene følges, og at alle krav som skal sikre et godt og forsvarlig barnevern blir etterlevd. Leder skal også passe på at avvikrutiner og regler for varsling av avvik blir fulgt, og at hvis man er i tvil om noe så skal man melde, enten det er kvalitetsavvik eller HMS-saker.

Saker kommer til de øverste nivåene i linja hvis det er alvorlige avvik, eller ved at folk nedover i systemet ikke har greid å lukke dem.

Opplæring

I intervjuene på dette nivået kommer det frem at internkontroll tas alvorlig, og det vises til at man har opplæring i internkontroll både om datasystemer, rutinepermer, og om hva som er tjenesteavvik og hva som er HMS. Det poengteres at det er viktig at internkontroll og avvik settes på dagsorden av barnevernslledelsen.

Det framholdes for eksempel at

Alle lederne er kurset i dette, og skal sikre at ansatte bruker det. Hele tiden er det under evaluering for hvordan vi kan gjøre ting bedre. Vi har et system for medarbeidersamtaler, og da er internkontroll en del av dette. Problemer i barnevernet har høy oppmerksomhet både politisk og administrativt. Betydningen av å skriftlig rapporteringer med hensyn til avvik understrekes hele tiden.

Kort oppsummering

I likhet med begrepet «forsvarlighet», er også begrepet «internkontroll» et begrep som ikke er særlig aktivt i bruk blant saksbehandlere. Saksbehandlere understreker at man i praksis gjør det som kreves i lov og forskrift, men uten å benytte lovens begreper. Ofte benytter man andre begreper om det samme. Saksbehandlere framhever lederes ansvar for å ivareta forhold knyttet til internkontroll, dels fordi det står i internkontrollforskriften og dels fordi begrepet i stor grad assosieres med styring og ledelse.

Barnevernslederne sier at internkontroll omhandler flere forhold, herunder både formelle systemer og faglige forhold. Også medvirkning er en del av internkontrollen, slik barnevernsledere omtaler det. De formelle systemene er nedfelt enten elektronisk eller i egne permer hvor rutiner er beskrevet. Barnevernsledere gir uttrykk for at det er deres ansvar å sikre at internkontrollen fungerer. Dette sammenfaller med vurderinger og synspunkter som er uttalt på de øverste ledernivåene.

7 Avvik og forebygging av svikt

Avvik og forebygging av svikt – slik saksbehandlere omtaler det

Saksbehandlerne beskriver begrepet «avvik» som et forhold de hovedsakelig forbinder med Helse-, Miljø- og Sikkerhets (HMS)-spørsmål. Dette viser seg i intervjumaterialet ved at typiske HMS-temaer som vold og trusler mot ansatte er sentrale i saksbehandlerne redegjørelser for når og hvordan de melder avvik. Begrepet «avvik» beskrives ellers som litt perifert i saksbehandlerne daglige arbeid:

Hvis vi går inn i kvalitetssystemet, så kalles noe for et avvik. Men vi bruker ikke det ordet ellers, om det vi melder ifra om muntlig.

Sitatet illustrerer en vanlig beskrivelse blant saksbehandlerne, nemlig at mangel på skriftlige avviksmeldinger er utbredt, men at det ikke oppfattes som et uttrykk for manglende åpenhet om svikt. Som hovedregel rapporterer saksbehandlerne tvert imot at de snakker åpent med hverandre og med nærmeste leder om ting som svikter i arbeidet. Men de bruker ikke ordet «avvik» om dette i dagligtale, og melder sjelden skriftlig ifra om mangler og svikt i fagutøvelsen. Noen forteller at de har fått inntrykk av at den lave tilbøyeligheten deres til å melde skriftlige avvik blir sett på som et problem i kommuneorganisasjonen:

Vi har fått mer og mer fokus på det her i det siste. For ingen melder avvik her, verken HMS- eller fagavvik. Vi har lagt dette inn som et punkt på fagmøtene nå, for å ha mer fokus på det, siden vi ikke melder.

I de tilfellene der det faktisk meldes avvik om fagutøvelsen, gjelder meldingene gjerne brudd på frister for undersøkelser og evalueringer. En forklaring på den lave tilbøyeligheten til å melde skriftlige avvik om annen faglig problematikk, er at man synes at det i denne typen arbeid med mennesker er vanskelig å se klart hva som kan og ikke kan regnes som «avvik»:

Det med «avvik» blir litt diffust og vanskelig å måle. Det er mange ting som er vanskelig i denne jobben, vi jobber jo med mennesker.

En annen forklaring er at det fra et saksbehandlerståsted ofte fremstår som mer fornuftig tidsbruk å sørge for å få gjort en ugjort jobb, enn å skrive en avviksmelding om at jobben er ugjort. Videre forteller noen at ordet «avvik» gir assosiasjoner til individuell utilstrekkelighet. Som saksbehandler ønsker man ikke at det skal spre seg et rykte på høyere nivå i kommuneorganisasjonen om at man er en individuell ansatt som ikke strekker til. Dermed vegrer man seg for å melde:

Så da tar man det kanskje personlig når det blir avvik. Man vil jo helst ikke vise noen der oppe at her er det noe som ikke er som det skal.

Noen sier det er lettere å melde muntlig ifra til barnevernsleder fordi vedkommende ofte kjenner barnevernstjenestens arbeid fra innsiden på en annen måte enn ledere høyere opp i systemet:

En ting er barnevernsleder, hun vet jo hva vi står i. Men en annen ting er de over der igjen, som ikke vet.

Det er likevel et vanlig synspunkt at det er uheldig at saksbehandlerne melder så få avvik. Dette begrunnes med et inntrykk av at om flere hadde meldt mer ifra, så kunne det hatt positive konsekvenser for barnevernstjenestens rammebetingelser. Ved at meldinger kunne bidra til å skape forståelse for de problemene barnevernstjenesten står i, kunne det for eksempel ha hendt at tjenesten ville bli tilført flere ressurser:

(...) det er viktig å rapportere oppover om hva vi står i. Jeg tror ikke mannen i gata forstår. Men det er en terskel å gå over, det å innrømme at «Nå har jeg ikke gjort en god nok jobb». Det er en terskel vi skal over.

Sitatet uttrykker en erkjennelse av at det kunne hatt positive følger å melde skriftlige fagavvik i større grad enn i dag blandet med et håp eller en forventning om at tilbøyeligheten til å melde ifra vil øke i fremtiden.

Avvik og forebygging av svikt – slik ledere omtaler det

Barnevernsledere

Også barnevernsledernes redegjørelser tyder på at begrepet «avvik» assosieres mye med HMS-spørsmål. Lederne forteller i denne forbindelse om ulike, navngitte elektroniske kvalitetssystemer som kommunen har skaffet seg og der avviksregistrering skal finne sted. De oppgir også at det sjelden blir meldt avvik om spørsmål som handler om fagutøvelsen i barnevernstjenesten. I de tilfellene det blir meldt slike avvik, handler det gjerne om fristbrudd.

Også på barnevernsledernivå synes det å være en ganske lav bevissthet om betydningen av å melde skriftlige avvik om faglig svikt. Et eksempel illustrerer dette:

Vi hadde nettopp en situasjon der en jente i fosterhjem ikke hadde fått sjansen til å snakke med sin saksbehandler. Vi løftet ikke det oppover via enhetsleder. Jeg ser at dette blir mer tilfeldig, det er ikke tydelig for oss at det er et avvik.

En forklaring barnevernslederne gir på hvorfor det meldes lite skriftlige avvik om faglige spørsmål, handler om kulturen i barnevernstjenesten. En sier følgende:

Jeg tror det har å gjøre med at vi strekker oss for å få det til. Om vi overskrider en frist, så forsøker vi bare å overholde den i løpet av noen få dager, og så snakker vi ikke om det ... Her (innad i barnevernstjenesten) snakker vi jo om det hvis vi for eksempel ikke får gjort noe innen fristen. Men vi bringer det ikke videre.

Det legges også vekt på at barnevernstjenesten er en kvinnedominert arbeidsplass, noe man antar gir seg utslag i normer om fleksibilitet og tilpasningsvilje fremfor i normer om å melde ifra oppover i systemet om kritikkverdige forhold. En annen forklaring som gis på den manglende tilbøyeligheten til å melde avvik, er at sosialarbeidere er sosialisert til å tåle og å forstå. Også slik profesjonssosialisering kan ifølge barnevernslederne avstedkomme normer om å velge andre tilnærminger til svikt enn det å melde ifra skriftlig på en slik måte at svikten blir gjort kjent for de høyere nivåene i kommuneorganisasjonen.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

På de kommunale ledernivåene over barnevernsledernivået beskrives ulike navngitte elektroniske systemer for avviksrapportering. I følge denne gruppa ledere er det imidlertid sjelden at man får avviksmeldinger på sitt bord som handler om barnevernstjenesten. Dette forklares dels med at man tror mye av det som ellers kunne ha blitt til avviksmeldinger om barnevernstjenesten, blir ordnet opp i muntlig, mellom ansatte og barnevernsleder. Dessuten forklares det med at avvik som er blitt «lukket» på lavere nivå, for eksempel på barnevernsledernivå, ikke skal bli og heller ikke blir sendt videre til høyere nivåer.

Også i denne gruppa ledere ser det ut til å være en tendens til å bruke begrepet «avvik» om HMS-relaterte spørsmål, som for eksempel om mangelfulle kontorfasiliteter og høyt arbeidspress. Det oppgis at man har inntrykk av at det i liten grad meldes avvik om faglig svikt i barnevernstjenesten:

Nei, det blir ikke fanget opp i avviksregistreringen. Men de fleste som er innom barnevernet, har jo også andre behandlere. Og det er jo en sikkerhetsventil i forhold til dette med feilvurderinger. Teoretisk sett vil faglig svikt i barnevernstjenesten kunne meldes i avviksrapporteringsystemet, enhver kan gjøre det. Men det skjer nok bare til en viss grad.

Sitatet over målbærer et syn om at det riktignok meldes få avvik om faglige spørsmål i barnevernstjenesten. På samme måte som på saksbehandlernivå vektlegger man også på dette ledernivået at mangelen på skriftlige avvik ikke trenger å bety at informasjon om svikt ikke kommer frem til dem som bør ha den: Det fins andre informasjonskanaler i tillegg, noe som kan føre til at viktig informasjon uansett kommer frem dit den bør.

En leder gir uttrykk for tvil om hvorvidt gjeldende praksis innebærer at de avviksmeldingene som blir sendt inn, blir systematisert og analysert med tanke på å avdekke styringssvikt. En annen sier følgende:

Når det gjelder avvik i forhold til barnevernet, så tror jeg at folk generelt sett synes det er vanskelig å melde avvik på kollegene. Jeg tror nok at avvik som knytter seg til de ansatte, vil bli brukt i samtaler med de ansatte.

I tråd med hva noen saksbehandlere har gitt uttrykk for å frykte, så kan sitatet tyde på at det faktisk kan være en tendens til at man på høyere ledernivå oppfatter avviksrapportering som en måte å kontrollere individuelle ansatte på.

Fra fylkesmannshold rapporteres et inntrykk av at selv om kommunene har et avvikssystem, så er det mye som ikke blir definert som avvik. Dette beskrives som et mulig utslag av at det ikke er definert hva det er forventet at man melder avvik om.

Kort oppsummering

Et gjennomgående funn på alle nivåene er at ordet «avvik» forbindes mest med HMS-spørsmål. I de tilfellene der avviksrapportering om fagutøvelse forekommer, er det hovedsakelig i forbindelse med fristbrudd.

På høyere ledernivå fortelles det at man sjelden får avviksmeldinger om barnevernstjenesten på sitt bord. Dette tolkes dels som et uttrykk for at få slike meldinger eksisterer. Dels tolkes det også som et uttrykk for at avvik lukkes på lavere ledernivå. Barnevernslederne tolker den lave tilbøyeligheten til å melde avvik som uttrykk for en kultur der de ansatte av ulike årsaker er innstilt på å strekke seg og tilpasse seg. Saksbehandlerne bekrefter at de sjelden melder skriftlige avvik om svikt i egen fagutøvelse. Dette forklarer de dels med at arbeidets karakter gjør det vanskelig å vurdere når noe er, eller ikke er å regne som et avvik. Dels oppleves det mer fornuftig å bruke tilgjengelig tid på å gjøre jobben fremfor å skrive et avvik. Endelig ønsker man ikke å spre informasjon om egen individuelle utilstrekkelighet til høyere nivå i organisasjonen. Manglende avviksregistrering om fagutøvelsen sam eksisterer med åpenhet i møte med nærmeste leder om forhold ved det daglige arbeidet som svikter, og som oppleves vanskelig.

8 Kompetanse

Kompetanse – slik saksbehandlere omtaler det

Saksbehandlerne nevner enkelte områder der de kunne ha ønsket seg kompetanseheving, eller der de ser svakheter i grunnutdanningene for barnevernspedagoger og sosionomer. Hver av de intervjuede nevner ulike slike områder som de er særskilt opptatt av. Forhold som trekkes fram er ønsker om kunnskap om arbeid med avdekking av seksuelle overgrep, kunnskap om tilknytning og samspill, samt kunnskap om veiledning og familierapi. Det pekes også på at man på generelt grunnlag finner det viktig, og dessuten givende, å lære og forbedre seg som yrkesutøver. Kompetanseheving oppfattes som et gode.

Men det er også et gjennomgående syn blant de som er intervjuet at når noe svikter i barnevernstjenesten, så er det sjelden manglende kompetanse som er årsaken. En årsak til svikt er i stedet at man har altfor få ansatte i forhold til oppgavene man skal utføre. En sier:

Det er dyktige folk her, og når noe svikter så handler det ikke om evner. De fleste som jobber her, har sosionom- eller barnevernsutdanning, men det er mange som ikke har så mye erfaring.

Sitatet forteller om en opplevelse av «manglende kompetanse» som en mangelfull forklaring på hvorfor svikt noen ganger forekommer i barnevernstjenestens arbeid. Dessuten bærer uttalelsen i seg en forståelse av begrepet «evner», som her fremstilles som noe kvalitativt annet enn den typen kjennskap og ferdigheter man kan utvikle som ansatt i barnevernstjenesten gjennom lang tids arbeidserfaring. Mens sitatet over indikerer et syn om at «manglende erfaring» faktisk har betydning for kvaliteten på barnevernstjenestens arbeid, tillegges ikke «manglende evner» en slik betydning. En mulig tolkning av dette sitatet er derfor at ord som «evner» forbindes med individuell dyktighet på en annen måte enn ord som «erfaring». Den motviljen saksbehandlerne har gitt uttrykk for ved å forklare svikt med kompetansemangel, kan kanskje dels være uttrykk for en motstand mot forklaringer som fremstår bebreidende og individrettet. «Erfaring» oppfattes muligens som mindre normativt ladet og individfokuset.

En annen tolkning av sitatet er at det målbærer et syn om at barnevernstjenestens arbeid er av en slik karakter at høykvalitetsarbeid krever erfaringsbasert kunnskap mer enn formell kompetanse.

Det påpekes også i intervjuene at forsvarligheten i barnevernstjenestens arbeid sikres gjennom måten man utnytter fellesskapets samlede kunnskap og ferdigheter på. Det å jobbe sammen i par, å ha veiledningsgrupper og en åpen kultur, sikrer at det daglige arbeidet baseres på et bredt tilfang av ulike vurderinger, erfaringer og kompetanser. Dette beskrives som viktige kvalitetssikringsmekanismer. Det beskrives også som kvalitetssikringsmekanismer som er i bruk i dag i ganske stor grad på de ulike arbeidsplassene.

En saksbehandler sier følgende på spørsmål om hva slags kompetanse som er viktig for å jobbe i barnevernstjenesten:

For eksempel, så er barnesamtaler veldig viktig nå: det er viktig å videreutvikle det. Pluss at vi får høre en del gjennom Barnevernsproffene om hvordan det har vært å være barn i dette systemet, om hvordan det er enkelte ting som ikke har vært nok i fokus. Så det vi trenger, er kanskje først og fremst mer erfaringsbasert kompetanse.

Sitatet forteller at den kompetansen som oppfattes som mest relevant for kvalitetssikring av barnevernstjenestens arbeid, er den man tilegner seg ved å være i nær kontakt med brukere eller tidligere brukere av barnevernets tjenester. Også sitatet under uttrykker et syn om verdien av en kritisk holdning til ideen om å løse problemer i barnevernstjenesten ved hjelp av mer kompetanse:

Jeg så en overskrift her, om at de skal starte med femårig utdanning. Og det skremmer meg litt. På en måte er jeg helt enig, men samtidig, så er det i praksis at du lærer. Jeg ville heller at man skulle ha gjort som de gjør i politiet, nemlig å være ett år ute. Vi er et lavlønnsyrke. Og mange ville nok ha valgt bort å bli barnevernspedagog med en femårig utdanning, fordi du pådrar deg masse studielån, samtidig som det er lite gevinst i den andre enden.

Også dette sitatet betoner verdien av den formen for kunnskap og ferdigheter som utvikles gjennom praksis. Det manes til forsiktighet med å forsøke å svare på kompetanseutfordringer i barnevernstjenesten gjennom forlengelse av utdanningene. Bakgrunnen er både at formell utdanning oppfattes som mindre relevant enn andre kompetanseutviklingsformer og at man ser mulige uheldige langsiktige effekter av å forlenge utdanningen.

Kompetanse – slik ledere omtaler det

Barnevernsledere

På barnevernsledernivå gir man uttrykk for at tilstrekkelig kompetanse blant de ansatte er en viktig forutsetning for forsvarlige barnevernstjenester. Samtidig kommer det også her frem et syn om at erfaring gir den viktigste kompetansen, og om at det ofte ikke er manglende kompetanse som ligger bak hvis noe svikter i barnevernstjenesten:

Man kan alltid bli bedre. Vi kunne alltid hatt mer tid, særlig for de som jobber med undersøkelse og tiltak. Jeg tenker ikke at dette nødvendigvis handler om kompetanse, som det så ofte snakkes om. Det handler mer om hvordan vi har rigga kontoret: for eksempel om at i undersøkelser, så er vi alltid to.

Her beskrives også skepsis til ideen om å ty til begrepet «kompetanse» som forklaring på at noe går henholdsvis bra eller dårlig i barnevernstjenestens arbeid. I stedet løftes betydningen av ledelse og tilstrekkelige personalressurser. På spørsmål om hvordan lederen reagerer når hun hører uttalelser om at barnevernstjenesten mangler kompetanse, svarer hun følgende:

Det er leit for alle som jobber i førstelinjetjenesten. Jeg synes de burde kartlagt det før de gikk ut og sa at vi manglet kompetanse.

Også her ser vi en uttalelse som kan tyde på at når noen i det offentlige ordskiftet forklarer svikt i barnevernstjenesten med referanse til «manglende kompetanse», så kan det lett oppfattes som sårende anklager uten rot i en kartlagt virkelighet.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

Også på de høyeste nivåene «i linja» beskrives kompetanse som sentralt for kvalitetssikring. På fylkesmannsnivå legger man særlig vekt på betydningen av at ansatte i barnevernstjenesten kan dokumentere arbeidet sitt. Man uttrykker dessuten bekymring for barnevernstjenestens saksbehandlingskompetanse. Saksbehandlingskravene til barnevernstjenesten har økt de siste årene, framholder fylkesmennene, og argumenterer med at dette burde ha ført til en tilsvarende styrking av saksbehandlingskompetansen blant de ansatte. Dette mener man fra fylkesmannshold at ikke har skjedd.

Både på fylkesmanns- og kommunalledernivå nevnes en bieffekt av det man mener er en styrking av barnevernstjenestens kompetanse de senere årene. Følgende uttalelse fra en kommunalleder er betegnende i så måte:

Det er et problem at flere og flere oppgaver blir ført over på kommunene uten at det følger penger med fra staten. Samtidig blir oppgavene mer og mer komplekse, og ofte vanskelig å løse. Det er mer kompliserte saker – kanskje fordi man har fått økt kompetansen og dermed greier å se mer.

Sitatet viser hvordan økt kompetanse kan forsterke en allerede eksisterende erfaring i kommunen av å forvalte et kapasitetsproblem, altså et misforhold mellom ressurser og oppgaver. Bedret kompetanse har satt kommunene i stand til å avdekke mer alvorlig omsorgssvikt, noe som i sin tur gjør at det erfarne ressursbehovet øker.

Men blant lederne i kommunen på disse nivåene finner vi ingen generell oppfatning om at kompetansenivået i barnevernstjenesten anses for å være problematisk lavt med tanke på forsvarlighet og kvalitet. En kommunalsjef sier at slik han ser det, er det andre former for kunnskap enn «kompetanse» som trengs for å utføre godt barnevernsarbeid:

Det som trengs i barnevernstjenesten, er livsvisdom og modenhet ... at man er i stand til å tilnærme seg en problemstilling på en god måte ut fra livserfaring. Men man må jo óg ha faglig kompetanse. Vi har også flere jurister nå, som kan ta juridiske spørsmål. For når det settes på spissen, og fylkesnemnda kommer inn og sånn, så kommer jussen inn. Men det er viktig med modenhet i barnevernstjenesten. Det blir ofte ropt på kompetanse. Og ofte er det profesjonene som roper på det. Men ofte er problemstillingene ikke så faglig kompliserte ... Alle profesjonene vil jo gjerne lære noe nytt, og så kommer det nye metoder – og så vil man på kurs for å lære noe.

Uttalelsen synes å sammenfalle med synspunkter som kommer frem også på saksbehandlernivå, nemlig at barnevernsarbeid av høy kvalitet krever lang erfaring mer enn det krever mer kursing og formell kompetanse. I denne sammenheng er det også en oppfatning om at kravene om stadig økt kompetanse er drevet frem av profesjonsinteresser mer enn av krav til kvalitet i arbeidet.

Gjennomgående beskriver de kommunale lederne et inntrykk av at kompetansen i barnevernstjenesten i deres kommune er høy og forsvarlig:

Vi synes vi er dyktige. Fra politisk hold sier de at «problemet i barnevernet er kompetansen». Men hvor har de det fra? Jeg tenker det handler om bemanning. Det er klart, noen tror jo at bare du har en utdanning som har noe med barn å gjøre, så kan du jobbe i barnevernet. Men det er omtrent som å si at jeg kan godt jobbe som helsesøster siden jeg er barnevernspedagog. Det går ikke. Men på den annen side: Når vi får høre at det er kompetanse som mangler, at det er derfor vi bryter frister, så lurer jeg på: Hva tror folk at vi gjør? Det er bemanninga som er grunnen.

Sitatet tyder på en erfaring av at i den grad barnevernstjenesten kun ansetter sosionomer og barnevernspedagoger (noe de gjør i de kommunene som inngår i foreliggende studie), så er den formelle kompetansen stort sett god nok til å sikre forsvarlige tjenester. I følge foregående sitat er det altså et uttrykk for fordommer mer enn for realiteter når noen i det offentlige ordskiftet forklarer svikt i barnevernstjenesten med kompetansemangler. En mer nærliggende forklaring på svikt settes snarere i sammenheng med at barnevernstjenesten har for få ansatte.

Kort oppsummering

Kompetanse anses som en viktig verdi blant alle vi har intervjuet. Det oppfattes også som en viktig forutsetning for høy kvalitet i barnevernstjenestens arbeid. På enkelte, avgrensede områder gir saksbehandlerne uttrykk for at de med fordel kunne fått noe kompetanseheving både med tanke på trivsel og for å gjøre en bedre jobb. Fylkesmennene etterlyser styrking av barnevernstjenestens saksbehandlingskompetanse.

Gjennomgående formidles likevel en erfaring fra kommunenes ståsted av at svikt i barnevernstjenestens arbeid sjelden bør forklares enkelt ved referanse til «manglende kompetanse». Flere gir uttrykk for at slike forklaringer kan ha blitt for lette å ty til i det offentlige ordskiftet uten å belegge dem med fakta. Fra kommunens ståsted nevnes kapasitetsproblemer som mer nærliggende forklaring på svikt. Det kommer også frem at når mange ansatte i barnevernstjenesten har begrenset arbeidserfaring, så kan dette være uheldig. Endelig legger man vekt på at veiledning og muligheter til å jobbe sammen i par kan gi – og faktisk gir - god utnytting av den kompetansen og erfaringen som finnes i tjenesten.

9 Arbeidskultur

Arbeidskultur – slik saksbehandlere omtaler det

Den gjennomgående erfaringen fra saksbehandlere er en opplevelse av å tilhøre en arbeidskultur med rom for åpenhet om det meste, inkludert om det som er vanskelig og går galt:

Det er veldig bra takhøyde her – vi kan diskutere – være enige eller uenige – man kan si det man ønsker å si. Vi bruker også hverandre – og vi er opptatt av å ta hensyn til hverandre.

Saksbehandlerne forteller om hvordan de oppmuntrer hverandre til å opptre i tråd med hva som kreves av en forsvarlig tjenesteutøving, og til å si ifra om problematiske forhold. De sier at de da gjerne melder ifra muntlig og til nærmeste leder. Hovedtendensen er en opplevelse av at det er lett å få støtte og forståelse fra nærmeste leder:

Det er en støttende og åpen kultur med lav terskel for å ta ting opp. Det er en veldig god arbeidskultur med vid kompetanse og folk i ulik alder. Og hvis man har en krevende sak, er det lav terskel for å ha med leder på et møte: så man har ryggdekning.

Det samlede inntrykket fra intervjuene med saksbehandlerne er derfor at de opplever å tilhøre en arbeidskultur som er åpen, trygg og støttende – og der barnevernsleder får muntlig informasjon om det som rører seg i tjenesten.

Arbeidskultur – slik ledere omtaler det

Barnevernsledere

Generelt beskriver også barnevernslederne erfaringer med at arbeidsmiljøet i barnevernstjenesten er preget av åpenhet og støtte. Man forteller også om hvordan det kun er barnevernsleder selv som følger med på hvordan arbeidskulturen fungerer. Ingen følger opp barnevernsleder når det gjelder dette.

Enhetsledere, kommunalråd, rådmenn, fylkesmenn

De intervjuede på disse nivåene som har hatt opplevd erfaringsgrunnlag til å uttale seg om arbeidskulturen i barnevernstjenesten, rapporterer stort sett også om et inntrykk av kulturer med stort rom for åpenhet og støtte:

Det er en kultur der alle ønsker å være gode, og der vi kan ta ting opp i veiledning. Men det kan være at det vi tar opp, blir litt for lite analysert. Det er ikke noe systematikk på det, og noen ganger blir det vi gjør, for dårlig, og det er gjerne fordi vi ikke har tid til annet. Folk her er ekstremt pliktoppfyllende i forhold til brukerne, og da kan det fort bli sånn at man får litt skylapper i forhold til det andre - som: Hva er internkontroll? Hvordan ha arbeidskontroll?

Lederne sier de jobber aktivt med arbeidskulturen, og at man opplever at resultatet blir at man opplever å ha god nok oversikt over hva som «rører seg i barnevernstjenesten».

Fra ett fylkesmannsembete rapporterer man at arbeidskultur ikke er noen sentral del av tilsynets oppgaver. Hvis det kommer mange klager på dårlig arbeidskultur i en barnevernstjeneste, kan det være at man ville se dette som et tegn på dårlig ledelse. Men dette regnes ikke som et tilsynsansvar å følge opp, men som et tema som må ordnes opp i lokalt, ved ansvarliggjøring av leder.

Kort oppsummering

Generelt var det mer utfordrende å få fylldige svar på spørsmål om arbeidskulturen i barnevernstjenesten, enn hva tilfellet var med de øvrige temaene i prosjektet. På saksbehandlernivået gir informantene relativt fylldige svar. Her beskriver man stort sett en åpen, støttende arbeidskultur med stort rom for å melde ifra om det som er vanskelig, også til nærmeste leder. Et generelt inntrykk på ledernivåene er også at arbeidskulturene blir vurdert som gode, med stor åpenhet og vilje til å rapportere om svikt.

10 Vurderinger fra Statens helsetilsyn

Statens Helsetilsyns rolle overfor den kommunale barnevernstjenesten består i å planlegge og å legge til rette for at landets fylkesmenn fører tilsyn med barnevernstjenesten. Helsetilsynet utarbeider veiledere for fylkesmennenes årlige, landsomfattende tilsyn og kurser og veileder fylkesmennene i gjennomføring av tilsyn. Spørsmål om internkontroll og forsvarlighet er sentrale i tilsynsarbeidet, og i Helsetilsynets tilrettelegging for tilsynsarbeidet.

Begreper og innhold – slik Helsetilsynet ser det

Om «forsvarlighet» sier Helsetilsynets representant at dette er et begrep det ofte er krevende å operasjonalisere. Dette erfarer man særlig sterkt i det årlige arbeidet med å utarbeide kriterier til veilederne for de landsomfattende tilsynene:

Vi strever veldig med å definere hva som er forsvarlig. Det er ikke lett å gjøre dette: Å vurdere: Blir de riktige barna undersøkt? Greier man å ta imot viktige signaler? Siden disse vurderingene er vanskelige, er det lett å henfalle til frister.

Helsetilsynets representant uttrykker her at tilsynsarbeid kan komme i skade for å fokusere for mye på sider ved barnevernstjenestens arbeid som er svært konkrete, slik som fristbrudd. Et slikt fokus på det som er konkret kan gå på bekostning av avdekking av mer graverende forhold som det ville være viktigere å rette oppmerksomheten mot, men som det ville være mer krevende å trekke sikre konklusjoner om. Helsetilsynets representant presiserer imidlertid at for noen år siden var situasjonen annerledes. Da var det mer sentralt å fokusere på fristbrudd i barnevernstjenesten.

Videre poengteres det at Helsetilsynet ikke fortolker loven når man tar stilling til hva som er og ikke er å regne som forsvarlig. I stedet følger man den fortolkningen som gis av Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir). Det opplyses det har vært noen diskusjoner om hvorvidt Bufdir's styringssignaler er å oppfatte som lovkrav:

Hvis Bufdir for eksempel skulle skrive «man bør være to i undersøkelsessaker», så ville vi følge dette. Men ellers er vår erfaring at «bør» er det vanskeligste ordet å forholde seg til. Når det står «bør», fører det ofte til at vi må spørre Bufdir: Hvordan vurderer vi da hvis.? Det er Bufdir som må fylle dette (forsvarlighetskravet) med innhold.

Helsetilsynet slår med andre ord fast at Bufdir har en nøkkelrolle i å prege Helsetilsynets arbeid med å utforme kriterier for «forsvarlig» og «uforsvarlig» barnevernspraksis. Man gir også uttrykk for at det er en mulighet for at en del sider ved barnevernstjenestens praksis i dag som staten v/Helsetilsynet og fylkesmennene kanskje burde ha behandlet som uforsvarlige, ikke blir behandlet slik likevel:

Kanskje stiller vi kravene for lavt fordi vi ikke har et kunnskapsgrunnlag til noe annet (...) I helsetjenesten har de større innslag av forskningsbaserte svar på ting.

Sitatet formidler en fornemmelse av at man mangler et autoritativt kunnskapsgrunnlag som kan gi støtte til konklusjoner om at visse former for barnevernspraksis er «uforsvarlige». Det synes også å formidle et syn om at for brukere av barnevernstjenester, så kan forsvarligheten i tjenestene og rettsikkerheten være truet i større grad enn for brukere av helsetjenester. Årsaken er mangel på et autoritativt kunnskapsgrunnlag når det gjelder barnevernstjenester.

Ellers er god ledelse et nøkkeltema i Helsetilsynets redegjørelse for hva som fremmer forsvarlige barnevernstjenester. Fra Helsetilsynets side betoner man at det ikke er noe mål i seg selv at begrepene

«forsvarlighet», «internkontroll» og «avvik» brukes på alle nivåer i den kommunale barnevernstjenesten. Det oppgis at Helsetilsynet selv sjelden bruker begrepet «avvik», i stedet snakker man gjerne om «lovbrudd». Selv om begrepet «forsvarlighet», ifølge Helsetilsynets representant, kanskje er det viktigste av disse begrepene, og selv om det understrekes at begrepet «forsvarlighet» bør være kjent fra barnevernsledernivå og oppover i kommuneorganisasjonen, trenger ikke saksbehandlerne bruke denne terminologien:

Det er et problem hvis vi gjør dette om til terminologi- og formaltenkning. Det viktige er innholdet. Vi ser etter styringen, men ikke etter om de i kommunene bruker begrepet «internkontroll». At vi ser etter styring betyr at vi ser etter om lederne spør seg: Vet jeg hva som er kompetansen til de ansatte? Vet jeg om sakene er godt nok dokumentert? Vet jeg om de ansatte skriver evalueringer?

Styring fra den kommunale ledelsens side er ifølge Helsetilsynet altså en viktig forutsetning for forsvarlige barnevernstjenester.

Jeg har veldig stor tro på ledelse. Og god ledelse innebærer et visst element av kontroll. Byråkrater er vant med at noen leser hvert ord som skrives. Og det lærer man av. Når man har gode ledere, som gir tilbakemelding - så er ikke den kontrollen noe overgrep. Kontrollordet er et ubehagelig ord for sosialarbeidere og mange andre. Men ledere som ikke er opptatt av kontroll i arbeidet, er mer opptatt av sine ansatte enn av brukerne. Hvis man som leder over tid lukker øynene for at noe ikke fungerer, så er det ikke ansatte dette går utover, men brukerne.

I tråd med dette fokuset på styring, kontroll og ledelse gir Helsetilsynets representant også uttrykk for at rådmannen i en kommune alltid bør være kjent med hvor det svikter i barnevernstjenesten. Dessuten understrekes det at barnevernsleder har en nøkkelrolle i å sikre forsvarlige kommunale barnevernstjenester. En svært sentral, men også forsømt oppgave, er det å kommunisere oppover i systemet hva som er problemet for barna og barnevernstjenesten i en kommune:

Det er forbløffende at barnevernet sliter sånn med å summere opp hva som er problemet for barna i kommunen. De snakker enten ofte enten om at de har utslitte medarbeidere eller om fristbrudd. Og Helsetilsynet blir beskyldt for bare å være byråkratisk. Men barnevernet må lære seg å presentere det de erfarer som kunnskap, og å bringe det oppover. Det er lett å bli tatt for sutring ellers. De som har tatt grep om dette når lettere frem enn de stedene der det bare er snakk om sykefravær og utslitte medarbeidere. Jo bedre man er til å forklare hvilke konsekvenser noe har for barn, desto bedre er det. Det kan bety at man for eksempel sier at det fins forskning som sier noe om at hvis vi forsømmer så og så mange barn, så har det som konsekvens at kommunen vil få tre erstatningssaker, så og så mange som ikke vil komme i jobb osv.

Også her ser vi altså at et autorativt kunnskapsgrunnlag blir oppfattet som en viktig forutsetning for forsvarlige barnevernstjenester. Her er det imidlertid snakk om barnevernstjenestens evne til å bruke slik kunnskap på en effektiv måte, i betydningen at man evner å oversette erfaringer fra arbeidet til økonomisk relevante opplysninger for kommunen. På spørsmål om hvorvidt barnevernstjenesten i økonomisk pressede kommuner kunne ha godt av mer kontroll, i betydningen et mer inngripende statlig tilsyn, svarer Helsetilsynets representant:

Det er ingen som går til valg på mer ressurser til fylkesmennene. Og det kan være grunn til å være tilbakeholden med å bygge ut tilsynsmyndighetene. Det mener jeg delvis på grunn av ressurser. Men også fordi at det viktigste redskapet vi har, er flinke ansatte i barnevernet.

Sitatet tyder på et syn om at det er lite realistisk, og heller ikke ønskelig, å forvente at forsvarligheten i den kommunale barnevernstjenesten skal styrkes gjennom en styrking av det statlige tilsynet.

11 Konklusjoner og oppsummering

Sentrale begreper knyttet til barnevernets arbeid og plikter er i søkelyset i denne rapporten. Søkelyset er rettet mot forståelser av sentrale begreper og myndighetskrav barnevernet må forholde seg til.

Dette kapitlet trekker linjene tilbake til de tre hovedproblemstillingene som ble reist innledningsvis, og gir noen oppsummerende konklusjoner.

Forsvarlighetsforståelser

Kravet om at barnevernet skal yte forsvarlige tjenester ble understreket og tydeliggjort med lovendringen fra 2014. Et lovfestet forsvarlighetskrav er ment å gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne, og skal styrke tilsynsmyndighetens muligheter til å kontrollere forsvarligheten av tjenesten.

Med henvisning til dette reiste den første problemstillingen spørsmål om hva sentrale aktører i barnevernstjenesten forstår med forsvarlige barnevernstjenester og hvordan kan man oppnå forsvarlige tjenester.

Begrepet «forsvarlighet» oppfattes av samtlige informanter gjennom hele tiltakskjeden å ha et innhold knyttet til myndighetskrav og til det lovlige grunnlaget en barnevernstjeneste må forholde seg til. Det viser til en rettslig standard som alle som jobber under barnevernsloven må forholde seg til.

Resultatene viser relativt tydelige skillelinjer blant informantene når det gjelder bruk av begrepet. Begrepet forsvarlighet er ikke et levende begrep på saksbehandlernivå. Saksbehandlerne kjenner til begrepet, og hva det inneholder, at det er innlemmet i loven fra 2014, og hvilke krav og forventninger som påligger tjenesten for at den skal være forsvarlig. Likevel brukes ikke begrepet. Andre begreper anvendes isteden, eksempelvis «barnets beste» og hva som er «godt nok». Samtidig presiseres det fra saksbehandlernivået at man gjør det som skal til i praksis for å yte gode nok tjenester. Hvis man prøver å sikre barnets beste og yte gode nok tjenester, så sies dette å være forsvarlig. Dette må kunne forståes i tråd med hva Molven (2015, s. 229) presiserer, nemlig at kjernen i forsvarlighet er den faglig gode handlingen. Det er dette som særlig vektlegges på saksbehandlernivå.

På barnevernsledernivå finner det sted en viss endring i begrepsbruken, og dette kan registreres på den måten at barnevernslederne er kjent med at saksbehandlerne i liten grad benytter begrepet forsvarlighet, men de er også kjent med at begrepet er aktivt og i bruk på nivåene over seg i tiltakskjeden. Barnevernslederne bruker begrepet når de kommuniserer oppover til sine ledere, men i mindre grad når de kommuniserer nedover til sine ansatte. De understreker at forsvarlige tjenester er et myndighetskrav, og det framholdes at praksis er den samme uavhengig av hvilket begrep som anvendes, fordi alle er opptatt av å yte best mulig tjenester og ivareta barns beste.

På nivåene over barnevernsledere finner det sted en ytterligere endring i begrepsbruken. På de administrative styringsnivåene er begrepet forsvarlighet et levende begrep som benyttes av alle. Begrunnelser for dette er at det gir uttrykk for myndighetskrav og plikter som er hjemlet i loven. Videre beskrives begrepet som et godt styringsbegrep som også er hjemlet i annen lovgivning på andre helsesrelaterte områder.

Organisering og praktisering av internkontrollarbeidet

Forutsetningene om at barnevernet skal ha systemer for internkontroll skal bidra til å øke sikkerheten for at tjenestene bidrar til måloppnåelse for tjenesten og kvalitetssikring, i første og siste instans til

barnet beste. Systematiske tiltak som skal sikre at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barnevernstjenester er vesentlige i arbeidet med internkontroll (Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven, 2005).

Med referanse til dette ble spørsmålet i den andre hovedproblemstillingen reist om hvordan barnevernstjenesten har organisert internkontrollarbeidet, samt hvordan det praktiseres. Fokus er også på hvordan det sikres at interkontrollforskriften overholdes. Internkontroll og behandling av avvik henger nært sammen, og behandles også her. Dessuten reises spørsmålet om hvordan det sikres at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.

Det framkommer gjennom analysene at informantene, særlig fra saksbehandlernivå, mener det er glidende overganger mellom begreper som internkontroll, avvik, forsvarlighet, kvalitet og kvalitetssikring, og begrepene oppfattes å omhandle flere sider av samme sak. Det sies at man «har begrepene under huden», og at innholdet i dem er kjent.

Begrepene kvalitetssikring og internkontroll oppfattes også som nært beslektede i den forstand at internkontrollen er en del av kvalitetssikringen, og slik sett er de to sider av samme sak. Men heller ikke begrepet «internkontroll» synes å være et begrep som brukes aktivt på saksbehandlernivå.

Resultatene fra analysen viser også at selv om saksbehandlere ikke har et «aktivt» forhold til begrepene, er man likevel i praksis opptatt av forhold som har med alt dette å gjøre. Igjen pekes det på betydningen av å gjøre en god jobb, og å sikre barnas beste.

Barnevernsledere har et aktivt forhold til begreper som internkontroll, avvik, rapportering, kvalitet og kvalitetssikring. Hvorvidt begrepene anvendes, avhenger et stykke på vei av om barnevernslederne kommuniserer oppover eller nedover i linja. Når det kommuniseres oppover anvendes begrepene, når det kommuniseres nedover anvendes de ikke nødvendigvis, men de erstattes av andre begrep som omhandler de samme forholdene. Barnevernslederne gir uttrykk for at ulike forhold henger tett sammen, slik at avviksrapportering sees i sammenheng med kvalitetssikring. Avviksmeldinger skal være et hjelpemiddel til å synliggjøre forhold som bør endres eller bedre. Dette har igjen sammenheng med å sikre kvalitet i tjenesten.

Det framholdes at intensjonen fra barnevernsledernes side er at saksbehandlere skal melde avvik, og at dette bør skje skriftlig. Likevel meldes ofte avvik muntlig. Imidlertid gjøres det et skille på småproblemer som kan løses uten store grep, og vedvarende misnøye og problemer av mer alvorlig karakter. Det er lettere å løse småproblemene uten å lage sak av det, noe som begrunnes med at man forsøker å løse alle problemer på lavest mulig nivå. Dermed kan det virke uhensiktsmessig med skriftlig rapportering. Det er annerledes med større problemer. De blir gjerne meldt som avvik, og det oppfordres til, og forventes at dette skal gjøres.

Barnevernslederne peker også på betydningen av dokumentasjonskrav. Det er viktig at alle forhold vedrørende de ulike sakene er dokumentert, både som ledd i kvalitetssikring, men også som ledd i å kunne møte eventuell framtidig kritikk og klager.

Når det gjelder måter å sikre kvalitet på, finnes det registreringssystemer for dette som alle ansatte forventes å benytte. Det vises til elektroniske systemer og «permer hvor alt av relevans står skrevet». Innholdet i permene handler mye om saksbehandling og om rutiner for å gjennomføre undersøkelser, hvordan gå frem når noe er akutt eller hvis noe skal til nemnda. Barnevernslederne peker på at internkontroll kontinuerlig står på agendaen, og at de systemene man har etablert gjennomgår jevnlig for å sikre at alle krav blir tilfredsstillt. Slik gjennomgang skal føre til bevisstgjøring, og til at alle er

oppdatert. Barnevernsledere gir uttrykk for at når alle gjør alt, så bidra det til et oppegående barnevern, og at man sikrer kvaliteten på det arbeidet som utføres.

Kvalitetssikring ivaretas også gjennom veiledning, enten individuelt eller i grupper, eller som tilbud om ulike typer kurs eller fagdager. Møter og kontakt med Barnevernproffene og Forandringsfabrikken pekes også på som viktig fordi de deler kunnskap og egen erfaring med de ansatte i barnevernet. Dette bidra til kvalitetsutvikling fordi brukererfaringer tilfører viktig kunnskap.

På nivåene over barnevernsledere vises det til formelle ordninger som er etablert for å sikre kvalitet. Også her pekes det på både elektroniske systemer eller de såkalte kvalitetspermene. Avviksrapportering framholdes som viktig, og det understrekes at alle avvik skal rapporteres skriftlig. Likevel er det diskusjon om hvor grensen går når det gjelder hva som eventuelt kan rapporteres muntlig og når noe bør meldes skriftlig.

Det er enighet om at veiledning er en nøkkelfaktor for å sikre kvalitet og kunnskapsoverføring. Det pekes på at dette er en mulighet de ansatte har til å lære av hverandre, snakke om utfordringer, samt overføre kompetanse.

Nærheten mellom kvalitetssikring og internkontroll pekes også på i intervjuene med denne gruppen. Avviksbegrepet anvendes gjerne i forbindelse med kvalitetssikring, selv om også andre begreper som betegner vanskelige situasjoner også er sentrale. For eksempel kan man snakke om «omsorgssvikt», og «risikofaktorer» eller «beskyttelsesfaktorer». Det pekes også på at begrepet «foreldrekompetanse» kan brukes når kvalitetssikring er tema.

Man oppnår god kvalitet gjennom kvalitetsjobbing og HMS-jobbing, sies det. I den sammenheng er det viktig med gode rutiner for internkontroll og avviksregistrering. Det framholdes også at nærmeste leder skal påse at avvik «lukkes» etter en viss periode. Gjennomgående synes det å være slik at klager lukkes «på lavest mulig nivå», og at de sjelden kommer høyere opp i systemet. Det påpekes at dette kan skyldes flere ting, blant annet gode rutiner, men også at man er flinke til å ha debriefing på saksbehandlernivå, og at problemer gjerne løses internt i samråd med leder, samt i veiledninger. Barnevernet framholdes å være en lærende institusjon, noe som også bidrar til å sikre kvalitet.

Et gjennomgående funn at på alle nivåene er at ordet «avvik» forbindes mest med HMS-spørsmål. I de tilfellene der avviksrapportering om fagutøvelse forekommer, er det hovedsakelig i forbindelse med fristbrudd.

Forbedringsarbeid og forebygging av svikt

Internkontrollarbeidet skal forebygge svikt og uheldige konsekvenser og bidra til læring. Samtidig er arbeidsbetingelsene sentrale for hvordan den enkelte kan benytte sin kompetanse. Utfordringene i barnevernet handler også om rammebetingelsene for arbeidet, og om arbeidskulturen som er på de aktuelle tjenestestedene.

Den tredje hovedproblemstillingen reiser spørsmålet om hvordan arbeidskulturen i barnevernstjenesten fungerer når det gjelder å forebygge og lære av svikt og uheldige hendelser.

På saksbehandlernivå beskrives begrepet «avvik» som et forhold de hovedsakelig forbinder med Helse- Miljø- og Sikkerhets (HMS)-spørsmål. Sykemeldinger kan være en indikator på at presset er for høyt, eller at arbeidsforholdene er for vanskelige av ulike grunner. Hvis mange er sykemeldt over tid er det tegn på avvik, og dette rapporteres oppover. Svikt forbindes også gjerne med fristbrudd, og dette skrives det også avviksmeldinger på. Saksbehandlerne sier imidlertid at de sjelden melder skriftlige avvik om svikt i egen fagutøvelse. Dette forklarer de dels med at arbeidets karakter gjør det vanskelig

å vurdere når noe er, eller ikke er å regne som et avvik. Dels oppleves det mer fornuftig å bruke tilgjengelig tid på å gjøre jobben fremfor å skrive et avvik.

En god arbeidskultur preget av støttende kollegium og jevnlig veiledning er forhold som trekkes fram som kan motvirke denne typen svikt. Det fortelles at man arbeider jevnlig med å sikre en god arbeidskultur. Dette kan også være lederavhengig på den måten av leder bør ha sterkt fokus på å sikre så gode forhold for de ansatte som mulig. Også her blir det påpekt at ting henger sammen: hvis arbeidskulturen er god så bidrar det til at man gjør en god jobb, som igjen bidrar til at man forsøker å tilby forsvarlige tjenester.

Barnevernslederne tolker den lave tilbøyeligheten til å melde avvik som uttrykk for en kultur der de ansatte av ulike årsaker er innstilt på å strekke seg og tilpasse seg. Endelig ønsker man ikke å spre informasjon om egen individuelle tilstrekkelighet til høyere nivå i organisasjonen.

Barnevernslederne er bevisst betydningen av en god arbeidskultur, og intervjuene peker på at de arbeider kontinuerlig med å sikre dette. Likevel er det av og tid slik at svikt oppstår, ofte knyttet til fristbrudd, som igjen kan ha sammenheng med for liten kapasitet og for mange store og kompliserte saker. Trange budsjetter og for få ansatte pekes på som forklaringer på fristbrudd.

På høyere ledernivå fortelles det at man sjelden får avviksmeldinger om barnevernstjenesten på sitt bord. Dette tolkes dels som et uttrykk for at få slike meldinger eksisterer. Dels tolkes det også som et uttrykk for at avvik lukkes på lavere ledernivå.

Kompetanse anses som en viktig verdi blant alle vi har intervjuet. Det oppfattes også som en viktig forutsetning for høy kvalitet i barnevernstjenestens arbeid. Gjennomgående formidles likevel en erfaring på alle nivå i kommunene av at svikt i barnevernstjenestens arbeid sjelden bør forklares enkelt ved referanse til «manglende kompetanse». Kapasitetsproblemer og ansatte med kort arbeidserfaring nevnes som mer nærliggende forklaringer på svikt.

Avrundning

Analysene som er gjennomført i dette arbeidet peker på at de sentrale begrepene dette prosjektet sentrerer rundt oppfattes og brukes ulikt avhengig av hvor i tiltakskjeden man er. Jo nærmere praksisfeltet man er, desto mer er man i praksis opptatt av å yte gode tjenester til barnas beste – og i mindre grad opptatt av hvilke begreper som beskriver denne aktiviteten. Jo lenger unna praksisfeltet man er, desto mer er man opptatt av å benytte styringsbegrepene som gir uttrykk for myndighetskravene. Barnevernslederne synes å ha en viktig sammenbindende funksjon i tiltakskjeden ettersom de kommuniserer både oppover og nedover i linja. Deres ansvar for å sikre at det ytes forsvarlige tjenester understrekes på alle nivåer.

Denne undersøkelsen gir imidlertid ikke grunnlag for å si at de resultatene som er presentert gjelder for barnevernet i Norge. Den viser kun til noen mønstre som framkommer, basert på intervjuer av et mindre antall informanter. Resultatene er imidlertid tydelige for det utvalget som er benyttet her. Den kvantitative undersøkelsen som følger i forlengelsen, vil bygge videre på dette, og vil sikte mot å gi svar på om tilsvarende resultater gjelder for barnevernet i Norge. Hvilken betydning dette i så fall vil ha, vil derfor være gjenstand for drøfting først når den undersøkelsen foreligger.

Referanser

- Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). *Internkontroll i barnevernstjenesten i kommunene - en veileder*. Oslo Barne- og likestillingsdepartementet.
- Barnevernsloven. (1992). *Lov om barnevernstjenester*.
- Barnevernpanelet. (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Oslo: Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.
- Deilkas, E. T. & Hofoss, D. (2008). Psychometric properties of the Norwegian version of the Safety Attitudes Questionnaire (SAQ), Generic version (Short Form 2006). *BMC Health Serv Res*, 8, 191. doi:10.1186/1472-6963-8-191
- Deilkås, E. & Hofoss, D. (2010). Patient safety culture lives in departments and wards: multilevel partitioning of variance in patient safety culture. *BMC health services research*, 10(1), 1.
- Deloitte. (2012). *Barnevern i småkommuner. Status og utfordringer (KS FOU)*. Oslo: Deloitte.
- Forskrift om internkontroll etter barnevernsloven. (2005). *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester*.
- Helmreich, R. L. & Merritt, A. C. (1998). *Culture at work in aviation and medicine: national, organizational, and professional influences*. Aldershot: Ashgate.
- Helsetilsynet. (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering (Rapport fra Helsetilsynet 2/2012)*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2014). *Tilsynsmelding 2014*. Oslo: Helsetilsynet.
- Henningsen, M. & Kornstad, T. (2010). *Kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid (Rapporter 4/2010)*. Oslo Statistisk sentralbyrå.
- Johansen, I. (2014). *Turnover i det kommunale barnevernet (Rapport 18/2014)*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Kristofersen, L. & Slettebø, T. (1992). Hvert postnummer sitt barnevern? *Samfunnsspeilet*, (nr. 3).
- Lane, D. C., Munro, E. & Husemann, E. (2016). Blending systems thinking approaches for organizational analysis: Reviewing child protection in England. *European Journal of Operational Research*, 251(2), 613-623.
- Lauritzen, C. & Aas, B. (2015). Veiledning for nyansatte i barnevernet. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 91(04), 268-281.
- Malterud, K. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring (2. utg. utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molven, O. (2015). *Helse og jus (8. utg. utg.)*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- NOU 2009:08. *Kompetanseutvikling i barnevernet – Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning* Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Oterholm, I. (2008). Barnevernstjenestens arbeid med ettervern. I E. Bakketeig, & E. Backe-Hansen (Red.), *Forskningkunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Prop. 106 L (2012-2013). *Prop. 106 L Endringer i barnevernsloven* Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Riksrevisjonen. (2012). *Dokument 3:15 (2011-2012). Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Oslo: Riksrevisjonen.

Sandelowski, M. (2010). What's in a name? Qualitative description revisited. *Res Nurs Health* **1**, 77-84. doi: 10.1002/nur.20362

Senge, P. (1990). *The fifth discipline: The art and science of the learning organization*.

Sexton, J. B., Thomas, E. J. & Helmreich, R. L. (2000). Error, stress, and teamwork in medicine and aviation: cross sectional surveys. *Bmj*, *320*(7237), 745-749. Hentet fra <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC27316/pdf/745.pdf>

SSB. (2016). *Barnevern 2015*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar/2016-07-01>

Statens helsetilsyn. (2013). *Forsvarlige helse- og omsorgstjenester*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/195510/Knoff%20-%20Statens%20helsetilsyn%20-%20Forsvarlige%20helse-%20og%20omsorgstenester.pdf> 17

Sverdrup, S., T. Myrvold og L. Kristofersen, 2007. *Brukermedvirkning i psykisk helsearbeid: idealer og realiteter*. NIBR-rapport 2007:2.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Vogus, T. J., Cull, M. J., Hengelbrok, N. E., Modell, S. J. & Epstein, R. A. (2016). Assessing safety culture in child welfare: Evidence from Tennessee. *Children and Youth Services Review*, *65*, 94-103.

