



Høgskulen  
på Vestlandet

## MASTEROPPGAVE

### Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring?

En studie om Fylkesmannens tilsyn av barneverntjenesten.

### Does the child welfare service use external inspection for quality improvement?

A study on external inspection of the child welfare service.

Bettina Bødtker Nordahl

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse og velferdsleiing og utdanningsleiing  
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap  
Institutt for samfunnsvitenskap  
20.februar2019

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.

*Takk til en stor gjeng av venner og familie som har heiet på meg i denne prosessen. Til kunnskapsrike og varme medstudenter i kollokviegruppen «Masterminds» som har bidratt til at disse årene har gått som en lek. Til Kjersti Halvorsen, en veileder med kunnskap i særklasse som har utfordret og støttet meg i perfekt kombinasjon. Og til mine nærmeste, tre fantastiske gutter og en mann som tror mer på meg enn jeg selv gjør. Takk!*

## Sammendrag

Tema for denne studien er tilsyn med barnevernstjenesten. At Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernstjenesten er en ny ordning fra 2010, og vi vet lite om hvordan tilsyn i barnevernstjenesten fungerer. Kvalitet og kvalitetsutvikling er sentrale begrep for både Fylkesmannen og i barnevernstjenesten. Spørsmålene som reises i denne studien er om Fylkesmannen og barnevernet legger det samme i disse begrepene, og om tilsyn fører til kvalitetsforbedring i barnevernsvirksomheter som har hatt tilsyn. For å opparbeide kunnskap om hvordan tilsyn virker i barnevernstjenesten, er det gjennomført intervju med åtte ledere og medarbeidere i tre barnevernstjenester som har hatt systemtilsyn, og som fikk avvik ved dette tilsynet. Funnene viser at ledere og medarbeidere i de barnevernstjenestene som deltok i studien, er positive til tilsyn, at Fylkesmennene og barnevernstjenesten har delvis lik forståelse av hva kvalitet er, og at virksomhetene bruker tilsyn til kvalitetsforbedring. Tilsyn ser også ut til å gi bekreftelse på faglighet i en skjønnsbasert og inngripende tjeneste, selv om tilsynet ikke oppleves å måle det som er kjernen i virksomhetens arbeid, nemlig det kartleggende og endrende arbeidet med barn og familier. Funnene viser videre at utover lovlighetskontroll brukes tilsyn strategisk i kampen om knappe ressurser. Tilsyn oppleves samtidig som krevende, spesielt med tanke på medieomtale og barnevernstjenestens omdømme i omgivelsene. Funnene forstås ved hjelp av teori som differensierer mellom ulike kvalitetsbegrep, profesjonsteori og teori om tilsynsroller.

## Summary

The theme for this study is supervision of the child welfare service. Such supervision was introduced as a new scheme from 2010, and we know little about how the system works. Quality and quality development are central concepts both for the external inspection and the child welfare service. The questions raised in this study are whether the external inspection and the child welfare service share the same understanding of these terms, and whether supervision leads to quality improvement in the child welfare services that have been supervised. In order to gain knowledge about how supervision works in the child welfare service, interviews were conducted with eight managers and employees in three child welfare services that had had system supervision and received deviations in this supervision. The findings show that managers and employees in the child welfare services that participated in the study are positive to supervision, that the external inspection and the child welfare service

have partly similar understandings of what quality is and that the services use supervision for quality improvement. Supervision also appears to provide confirmation of professionalism in a discretionary and interventional service, although the supervision does not measure what is perceived as the core of the work, namely mapping and transformational work among children and families. The findings further show that, in addition to legality control, supervision is used strategically in the fight for scarce resources. Still, supervision is perceived as demanding, especially with regard to media coverage and the child welfare service's reputation in the surroundings. The findings are understood by means of theory that differentiates between different quality concepts, professional theory and theory of supervisory roles

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel I. Introduksjon</b> .....	7
1.1. Innledning .....	7
1.2. Kontekst for tema.....	8
1.2.1. Barneverntjenestens arbeid og hvilke områder tilsyn kontrollerer.....	8
1.2.2. Tilsyn gjennomført av Fylkesmannen .....	9
1.3. Presentasjon av problemstilling. ....	11
Problemstilling:.....	11
Forsknings spørsmål:.....	11
1.4. Kunnskapsstatus.....	11
1.5. Oppbygging av oppgaven .....	15
<b>Kapittel 2. Teoretiske perspektiv</b> .....	16
2.1. Innledning.....	16
2.2. Teori om kvalitet .....	16
2.3. Profesjonsteori .....	17
2.3.1. Organisatorisk profesjonalitet.....	21
2.4. Teori om tilsynsrollen .....	22
2.5. Oppsummering.....	25
<b>Kapittel 3. Metode</b> .....	27
3.1. Innledning.....	27
3.2. Kvalitativ metode.....	27
3.3. Forforståelse .....	28
3.4. Datainnsamling – hvem og hvordan.....	29
3.4.1. Utvalg og rekruttering av informanter.....	30
3.4.2. Gjennomføring av intervjuene .....	31
3.4.3. Transkribering.....	32
3.5. Analyse.....	32
3.6. Drøfting av validitet og reliabilitet .....	33
3.6.1. Reliabilitet.....	33
3.6.2. Validitet.....	34
3.7. Forskningsetikk .....	35
3.8. Oppsummering .....	36
<b>Kapittel 4. Presentasjon av funn</b> .....	37
4.1. Innledning.....	37

4.2. Barneverntjenestene har positive holdning til tilsyn og ser det i sammenheng med tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid.....	37
4.2.1. Tilsynets bidrag til barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid.....	37
4.2.2. Behov for kontroll brytes mot faglig integritet.....	41
4.2.3. Tilsynsmedlemmenes relasjonelle egenskaper, kompetanse og legitimitet.....	43
4.2.4. Deloppsummering.....	45
4.3. Tilsyn er mer enn bare kontroll.....	46
4.3.1. Tilsyn som lovlighetskontroll.....	46
4.3.2. Barneverntjenestens strategiske bruk av tilsyn.....	46
4.3.3. Tilsynsrapportens form oppleves som en trussel for omdømme.....	48
4.3.4. Den rådgivende funksjon er nedtonet i selve tilsynet, men av betydning etterpå.....	49
4.3.5. Deloppsummering.....	50
4.4. Samlet oppsummering av funn.....	51
<b>Kapittel 5. Drøfting.....</b>	<b>53</b>
5.1. Lik, men ulik forståelse av hva kvalitet er.....	54
5.2. Tilsyn gir bekreftelse på faglighet i en skjønnsbasert og inngripende tjeneste.....	56
5.3. Tilsynet har mer enn en lovlighetskontrollerende funksjon.....	59
5.3.1. Tilsyn som lovlighetskontroll.....	59
5.3.2. Barneverntjenestens strategiske bruk av tilsyn.....	60
5.3.3. Tilsyn som arena for omdømmehåndtering.....	62
5.3.4. Tilsyn som arena for rådgivning.....	63
5.4. Oppsummering.....	66
<b>Kapittel 6. Oppsummering og forslag til videre forskning.....</b>	<b>67</b>
6.1. Oppsummering.....	67
6.2. Forslag til videre forskning.....	68
<b>Bibliografi.....</b>	<b>70</b>

Vedlegg 1: Meldeskjema til NSD

Vedlegg 2: Vurdering fra NSD personvernombudet for forskning § 31

Vedlegg 3: Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjekt og informert samtykke

Vedlegg 4: Intervju guide

# Kapittel I. Introduksjon

## 1.1. Innledning

Hensikten med denne studien er å undersøke om, og hvordan, tre virksomheter i barneverntjenesten bruker tilsyn til kvalitetsforbedring av tjenesten. Statens helsetilsyn overtok tilsynsansvaret for barneverntjenesten i 2010 (Helsetilsynet, 2010), og det finnes lite forskning om hvordan tilsyn virker i barnevernet. Utgangspunktet for tilsynsordningen er et politisk ønske om lovlighetskontroll av offentlige tjenester, og i de senere år har kvalitetsbegrepet blitt mer framtrødende. Kvalitet er et uklar og mangetydig begrep, og i denne studien vil jeg se nærmere på hva ledere og medarbeider i barnevernet legger i betegnelsen kvalitet og kvalitetsforbedring når de beskriver sine erfaringer med tilsynsmyndighetene. Jeg vil også se på om tilsyn er noe som utfordrer den enkelte barnevernsansatte som profesjonsutøver, eller om det snarere blir opplevd som en positiv bekreftelse av den enkelte barnevernsansattes arbeid og av den enkelte barnevernsvirksomhet.

Tilsyn er en form for regulering som myndighetene bruker for å beskytte aktiviteter som verdsettes i samfunnet (Selznick, 1985, s. 363). Tradisjonelt har vi i Norge satset mindre på ansvarsutkreving gjennom etterkontroller og mer på tillitsbaserte styringsformer (Neby, S & Skogedal Linden, T, 2015, s. 8), men i løpet av de siste 20 årene har det samlede tilsynstrykket på alle virksomheter som styres gjennom offentlig politikk økt. Forklaringene som gis på dette er flere. En hovedtendens er at politikernes styringsambisjoner har blitt høyere og at styring gjennom regler og forskrifter anses som effektivt. Michael Power mente på slutten av 1990-tallet, å se at revisjoner som tidligere spilte en tilbaketrukket rolle, var i ferd med å få høyere status og spre seg til alle samfunnsområder (Power, 1997). Tilsyn og institusjoner som gjennomfører tilsyn fikk en mer prominent posisjon (Reichborn-Kjennerud, 2014), og ble både av forskere og politikere ansett som et lovende virkemiddel for å fremme helhetlig styring. Barneverntjenesten er også berørt av denne trenden. Det brukes betydelige ressurser på både statlig og kommunalt nivå i tilsynsprosessene som gjennomføres av Fylkesmennene. Norge er det landet i OECD som bruker mest offentlig midler på å føre tilsyn (Lindøe, Kringen, & Braut, 2015, s. 19). Når det gjelder helsetilsyn, som barnevernet fra 2010 ble inkludert i, er det spesielt teoretiske studier som etterlyses (Ivers, et al., 2012; Sinclutt, Muscadere, Rozmovitz, Dale, & Scales, 2015). Mangelen på empiriske studier av tilsyn i barnevernet, og den generelle mangelen på teoretiske studier av helsetilsyn, vekket min interesse for å undersøke dette nærmere.

Enkelte tilsyn med barneverntjenesten har fått mye medieomtale. Stavanger Aftenblad skrev i 2016 en omfattende reportasje med navnet «Glassjenta» om en 15 år gammel jente som var plassert på institusjon i regi av barneverntjenesten (Ergo, 2016). Reportasjen førte til tilsyn mot 14 virksomheter, og konkluderte med at 2 barneverntjenester, 2 institusjoner, Buf-etat (det statlige barnevern) og Helse Nord-Norge HF ikke hadde gitt tjenester i henhold til lovkrav. Det ble også konkludert med at Fylkesmennene hadde sviktet i gjennomføringen av de tilsynene som hadde funnet sted (Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016). Denne saken førte til offentlig debatt, politiske drøftinger i Stortinget og til at en rekke kvalitetsforbedrende tiltak ble iverksatt i tjenestene. Saken er et eksempel som illustrerer hvordan initiativ fra et enkeltindivid, oppslag i mediene og gjennomføring av tilsynet sammen resulterte i omfattende endringer og tiltak for å fremme kvalitetsforbedringer i barneverntjenesten.

## **1.2. Kontekst for tema**

### **1.2.1. Barneverntjenestens arbeid og hvilke områder tilsyn kontrollerer**

Barneverntjenestens hovedmandat 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. I tillegg skal tjenesten bidra til at barn og unge får trygge oppvekst vilkår (Barnevernsloven, 1993). En økende andel barn i Norge får hjelp fra barneverntjenesten. I 2014 fikk 53.000 barn og unge hjelp fra tjenesten. I 2017 var dette tallet økt til 55.697. Dette er nesten 4% av befolkningen i alderen 0-22 år. En hovedvekt av dem (60%) mottok hjelp i hjemmet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).

Barneverntjenesten har fokus på at barn som opplever omsorgssvikt, rus, vold, overgrep eller andre belastende omsorgsrammer som ikke gir det tilstrekkelig omsorg og støtte i sin utvikling, skal få tilpasset hjelp. Starten i en barnevernssak er en melding gitt barneverntjenesten av personer som er bekymret for barnets omsorgssituasjon (Barne-, ungdom og familiedirektoratet, 2018). Etter at barneverntjenesten har mottatt en melding, gjennomføres en undersøkelse. Det er satt en frist på tre måneder (i særskilte tilfeller seks måneder), for gjennomføring av undersøkelsen. Undersøkelsen konkluderes enten med henleggelse, forslag til hjelpetiltak eller behov for tvangsvedtak. Av hjelpetiltak er råd og veiledning for å styrke foreldreferdighetene det mest brukte (Barne-, ungdom og



familiedirektoratet, 2018). Ved en endring i 2013, ble det i lovens formålsparagraf lagt til et krav om forsvarlighet (Barnevernsloven, 1993). Det vil si at alle tjenester eller tiltak etter barnevernsloven skal være forsvarlige. Barneverntjenesten er videre pliktig til å ha internkontroll. Dette er hjemlet i Lov om barneverntjenester § 2-1, ledd. Definisjon av internkontroll framkommer av forskrift § 3 (Barnevernsloven, 1993; Forskrift om internkontroll etter barnevernloven, 2006). Formålet med internkontrollen er at avvik og uønskede hendelser skal oppdages når de skjer, og at det skal gjøres tiltak for å forbedre tjenesten slik at ikke de samme avvikene eller uønskede hendelsene skal skje igjen.

Fylkesmannen fører tilsyn med hvorvidt barneverntjenesten utfører sine oppgaver i tråd med lovkrav og forskrifter. Ved tilsyn kontrolleres det eksempelvis om barneverntjenesten gjennomfører undersøkelsene innen tre måneder, hva som er begrunnelsen for at undersøkelser utvides til 6 måneder, om det er gjennomført samtaler med barn, og om hjelpetiltak og oppfølging av fosterbarn er gjort på forsvarlig vis. Både gjennomføring, og dokumentasjon av det som er gjort, er i fokus ved et tilsyn. Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven (Statens helsetilsyn, 2018). Fylkesmannen gjennomfører med andre ord både systemtilsyn og hendelsestilsyn i forhold til barneverntjenesten. I denne studien er det systemtilsyn jeg vil se nærmere på.

### **1.2.2. Tilsyn gjennomført av Fylkesmannen**

Tilsyn er en av de eldste statlige funksjoner som finnes. I flere europeiske land er tilsyn og revisjon en praksis som går tilbake til 1300-tallet (Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa, & Wærness, 1999). Men tilsynsmyndighetenes oppgaver har endret seg over tid, og det vi mener med tilsyn i dag er et styringsverktøy som er tilpasset det demokratiske styresettet. Pollitt (1999) var en av de første som mente å se at en generelt økende interesse for tilsyn og revisjoner kan ha sammenheng med større endringer i måten offentlig sektor styres på (Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa, & Wærness, 1999). New Public Management førte fra og med 1990-tallet med seg en modernisering av offentlig sektor i Norge. Offentlig sektor skulle ikke lenger produsere flest mulig tjenester selv, men heller bruke markeder og deretter kontrollere at lover og regler for hvordan tjenestene skulle leveres ble etterfulgt. En konsekvens av dette er at det samlede reguleringstrykket på alle virksomheter som styres gjennom offentlig politikk økte i denne perioden. Noen av forklaringene på dette er et økt kontrollbehov som følge av fristilling internt i statsforvaltningen, delegering av statlige oppgaver til

kommunesektoren, lavere risikotoleranse i samfunnet og sterkere mediepress på ansvarlige myndigheter for feil og avvik (Askim, 2013, s. 11).

Statens helsetilsyn har i dag det overordnede ansvar for å føre tilsyn med barneverntjenestene (Barnevernsloven, 1993) jmf, (Ot.prp.nr.69 (2008-2009), s. 69). Hovedformålet med tilsynet er å ivareta innbyggernes rettsikkerhet (Statens helsetilsyn, 2018). Kjernen i oppdraget er den konkrete kontrollen av objektets etterlevelse av norm fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik (St.mld.nr. 17 (2002-2003), s. 22). Tilsynet er delegert til de ulike Fylkesmannsembeter som fører tilsyn med hvorvidt barneverntjenestene utfører sine oppgaver i tråd med lovkrav og forskrifter (Statens helsetilsyn, 2018). Helsetilsynet har videre som mål at kunnskap fra tilsyn og klagesaker skal være et viktig grunnlag når barneverntjenestene skal forbedre tjenestene og redusere forekomst av uønskede hendelser og gjentatte feil (Helsetilsynet, 2015).

De tre siste årene har det blitt gjennomført en rekke tilsyn i barneverntjenestene. I 2015 ble det gjennomført 37 systemrevisjoner, og funnet lovbrudd i 30 av kommunene/bydelene. Fylkesmennene behandlet i 2015 totalt 965 tilsynssaker som omhandlet barnevernloven og konkluderte med lovbrudd i til sammen 596 enkeltsaker (Statens helsetilsyn, 2016). I 2016 ble det gjennomført 21 systemtilsyn i barneverntjenestene, disse tilsynene gjaldt håndtering av innkomne meldinger. Statens helsetilsyn beskriver i sin årsrapport at det var et utbredt funn ved disse tilsynene at beslutninger og konklusjoner i meldingsarbeidet ikke var dokumentert, og at dette utfordret både forsvarlighet og rettsikkerhet i barneverntjenestene. Videre sviktet barneverntjenesten i stor grad sitt ansvar for å sende tilbakemelding til melder i ulike faser av meldingsarbeidet (Statens helsetilsyn, 2017). I 2017 var hovedfokuset til Statens helsetilsyn rettet mot det statlige barnevern, altså Barne- ungdom og familie etaten. Her ble det poengtert at mye av oppmerksomheten deres var rettet mot hvordan Barne- ungdom og familie etaten sikrer at institusjoner yter forsvarlig omsorg og behandling til barn som er plassert der. At oppmerksomheten ble rettet spesielt mot dette var en konsekvens av «Glassjenta saken». Det ble imidlertid gjennomført ti systemrevisjoner, fem stikkprøve tilsyn og annet tilsyn der dokumenter ble innhentet og gjennomgått. Det ble konkludert med lovbrudd i tolv av tilsynene (Statens helsetilsyn, 2018). Oppsummert viser dette at både systemtilsyn og tilsyn i enkeltsaker avdekker omfattende avvik i barneverntjenestene.

### 1.3. Presentasjon av problemstilling.

Jeg vil i denne studien se nærmere på om, og hvordan, barneverntjenesten bruker Fylkesmannens tilsyn til kvalitetsforbedring av tjenesten, og videre om teori som differensierer mellom ulike kvalitetsbegrep, profesjonsteori og teori om revisorroller kan være med å forklare funnene.

#### Problemstilling:

Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring?

#### Forsknings spørsmål:

- Har ansatte i barneverntjenesten og Fylkesmannen lik eller ulik forståelse av begrepet «kvalitet», og hvilke konsekvenser dette for kvalitetsutviklingsarbeidet?
- Er profesjonsforståelser i barneverntjenesten en driver eller et hinder for hvorvidt tilsyn brukes til kvalitetsutviklingsarbeid?
- Er tilsynet med barneverntjenesten bare lovlighetskontroll, eller er det også noe mer?

### 1.4. Kunnskapsstatus

Lindøe, Kringen og Braut poengterer på følgende måte at vi vet lite om offentlige tilsyn: «På bakgrunn av betydningen og omfanget av denne styringsformen og de mange faglige utfordringene den representerer, er det påfallende i hvor liten grad det foreligger systematisk og vitenskapelig basert kunnskap om regulering og tilsyn som virkemiddel for gjennomføring av offentlig politikk.» (Lindøe, Kringen, & Braut, 2015, s. 19). Videre konstaterer Hovlid, Høifødt, Smedbråten og Braut (2015) at det på tross av søk i mange internasjonale register ikke har lyktes dem å identifisere forskning som omhandler hvordan avvik, for eksempel i helsevesenet, følges opp (Hovlid, Høifødt, Smedbråten, & Braut, 2015). Det er gjennomført noen undersøkelser om virkningen av Fylkesmannens tilsyn av offentlig virksomhet i Norge, eksempelvis tilsyn rettet mot helseforetak, men det har ikke lyktes meg å finne norske undersøkelser som omhandler Fylkesmannens tilsyn av den kommunale barneverntjenesten.

Einar Hovlid m.fl. har gjennomført flere undersøkelser om virkninger av tilsyn rettet mot helsevesenet. Blant annet en undersøkelse av tilsyn knyttet til behandling av sepsisdeteksjon på sykehus for å se på hvordan slike tilsyn påvirker de involverte organisasjonene, og videre for å evaluere hvilken effekt tilsyn har på kvaliteten på behandlingen. Denne undersøkelsen omfattet 18 autonome fylkesmenn og 24 sykehus. Han argumenterer blant annet for at manglende iverksetting av forbedringstiltak etter et tilsyn som resulterte i avvik, først og

fremst er forårsaket av den aktuelle sykehusorganisasjonens mangel på kapasitet til å gjennomføre nødvendige forandring, og at det ikke kan forklares ved feil eller mangler ved selve tilsynet (Hovlid, Einar, et al., 2017). Hovlid m. fl gjennomførte også en undersøkelse i 2015 basert på avsluttede tilsyn som ble gjennomført i 18 fylkeskommunene i Norge. Denne undersøkelsen konkluderer med at betingelsen for at et tilsyn skal gi økt kvalitet i helsetjenestene virksomhetene yter til pasientene, bør avvik begrunnes i observasjoner som tydelig viser hvordan mangler i styringssystemet kan påvirke de kliniske prosessene, og videre at tilsyn bør avsluttes med dokumenterte avvikfunn som adresserer endringsforslag både i strukturelle mangler og i prosessmangler (Hovlid, Høifødt, Smedbråten, & Braut, 2015).

Aud Åsprang skrev i 2011 en masteroppgave om hvordan tilsyn påvirker helseforetakenes blodbankvirksomheter. Denne konkludert med at tilsyn som resulterte i at det ble funnet avvik, muliggjorde endringer som organisasjonen tidligere hadde hatt utfordringer med å få gjennomslag for hos ledelsen. Det gjaldt i hovedsak interne endringer av rutiner. I de situasjoner hvor det var påpekt avvik på områder hvor flere avdelinger var involvert, var det mest krevende å få til hensiktsmessig endringsarbeid. Det var varierende i hvilken grad ledelsen hadde oversikt over krav i forskrifter på fagfeltet, og om disse ble overholdt. Noen foretak hadde jobbet systematisk med forbedringsarbeid med utgangspunkt i myndighetskravene, og enkelte hadde brukt andres tilsynsrapporter som blir offentliggjort på Statens helsetilsyn sine nettsider som del av sitt forbedringsarbeid, før de selv fikk tilsynsbesøk. Videre fant Åsprang at avvik ble oppfattet som ressurskrevende å rette opp og at ikke alle helseforetak var like opptatt av å få til varige endringer, men mer opptatt av å få avsluttet tilsynet. Noen ledere beskrev at enkelte av tiltakene som ble satt i verk bar preg av brannslukning, og dette ble begrunnet med ressursmangel og manglende forankring hos ledelsen i helseforetakene. Blant medarbeiderne ble det beskrevet at tilsynsrapportene ga et gjenkjennelig og riktig bilde av virksomheten. Når det gjelder eksponering av tilsynsfunn i media, mente medarbeiderne at journalistenes framstilling var overdreven negativ, og at medieuttalelser fra tilsynsmyndigheten ikke gjorde det bedre. Noen opplevde at den negative medieoppmerksomheten i selv var grunn nok til å følge med på, og forsøke å lære av andres erfaringer ved å lese tilsynsrapporter (Åsprang, 2011).

Det er videre skrevet en masteroppgave av Helga Arianson om tilsyn med fødeinstitusjoner. Hun viser at det aktuelle tilsynet som ble studert bidro til en forbedret fødselsomsorg ved de helseforetakene tilsynet omfattet (Arianson, 2006). Arianson publiserte i 2008 en artikkel om det samme temaet med K. Elvebakk og K. Malterud. De konkluderte her med at når systemrevisjon brukes som tilsynsmetode, er det viktig at tilsynsteamet innehar høy faglig kompetanse. Videre er det vesentlig at de har gode kommunikasjonsferdigheter og opptrer hensynsfullt. De poengterte også at det er viktig at teamet fremstår med autoritet. Arianson, Elvebakk og Malterud oppsummerte med at evaluering av tilsyn ved norske fødeinstitusjoner viser at det er til dels betydelige regionale variasjoner i tilsynsobjektene erfaringer, selv om de fleste tilsynsteamene har opptrådt formålstjenlig og hensynsfullt (Arianson, Elvbakken, & Malterud, 2008).

En annen masteroppgave skrevet av Bjørg Botne og Kjell Hjelle så på om tilsyn stimulerte til systematisk forbedringsarbeid i kommunehelsetjenesten. De konkluderte med at tre forhold var vesentlige for om tilsynet bidro til forbedringsarbeid. For det første var god kommunikasjon en vesentlig betingelse, den andre betingelsen var at organisasjonen hadde kjennskap til systemrevisjonsmetodens handlingsrom, og den tredje var ledelsens involvering under tilsynet. Denne masteroppgaven konkluderte videre med at de som hadde fokus på faglig forbedring av helsetjenesten var positiv til tilsynet, men at de virksomhetene som ønsket et friere kommunalt selvstyre var mer negative. Totalt sett ble det konkludert med at tilsynet sikret økt tempo på forbedringsarbeid i kommunene (Botne & Helle, 2005).

Charlotta Schafer skrev i 2014 en masteroppgave om tilsynets strategi og praksis for å få til endring og forbedring i helsetjenesten, hvor resultatet blant annet viste at de som utøvde tilsynet tilpasset framgangsmåten sin til hva de oppfattet var mest hensiktsmessig for å kunne bidra til forbedring hos tilsynsobjektene i helsetjenesten. Tilsynsmyndighetspersonenes faglige kompetanse og troverdighet ble beskrevet som viktig for å framstå med legitim myndighet, og gode kommunikasjons kunnskaper ble beskrevet som avgjørende for å motivere tilsynsobjektet til endring (Schafer, 2014).

Marius Stub har skrevet en doktorgradsavhandling om den norske tilsynsordningen, med fokus på tilsynets regler for undersøkelser og beslag. Han så på tilsynsmyndighetens rett til å undersøke steder, gjenstander og personer, og formidlet at den stadig mer offensive tilsynsforvaltning gjør at en bør se på nytt på rettsreglene rundt denne ordningen (Stub, 2011).

Oppsummert er flere av bidragene til forskningen om virkninger av helsetilsyn gjennomført av forskere som selv er ansatt i, eller har vært ansatt i, helsetilsynsmyndighetene. Dette gjelder for eksempel for Braut, Arianson og Hovlid. Dere forskningsinteresse er rettet mot hvordan tilsyn føres og om det virker i tråd med hensiktene, men forskningsinteressen rettes også mot hvordan tilsynshåndverket kan forbedres. Det finnes generelt lite forskning om virkningene av helsetilsyn, og da spesielt på barnevernfeltet som er et relativt nytt ansvarsområde for Statens helsetilsyn. Internasjonalt mangler også evidensbasert forskning om virkningene av tilsyn. Dette synliggjøres i en evaluering gjennomført i regi av European Partnership for Supervisory Organizations in Health Services and Social Care (EPSO). Det er et europeisk tilsynssamarbeid i sosial- og helsetjenestene. Statens helsetilsyn er én av elleve deltagere i EPOS, som er et faglig nettverk som skal fremme kvaliteten på tilsynsarbeidet. Det kommer her fram at det er gjort lite forskning om virkningene av tilsyn (Public Health Supervisory Service, 2009). Mitt bidrag vil her være å gjennomføre en studie som undersøker om, og hvordan, åtte lederer og medarbeidere i tre barneverntjenester bruker tilsyn til kvalitetsforbedring av tjenestene.

## 1.5. Oppbygging av oppgaven

Oppgaven består av seks kapitler.

- Kapittel 1: I dette kapitlet gjør jeg rede for bakgrunnen for valget av problemstilling, kontekst for studien og problemstilling. Jeg gir også en oversikt over tidligere forskning på området.
- Kapittel 2: Her gjør jeg rede for teori som kan bidra til å forklare funnene som framkommer av undersøkelsen. Jeg har valgt å ha hovedfokus på begrepet kvalitet, profesjonsteori og teori om tilsynsrolle.
- Kapittel 3: I dette kapitlet gjør jeg rede for metodisk design, utforming og gjennomføring av studien. Jeg gjør rede for de valg jeg har tatt, og forsøker å begrunne dem så tydelig som mulig for å gi gjennomsiktighet når det gjelder framgangsmåtene jeg har benyttet meg av.
- Kapittel 4: I dette kapitlet presenterer jeg funn i studien.
- Kapittel 5: Aktuelle funn blir i dette kapitlet drøftet opp mot tidligere undersøkelser redegjort for i kapittel 1 og teori redegjort for i kapittel 2.
- Kapittel 6: Dette kapitlet inneholder en oppsummering av de viktigste funn, og forslag til videre forskning.

## **Kapittel 2. Teoretiske perspektiv**

### **2.1. Innledning**

Denne undersøkelsen ser på om, og hvordan, barneverntjenesten bruker det statlige tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til kvalitetsforbedring av tjenesten. Jeg vil i dette kapitlet presentere teorier som skal brukes i drøfting av funnene. Jeg har valgt teorier som belyser ulike sider ved gjennomføringen av selve tilsynet, som teori om kvalitet og tilsynsroller. Jeg har videre valgt teori som retter oppmerksomheten mot mulige vinklinger av tilsynet og spesielt den barnevernsansattes perspektiv, som profesjonsteori. Jeg avslutter de ulike delkapitler med å trekke fram noen betraktninger som kan vise teoriens relevans for undersøkelsen.

### **2.2. Teori om kvalitet**

Begrepet kvalitet brukes både administrativt av myndighetsorgan som skal fremme kvalitet i ulike virksomheter, og akademisk i litteratur som analyserer ulike aspekt ved begrepet. Kvalitet i den første betydningen står sentralt når Fylkesmannen fører tilsyn med barneverntjenestene. Fylkesmannen kontrollerer ved tilsyn om barneverntjenesten har en drift som er innenfor lovkrav og om den gir forsvarlige tjenester. Lovkrav og forsvarlighet henger nært sammen med det som myndigheter vurderer som kvalitet i tjenesten. Avendis Donabedian (Hovlid, 2014), som er en sentral kvalitetsteoretiker, har utviklet en teori om kvalitet med fokus på kvalitet i helsetjenestene. Han deler fenomenet inn i struktur, prosess og resultat-kvalitet. Strukturkvalitet viser eksempelvis til organisering, økonomi, bygninger og menneskelig kompetanse. Prosesskvalitet viser til det som faktisk blir gjort når helsetjenester leveres, og resultat-kvalitet viser til effekten helsetjenestene har på pasient og samfunn. Det antas å være en gjensidig sammenheng mellom disse tre begrepsdimensjonene, slik at kvaliteten på resultatet eksempelvis vil henge sammen med kvaliteten på struktur og prosess. Det antas dermed at en kan bedre kvalitet på resultat ved å bedre kvalitet på struktur og/eller prosess (Hovlid, 2014, s. 28). For barneverntjenesten vil eksempel på strukturkvalitet være antall ansatte og deres kompetanse, prosesskvalitet vil være kvalitet på et hjelpetiltak og resultat-kvalitet vil være om hjelpetiltaket fører til ønsket forandring for barnet og familien som barneverntjenesten arbeider med. Det er dermed slik at det forventes å være en sammenheng mellom kvaliteten på hjelpetiltaket og kvaliteten på resultatet ved opplevd bedring for familien.



Kvalitet blir gjerne målt ved indikatorer. Slike indikatorer er målbare variabler som er brukt til å måle og evaluere kvalitet (Mainz et al.2011, i (Hovlid, 2014, s. 28)). Eksempel på dette hos barneverntjenesten er om undersøkelsene er gjennomført innen tre måneder. Når en skal måle kvalitet, anbefales det imidlertid at det i første rekke brukes resultatindikatorer. Det som kan være krevende med dette er at noen resultat tar lang tid før en kan vurdere. Slik er det for barneverntjenesten, hvor det først når et barn er voksent vil være mulig å se om de tiltak som ble satt i verk gav ønsket effekt. Og selv da er det vanskelig å vite, da virkninger av det barneverntjenesten gjør ikke kan isoleres ettersom det barneverntjenesten gjør bare er en av mange faktorer som kan påvirke de aktuelle barna og familienes liv. I mangel av sikre resultatindikatorer er struktur og prosess indikatorer mer tilgjengelige og de blir derfor ofte benyttet innen dette fagfeltet.

John Øvretveit (Hovlid, 2014) har utviklet tenkningen rundt kvalitetsperspektivet ytterligere, og peker på tre perspektiv som er pasientkvalitet, profesjonell kvalitet og styringskvalitet. Styringskvalitet omhandler å levere de tjenestene som pasienten trenger til lavest mulig kostnad. Profesjonell kvalitet handler om hvorvidt tilbudet treffer behovene til brukerne definert av de profesjonelle. Pasientkvalitet vil her si det brukerne ønsker individuelt og som gruppe. Disse tre perspektivene kan være sammenfallende, men de kan også komme i konflikt med hverandre (Hovlid, 2014, s. 31). Eksempelvis pasientkvalitet eller brukerperspektivet har fått en stadig viktigere plass i barneverntjenestens arbeid (Prop.196 L (2017-2017), 2017; Barne- og likestillingsdepartementet, 2018). Barns stemme har fått en sentral plass i saksbehandlingen, og mange barneverntjenester gjennomfører brukerundersøkelse.

I denne undersøkelsen beskriver informantene sine oppfatninger av hva kvalitet er, og det settes opp mot Fylkesmannens definisjon av hva kvalitet innebærer i et tilsyn. Den teoretiske nyanseringen av kvalitetsbegrepet vil kunne være med å systematisere forståelsen av funnene i undersøkelsen vedrørende dette temaet. Siden informantene som er intervjuet både er ledere og mellomledere/medarbeider, er det rimelig å forvente at de kan ha noe ulik forståelse av kvalitetsbegrepet.

### **2.3. Profesjonsteori**

Jeg har valgt profesjonsteori fordi den kan bidra til å forklare ansattes opplevelse av tilsyn og deres handlinger i forhold til dette knyttet opp mot kvalitet og kvalitetsforbedring. Teorien

kan være med på å belyse både hva som gjør at et slikt tilsyn eventuelt kan oppleves å ha positive sider for profesjonsutøvere, og hva som kan oppleves som utfordrende. Jeg har i denne studien sett det som nyttig i redegjørelsen å benytte både klassisk og nyere profesjonsteori.

Begrepet profesjon kan defineres på ulike måter. Abbott (1988) definerer profesjoner slik: «Professions are exclusive occupational groups applying somewhat abstract knowledge to particular cases» (Abbott, 1988, s. 8). Han beskriver at det som danner grunnlaget for etablering av profesjoner innenfor et større system av arbeidsdeling er kampen mellom ulike yrkesgrupper og relasjonen dem imellom. Abbott er kjent for utvikling av jurisdiksjonsbegrepet. Han beskriver dette som kampen mellom profesjoner for å oppnå kontroll over et gitt arbeid- og ansvarsområde. Ved å hevde jurisdiksjon krever profesjonene å få samfunnets anerkjenning for sin kognitive funksjon gjennom tildeling av eksklusive rettigheter (Abbott, 1988, s. 59). Eriksen og Molander (2008) forklarer at ordet profesjon betyr «å erklære offentlig», og profesjoner er betegnelsen på yrkesgrupper som rår over kunnskap som andre ikke har (Eriksen & Molander, 2008, s. 161). I kraft av denne kunnskapen blir profesjoner i stand til å håndtere områder som personer som ikke har denne kunnskapen ikke vil klare. Eksempel på dette er legen som utfører en operasjon på bakgrunn av sin kompetanse på dette. En profesjon skal tjene en annen parts interesser, men får samtidig kontroll over et virksomhetsområde. Staten delegerer myndighet til profesjonene, og delegerer med dette en skjønnsmyndighet til profesjonen (Eriksen & Molander, 2008, s. 162).

Michael Lipsky (2010) har introdusert begrepet bakkebyråkrater om profesjonene i velferdsstaten. Han beskriver at det er i profesjonens møte med befolkningen at myndighetenes politikk implementeres (Lipsky, 2010, s. 45). Myndighetene lager lover og regler, mens profesjonene gjør vurderinger og tilpasninger til den enkeltes situasjon. Lipsky presiserer at selv om myndighetene har satt rammer ved lover, ressurser og prioriteringer, så har bakkebyråkratene ansvar for å ta individuelle hensyn i møte med den enkelte bruker (Lipsky, 2010). For barneverntjenesten vil dette si at barnets rettigheter er styrt av barnevernsloven og ressurser og prioriteringer settes av styresmaktene, men hvilken hjelp det enkelte barn og den enkelte familie skal få er avhengig av den enkelte barnevernsarbeideren sin forståelse, vurderinger og anbefalinger om tiltak. Det er her implementering av de politiske beslutninger skjer. Samtidig forklarer Lipsky (2010) at dette er utfordrende for bakkebyråkratene, fordi mangel på både tid og ressurser begrenser profesjonenes handlingsrom. Lipsky påpeker også det motsetningsfylte mellom bakkebyråkratenes

perspektiv og det organisatoriske perspektiv, der den profesjonelle er fokusert mot aktiviteter rettet mot den enkelte bruker, mens organisasjonen er orientert mot å maksimere måloppnåelse og mot å redusere den profesjonelles autonomi (Lipsky, 2010, s. 25).

Jarvunen og Mik-Meyer (2012) poengterer at den enkelte profesjonsutøver ofte opplever at det er konflikt mellom det profesjonelle og det administrative aspekt i velferdsarbeidet. Det økte krav om dokumentasjon, systematisering av klientarbeid, redegjørelser for målsettinger og innrapportering av resultat har medført en styrking av den administrative dimensjonen, som det ikke har vært mulig å unngå at har fått konsekvenser for det profesjonelle arbeidet med borgerne som mottar velferdstjenestene. De rutinemessige administrasjonsoppgavene går dermed på bekostning av klientarbeid (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012, s. 16). Eriksen og Molander (2008) formidler at det er en overgang fra yrkesbasert til organisatorisk profesjonalisme, som forenklet kan beskrives som en overgang fra ansvar under tillit (responsibility) til ansvar ved å redegjøre for virksomheten (accountability). Dette preger profesjonsrollen (Eriksen & Molander, 2008, s. 172). For barneverntjenesten vises dette ved at for eksempel kravene til dokumentasjon stadig blir høyere. Det utvikles eksempelvis undersøkelsesmaler som er tidkrevende å fylle ut, og hvor arbeidet til en viss grad standardiseres. Også løpende vurderinger, ikke bare handlinger, skal i økende grad skriftlig gjøres, og barns stemme skal tydeliggjøres i egne punkt i dokumentasjonsarbeidet. Mye av dette har klare positive aspekt, men er tidkrevende.

Parallelt med dette er det en endring i den profesjonelles rolle i møte med bruker. Tidligere var det en ekspert som i kraft av utdanning og erfaring viste hva brukerne trengte. I dag er det fokus på at brukeren skal settes i sentrum og selv sette mål for egen utvikling og risikoforvaltning (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012, s. 18). Helsedirektoratet tydeliggjør denne forskyvning av fokus ved å peke på at brukermedvirkning er en lovfestet rettighet, og ikke noe tjenesteapparatet selv kan velge å forholde seg til eller ikke (Helsedirektoratet, 2017). For barn som mottar hjelp fra barneverntjenesten er denne retten nedfelt i barnevernsloven (Barnevernsloven, 1993). Det er dermed ikke lenger den profesjonelle som skal løse problem brukeren har, den profesjonelle skal snarere skape best mulige rammer for at brukeren selv kan løse sine problemer. Denne utviklingen har også ført til endrede begrep, som for eksempel fra klient til bruker. For barnevernsfeltet har eksempelvis «Forandringsfabrikken» vært en viktig bidragsyter til dette. Dette er en interesseorganisasjon hvor blant annet tidligere og nåværende barnevernsbarn har dannet et viktig talerør for barn som har barnevernserfaring, og veileder nå både tjenester og politikere i hvordan en slik tjeneste kan være best mulig for

barn (Forandringsfabrikken, 2018). De har fått stor innflytelse og vært en viktig høringspart ved lovendring (Fontene, 2018).

Den profesjonelles ansvarsområde minskes imidlertid ikke proporsjonalt med at brukenes ansvarsområde blir større, snarere tvert imot. Den profesjonelles arbeidsfelt har på flere områder blitt mer omfattende. Et eksempel på dette er lærere, som ikke lenger bare er ansvarlig for barns læring, men også det sosiale miljø i klassen (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012, s. 41). Eriksen og Molander beskriver også dette, og poengterer at den kunnskapsmessige asymmetrien mellom profesjon og deres klienter nå er redusert som følge av at informasjon er mer tilgjengelig for alle og klienter er mer kompetent både på sin egen situasjon og hjelpemuligheter (Eriksen & Molander, 2008, s. 163). For barneverntjenesten sees dette ved at barn i større grad skal uttale seg om hvordan de har det, hvordan de opplever hjelpen de mottar og hva de ønsker framover. Dette vurderes av profesjonene som meningsfullt og viktig, men det finnes også en bekymring for om det da samtidig har blitt slik at barn påføres ansvar og eksponere for mange valg som er krevende for dem. En del av disse endringene kan sees som en maktforskyvning fra myndighet til den enkelte borger, til familier og barn.

De profesjonelle skal dermed på den ene siden være tilbakeholden med sin ekspertise i forhold til borgerne, som selv skal bestemme over egne liv og egne problemløsninger. På den andre siden skal de i stadig større grad standardisere og rapportere sine arbeidsoppgaver i ulike rapporteringssystem som overvåker deres profesjonelle arbeid og stiller dem til ansvar for det arbeidet de utfører (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012). Barneverntjenestene rapporterer blant annet halvårlig til Fylkesmannen, og denne rapporten er en del av Fylkesmannens risikovurdering ved utvelgelse av tilsynsobjekt.

Videre er arbeidsområdet blitt mer diffust, hvor de profesjonelle i praksis må stå for et omfattende fortolkningsarbeid. Dette kan tyde på at nåtidens velferdsarbeider virker i et spenningsfelt av motstridene krav og forventninger, som skaper utfordring og frustrasjon for den profesjonelle velferdsarbeideren (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012, s. 20). Til sammen bidrar dette til å utfordre profesjonsutøverens tradisjonelle rolle som ekspert og beslutningstager, og profesjonsrollen må sees på nytt og mulig redefineres.

### 2.3.1. Organisatorisk profesjonalitet

Nyere forskning om profesjoner setter fokus på at profesjonsbegrepet er i endring. Evetts (2011) løfter fram at profesjonalitet er i ferd med å endres seg og at profesjonalitet blir endret når fagfolk nå i større grad arbeider på store organisatoriske arbeidsplasser og noen ganger i internasjonale profesjonelle bedrifter. Hun beskriver et skifte fra ideer om partnerskap, kollegialitet, skjønn og tillit til økende fokus på ledelse, byråkrati, standardisering, vurdering og prestasjonsvurdering. Hun mener å se at profesjonalitet har endret seg fra en yrkesverdi til en organisatorisk profesjonalitet (Evetts, 2011, s. 407).

Hun beskriver videre en endring fra at profesjonene historisk har kunne utvikle sin profesjonalitet fra innsiden ved å selv vurdere standarder for gode tjenester og utøvelse av skjønn, til en profesjonalitet vurdert utenfra ved at myndigheter setter standarder og evaluerer resultater. Hun forklarer at dette på mange måter blir opplevd positivt, spesielt av flere nye yrkesgruppen, da det oppfattes som en måte å øke status både for den enkelte profesjonsarbeider og for organisasjonen. Organisatoriske mål, eksempelvis satt av politisk styring, definerer dermed profesjon-klient relasjon, fastsetter prestasjonsmål og resultatindikatorer. Dette kan sees som en trussel mot profesjonalitet som en yrkesverdi, faglig skjønn og ekspertvurdering. Det kan imidlertid også være at den opprinnelige profesjonsforståelsen og den nye forståelsen og profesjon i et organisatorisk perspektiv er gjensidig forsterkende, og at disse kan sameksistere. Evetts (2011) beskriver en sterkere vertikal profesjonalisme, der organisasjonen betraktes som profesjonell, ikke bare profesjonene (Evetts, 2011).

Evetts (2011) påpeker samtidig at det kan være kompliserende faktorer knyttet til en nedgang i yrkesmessig profesjonalitet og en utvidelse av organisatoriske former for profesjonalitet. Måleindikatorer kan føre til en forskyvning av fokus for den profesjonelle, som gir utilsiktede konsekvenser ved at eksempelvis andre viktige oppgaver ikke blir ivaretatt. Videre tar økte krav til rapportering tid som kunne vært brukt i direkte klientkontakt, formidler hun, og dette kan videre være begrensende for den kreative, innovative og inspirerende profesjonelle. Mulighet for åpenhet og kontroll er imidlertid positive effekter av dette (Evetts, 2011, s. 415). For barneverntjenesten sees denne utfordringen ved at det som har sterkest grad av kontroll og måling, som undersøkelsesarbeidet og oppfølging av fosterbarn prioriteres. Dette kan gå på bekostning av eksempelvis oppfølging av barn som mottar hjelpetiltak. Mangler ved oppfølgingen av denne gruppen kan for eksempel medføre at tiltakene ikke blir tilstrekkelig

tilpasset og dermed pågår over lengere tid enn nødvendig eller ikke i tilstrekkelig grad avhjelper situasjonen.

For å forstå hvordan tilsyn blir oppfattet i barneverntjenesten ser jeg det som viktig å ha med innsikt fra teori om hvordan profesjoner fungerer. Tilsyn kan vurderes som en metode hvor profesjonalitet blir vurdert utenfra, og eventuelle krav om endringer i etterkant av et tilsyn kan muligens komme i konflikt med barnevernsarbeiders opplevelse av faglighet og dermed hvordan de ønsker å utøve sin profesjon. Tilsyn er videre en type kontroll av tjenesten, som kan sees som en del av den administrative arbeidsbyrden som er lagt til arbeidet i barneverntjenesten. Svært mye måles og telles, og det brukes betydelig tid på dokumentasjon av det arbeidet som gjøres. Fra mine egne erfaringer som barnevernsleder er det ikke uvanlig at både ansatte og ledere av tjenesten formidler at de opplever at dette stjeler tid fra den direkte kontakt med barn og foreldre. Denne opplevelsen kan være med på å prege både hvorvidt leder ønsker å bruke tilsynet til forbedringsarbeid, og videre også hvordan det oppleves for medarbeiderne. Ut fra de skisserte teorier om profesjoner vil en forvente at det er en krevende balansegang for barnevernsansatte å respondere på myndighetenes krav og tilsynets kontroll av disse, og samtidig ivareta sine egne skjønsmessige vurderinger av barn og familiers hjelpebehov. Det er mulig å anta ut fra teoriene om profesjoner at slike avveininger vil arte seg noe forskjellig for ledere og medarbeidere, ettersom lederne formelt er ansvarlige for hva organisasjonen gjør, mens medarbeidernes primære ansvar i arbeidshverdagen er brukerne.

#### **2.4. Teori om tilsynsrollen**

Roller består av et sett av forventninger som er rettet mot en person som har en bestemt stilling eller status (Dahl Jacobsen, 1960, s. 231). Teori om roller handler altså om forventninger og kan gi en inngang til forståelse av hvordan partene i en tilsynsprosess påvirker hverandre, og hvilke konsekvenser dette kan få. Denne undersøkelsen ser på om barneverntjenesten bruker tilsyn til kvalitetsforbedring og deres forståelse av rollen til tilsynsteamet som kommer fra Fylkesmannen er et aspekt som kan være med på å belyse dette.

Christopher Pollitt (1999) har, med utgangspunkt i en komparativ studie av statlige tilsynsinstitusjoner i ulike europeiske land, foreslått en typologi over roller den som utøver tilsyn kan opptre i. Han beskriver rollene som dommer, management-konsulent, fagspesialist eller forsker (Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa, & Wærness, 1999). I en norsk helsetilsynskontekst vil dommeren være en lovlighetskontrollør og management-konsulenten kan forstås som rådgiver (Halvorsen, 2016, s. 120). Halvorsen (2016) mener å se at Pollitts fagspesialist/forsker rolle er mindre aktuell i Norge siden tilsynsteamene her er tverrfaglig sammensatt. Hun supplerer Pollitts idealtypiske tolkninger av tilsynsrollen med rollene: hestehandleren og seremonimesteren (Halvorsen, 2016, s. 121). Som hestehandler befinner tilsynsteamet fra Fylkesmannen seg i et politisk landskap der partene i et tilsyn kjemper om knappe ressurser, det tilsvarer på tilsynsobjektens side det jeg nedenfor omtaler som den strategiske rollen. Og som seremonimester er tilsynsteamet en aktør som styrkes av mediene som i en tilsynskontekst kan fungere som surrogat-regulator fordi de står i posisjon til å påvirke virksomhetens omdømme.

Om ansatte i barneverntjenesten forventer at tilsynsmedlemmene har rollen som dommer, vil de i forhold til denne rolleforståelsen kunne oppleve at tilsynsmedlemmet har fokus på å teste ut om virksomheten etterlever krav i loven. Idealtypisk vil ansatte i barneverntjenesten det gjelder forstå det slik at tilsynsmedlemmene forventer at tjenestene som mottar tilsyn har oversikt over lovgivning og statlige føringer, og videre hvordan disse skal etterleves. De vil oppleve at tilsynsmedlemmene forventer at tjenestene fungerer som et hierarki, hvor det kommer klart fram hvordan arbeid er delt opp og samordnet, og at dette igjen gir en oversikt over ansvar og autoritet. Videre at avvik fra lovgivningen blir korrigert. Prinsippet om liket for loven vil oppleves som sentralt for av medlemmene av tilsynsteamet i dommerrollen (Halvorsen, 2016, s. 123).

Om ansatte i barneverntjenesten opplever at tilsynsmedlemmene har rollen som rådgiver, vil de i rendyrket forstand forvente at tilsynsteamet vurderer kvaliteten på arbeidet sitt utfra om det bidrar til noe som er nyttig for den virksomhet som mottar tilsynet (Halvorsen, 2016, s. 126). Ansatte vil oppleve at tilsynsteamet dermed fokuserer på å være nær leder og de ansatte i tjenestene for å forstå deres arbeidsområde og utfordringer, og videre jobbe sammen med dem for å få til endringer om det er nødvendig. Tilsynsteamet vil tilpasse seg lokale forhold og videre vil de bruke skjønn i tilsynsarbeidet når det er nødvendig. Om tilsynsmedlemmene oppleves som rådgivende vil ansatte erfare at de ikke forventer at tilsynsobjektet har full oversikt over alle lovkrav. Denne rollen blir beskrevet til å ha størst langsiktig virkning på

tilliten mellom tilsynsobjekt og tilsynsteam, og som medfører at tilsynsteamet vil være velkomment neste gang.

Den tredje rendyrkede rollen ansatte kan oppleve at tilsynsmedlemmene har, er rollen som hestehandler. Her vil ansatte oppleve at tilsynsteamet forventer at ulike parter som er en del av et tilsyn alltid kjemper om knappe ressurser, og at de har interesser som står i konflikt med hverandre. Ansatte vil ha fokus på at området som tilsynsteamet gjennomfører tilsyn på er sektorer som ofte er preget av grupperinger med ulike interesser og konflikter, hvor ledere og ansatte forventes å ha ulike mål. Tilsynsmedlemmene kan i denne rollen dermed enten blir oppfattet som en alliert eller som en motstander av ansatte. Ansatte vil ha fokus på at resultatet av tilsynet kan få konsekvenser for ressursfordelingen til tjenesten, og kan eksempelvis brukes tilsynet strategisk i forhold til drøftinger rundt budsjett (Halvorsen, 2016, s. 128). Her vil fokuset på tilsynet være at det kan medføre ressursfordeling.

Den siste rollen i rolletypologien som brukes i denne studien, er seremonimesteren. I rendyrket forstand vil barnevernvirksomheten da oppleve at tilsynsmedlemmene er bærere av viktige symbol for samfunnet, og oppdraget består i å bygge og vedlikehold tillit mellom tilsynsmyndighet og den enkelte virksomhet som kontrolleres. Dette er en annerledes rolle, da den ikke viser til noe medlemmene i tilsynet gjør, men noe tilsynet *er* (Halvorsen, 2016, s. 130). Gitt at seremonimester er en rolle de ansatte forventer at tilsynsteamet vil ha, vil tildeling av ære eller skyld til leder for virksomheten etter gjennomført tilsyn, stå sentralt. At virksomhetens omdømme kan stå på spill i et tilsyn kan styrkes av offentlige digitale løsninger, eksempelvis ved at alle har tilgang til resultat av tilsyn gjennom offentliggjøring på Fylkesmannen sine internett sider.

Halvorsen poengterer som Pollitt at tilsynsmedlemmene sin rolle i et tilsyn vanligvis ikke er én, men en blanding av flere roller, og at dette kan være en trussel mot likebehandling samtidig som det er en styrke om en vil sikre lokal tilpasning og legge forholdene til rette for at tilsynsmyndighetene i det enkelte tilsyn kan respondere fleksibelt og situasjonsadekvat (Halvorsen, 2016, s. 134). Jeg har i mitt videre arbeid valgt å kalle rollen som hestehandler den strategiske rollen, og rollen som seremonimester har jeg valgt å kalle omdømme rollen. Videre vil jeg kombinere begrepene «funksjon» og «arena» med begrepet «rolle», fordi det jeg studerer er ledere og medarbeideres fortolkning av tilsyn og tilsynsteamet, ikke tilsynsmedlemmenes egen rolleforståelse som rolleteoriene i utgangpunktet er laget for.



Før undersøkelsen ble gjennomført utarbeidet jeg følgende tabell i forhold til rolleforståelse og forventet effekt av tilsynet i forhold til kvalitetsforbedring:

Tilsynets rolle	Trekk ved tilsynsrollen/funksjonen	Hypotese om barneverntjenestens bruk av tilsynet
<b>Rådgivende</b>	Vurderer kvaliteten på tilsynsmedlemmenes arbeid utfra om den bidrar til noe som er nyttig for den virksomhet som mottar tilsynet.	Ønsker å få til kvalitetsforbedring.
<b>Kontrollerende</b>	Har fokus på å teste ut om virksomhetene etterlever krav i loven.	Mest opptatt av å lukke avvik.
<b>Strategisk ressurs</b>	Forventer at de ulike parter som er en del av tilsynet alltid kjemper om knappe ressurser, og at de har interesser som står i konflikt med hverandre.	Bruker tilsynet strategisk i administrative eller politiske prosesser.
<b>Kan påvirke omdømme</b>	Ser seg som en bærer av et viktig symbol for samfunnet, og oppdraget består i å bygge og vedlikeholde tillit mellom tilsynsmyndighet og den enkelte virksomhet som kontrolleres.	Det er medieoppmerksomheten som styrer leders aktiviteter.

Fig.1 Oppsummering av forventet effekt i forhold til rolletypologi

Jeg vil i drøftingsdelen plassere funnene inn denne tabellen, og forsøke å trekke noen linjer mellom rolleforståelse og kvalitetsarbeid i barneverntjenesten.

## 2.5. Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for teorier jeg mener er egnet til å forklare de funn som gjøres i undersøkelsen. Denne undersøkelsen ser på om barneverntjenesten bruker Fylkesmannens tilsyn til kvalitetsforbedring av tjenesten. Den har fokus på kvalitetsbegrepet og jeg har derfor valgt teorier som differensierer mellom ulike kvalitetsbegrep, som Avendis Donabedians teori om kvalitet. Undersøkelsen ser videre på om profesjonsforståelsen til medarbeidere i barneverntjenesten er en driver eller hindring for hvorvidt tilsynet brukes til kvalitetsforbedring. Som teoretisk grunnlag for å drøfte dette har jeg valgt både klassisk og nyere profesjonsteori, samt Michael Lipsky sin teori om bakkebyråkrater. Avslutningsvis ser undersøkelsen også på om tilsynet har en bredere betydning utover lovlighetskontroll. Til dette forskningsspørsmålet er det valgt teori om tilsynsrollen for å kunne drøfte funksjoner av

tilsynet for barneverntjenesten. Samlet vil dette teorigrunnlaget gi ulike teoretiske fundament som kan være med å belyse funn i undersøkelsen.

## Kapittel 3. Metode

### 3.1. Innledning

Hensikten med denne studien er å undersøke om, og hvordan, tilsyn gjennomført av Fylkesmannen brukes i barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Undersøkelsen ser videre på om teori om kvalitetsbegrepet og profesjonsteori kan bidra til denne forståelsen, og om bruk av tilsyn til kvalitetsforbedring kan sees i et bredere perspektiv hvor betraktninger rundt eksempelvis strategiske og omdømmemessige konsekvenser kan tas inn. Studien har fokus på ledere og medarbeideres opplevelser, erfaringer og refleksjoner rundt dette temaet. Jeg har intervjuet åtte informanter, tre ledere og fem medarbeidere. Informantene var ansatt i tre ulike barneverntjenester som er lokalisert i kommuner av ulike størrelse. Dette er et relativt nytt kunnskapsområde, da tilsyn med barneverntjenesten først i 2010 ble helsetilsynets oppgave. Det er dermed så langt gjort lite forskning på slike tilsyn.

### 3.2. Kvalitativ metode

Siden hensikten med studien er å opparbeide «hvordan og hvorfor - kunnskap» om et fenomen som vi vet lite om, har jeg valgt å benytte en kvalitativ tilnærming. Denne type tilnærming gir mulighet for dybdeanalyse og mulighet for å se på flere sider av problemstillingen. Den gir også en mulighet for å få en helhetlig forståelse av hvordan tilsyn blir opplevd av både leder og medarbeidere i barneverntjenesten. En viktig målsetting med kvalitative metoder er å oppnå en forståelse av sosiale fenomen (Thagaard, 2018, s. 11). Jeg ønsker med denne undersøkelsen og bidra til en forståelse av barneverntjenestens opplevelse av tilsyn sett i sammenheng med eget kvalitetsutviklingsarbeid.

Et viktig aspekt for meg ved valg av metode har vært mulighet for fleksibilitet i prosessen. Thagaard (2018) beskriver at framgangsmåten ved kvalitativ metode kan endres og det må i løpet av prosjektet kunne vurderes om dataene er relevante i forhold til problemstilling og om den påfølgende analysen kan føre til interessante resultat (Thagaard, 2018, s. 16). Jeg har i løpet av forskningsprosessen pendlet fram og tilbake mellom funn og valg av teoretiske ressurser for å tolke funnene, og dette har bidratt til at valg av teori og analytiske begrep har blitt supplert og justert underveis.

Det er et overordnet mål med all forskning at den skal bidra til å utvikle kunnskap om det temaet som det forskes på (Bukve, 2016, s. 189). I forhold til dette blir litteraturgjennomgang sentralt for å få oversikt over den forskningen som finnes på området, og hvordan studiens problemstilling kan utarbeides slik at den kan bidra med ny innsikt og forståelse innen det valgte feltet. Jeg har i denne oppgaven ikke funnet forskning på tilsyn av barneverntjenestene i Norge, og lite forskning på tilsyn av offentlig virksomhet. Også internasjonalt finnes det få studier, og det er krevende å sortere hva av dette som er reelt sammenlignbart. Jeg har derfor i hovedsak basert meg på norske funn av tilsyn innen helse og omsorg, og et internasjonalt mer overordnet studie av tilsyn.

### **3.3. Forforståelse**

Med bakgrunn i en hermeneutisk grunnholdning er jeg opptatt av den forforståelsen jeg som forsker bringer med meg inn i dette forskningsprosjektet, samt min posisjon i forhold til tema og informantene. Malterud (2013) avviser forestillingen om at forskeren kan ha en nøytral rolle uten påvirkning på kunnskapsutviklingen i et prosjekt (Malterud, 2017, s. 41). Det blir derfor viktig å redegjøre for hvordan egen posisjon kan påvirke forskningsarbeidet for å øke påliteligheten av studiet. Jeg har tidligere vært barnevernsleder, og har jobbet innen fagfeltet i mange år. Jeg har som leder mottatt tilsyn gjennomført av Fylkesmannen, og har således egne opplevelser i forhold til det fenomenet jeg undersøker. Jeg har videre vært deltager i fora hvor barnevernsledere har drøftet dette temaet, som også gir meg en form for bakgrunnskunnskap om temaet. Jeg er i dag ikke barnevernsleder, og er derfor nå mer distansert fra fagfeltet.

Min forforståelse før jeg igangsatte denne undersøkelsen var at mange barnevernsansatte opplevde Fylkesmannens tilsyn som lite hensiktsmessig i forhold til eget kvalitetsutviklingsarbeid, og at en del avvik ble lukket med rutiner som ingen etterlevde. Disse rutinene ble utarbeidet av leder, og ansatte opplevde seg lite involvert i dette arbeidet. Malterud (2011) beskriver at forskeren må ta hensyn til egen forforståelse, og hvilket vitenskapssyn og forskningslogikk han eller hun tar utgangspunkt i. Både forskerens faglige ståsted, interesser, motiver og personlige erfaringer danner til sammen grunnlag for hvordan forskeren tolker og forstår resultatene (Malterud, 2017, s. 44). Jeg har derfor i både utarbeidelse av intervju og analyse av funn søkt å skape avstand til mine egne erfaringer ved å lytte til det barnevernslederne og deres medarbeidere formidler i intervju situasjonen, og samtidig reflektere over min egen forforståelse som tidligere barnevernsleder.

Tagaard (2018) poengterer at det å ha kunnskap om feltet og konteksten også kan være positivt, eksempelvis i en intervjusituasjon. Det kan da for den som intervjuer være lettere å etablere fortrolighet i situasjonen, og det kan være enklere å stille relevante oppfølgingsspørsmål. På den andre side kan tilknytning til et miljø føre til at en overser det som avviker fra egne erfaringer (Thagaard, 2018). Jeg opplevde det som en styrke i intervjusituasjonen at informantene var klar over at jeg hadde erfaring fra fagfeltet og kjente deres hverdag. Min opplevelse er at dette åpnet muligheter for en god dialogsituasjon, hvor min bakgrunnskunnskap var en hjelp for å hente fram informantens refleksjon og tanker.

Ved å være bevisst på forforståelsen vi tar med oss inn, kan vi lettere skille den fra den kunnskap vi tilegner oss underveis (Malterud, 2017, s. 46). På grunn av min forforståelse hadde jeg en del tanker om hvordan jeg så for meg at informantene ville svare. Resultatet av intervjuene og analysen har på flere områder vært overraskende for meg.

### **3.4. Datainnsamling - hvem og hvordan**

Når en ønsker å undersøke hvordan personer opplever og forstår seg selv og sine omgivelser er intervju en egnet metode. Ved intervju kan en få omfattende kunnskap om hvordan informantene opplever det sosiale fenomen som studeres. Det gir særs godt grunnlag for å få innsikt i personens tanker, følelser og erfaringer (Thagaard, 2018, s. 89). Samtaleintervju gir stor grad av nærhet, lav standardisering og større mulighet for fleksibilitet (Ringdal, 2018, s. 243). Det var derfor et naturlig valg til min problemstilling.

Jeg har utformet en intervjuguide på bakgrunn av problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg har valgt å kategorisere spørsmålene etter teoretiske vinklinger som jeg ønsker å belyse. Intervjumalen er drøftet med veileder for å sikre at spørsmålene er klare og forståelige. Intervjuspørsmålene bør være uttrykt i intervjupersonens dagligspråk, og være korte og enkle (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 163). Det har jeg forsøkt å etterstrebe i intervjumalen. Jeg har videre gjennomført et testintervju, og fått tilbakemeldinger fra personen som ble intervjuet. Jeg gjorde noen endringer etter dette, for å tydeliggjøre spørsmålene ytterligere og for å sikre at det var mulig å holde tidsrammen på en time.

### 3.4.1. Utvalg og rekruttering av informanter

Ved innsamling av data for å belyse et fenomen, er det avgjørende at en samler inn data som er relevante for det fenomenet en ønsker er å belyse. Ved innsamling av data av få informanter, har en ikke ambisjoner om statistisk representativitet for populasjonen. Det er derfor nødvendig å gjøre strategiske utvalg av informanter (Bukve, 2016, s. 198). Mitt strategiske utvalg var i utgangspunktet fire barneverntjenester som hadde hatt tilsyn av Fylkesmannen de siste årene, og hvor Fylkesmannen hadde funnet avvik. Jeg ønsket at de skulle ha hatt tilsyn med samme tema, for å sikre sammenlignbarhet.

Jeg valgte tilsynet som Fylkesmannen gjennomførte av barneverntjenester i perioden 2015–2017. Dette tilsynet hadde hovedvekt på meldingshåndtering, både i barneverntjenesten og blant samarbeidspartnere. Andre tema i dette tilsynet var for noen individuell plan og for andre om barnevernsundersøkelser ble gjennomført forsvarlig.

Barnevernsledere i dette utvalget fikk tilsendt mail med informasjon om hvem jeg var, studiet, problemstilling for undersøkelsen, kort hvorfor jeg ønsker å se på denne problemstillingen, hvor mange informanter jeg ønsket, og tiden den enkelte måtte sette av til intervjuene. Videre vedla jeg samtykkeerklæring, hvor min bakgrunn var beskrevet, hva deltagelse i undersøkelsen innebar, hvordan informasjonen om den enkelte vil bli håndtert og at deltagelse i undersøkelsen var frivillig og personen når som helst kunne trekke samtykke. Etter noen dager ringte jeg dem, og drøftet mulighet for intervju.

Det viste seg svært vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall informanter. Jeg mottok negativ respons fra mange barneverntjenester som ikke ønsket å la seg intervju. Dette ble begrunnet i stort arbeidspress og ulike omorganiseringer prosesser som var arbeidskrevende. Også stort press fra ulike aktører som ønsket å forske på tjenestene var et argument for at barneverntjenestene vurderte at de ikke hadde kapasitet. På tross av gjentatte forespørsler, var det til slutt kun mulig å intervju tre barneverntjenester innenfor den målgruppen som jeg hadde valgt. Det er mulig å tenke at de som valgte å si ja til å delta i denne undersøkelsen, er barneverntjenester som har opplevd tilsynet fra Fylkesmannen som nyttig. Da kan en slik undersøkelse oppleves mer attraktiv å delta i. Dette er viktig å ta hensyn til i vurdering av funn.

Videre ønsket jeg i de tre barneverntjenestene å gjennomføre individuelle intervju med lederne og gruppeintervju med 2-3 ansatte. Barnevernslederne fikk selv velge hvilke ansatte

som skulle stille til intervju. Dette for ikke å vanskeliggjøre deltagelse for barneverntjenestene og for at jeg som intervjuer ikke skulle påvirke prosessen.

Da jeg møtte barnevernsvirksomhetene for å gjennomføre intervjuene, viste det seg at lederne i alle tjenestene hadde valgt gruppeledere som informanter. Dette ble forklart med at det var disse medarbeiderne som hadde anledning til å stille til et slikt intervju. Kun én av informantene var ren saksbehandler. Gruppelederne i studien har imidlertid også dels omfattende saksansvar, slik at jeg har valgt å benevne dem som medarbeidere i undersøkelsen. I intervjuene framhever de også mange element som bekrefter at de kan regnes som en stemme fra medarbeiderne. Videre ble det ene gruppeintervjuet omgjort til et enkeltintervju grunnet sykdom hos en medarbeider den dagen. Samlet har jeg gjennomført 3 individuelle intervju med ledere, 1 individuelt intervju av en gruppeleder og 2 gruppeintervju. Det ene gruppeintervjuet besto av 2 gruppeledere og det andre gruppeintervjuet besto av 1 gruppeleder og 1 medarbeider. Det måtte altså tas en del pragmatiske hensyn underveis for å få gjennomført intervju med 8 informantene i denne studien.

Ved å bruke intervju som metode kan en benevne personene som intervjues enten som intervjupersoner eller informanter (Thagaard, 2018, s. 46). Informanter har spesielle kunnskaper om det som skal forskes på. Jeg omtaler dem som er intervjuet i denne studien som informanter fordi de har spesielle kunnskaper både gjennom det å jobbe i en barneverntjeneste, og i tillegg deltatt i ett eller flere tilsyn gjennomført av Fylkesmannen.

### **3.4.2. Gjennomføring av intervjuene**

Intervjuene ble gjennomført på den enkelte barneverntjenesten sitt kontor, slik at det skulle være mest mulig tidsbesparende for dem. Jeg innledet samtalen med å informere om formalia som anonymitet, og at de når som helst kunne trekke seg fra intervjuet – både underveis og senere. Alle informantene har underskrevet samtykkeerklæring.

Det ble brukt lydopptaker på intervjuene, slik at jeg kunne holde mest mulig fokus på samtalen. Jeg gjorde også noen håndskrevne notater underveis for å notere mine tanker og inntrykk. Jeg fulgte intervjumalen, men i noen av intervjuene ble ikke alle spørsmål stilt enten fordi informanten allerede hadde svart på spørsmålene tidligere i intervjuet, eller fordi det var nødvendig å redusere spørsmålene på grunn av tidsmangel. Jeg stilte oppfølgingsspørsmål i de tilfellene der det ikke kom tydelig fram hva informantene mente, eller der jeg ønsket mer informasjon om temaet informanten fortalte om. Innimellom utdypet eller eksemplifiserte jeg

spørsmålene mine der informanten ble usikker på hva jeg ønsket svar på. Dette kalles en delvis strukturert tilnærming (Thagaard, 2018, s. 91). En slik tilnærming sikrere både relativ stor likhet i intervjuene, samtidig som det skaper flyt i intervjusituasjonen. Denne metoden muliggjør både å holde fokus på forskningsspørsmål og samtidig gav den mulighet for å få fram nyanser i informantens framstilling av sine forståelser av de ulike spørsmålene. Alle informantene framsto trygge i intervjusituasjonen og opplevdes å snakke fritt og troverdig om temaet. Hvert intervju tok ca en time.

### **3.4.3. Transkribering**

Jeg har valgt å transkribere alle lydopptakene ordrett, og med benevning av for eksempel latter eller avbrytelser. Dette for å sikre at jeg ikke gjorde unøyaktige egne fortolkninger av materialet når jeg transkriberte. Når muntlig tale omsettes til skriftlig tekst, forsvinner vesentlige moment som ansiktsuttrykk og stemmeleie som er med på å gi mening til det som sies (Malterud, 2017, s. 78). Jeg har derfor beholdt lydopptakene slik at jeg der jeg ble usikker på om meningen av det som ble sagt forsvant i transkriberingen, har hatt mulighet for å høre om igjen på dem og deretter vurdere hva jeg opplevde at informanten har sagt. Jeg har videre i sitatene som er gjengitt i funndelen omformulert noe til skriftlig tekstspråk, da talespråk ikke nødvendigvis gir en god gjengivelse direkte overført til tekstspråk av det informanten sier (Malterud, 2017, s. 79).

Transkribering av lydopptakene var en svært omfattende og tidkrevende prosess. Samlet består materialet av 117 transkriberte sider. Jeg opplevde transkriberingen samtidig lærerik fordi jeg gjennom å skrive ordrett det informantene sa, oppdaget flere uttalelser som jeg i intervjusituasjonen hadde misforstått. Videre ble jeg klar over hvordan jeg selv som intervjuer stiller flere oppfølgingsspørsmål og utdyper eller eksemplifiserer på noen områder, og dette ble et viktig aspekt å være oppmerksom på når svarene ble analysert.

## **3.5. Analyse**

Formålet med intervjuene var å framskaffe et empirisk materiale som gjør det mulig å belyse om, og hvordan, de ulike barneverntjenestene bruker tilsyn til kvalitetsforbedring av tjenesten, og å analysere om det er mulig å finne mønstre i intervjuene som samsvarer med mønstre i teoriene om fenomenet - eksempelvis teori om kvalitet, bakkebyråkrati, profesjon og rolle. Dette kan derfor betegnes som en temasentret analyse, hvor en sammenligner på tvers av



dataene for å kunne gå i dybden på de enkelte tema (Thagaard, 2018, s. 172). Jeg vil forsøke å forklare funnene ut fra flere teorielement som på hvert sitt vis kan være relevante. Dette vil da være et teoretisk tolkende prosjekt, hvor jeg bruker ulike teorier og begrep som ramme for det jeg studerer. Jeg har valgt teorier og begrep som jeg forventer vil være til hjelp i tolkning av funnene, slik at strategien kan defineres som en tolkende rekonstruksjon (Bukve, 2016, s. 88).

Jeg har derfor startet med å gjennomgå transkribert tekst fra hvert enkelt intervju, og forsøkt å danne meg et inntrykk av hovedfunn. Så sammenfattet jeg hovedfunn fra de ulike intervjuene og oppsummert dette i hovedfunn fra det samlede materialet. Deretter konstruerte jeg noen meningsbærende enheter som jeg systematisk kategoriserte uttalelsene under. Jeg benyttet meg av metoden systematisk tekstkondensering som er en metode for tematisk tverrgående analyse av kvalitative data (Malterud, 2017, s. 97). Jeg klippet direkte ut uttalelser til hver kategori, og gjorde så en sammenlignende tolkning av dette som jeg beskrev under hver kategori. For å vise hvordan jeg har vurdert hvilke utsagt som hører under de ulike kategoriene, ble dette fortløpende eksemplifisert. Dette gav meg mulighet til å vurdere hvor mange som hadde uttalt seg om de ulike tema, og om det var ulikheter mellom leder og ansatte. Jeg har pendlet mellom tolkning av funn og valg av teori i forskningsprosessen, og justering av teoritilfang har vært nødvendig underveis.

## **3.6. Drøfting av validitet og reliabilitet**

### **3.6.1. Reliabilitet**

Reliabilitet handler om hvorvidt undersøkelsen er pålitelig. I kvalitative forskningsprosjekt knyttes reliabilitet til at forskeren gjør rede for framgangsmåtene i prosjektet (Thagaard, 2018, s. 181). Det vil si at om noen andre hadde gjennomført undersøkelsen på ny ville de da i prinsippet ha kommet fram til samme resultat (Bukve, 2016, s. 101). Det vil imidlertid i denne type forskning være vanskelig i foreta en ny undersøkelse på eksakt lik måte, ettersom et intervju alltid vil være preget av det som skjer i kommunikasjonen mellom to eller flere individ der og da, og det er vanskelig å gjenta helt likt. Men intervjusettingen og spørsmålene som stilles vil derimot kunne gjentas. I et kvalitativt studie der en legger et konstruktivistisk syn til grunn blir reliabilitet derfor et spørsmål om forsker tydelig redegjør for utvikling av data i løpet av forskningsprosessen, slik at framgangsmåten kan vurderes av utenforstående. Reliabilitet blir dermed knyttet til om den gir mulighet for en kritisk vurdering av prosjektet

og om denne viser at forskningen er utført på en troverdig og tillitsvekkende måte (Thagaard, 2018, s. 187).

Jeg har forsøkt å sikre størst mulig grad av reliabilitet ved å gi en tydelig redegjørelse for utvikling og analyse av funn i denne undersøkelsen. Et område som jeg har måtte ta spesielt hensyn til i denne studien er at jeg selv har vært barnevernsleder og har samarbeidet med mange barnevernsledere i regionen. Dette gjør at en del av dem opplever at de kjenner meg. Det er derfor svært viktig at dette ikke preger svarene til informantene, for da vil reliabiliteten på undersøkelsen svekkes. Dette er forsøkt minimert ved at det ikke er valgt ledere som jeg har nær kjennskap til, og at informantene ble oppfordret til å fortelle åpent og sannferdig om sin opplevelse av problemstillingen i undersøkelsen.

### **3.6.2. Validitet**

Validitet handler om gyldigheten av data. Det er et sentralt krav til forskning at den skal være valid, altså at den må utformes slik at en kan bruke data til å trekke slutninger om det fenomenet studien søker å opparbeide kunnskap om (Bukve, 2016, s. 99). Reliabilitet og validitet i en studie henger sammen, og forskers nærhet til feltet kan utfordre validiteten for eksempel dersom intervjuobjektene svar påvirkes av dette og dersom mine tolkninger av det informantene sier er forutinntatte. Selv om jeg har hatt høy bevissthet på min nærhet til feltet og at mine tidligere erfaringer ikke skulle hindre meg i å oppfatte hva informantene egentlig sier underveis i datainnsamlingen, så er det klart at de data som framkommer fortsatt blir tolket og forstått delvis gjennom min forforståelse.

Validiteten omhandler videre troverdigheten til de tolkningene som forskeren kommer fram til, og kan styrkes ved teoretisk transparens (Thagaard, 2018, s. 189). Jeg har i dette kapitlet gjort rede for metodevalg og mine vurderinger gjennom planlegging og gjennomføring av denne undersøkelsen. Jeg har beskrevet utvalg, utvalgsprosessen, gjennomføring av intervju og presentasjon av data med direkte sitat. Videre har jeg i kapittel 2 gjort rede for teoretiske perspektiv som vil være fundamentene for tolkning av resultat. Dette for å best mulig ivareta kravet til transparens. Jeg har gjennom dette forsøkt å tydeliggjøre grunnlaget for mine tolkninger og har forsøkt å best mulig ivareta krav til både reliabilitet og validitet i gjennomføring av undersøkelsen og tolkning av data.

### 3.7. Forskningsetikk

All forskning er underlagt etiske standarder. Dette er nedfelt i eksempelvis personopplysningsloven og forskningsetikkloven. Her finnes bestemmelser som skal bidra til å sikre trygghet og sikkerhet for deltagerne i forskningsprosjekt. Det er søkt om godkjenning for dette prosjektet gjennom Norsk senter for forskningsdata AS. Prosjektet ble godkjent, med beskrivelse om at personopplysningene som er samlet inn er regulert av personopplysningsloven § 31.

Richards og Schwartz beskriver fire typer risiko eller belastninger som deltagerne i en kvalitativ studie kan utsettes for (Malterud, 2017, s. 211) Dette er psykisk uro, misbruk, fordreining og gjenkjenning. Den første typen gjelder spesielt ved forskning av sensitive tema, og er ikke relevant for min undersøkelse. Likevel er aspektet av dette viktig også i denne studien, ettersom det kreves av forskeren at dialogen mellom forsker og deltager skal være preget av respekt og gjensidig tillit. Det kreves videre at forskeren investerer tid og krefter i å etablere optimal nærhet. Deltageren skal kjenne seg trygge, uten å føle seg presset og invadert (Malterud, 2017, s. 212). Jeg har forsøkt i intervju situasjonen å framstå trygg, vennlig og interessert i det informantene fortalte. Jeg var opptatt av å skape en positiv atmosfære og at informantene skulle oppleve at det han eller hun bidro med var viktig.

Å forhindre misbruk handler om at deltageren skal kunne stole på at forskeren håndterer det som var sagt på en måte som best mulig samsvarer med slik det var ment. Men det menes ikke at deltager skal godkjenne forskerens fortolkninger. Forsker må forvalte inntrykket på en nøktern måte som kan lede til pålitelig og gyldig kunnskap (Malterud, 2017, s. 212). Dette har jeg forsøkt ivarett ved åpenhet med informantene rundt problemstilling, gjennomsiktighet i gjennomføring og tolkning av data og avtale i forkant om at informantene får tilsendt det ferdige produkt. Jeg har videre vært opptatt av å holde tolkningsmulighetene underveis innenfor rammen av hovedproblemstilling.

Videre skal informantene gi et informert samtykke, de skal tillates å kunne angre underveis og etterpå, og de skal kunne trekke seg fra deltagelsen dersom de ønsker det. Deltageren må være trygg på at personvern og anonymitet er ivarett. Det skal ikke være risiko for gjenkjenning (Malterud, 2017, s. 214). Jeg har sendt samtykkeskjema til barnevern lederne i forkant av intervjuet slik at de kunne gå gjennom det om de ønsket, og videresende det til de ansatte de hadde valgt til intervjuet. Videre gikk jeg gjennom samtykkeskjemaet ved oppstart av intervjuet, og gav informantene tid til å lese gjennom det og signere før intervjuet startet. Jeg

har ikke navngitt noen informanter, og heller ikke beskrevet hvilken region i landet de jobber i. Dette vurderer jeg sikrer dem anonymitet.

Datatilsynet gir regler og prosedyrer for oppbevaring av materiale. Det skal oppbevares nedlåst og utilgjengelig for utenforstående. Jeg har derfor oppbevart materialet nedlast på kontoret på min arbeidsplass. Her har koblingsnøkkelen til informantene kontinuerlig vært oppbevart. Det har vært nødvendig å ta med seg lydfiler, utskrift av transkribert intervju og pc hvor dette er lagret til hjemmekontor. På disse dokument har det ikke vært mulig å identifisere intervjuobjekt, og materialet er også her oppbevart innelåst.

Det skal også gjøres en etisk refleksjon rundt at det ved forskning ligger en gjensidig forventning om at formålet er å finne ut noe nytt. Investeringen av tid fra deltagerens side skal gi ny kunnskap. Det skal heller ikke gjøres en større datainnsamling enn det som er nødvendig og som sikrer mulighet for grundig analyse (Malterud, 2017, s. 217). Dette har jeg forsøkt å sikre ved å i forkant gjøre grundige data søk i forhold til hvilken forskning som foreligger på området. Det har ikke lyktes meg å finne forskning på dette konkrete området, og jeg mener derfor at dette kravet er oppfylt. Jeg vurderer videre at den mengde informanter som jeg har valgt er et minimum for å kunne danne grunnlag for en analyse, slik at datainnsamlingen vurderes ikke å være større enn nødvendig.

### **3.8. Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for begrunnelse for metodevalg, og de vurderinger og valg jeg har gjort fortløpende i denne prosessen. Jeg har begrunnet hvorfor kvalitativ metode vurderes som en hensiktsmessig metode for min problemstilling og teoretiske tilnærming, og gjort rede for min forforståelse i forhold til denne undersøkelsen. Deretter har jeg beskrevet undersøkelsens datainnsamling ved å gjøre rede for utforming av intervjuguide, mitt strategiske utvalg og videre utfordringer ved rekruttering av informanter. Jeg har gjort rede for framgangsmåten i analysen av funn, og i kapittel 2 har jeg gjort greie for de teoretiske perspektiv jeg forventer vil være til hjelp i tolkning av funnene. Jeg har etterstrebet størst mulig grad av åpenhet rundt alle prosesser og valg, og gjennom dette har jeg forsøkt å ivareta krav til validitet og reliabilitet i prosjektet. Avslutningsvis har jeg gjort reder for hvilke etiske retningslinjer som er fulgt.

## Kapittel 4. Presentasjon av funn

### 4.1. Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere hovedfunn fra analysen av datamaterialet. Med utgangspunkt i de ulike tema som framkommer i materialet, har jeg gruppert funnene i to hoveddeler. Den første har jeg kalt «Barneverntjenestene har positive holdninger til tilsyn og ser det i sammenheng med tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid». Dette er hovedinntrykket mitt etter intervjuene, og framstår som et sentralt funn i denne undersøkelsen. Denne bolken har jeg delt i underpunkt, som grupperer de ulike aspektene ved dette. Det andre hovedområdet har jeg kalt «Tilsyn er mer enn bare kontroll». Her presenterer jeg funn som angår den rollen som intervjuobjektene opplever at tilsynsteamet har, og videre hvordan de selv bruker tilsynet i sin virksomhet sett i sammenheng med dette. Jeg har brukt teori om rolle til å strukturere disse funnene, men vil presisere at jeg studerer ledere og medarbeideres opplevelse, ikke tilsynsmedlemmenes egen rolleforståelse, slik at jeg både her og i drøftingsdelen vil bruke funksjon og arena som begrep da de vurderes med dekkende en rolle. Hver del avrundes med en deloppsummering.

### 4.2. Barneverntjenestene har positive holdning til tilsyn og ser det i sammenheng med tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid

Alle ledere og medarbeiderne i de barneverntjenestene jeg har intervjuet beskriver en positiv holdning til tilsyn gjennomført av Fylkesmannen og de ser tilsynet som har vært gjennomført hos dem i sammenheng med tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Det ble av informantene gitt ulike begrunnelser for at tilsyn bidrar til kvalitetsutvikling, som jeg i denne delen skal gjøre nærmere rede for. Jeg har delt dette første hovedfunnet i tre deler: tilsynets bidrag til barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid, behovet for kontroll brytes mot faglig integritet og tilsynsmedlemmenes relasjonelle egenskaper, kompetanse og legitimitet.

#### 4.2.1. Tilsynets bidrag til barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid

*«Tilsynet som vi hadde var faktisk positivt, for det løftet opp noe som var veldig viktig - altså det løftet opp barnets stemme. Og ved å dokumentere det så ble vi faktisk flinkere i praksis.»*

Når informantene blir bedt om å gi en mer overordnet vurdering av om dette tilsynet fremmer kvalitet, svarer alle informantene at de vurderer tilsynet til å fremme kvalitet for tjenesten. En leder sier det slik: «Dette tilsyn fremmer kvalitet. Det gir en bekreftelse på at det en holder på med er i henhold til de kvalitetsindikatorer som nå gjelder»(12). En annen leder sier: «Det fremmer kvalitet - helt klart. Da tar du ut et område og så ser du på systemet rundt det, og så får du ordnet det»(13). Også medarbeiderne beskriver at tilsyn fremmer kvalitet. Her er et eksempel: «Nei, jeg vil si at det fremmer kvalitet. Det synliggjør våre svakheter som medfører at vi tar tak i det og leverer da bedre kvalitet»(m1).

I forhold til om det gir forbedring for barn som er i kontakt med barneverntjenesten sier en leder dette: «Jeg ser linjen mot kvalitet for barn, men å se resultatet er litt tidlig. Men det føles som tydelighet, og barn har jo også gitt tilbakemeldinger på at de synes det er godt å bli snakket med og tatt på alvor på den måten»(12).

Samtidig som samtlige uttrykker en tydelig positiv innstilling til tilsynet og enighet i kvalitetsindikatorene, er det mer usikkerhet og variasjon mellom dem når det gjelder oppfatning av om deres egen og Fylkesmannens forståelse av hva kvalitet er, og hva det bør være, er den samme. En leder formidler det slikt: «Noen ganger skulle jeg ønske meg en enda større tydelighet i forhold til hva de tenker vil være kvalitet. For å sjekke det opp mot hva vi tenker er kvalitet»(12). En annen beskriver at kvalitetsbegrepet er likt, men at Fylkesmannen har et mye strengere kvalitetsbegrep enn det en som leder i en travel barneverntjeneste kan ha, og at mangel på ressurser gjør noe med hvordan en vurderer kvalitet. Den sier det slik: «Nei, jeg tenker at vi må ofte være fornøyd med mye mindre enn det Fylkesmannen er fornøyd med. Skulle vi ha klart å gjøre det som Fylkesmannen og loven sier at vi skal, så må vi se på antall saker per saksbehandler»(13). Også kvalitetskrav som er avhengig av aktørene utenfor barneverntjenesten problematiseres av denne barnevernlederen. Eksempel på dette er undersøkelser som ikke er konkludert innen frist grunnet mangel på dokumentasjon fra eksterne samarbeidspartnere, og som likevel gir avvik hos barneverntjenesten.

En medarbeider tar opp at kvalitetsheving på ett område, kan gjøre at andre områder lider. Denne informanten poengterer dette slik: «Ja, for med et tilsyn - du får jo ikke mer ressurser tilført. Og du får jo ikke endret noen arbeidsoppgaver. Altså, du får endret arbeidsoppgaver, men da må jo noe annet nedprioriteres fordi noe skal opp prioriteres» (m5). Andre kompliserende forhold som trekkes fram er at det er vanskelig å slå fast hva som er den reelle årsaksforklaringen til kvalitetsforbedring i deres tjeneste, ettersom det til enhver tid skjer flere

endringer i barneverntjenestene samtidig. Eksempelvis var det slik at tilsynet i flere av virksomhetene skjedde samtidig som det enten kom ny ledelse eller tjenesten deltok i kvalitetsutviklende prosjekt.

Samtlige av lederne som var intervjuet mener å se at tilsynet hos dem har bidratt til en nyttig gjennomgang av system og rutiner, og til å tydeliggjøre dokumentasjonskrav til spesifikke områder i tjenesten. En leder beskriver at det har vært en pådriver til å få en rød tråd gjennom saksbehandlingen ved at det nå er en klar sammenheng mellom det som kommer inn og det som ender ut. En annen leder poengterer at det har gitt en større faglig tyngde i forhold til hvordan de eksempelvis håndterer bekymringsmeldinger som kommer inn og hvordan de starter undersøkelser.

Videre hadde tilsynet som ble gjennomført hos dem også fokus på andre tjenesters meldeplikt til barnverntjenesten. Dette opplevde lederne som positivt, og flere rapporterte effekt av dette. En leder formulerte det slik: «Og så har det ført til en større systematikk i hvordan vi samhandler med helsestasjonen. Og det har også bevisstgjort helsestasjonen mer på hva det er de faktisk må få videre til barnevernet og vi har fått langt flere meldinger på de minste barna»(12).

De beskriver også både avvik og ikke avvik i Fylkesmannens konklusjon som nyttige. Ikke avvik blir av lederne forstått som en viktig bekreftelse på god systematikk i tjenesten, mens avvik oppleves som en nyttig korreksjon og en mulighet for forbedring. En leder sier det slik: «Et vellykket tilsyn det er hvis det er både og, altså hvis det blir en beskrivelse av både det vi gjør bra og det vi ikke gjør så bra»(13). Også en medarbeider formidler det slik: «Tilsyn er jo egentlig vellykket hvis de klarer å finne avvik som vi må gjøre noe med - det er jo på en måte et vellykket tilsyn det»(m1). Medarbeidere beskriver også det å ikke få avvik ved et tilsyn som en kvalitetssikring: «Så det var jo litt sånn test på - hvordan går det - hva har vi gjort rett, hva må vi forbedre oss på. Altså, jeg tenker at det er en kvalitetssikring på en måte også for oss»(m2). En annen sier dette: «Så var det veldig kjekt å få det. Ja, ja da er vi i alle fall på riktig vei. Sant»(m3).

Flere ledere beskriver at tilsynet var en viktig drahjelp til kvalitetsforbedring i sin virksomhet. En leder formidler det slik: «..fantastisk mulighet. Akkurat det tilsynet der gjorde jo til at en kunne gå inn å se på systemet, og så kunne en si til personalet at - Fylkesmannen har sagt det - da må vi gjøre det. Sant»(13). En annen leder beskriver at det oppleves som om barneverntjenesten og Fylkesmannen har et felles mål om økt kvalitet i tjenesten: «Du føler

ikke at det er sånn type etterforskningen. Jeg opplever at de har også et fokus om at ja, vi må avdekke - altså hvis det er avvik så må det på en måte frem, men samtidig så synes jeg at de har et tydelig budskap om at vi har et felles mål om at dette skal føre til forbedringer»(12).

En leder beskriver at også tilsyn hos andre barneverntjenester blir brukt aktivt i deres eget kvalitetsutviklingsarbeidet. Denne lederen forteller: «Jeg trenger ikke å ha tilsyn hos oss selv for på en måte å være interessert i tilsynet til Fylkesmannen. For eksempel nå har jeg akkurat tatt ut tilsynsrapporten fra barnevernet i Kristiansand, sant, i den enkeltsaken, for å se på hva systemfeil de eventuelt har hatt. Men forrige gang vi hadde en sånn gjennomgang der vi brukte en hel dag på internopplæring var jo når vi hadde denne «Glassjenta saken», den og brukte vi akkurat det samme - gikk igjennom på en måte avvik for avvik. Så jeg tenker at vi bruker Fylkesmannens tilsyn aktivt hos oss»(11).

Informantene beskriver flere konkrete eksempler på hvordan tilsynet som ble gjennomført hos dem ble brukt i kvalitetsutviklingsarbeidet. Både ledere og medarbeidere poengterer at medarbeiderne blir involvert i det endringsarbeidet som var nødvendig når avvik ble avdekket i deres virksomhet. En leder beskriver det slik: «Det er veldig viktig for meg å involvere de ansatte. Jeg tenker at det er en måte for dem å eie løsningen på»(13). En medarbeider beskriver det slik: «Vi jobber ut rutiner sammen i grupper. Vi hadde litt sånn store fagdager også, der vi jobbet med det. Og så hadde vi vel det oppe på de ukentlige møter, fagmøtene. Så det var jo noe som hele kontoret var involvert i»(m4). Intervjuobjektene differensierer mellom tiltak som kan gjennomføres med enkle rutineendringer og tiltak hvor det er behov for en dypere forankring hos de ansatte for å gjennomføre. Dette beskriver både ledere og medarbeidere. Flere ledere beskrives også at de i forbindelse med tilsynet har hatt fokus på å gi forståelse til medarbeiderne for behovet for endring.

Samtidig formidler lederne at tilsynsprosessen har vært arbeidskrevende, og at en del av det som påpekes er arbeidsoppgaver som de gjør - men ikke dokumenterer. Hovedinntrykket til lederne er at det likevel er en viktig ordning. En leder si er det slik: «Det er jo ikke noe jeg synes er kjempekjekt, men jeg tenker at det er nyttig» (11). Også det arbeidet som må gjøres i forkant blir betonet positivt. Et eksempel på dette er: «Du får tatt en sånn der ekstra kontroll på at alt er sånn som det skal»(12).



#### 4.2.2. Behov for kontroll brytes mot faglig integritet

*«Jeg har truet med å slutte hvis jeg må dokumentere mer. Ja, du mister kontakt med brukerne dine. For du sitter her og skriver hele tiden. Det kjenner jeg på.»*

At informantene har et entydig positivt syn på tilsynet er mest tydelig uttrykt hos lederne, mens medarbeiderne som i likhet med lederne verdsetter tilsynet, samtidig poengterer at det i deres saksbehandling er en klar motsetning mellom tilsynets form for kontroll der administrative prosedyrer står i sentrum og hensyn til deres faglige autonomi der barnet og familien står i sentrum. De påpeker at tilsynet på mange måter ikke kontrollerer det som er kjernen i barnevernsarbeid – nemlig kvaliteten på barnevernets kartlegging av barn og familier og kvaliteten på det endringsarbeid som gjøres med barn og familier. Dette poengteres eksempelvis slik: «Men selve kvaliteten i tjenesten er det jo på en måte ingen som sjekker oss på»(m1). Den samme informanten sier videre: «Det er jo faktisk kjernen i barnevernsarbeid, og få til de premissene som skal til for endringsarbeid. Men, jeg ser at det nesten blir umulig for Fylkesmannen å måle oss på det. Da er det mye letter å måle oss på skriftligheten våres og kvalitetssystemene våres»(m1). En annen sier: «Det kommer ikke fram den aktive rollen du har hatt direkte med ungdommen» (m5).

Medarbeiderne løfter fram at det å betjene tilsynets formelle krav og dokumentasjonskrav er ressurskrevende i en travel hverdag hvor det er krevende å få tid til alt. De poengterer at det oppleves som at de må gjøre prioriteringer mellom å bruke tiden sin på menneskemøter og reelt endringsarbeid på den ene siden, eller betjene formelle krav og dokumentasjonskrav på den andre. Flere beskriver at selve dokumentasjonsarbeidet tar mye av arbeidstiden deres, og en av dem sier: «Det som blir komplisert er disse dokumentasjonskravene vi har...det tar enormt med tid» (m2). Samtidig mener flere av medarbeiderne å se at dokumentasjon er viktig også for kvalitet på den faglige utførelsen av arbeidet. Dette eksempelvis i forhold til informasjonsoverføring til nye saksbehandlere og når saken skal prøves i rettssystemet. En medarbeider formulerer dette poenget slik: «Dokumentasjonen spiller egentlig ikke noe rolle for barnet, men det er ryddig at vi har gjort det for vår egen del og for ettertiden» (m3). En annen sier følgende: «Det blir jo viktigere og viktigere å dokumentere, for meg som ofte går i retten er det veldig kjipt når en ikke har dokumentert»(m4).

Eksempel som løftes fram på at en del av strukturkravene oppleves krevende og lite forenelig med det saksbehandlerne beskriver som «fag», er at noen barnesamtaler skal inneholde spesielle element som må gjennomføres før en evaluering kan fullføres og nytt tiltak

iverksettes. Om en saksbehandler har glemt dette punktet, må saksbehandleren gjennomføre en ny samtale med barnet for å få dekket dette området. Dette kan være belastende for barnet og forsinke iverksettelse av tiltak. En medarbeider forteller: «...man vet egentlig hvordan det går med barnet og foreldrene, og skal skrive en henvisning. Men det er for lenge siden en har snakket med barnet. Da må en ut å snakket med barnet og spørre – `Hva er viktig for deg at foreldrene dine mottar familieveiledning i forhold til?`. Og når skal en rekke det? Ikke denne uken, og neste uke ble jeg syk og så var det ferie. Tiden går.. Altså det å skrive en henvisning kan ta fryktelig lang tid» (m2). Flere medarbeidere beskriver at i saker der de er tett på familien, kan noen av oppfølgingskravene oppleves meningsløse og tidskrevende. Videre er noen barn svært sensitive for å snakke med voksne de ikke er trygge på. Da kan formkravet til at slike samtaler skal gjennomføres framstå som belastende for barnet, beskriver en medarbeider.

Også en av lederne som ble intervjuet beskriver at det er en motsetning mellom hensyn til dokumentasjonskrav på den ene siden, og hensyn til den faktiske hjelpen en gir mennesker som skjer i interaksjon med dem på den andre siden. Denne lederen sier: «Papirene er ikke det viktigste, vi må ut i feltet og det er det vi faktisk er der ute å gjør - som er viktig. Sant. Men å holde på en måte skansen og få dette ned på papiret, er jo også viktig at noen passer på»(11).

Samtidig poengterer de fleste informantene at en inngripende tjeneste som barneverntjenesten trenger en kontrollfunksjon. En leder sier det på denne måten: « Ja, vi må ha en eller annen form for tilsyn, tenker jeg... Så hvis vi ikke hadde hatt noen på en måte rammer rundt det, og et ganske tydelig ris bak speilet - så kan det jo hende det ville sklidd ut. En eller annen kontroll må vi ha»(11). Også alle medarbeiderne beskriver at Fylkesmannens kontrollfunksjon er viktig for tjenesten. En medarbeider formidler det slik: «Ja, og jeg opplever det jo - jeg er positiv til å bli sett litt i kortene utenfra om vi faktisk leverer gode nok tjenester»(m5). Og en annen sier: «Det er skjerpene at du vet det kan komme tilsyn»(m3).

Flere av dem som ble intervjuet ønsket imidlertid endringer i tilbakemeldingsprosessen ved et tilsyn. Det mest framtrædende var et ønske om at områder det ikke avdekket avvik på også burde kommenteres av tilsynsteamet i den endelige tilsynsrapporten. Det oppleves ikke tilstrekkelig at dette formuleres muntlig av tilsynsteamet i det avsluttende møtet med barneverntjenesten. En medarbeider sier det slik: «Det er ikke 30 rett og 2 avvik, det var bare 2 avvik. Det var ikke M+. Kanskje det var det jeg savnet»(m2). En del av informantene knytter dette punktet sammen med læring og medieeksponering, ved ensidig å påpeke feil og

mangler virker tilsynet lite motiverende og det forsterker den allerede eksisterende negative omtalen av tjenesten i media. Disse informantene ønsker seg en ordning hvor de områder hvor det ikke er avvik også nevnes i rapporten.

Videre ønsker flere av informantene at tilsynsteamet kommer nærmere tjenesten, og eksempelvis følger noen arbeidsprosesser, får innsikt i dilemma tjenestene står i og ser på gode løsninger den enkelte barneverntjenesten har. Spesielt medarbeidere tar til orde for at det de betegner som den faktiske kvaliteten i arbeidet, eksempelvis endringsarbeid i familier, bør måles eller kontrolleres for å rette mer oppmerksomhet mot dette arbeidet.

Særlig lederne, men også medarbeiderne, beskriver et ønske om samarbeid med Fylkesmannen utover tilsynet, i form av erfaringsutveksling mellom dem og tjenestene, kurs, hjelp til informasjon/tolkning av endringer som gjøres av departement og direktorat, og generelt at medarbeidere hos Fylkesmannen er synlige i kommunene. Noen ønsket også at Fylkesmannen skulle bidra i forhold til lokale politikere, for å tydeliggjøre ovenfor dem tjenestens rammer og lovkrav.

#### **4.2.3. Tilsynsmedlemmenes relasjonelle egenskaper, kompetanse og legitimitet**

*«.....det var ikke noe sånn bedreviting.»*

Denne delen beskriver aspekt ved den menneskelige kontakten mellom dem som var involvert i tilsynet i barnevernsvirksomheten og tilsynsteamet fra Fylkesmannen når tilsynet ble gjennomført. Her formidler informantene at de opplevde en hyggelig tone, at tilsynsteamet besto av imøtekommende og faglig kompetente mennesker og at de hadde et ønske om å muntlig formidle til dem hva de så av positive funn. En medarbeider brukte ord som: «veldig avslappende og greit» og «føler deg møtt og respektert»(m2).

Flere av informantene beskriver at de på forhånd hadde kjennskap til menneskene i tilsynsteamet gjennom tidligere deltagelse på seminar, kurs og andre tilsyn og at dette var positivt og trygghetsskapende. En leder formidler det slik: «Det gikk egentlig veldig greit. Det er jo etter hvert stort sett bare kjente folk som kommer»(12). En medarbeider sier det på denne måten: «Jeg kjente noen av dem fra før - hadde truffet dem i andre sammenhenger, sant. Så det er jo litt trygghet - det også, sant»(m3).

Tilsynet blir av enkelte beskrevet som starten på en ny samarbeidsrelasjon med personer i tilsynsteamet. En medarbeider beskriver det slik: «Fylkesmannen, etter at vi hadde det tilsynet, er blitt på en måte mer - før var han mer uvirkelig for oss - var litt mer sånn perifer - men nå tar vi mye oftere telefonen, og ringer og spør. Så det er blitt mer sånn rådgivning for oss, rett og slett. Det gjør vi faktisk ganske ofte»(m2).

Flere informanter trekker fram at tilsynsteamet gjorde en faglig god jobb og at de i tilsynet var profesjonelle. En medarbeider beskriver: «Nei, jeg ser på dem som en ressurs og dem som har mest kompetanse på hvordan en barnevernstjeneste skal drives»(m1). En annen beskriver det slik: «En blir jo litt nervøs, men det gikk jo utrolig greit. Det føles jo som det er allierte som kommer egentlig, men du føler deg jo sett litt under lupen»(m3).

Spesielt var det viktig for informantene at en del av dem som jobber hos Fylkesmannen har erfaring fra fagfeltet. Som en av medarbeiderne som ble intervjuet uttrykker det: «Mange av dem som jobber hos Fylkesmannen er jo folk som har jobbet som saksbehandlere, og det tenker jeg er litt vesentlig. Ja, veldig. Det er veldig vesentlig faktisk. At de har den kompetansen ved å ha vært i systemet og jobbet»(m2).

Samtlige informanter beskriver at de områdene som Fylkesmannen har fokus på sammenfaller med områder som de selv har fokus på i sin egen tjenesteutvikling, og at dette er områder som de vurderer som viktige. En leder formidler at Fylkesmannen setter fokus på det essensielle. En annen leder forteller at barneverntjenesten og Fylkesmannen har et felles fokus, for eksempel i forhold til viktigheten av barnets stemme. Også medarbeiderne er tydelig på at de opplever at deres og Fylkesmannens fokusområder er like. En medarbeider formidler det slik: «Ja, jeg vil si det. For vi også er jo opptatt av å ha gode rutiner, og skriftlighet og kvalitetssikring og følge lovens bokstav når det gjelder frister, og synliggjøre at vi har holdt de fristene»(m1). En annen nyanserer det slik: «Jeg tenker at det er samsvar, men det er - altså, hvordan skal jeg si det da, vi er opptatt av de samme tingene, men saksbehandlerne er opptatt av den praktiske delen, mens tilsynet er opptatt av den teoretiske eller skriftlige delen av det. Men vi er jo opptatt av de samme tingene»(m4).

At Fylkesmannens fokusområder i tilsyn klart sammenfaller med barneverntjenestens egne fokusområder, utdypes med eksempel fra et prosjekt som mange barneverntjenester nå deltar i, som kalles «Mitt liv». «Mitt Liv» er et prosjekt hvor tidligere barnevernsbarn bidrar til å utvikle barnevernstjenester som oppleves trygge og nyttige for barn, og for å bidra til at barnet er den nærmeste samarbeidspartneren til barnevernet. «Mitt-Liv prosjektet, egne målsettinger

og Fylkesmannens tilsyn har mange felles fokusområder»(12), sier en av lederne. Flere medarbeidere beskriver også dette. En forteller: «Akkurat for vår del, denne gangen, så var det jo veldig fulltreffer. I og med at vi var blitt "Mitt liv" kommune, og holdt på å jobbe med barnets stemme og dette med å gjøre barnet til hovedperson i barnevernets sak. Så der var det jo veldig match»(m3).

For rettsikkerheten til de barnevernsvirksomhetene som blir gjenstand for tilsyn er tilsynets forutsigbarhet viktig. De fleste lederne som ble intervjuet i denne studien opplever tema for tilsynet som forutsigbart. De rapporterer at Fylkesmannens samlinger og deres nyhetsider gir god informasjon i forhold til hva barneverntjenesten kan vente seg. De av informantene som sa at de ikke hadde oversikt over framtidige tilsyn, poengterte at de hadde god innsikt i hvordan de eventuelt kunne finne ut av det. Eksempel på at virksomhetene er godt informert gjennom forskjellige kanaler er følgende uttalelser fra en av lederne: «Jeg visste om på forhånd at dette var et fokusområde for Fylkesmannen. Det hadde jeg for så vidt fått greie på gjennom ulike seminarer og samlinger som jeg hadde vært med på»(12). Også medarbeidere opplevde at Fylkesmannen var tydelig på hvilke tema som til enhver tid er aktuelle for tilsyn, selv om de selv ikke personlig hadde oversikt over det. De vurderte dette til å være en lederoppgave.

#### **4.2.4. Deloppsummering**

Informantene i denne studien formidler at tilsyn er en bidragsyter til barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Samtidig er det slik at både lederne og medarbeiderne beskriver at dokumentasjonskrav og gjennomføring av tilsyn er ressurskrevende for tjenesten. Videre problematiserer medarbeiderne, men også noen av lederne, at det som for dem oppleves som kjernen i tjenestens arbeid ikke måles. Tilsynsmedlemmenes faglige og personlige egenskaper framheves som viktige for den positive innstillingen deltagerne i studien har til tilsynet som har vært gjennomført i deres virksomhet. Fra det informantene forteller om sine erfaringer i konkrete tilsyn, ser det ut til at tilsynsteamet fra Fylkesmannen i praksis skiller mellom den skriftlige og muntlige kommunikasjonen med virksomhetene de fører tilsyn i. I de skriftlige rapportene som er strengt formaliserte er det avvikene som løftes fram, mens det i den muntlige kommunikasjonen også gis positive tilbakemeldinger på det som fungerer godt i virksomheten.

### 4.3. Tilsyn er mer enn bare kontroll

Men utgangspunkt i rolleteori har jeg i denne studien sett på hvordan informantene opplever tilsynsteamets rolle ovenfor dem og videre hvordan dette påvirker hvorvidt det aktuelle tilsynet ble brukt i virksomhetens kvalitetsutviklingsarbeid. Det framkommer av materialet at kontroll bare er ett av flere viktige aspekt ved tilsyn slik ledere og medarbeidere i barneverntjenesten opplever det. Jeg har valgt å gruppere disse funnene i fire hovedområder som beskriver hvordan tilsyn oppleves og blir brukt av barneverntjenesten i mitt utvalg.

#### 4.3.1. Tilsyn som lovlighetskontroll

*«..bruker tilsyn som et sjekkpunkt. Er vi på rett vei?»*

Det som overordnet kommer fram i alle intervjuene er at tilsynet i hovedsak blir opplevd som en lovlighetskontroll av tjenesten. En leder formidler eksempelvis: «De er her for å kontrollere»(13). Informantene poengterte at selve tilsynet er monologisk i den forstand at det gis lite rom for drøfting eller rådgivning. Denne delen av tilsynet blir av informantene slått fast som en klar oppgave for tilsynsmedlemmene, og dette samstemmer med tilsynets mandat.

Denne lovlighetskontrollen blir av informantene i all hovedsak beskrevet i positive vendinger. En medarbeider formulerer det slik: «Vi vil jo ha en tjeneste som fungerer, vi vil jo gi den hjelpen til innbyggerne i kommunen som de trenger innenfor vårt felt. Så jeg ser nå litt sånn positivt på det jeg, å få et blick utenfra»(m4). En leder sier det slik: «Vi må ha en eller annen form for tilsyn, tenker jeg, slik at vi ikke bare går i søvne» (11).

#### 4.3.2. Barneverntjenestens strategiske bruk av tilsyn

*«Jeg har brukt det i forhold til politikere.»*

Alle lederne beskriver at de bruker funn fra tilsynet strategisk, men i ulike grad og med ulik systematikk. I forhold til budsjett og bemanning sier alle lederne at dette eller tidligere tilsyn er brukt strategisk i budsjettforhandlinger eller i forhold til stillinger. I forhold til stillinger beskriver flere ledere at tilsyn direkte har resultert i tilskudd til økt antall stillinger fra Fylkesmannen. Dette igjen gav en mulighet til enten å be kommuneledelsen om å også bidra med flere stillinger, eller at stillingene var tidsbegrenset og etter noen år ble overført til det kommunale system. Denne direkte konsekvensen i form av tilskudd til stillinger blir framhevet som positivt og en opplevelse av å bli sett. Eksempel på dette er: «De sier gjerne

noe om bemanning. Det er jo ofte en kamp for tilværelsen for alle tjenester, så det husker jeg jo fra vårt tilsyn at vi fikk økt statsmidler etter tilsynet hos oss. Vi fikk faktisk en stilling uten å ha søkt. Det hadde jo litt effekt til å få mer - til å få en kommunalt finansiert stilling i tillegg»(11). En annen formidler at funnene aktivt blir bruk strategisk, og at de funnene som Fylkesmannen har gjort har medført at de fikk økt antall stillinger med tilskudd på kommunalt nivå. Den informanten formidler: «De funnene som Fylkesmannen har gjort, har medført at vi har fått stillinger på kommunalt nivå»(13).

En leder beskriver at tilsyn gir et fokus fra den kommunale toppledelsen som det ikke er så enkelt å få ellers, og at toppledelsen får større innsikt i tjenestens produksjon, styrker og utfordringer. Barneverntjenesten ble ved tilsynet satt på kartet, poengterer denne lederen. Dette blir blant annet beskrevet slik: «Du får fokus fra kommunetoppledelsen. At kommunen på en måte setter av tid til tjenestens fungering. Oppvekstsjef og rådmann er mer oppdatert etter et tilsyn enn før et tilsyn. Kanskje at de som er rundt også setter seg litt inn i det. Og det tenker jeg jo at kanskje er en større effekt»(11). Også at ikke bare barnevern, men også toppledelse er under tilsyn beskriver denne lederen som positivt: «Og det kan jeg si som en positiv ting, at de er jo opptatt av at toppledelse i kommunene er på en måte en del av tilsynet. Det medfører jo at det ikke bare er barnevernslederen som på en måte blir sett litt i kortene, men rådmann og oppvekstsjef og andre på en måte i organisasjonen som skal ha kunnskap om barnevern, blir sjekket litt ut»(11).

Ledernes strategiske bruk av tilsynsresultat gjelder også rapporter fra andre tilsyn som brukes aktivt i kommunikasjonen oppover i det kommunale hierarki: «De rapportene som ligger ute, de bruker jeg jo når jeg kommuniserer oppover i tjenesten i forhold til hva vi må være opptatt av og hva vi må på en måte sørge for at er godt nok i egen organisasjon»(11).

Resultatet fra tilsyn blir også brukt strategisk i samarbeid med andre tjenester. Blant annet fordi tilsynet kan tydeliggjøre mangler eller utfordringer i samarbeidet som en tidligere ikke har klart å endre, og som en får drahjelp til å igangsette prosesser i forhold til etter tilsyn. Eksempel på dette er en leder som beskriver at avvik i andre tjenester resulterte både i samhandlingsprosesser mellom barnevern og denne tjenesten for å lukke avvik, økt samarbeid generelt og en økning i antall meldinger til barneverntjenesten fra denne tjenesten: «For vår del har det blitt en annen systematikk i hvordan vi samarbeider med helsestasjonen» (12). Men på den andre siden kan et tilsyn som ikke gir avvik, men hvor tjenestene likevel tenker det er forbedringspunkt, være krevende. Eksempel på dette formidler en informant: «Det vi

har vært litt bekymret for, er manglende meldinger fra kommunepsykiatrien. Så tenker jeg at okei, nå får vi en mulighet til å synliggjøre det sånn at vi alle griper fatt i det. Men det ble ikke noe avvik. Så dermed så ble det jo litt sånn tommelen opp sant»(11). Likevel ble tilsynet vurdert til å ha effekt ved at de andre tjenestene må se på egne rutiner og på denne måten får en gjennomgang av det som for barneverntjenesten er viktige områder, eks. tjenestenes meldingsrutiner.

Også samtlige medarbeiderne som ble intervjuet er klar over at tilsynet kan brukes strategisk, selv om de opplever dette som en lederoppgave. Tilsyn blir da i hovedsak sett som en positiv mulighet for å få tildelt flere stillinger, og de beskriver at det for lederen kan være et pressmiddel opp i systemet til å få synliggjort at det er for få ansatte. En medarbeider beskriver det slik: «Hvis det er noe som mangler, så kan en jo koble det til at vi har for få ansatte. Det kan være et pressmiddel opp i systemet for å få mer ressurser»(m1).

En leder beskriver at bruk av tilsyn strategisk er noe de har interne diskusjoner på. Denne lederen beskriver for eksempel at medarbeidere ønsker at manglende ressurser skal synliggjøres i avvik, mens leder opplever å ha et ansvar for forsvarlig drift og formidler at det må prioriteres deretter. Denne lederen sier: «Og det kan jo vi ha interne diskusjoner på her. Ja, men vi kan ikke bare la det bli synlig. Sant. Istedenfor på en måte å gå på akkord med seg selv. Og til en viss grad kan en være enig i dette, men som leder må du jo på en måte prøve å holde skansen, tenker jeg. Jeg er sånn som omdirigerer - f.eks. hvis vi er i en bemanningsproblematikk så tenker jeg på det vi er pålagt å gjøre. Da kommer melding, undersøkelse - det som er innenfor prioriterte oppgaver»(11).

#### **4.3.3. Tilsynsrapportens form oppleves som en trussel for omdømme**

*«Så det er klart at det ligger som en uro fram til rapporten kommer - hvordan vil dette kunne komme ut i media, hvor mye fokus vil dette kreve, hvor mye må vi bruke av ressurser på å nærmest reparere det inntrykket som da kommer til å komme.»*

Alle informantene i studien poengterer at omtaler av tilsynsresultat i media er et utfordrende felt. Flere formidler at det er krevende å uttale seg til media, og beskriver en opplevelse av at tjenesten uansett får et negativt fokus. Videre beskriver flere leder at medieoppmerksomheten påvirker lokalpolitikkerne, og at dette innimellom får større gjennomslag i politiske beslutninger lokalt enn direkte rapporter fra tjenestene.



Samtlige ledere, men også medarbeidere, beskriver at det er krevende at det kun er avvik som skisseres i rapporten fra tilsynsmyndigheten, og at dette får følger for hvordan media forstår offentlig tilgjengelige resultat fra tilsynet. En leder sier det slik: «De kommenterer bare selve avviket, de kommenterer ikke alt det andre som de ser på som positivt og bra....Det skulle jeg ønske at de hadde kunne gjort»(12). En medarbeider formulerer det slik: «Når du får avvik ved tilsyn så blir det slått stort opp, men når alt er veldig bra - det blir det bare en liten notis i avisen. Jeg har en slik hengende på tavlen min fortsatt. Det var en skuffelse. Jeg tenker at de positive tingene burde ha kommet mer opp, isteden for å ha fokus på alt som er feil»(m3).

Belastningen med medieoppmerksomheten beskriver en leder slik: «Og det handler jo om hvor mye kan vi tåle. Sant? Men så er jeg jo litt opptatt av å beskytte mine ansatte. Som jeg vet jobber mye. Og vi har ikke mer å gi. Sant. Og på andre siden så er det jo klart at hadde det kommet enda et tilsyn akkurat nå, så tror jeg ikke jeg hadde orket det. Det er klart, det gjør noe med deg»(13). En annen leder formidler det slik: «Det er klart at vi har jo vært en del i stormen, og det er... Altså disse Facebook gruppene er jo ekstremt negative, og hver gang du er ute å prøver å si noen ting så klarer jo de å vri det til noe annet og gjøre det til noe voldsomt negativt. Og jeg må ærlig innrømme at det påvirker hvordan jeg har lyst til å gå ut i media»(12). Dette settes videre i sammenheng med tilsyn og at tilsynsrapportene blir aktivt brukt i slike Facebook grupper som er kritiske til barneverntjenestens arbeid.

Dette beskriver informantene gir barneverntjenestene en utfordring i forhold til omdømme. En leder formulerer seg slik: «Og det det gjør aller mest, er jo denne bekymringen for hva tenker samarbeidspartnerne våre, hva tenker foreldre som vi er i kontakt med om oss. Altså, denne angsten som dette skaper, når vi blir framstilt så feil. Ja, det har masse med omdømme å gjøre»(13).

#### **4.3.4. Den rådgivende funksjon er nedtonet i selve tilsynet, men av betydning etterpå**

*«Ja, jeg kunne vel for så vidt diskutere med dem, nå var ikke det noe som ble gjort i noe særlig grad. Men jeg har nok mer tenkt at det er folk jeg kunne har ringt og diskutert ting med i ettertid.»*

Den rådgivende rollen til tilsynsteamet fra Fylkesmannen blir av alle informantene beskrevet som den minst gjeldende. Både i formen tilsynet er lagt opp, og i kommunikasjonen med

tilsynsteamet mens de var på besøk i tjenestene, beskriver informantene at det var lite rom for drøfting, spørsmål og refleksjon. Kun én informant opplevde at det var en form for toveis diskusjon. En leder beskriver det slik: «Vi ble intervjuet, og så laget de på en måte etterpå en oppsummering over det som de hadde sett»(11).

Flere informanter beskriver imidlertid at tilsynet ble starten på en relasjon med medlemmer i tilsynsteamet under tilsynet, som i etterkant førte til at Fylkesmannen fikk en rådgivende rolle ovenfor barneverntjenesten. Noen beskriver også at det ikke var knyttet kontakt med noen spesielle i teamet, men at selve tilsynet førte til at de i ettertid brukte Fylkesmannen mer som en rådgivende aktør. En sier: «Vi er begynt å bruke dem som en støttespiller egentlig og at vi kan ringe til dem og be om råd»(m1).

Prosessen rundt å lukke avvike ble av informantene beskrevet i en mer rådgivende form enn selve tilsynet. Eksempel på dette er en leder som forteller: «For vi hadde jo det i forhold til dette med hvordan vi skulle lukke avvik. Så hadde vi noe dialog fram og tilbake»(12).

#### **4.3.5. Deloppsummering**

Informantene i utvalget beskriver lovlighetskontroll som hovedoppgaven til Fylkesmannen ved tilsyn, og at det er viktig for både leder og medarbeider i barnevernsvirksomhetene å få kontrollert at den befinner seg innenfor rammen av det lovlige ettersom denne tjenesten er satt til å gjennomføre beslutninger med store konsekvenser for barn og familier. Men tilsyn er også noe mer. Åpningen for at ledere kan bruke funn fra tilsynet strategisk for å få mer ressurser, anses også som vesentlig og verdifull for de fleste deltakerne i studien. Medieoppmerksomheten rundt resultatet av tilsynene beskrives som en merkbar trussel mot tjenestens omdømme, og tilsynsrapportens form der bare avvik publiseres, problematiseres i forhold til dette. Den rådgivende funksjon beskriver informantene som lite fremtredende ved tilsyn, men tilsynet synes å gi Fylkesmannen en rådgivende funksjon i etterkant av tilsyn. Fra det informantene forteller ser det ut til at Fylkesmannen tilsynsteam har en fleksibel rolle i praksis. Teamet har «kontroll hatten» på i selv tilsynet, mens rådgiverrollen er noe som tilsynsobjektene erfarer at de kan forvente fra Fylkesmannen etter tilsynet. Formelt dreier tilsyn seg bare om lovlighetskontroll, men i praksis dreier det seg om noe mer.

#### 4.4. Samlet oppsummering av funn

Funnene i studien viser at barneverntjenestene opplevde tilsynet som ble gjennomført av Fylkesmannen som en nyttig pådriver for tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Ifølge informantene kjennetegnes forholdet mellom barneverntjenestene og Fylkesmannen i disse tilsynene av enighet om fokusområder og måleindikatorer, men de har bare delvis sammenfallende oppfatning av hva kvalitet i tjenesten er. For medarbeidere, men også ledere i barnevernstjenestene, er kvalitet i arbeidet noe som har å gjøre med hvor godt kartleggingen av familier og endringsarbeid ovenfor familier gjennomføres. Men Fylkesmannen på sin side legger vekt på at formelle krav til dokumentasjon innfris. Informantene poengterer samtidig at innfrielse av formelle krav har tett sammenheng med den faglige kvaliteten på tjenestene. Når nye saksbehandlere skal overta saker eller når en sak skal til retten, er eksempelvis utførlig dokumentasjon avgjørende.

Tilsynet stiller ifølge informantene generelt høyere krav enn det virksomhetene har ressurser til å innfri, men det poengteres samtidig at barnevernstjenestene gjennom tilsyn får bedret sin kommunikasjon med toppledelsen i kommunen og andre samarbeidspartnere. En annen type begrunnelse informantene gir for at de er positivt innstilt til tilsynet fra Fylkesmannen, er medlemmene i tilsynsteamets menneskelige og faglige kvaliteter. De trekker fram at flere medlemmer i tilsynsteamene selv hadde erfaring som saksbehandlere i barnevernstjenestene og at dette styrker deres faglige legitimitet. Tilsynsteamet bruker ifølge informantene muntlig kommunikasjonen for å gi virksomhetene positive tilbakemeldinger, dette beskrives av ledere og medarbeidere som betydningsfullt for å etablere en god relasjon, ettersom det i de skriftlige rapportene som er strengt formaliserte, kun er avvikene som løftes fram.

Funnene tyder på at lovlighetskontroll oppfattes som Fylkesmannens hovedrolle i tilsyn av samtlige informanter i denne studien, og at lovlighetskontroll oppfattes som betydningsfullt i barnevernstjenesten for å få kontrollert at virksomheten befinner seg innenfor rammene av det lovlige. Begrunnelsene som gis for hvorfor lovlighetskontroll er viktig er at saksbehandlere og ledere i denne tjenesten er satt til å gjøre beslutninger som angår potensielt store inngripen i familier og barns liv. Samtidig er lovlighetskontroll, for de barnevernstjenestene jeg har studert som mottar det, bare én av flere roller tilsynet kan spille.

Åpningen for at ledere kan bruke funn fra tilsynet strategisk for å få mer ressurser, anses også som vesentlig og verdifull for de fleste deltakerne i studien. Spesielt lederne ser dette som en av sine oppgaver og viser til konkrete resultat i form av nye stillingsbevilgninger etter tilsyn,

men også medarbeiderne er bevisste på at funn ved tilsyn blir brukt i strategiske øyemed. At tilsynet setter barnevernstjenesten på dagsorden for den kommunale toppledelsen vurderes i ressurs henseende også som viktig. Medieoppmerksomheten rundt resultat av tilsynene beskrives av informantene som en merkbar trussel mot barnevernstjenestens omdømme, og tilsynsrapportens form der bare avvik publiseres, problematiseres i forhold til dette. Fordi barnevernstjenesten allerede har et dårlig omdømme i media, er både ledere og medarbeidere opptatt av at offentliggjøring av negative tilsynsfunn kan skade deres virksomhet ytterligere. I tråd med tilsynsteamets formelle mandat, er tilsynsteamets rolle som rådgiver sterkt nedtonet eller helt fraværende i selve tilsynet, men etter tilsynet oppfatter både medarbeidere og ledere det slik at Fylkesmannen har en rådgivende rolle ovenfor barneverntjenesten. For noen er Fylkesmannen allerede en rådgiver, mens det for andre er slik at tilsynet etter det er gjennomført gjør at de lettere henvender seg til Fylkesmannen for å være i dialog på områder i barnevernsarbeidet som de trenger råd på.

## Kapittel 5. Drøfting

### **Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring?**

I dette kapitlet vil jeg drøfte hovedfunnene i materialet i lys av ulike teoretiske perspektiv og kunnskapsstatus på feltet. Jeg har valgt å organisere drøftingen tematisk med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene og de hovedtema som jeg har utledet av det empiriske materiale. Det første temaet har jeg kalt «Lik, men ulik forståelse av hva kvalitet er». Her vil jeg bruke teori som differensierer mellom ulike kvalitetsbegrep for å forklare funnene. Det andre temaet har jeg kalt «Tilsyn som bekreftelse på faglighet i en skjønnsbasert og inngripende tjeneste», hvor jeg vil bruke profesjonsteori for å forklare funnene. Det tredje temaet er «Tilsynet som mer enn lovlighetskontroll». Her vil jeg forsøke å gi en bredere forståelse av tilsyn i lys av barneverntjenestens kvalitetsutviklingsarbeid med utgangspunkt i teori om tilsynsroller.

Hensikten med denne studien var å finne ut om, og hvordan, barneverntjenesten bruker tilsynet som blir gjennomført av Fylkesmannen til kvalitetsforbedring av tjenesten, og hvilke mekanismer som eventuelt påvirker dette. Hovedfunnet er at alle informantene beskriver at tilsynet ble brukt som et verktøy i kvalitetsforbedringsarbeidet i tjenesten. Dette gjelder både ledere og medarbeidere. De beskriver at de opplevde tilsynet som en nyttig gjennomgang av sine egne system og rutiner, som en bekreftelse på at det pågående kvalitetsutviklingsarbeidet i tjenesten er i tråd med lovkrav, og de beskriver at de bruker eventuelle avvik som en mulighet til forbedring av tjenesten. Lederne beskriver det som en drahjelp i kvalitetsutviklingsarbeidet, og at rapporter fra tilsyn i andre barnevernstjenester også er nyttig. Tilsyn blir imidlertid beskrevet som svært arbeidskrevende prosesser.

Dette samsvarer med undersøkelser gjennomført av Arianson (2006) og Botne og Hjelle (2005) som begge konkluderer med at tilsyn har en positiv effekt for virksomhetens kvalitetsutviklingsarbeid (Arianson, 2006; Botne & Helle, 2005). Åsprang (2011) beskriver imidlertid at ikke alle helseforetak var like opptatt av å få til varige endringer. Noen var mer opptatt av å få avslutte tilsynet, og dette ble av lederne beskrevet som tiltak med preg av brannslukking som ble begrunnet med ressursmangel og manglende forankring hos ledelsen av helseforetakene (Åsprang, 2011). Det Åsprang finner harmonerer ikke med funn i denne undersøkelsen, men hun formidler imidlertid også at informantene beskrev at tilsyn hvor det ble funnet avvik, muliggjorde endringer som organisasjonen tidligere hadde hatt utfordringer med å få gjennomslag for hos ledelsen. Hennes informanter beskrev tilsyn som

arbeidskrevende prosesser og videre at virksomhetene brukte andres tilsynsrapporter i eget kvalitetsutviklingsarbeid (Åsprang, 2011). Det sammenfaller med funn i denne undersøkelsen.

Nedenfor vil jeg vise hvordan teoretiske perspektiv på begrepet kvalitet, og bidrag både fra klassisk og nyere profesjonsteori, kan være til hjelp for å forstå denne oppslutningen om tilsynet. Jeg vil se nærmere på hvordan tilsynet, på flere områder, bekrefter eksisterende profesjonsforståelser i barnevernet, og hvilke betydning dette har for kvalitetsutviklingsarbeidet i tjenesten. Videre beskriver informantene at tilsynet, når det pågår, er en ren lovlighetskontroll. Men tilsynet ser likevel ut til å ha en betydning som går langt ut over dette. Hva denne andre betydningen er, og hvordan den kan forstås, tar jeg for meg i siste avsnitt av drøftingen.

### **5.1. Lik, men ulik forståelse av hva kvalitet er**

*«Vi må være fornøyd med mye mindre enn det Fylkesmannen er fornøyd med....»*

I det følgende vil jeg besvare det første forskningsspørsmålet i denne studien som er: Har ansatte i barneverntjenesten og Fylkesmannen lik eller ulik forståelse av begrepet «kvalitet», og hvilke konsekvenser har dette for kvalitetsutviklingsarbeid?

Ut fra Avendis Donabedian (Hovlid, 2014) sin teori om helsetjenestekvalitet er det som måles i barneverntjenesten prosesskvalitet, altså det som faktisk blir gjort når kartlegging og hjelp blir gitt barn og familier fra barnverntjenesten (Hovlid, 2014). Det er i dag utviklet få indikatorer som måler om barneverntjenestenes hjelp gir effekt på lang sikt for barn og familier. Dermed er resultat kvalitet vanskelig å måle. I noen grad måles strukturkvalitet, ved at det rapporteres til Fylkesmannen om antall stillinger i tjenesten og til Kostra (kommune-stat rapportering) om bruk av midler på ulike områder, eksempelvis antall plasserte barn. Men det er ikke satt noen klare standarder for hva som defineres som god kvalitet innen disse områdene. Ut fra både Donabedian og Hovlid (Hovlid, 2014) sine antagelser, kan en forvente at prosesskvalitet påvirker resultat kvalitet, som i min studie betyr at en kan forvente at prosesskvaliteten på tjenestene gitt barn og familier i dag, vil påvirke resultatet for dem på sikt.

Det er gjennomgående godt samsvar mellom hva Fylkesmannen og direktorat legger i begrepet kvalitet, og hva informantene i denne studien legger i det. De fleste indikatorene myndighetene har satt for prosesskvalitet, er indikatorer som også informantene mener måler

kvalitet. Eksempel på dette er dokumentasjon av vurderinger av innkomne meldinger. Manglende dokumentasjon av vurderinger av innkomne meldinger til barnevernet, er et område som Fylkesmannen ved dette tilsynet gav flere tjenester avvik på. Informantene i denne studien beskriver at tydelige krav til denne type dokumentasjon tvinger fram større faglighet, det gjør barnevernets vurderinger mer etterprøvbare og det gir bedre innsynsmulighet i saken for det enkelte barn. Dette er områder som de mener øker kvaliteten i barnevernstjenestene. Ser vi på Øvretveit (Hovli, 2014) sin differensiering av kvalitetsbegrep, kan begrep som profesjonell kvalitet også trekkes inn. Det handler om hvorvidt tilbudet treffer behovene til brukerne, slik de defineres av profesjonelle. Vi ser her et sammenfall mellom det tilsynet måler og det den profesjonelle tenker er viktig for bruker. Et annet eksempel på dette er barns medvirkning, som Fylkesmannen også kontrollerer og som informantene beskriver som en viktig faktor for sitt faglige arbeid. Det er mulig å anta at for at barneverntjenestene skal bruke tilsyn til kvalitetsforbedring, er det vesentlig at tilsynets indikatorer for kvalitet samsvarer med det de som ledere og medarbeidere i tjenesten selv opplever er kvalitet. Her samsvarer de profesjonelles vurdering av hva kvalitet er, med flere av Fylkesmannen indikatorer på kvalitet.

Det som imidlertid problematiseres av informantene, er det som ikke måles. Flere beskriver et ønske om at områder som endringsarbeid i familier, relasjonelle sider ved arbeidet i en barneverntjeneste, og resultatmålinger blir utviklet og satt i fokus. Dette er for dem områder som er viktig i barnevernsarbeidet, og som burde vært målt. Dette kan tyde på at informantenes erfaring er at det som måles gis kvalitetsoppmerksomhet, mens det som ikke måles heller ikke blir satt i fokus, og at det da vurderes som mindre viktig. Det kan se ut til at den profesjonelles egne forståelser av hva som er god kvalitet, oppleves underordnet i et tilsyn. Men det kommer ikke fram et ønske om å ta bort de kvalitetsindikatorer som er satt, snarere trekker informantenes utsagn om begrep og fenomenet kvalitet i retning av å videreutvikle og utvide dem i et tilsyn. Samtidig er det en klar oppfatning av at dokumentasjonsarbeid og rapportering tar mye tid, og flere av informantene uttrykker bekymring for at det praktiske, relasjonelle arbeidet kan bli skadelidende når dokumentasjonskravene får så mye oppmerksomhet.

Det er altså viktige nyanser i informantenes beskrivelser når de poengterer at deres egne profesjonelle kvalitetsforståelse samsvarer med Fylkesmannens indikatorer for kvalitet. Spesielt lederne presiserer at de opplever at indikatorene Fylkesmannen kontrollerer er viktige kvalitetsindikatorer, men de sier også at i en travel hverdag må være fornøyd med et lavere

kvalitetsnivå enn det Fylkesmannen setter som standard. Videre formidles det av informantene at de ønsker en større tydelighet fra Fylkesmannen i forhold til noe mer overordnede drøftinger av hva kvalitet er, og bør være, i barneverntjenesten. Likevel er hovedtendensen i materialet at Fylkesmannens indikatorer samstemmer med det de ansatte i tjenestene opplever gir kvalitet, og at dette ser ut til å være et viktig insentiv til at tjenestene benytter resultat av et tilsyn til kvalitetsforbedring i tjenestene.

## **5.2. Tilsyn som bekreftelse på faglighet i en skjønnsbasert og inngripende tjeneste**

*«Ja, jeg opplever det jo positiv til å bli sett litt i kortene utenfra om vi faktisk leverer gode nok tjenester»*

Nedenfor vil jeg besvare studiens andre forskningsspørsmål: Er profesjonsforståelser i barnverntjenesten en driver eller et hinder for hvorvidt tilsyn brukes til kvalitetsutviklingsarbeid?

Selv om alle informantene formidler en positiv holdning til tilsyn, sett i sammenheng med tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid, er det forskjell på ledernes og medarbeidernes perspektiv. Medarbeiderne beskriver en utfordring ved tilsynet som består i at det som for dem er kjerneområder i barnevernsarbeidet, som kartlegging og endringsarbeid med barn og familier, ikke måles. Også lederne beskriver dette som et problematisk område, men hos dem er det ikke så tydelig uttalt. Forskjellen mellom lederne og medarbeiderne på dette punktet kan forstås ved hjelp av Lipsky (2010) sitt teoretiske grep, som beskriver det motsetningsfylte mellom bakkebyråkratens perspektiv, som tilsvarer medarbeidernes, og det organisatoriske perspektiv, som tilsvarer lederne (Lipsky, 2010). Det er myndighetene som utformer rettsregler og beslutter rapporteringskrav, men det er barnevernsarbeideren som utøver myndighetenes politikk i det direkte møte med bruker ved bruk av sitt faglige skjønn. Det er i dette møtet kjernen av barnevernsarbeidet finner sted, slik medarbeiderne ser det. De økte dokumentasjonskravene og kontroll av dette, gjør at informantene beskriver mangel på tid og ressurser til å håndtere alle arbeidsoppgavene sine. Informantene beskriver en opplevelse av at menneskemøtene må vike til fordel for dokumentasjon, og at dette oppleves som problematisk i forhold deres faglige utførelse av arbeidet.

Informantene beskriver videre at når tilsyn retter oppmerksomheten mot ett område, får det konsekvenser for andre områder som får mindre oppmerksomhet. Deres mulighet til å bruke



sitt faglige skjønn til å prioritere de arbeidsoppgaver de selv mener er viktigst, blir dermed redusert. Jarvunen og Mik-Meyer (2012) poengterer at det ikke er til å unngå at det økte kravet til dokumentasjon og rapportering får konsekvenser for det faglige arbeidet (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012). Også Evetts (2011) løfter fram dette poenget når hun understreker at måleindikatorer kan føre til en forskyvning av fokus for den profesjonelle, som gir utilsiktede konsekvenser ved at eksempelvis andre oppgaver blir nedprioritert (Evetts, 2011). Slike teoretisk funderte forventninger harmonerer med det informantene i denne undersøkelsen beskriver.

Endringer som i dag skjer i den profesjonelles rolle når brukerperspektiv og brukermedvirkning har blitt sentrale verdier, beskrives også av informantene i denne undersøkelsen. Eriksen og Molander (2008) forklarer at den kunnskapsmessige asymmetrien som historisk har vært i hjelper-bruker relasjonen, i dag er redusert ved at informasjon er tilgjengelig for alle og at brukerne er mer kompetente på sin egen situasjon (Eriksen & Molander, 2008). Informantene beskriver at barns uttalerett og medvirkning i egen sak er styrket som verdi i barnevernet, og at dette eksempelvis er en måleindikator ved dette tilsynet. Informantene beskriver utfordringer ved at barn skal høres, både ved at noen av myndighetenes formkrav til disse samtaler, i gitte situasjoner, kan være lite hensiktsmessige, og at belastningen for barn ved gjennomføring av slike samtaler noen ganger er krevende i seg selv, og derfor bør tas hensyn til. Men alle informantene beskriver utviklingen med økt brukermedvirkning for barn som positiv, og det at Fylkesmannen bruker dette som en måleindikator beskriver de som viktig for dem som barnevernsarbeidere. Jarvunen og Mik-Meyer (2012) beskriver i tillegg en utvikling hvor arbeidsområdet for profesjonene blir mer omfattende og diffust (Jarvunen & Mik-Meyer, 2012). Det kommer ikke så klart fram i denne undersøkelsen.

På tross av klare utfordringspunkt når det gjelder myndighetenes dokumentasjonskrav, beskriver medarbeiderne tilsynet i all hovedsak som en positiv og nødvendig kontroll av tjenesten. De slutter opp om at det er viktige områder som måles, og har betraktninger som løfter fram nødvendighet av kontroll hos en tjeneste som barnverntjenesten, med mandat til omfattende inngripen i menneskers liv. Dette kan sees i sammenheng med Evetts (2011) teori om organisatorisk profesjonalitet hvor fokuset er ledelse, byråkrati, standardisering og prestasjonsvurdering. Informantene i undersøkelsen beskriver en økende prestasjonsvurdering av arbeidet sitt ved at flere områder nå underlegges rapporteringskrav. Evetts (2011) forklarer at dette for noen yrkesgrupper oppfattes som en måte å øke status på, både for den enkelte

profesjonsarbeider og for organisasjonen (Evetts, 2011). Barneverntjenesten har historisk sett vært en tjeneste med lav grad av standardisering og evidensbaserte tiltak. Å være saksbehandler i barneverntjenesten er ikke et yrke med høy sosial status, på tross av at tjenesten har mange høyt utdannede og kompetente medarbeidere. Den positive innstillingen som informantene har til tilsyn kan sees i sammenheng med dette, at både ansatte og tjenesten får en grad av anerkjennelse og anseelse ved tilsyn. Eksempelvis kan et tilsyn uten avvik som publiseres på Fylkesmannens internettsider, være en bekreftelse på kompetanse og kvalitet i tjenesten. Slik anerkjennelse kan være viktigere for tjenester med lavere sosial anseelse enn andre tjenester, som eksempelvis tjenester i spesialisthelsetjenesten. Med Evetts (2011) ord kan dette sees som et uttrykk for en sterkere vertikal profesjonalisme, der hele tjenesten betraktes som profesjonell, ikke bare den enkelte profesjon eller den enkelte profesjonelle. Slik sett kan medarbeidernes opplevelse av å gjøre en god jobb ved at den oppfyller eksempelvis dokumentasjonskrav, samsvare med at tjenesten da framstår som profesjonell.

Avslutningsvis er det viktig å presisere at hovedvekten av medarbeiderne i denne undersøkelsen har gruppelederansvar. Det kan ha påvirket resultatet. Det er mulig å tenke at de er noe mer positive til denne type vertikal ekstern kontroll, enn medarbeidere uten gruppelederansvar, ettersom gruppelederne både er saksbehandlere og har en form for lederansvar. Evetts (2011) beskriver mulighet for kontroll som en positiv effekt av organisatorisk profesjonalitet. Dette kan være en av grunnene til at leder og gruppeledere er mer positive til tilsyn, da det gir dem et legitimt grunnlag for kontroll av den enkelte medarbeiders arbeid.

Oppsummert kan nyere profesjonsteori, hvor kontroll og måling settes i sammenheng med bekreftelse på faglighet og status, være med på å forklare den positive holdningen barnevernstjenestene i denne undersøkelsen har til tilsyn. I en bransje med lav anerkjennelse kan dette være spesielt viktig, og et bidrag for både ledere og medarbeider til at omgivelsene ser på tjenesten som preget av kvalitet. Et høyt antall avvik, eller stort fokus på de avvik som foreligger, vil derimot virke negativt.

### 5.3. Tilsynet har mer enn en lovlighetskontrollerende funksjon

«...Ja, det har masse med omdømme å gjøre...»

Jeg vil i denne delen besvare studiens tredje forskningsspørsmål: Er tilsyn med barneverntjenesten bare lovlighetskontroll, eller er det noe mer?

Jeg vil se nærmere på om informantenes opplevelser av tilsynsteamets funksjon utelukkende er å gjennomføre lovlighetskontroll, eller om tilsynet- og tilsynsteamet også har andre funksjoner. I det følgende har jeg som i kapitlet om funn, brukt rolleteori for å strukturere drøftingen, men jeg har valgt å kombinere begrepene «funksjon» og «arena» med begrepet «rolle» fordi det jeg her studerer er ledere og medarbeideres fortolkning av tilsyn og tilsynsteamet, ikke tilsynsmedlemmenes egen rolleforståelse som rolleteoriene i utgangpunktet er laget for. Som vist i tabell 1.1 i kapittel 2, hadde jeg en foreløpig antagelse om hvordan informantenes forståelse av tilsynet, og tilsynsteamets ulike funksjoner, kunne påvirke kvalitetsforbedringsarbeidet. Videre viser funnene i kapittel 4 at informantene opplever at tilsyn fører til kvalitetsforbedring, men at de eksempelvis i liten grad opplever tilsynsteamet som rådgivende under selve tilsynet. Den første funksjonen, altså den lovlighetskontrollerende og dømmende, er den funksjonen informantene opplever at tilsynsmedlemmene har under tilsynet, mens de to andre funksjonene, altså den strategiske- og omdømmefunksjonen, også er relativt tydelige før og etter tilsynsbesøket.

#### 5.3.1. Tilsyn som lovlighetskontroll

Tilsynsteamets funksjon som lovlighetskontrollør, var den rollen alle informantene var enig i at de opplevde at tilsynsmedlemmene inntok. Informantene beskriver at det som for tilsynsteamet så ut vil å være i fokus, var å teste om virksomheten etterlevde lovkrav og føringer i rundskriv fra regjering og direktorat. I følge rolletypologien Halvorsen (2016) skisserer etter Pollitt (1997), er det dommerens rolle som vil harmonere med at tjenesten opplever at tilsynsmedlemmene har fokus på å teste ut om virksomheten etterlever krav i lov, eller ikke. Dette er hovedrollen informantene mener at tilsynsteamet har, og uttalelser som: «De er her for å kontrollere..» eksemplifiserer dette.

For å vurdere om det at tilsynsmedlemmenes dommerrolle ovenfor informantene har betydning for kvalitetsforbedringsarbeidet i tjenesten, må det trekkes noen linjer mellom den opplevde dommerfunksjonen og kvalitetsutviklingsarbeidet i barneverntjenesten. Informantene forteller at tilsynet oppleves som en kontroll av det kvalitetsforbedringsarbeidet som er gjort i

tjenestene, og dermed som en viktig indikator på om dette arbeidet er tilstrekkelig. Flere informanter har formuleringer som viser til at de er klar over at en slik kontroll kan komme, og det at de vet hvilke tema som er aktuelle for kontroller, virker skjerpene for arbeid med kvalitet på disse områdene i tjenesten. Slike forventninger formuleres blant annet i uttalelser som: «Det er skjerpene at du vet det kan komme tilsyn». Dette viser at både utøvelsen av selve kontrollen, og barnevernsvirksomhetens forhåndsbevissthet om at tilsynsmyndighetene kommer til å satse på bestemte områder i slike kontroller, kan antas å øke sjansen for at barneverntjenesten bruker dette til kvalitetsutviklingsarbeid. Forutsigbarheten i tema for tilsyn kan gi mulighet for at barneverntjenestene får tid til å forberede seg, og dermed mobilisere den endringskapasiteten som er nødvendig for å sette i gang kvalitetsforbedringstiltak etter tilsyn. Det at tilsynet ikke bare kontrollerer gjeldene rutiner i tjenesten, men også dokumentasjon av gjennomføringen av dem, kan videre være med på å gjøre at tilsynsavvik ikke bare blir forstått som «skrivebordsskuff rutiner», men at det faktisk kreves endringsarbeid for å få til kvalitetsforbedring. Den kontrollerende funksjonen blir av flere beskrevet i positive vendinger, som en nødvendig ordning for en tjeneste som kan gjøre omfattende inngripen i familiers liv. Denne type kontroll beskrives også med vendinger som signaliserer at den gir trygghet. Lovlighetskontroll reduserer usikkerhet og kompleksitet ved at den gir signal til virksomheten om den er på rett eller feil vei, eller et stempel på om virksomheten leverer kvalitativt gode tjenesten eller om tjenestene må forbedres. I en tjeneste hvor mye av arbeidet er skjønnsbasert, og som historisk har hatt lavt innslag av evidensbaserte metoder på både kartlegging og tiltak, kan det være at denne type bekreftelse på kvalitet har en høyere verdi enn i andre tjenester.

### **5.3.2. Barneverntjenestens strategiske bruk av tilsyn**

Tilsynets strategiske funksjon blir framhevet som viktig av både ledere og medarbeidere i denne undersøkelsen. I Halvorsens (2016) rolletypologi vil tilsynsteamet her blir forstått som «hestehandlere», og tilsynet som en arena hvor det kjempes om knappe ressurser og interesser står i motsetninger til hverandre (Halvorsen, 2016). At tilsyn oppfattes på denne måten beskrives av informantene, ved at de eksempelvis løfter fram at et tilsyn gir muligheter til en argumentasjon i eget system i forhold til manglende ressurser og stillinger, og fordi det innimellom er en konsekvens av et tilsyn, at tjenesten får direkte tilført midler til stillinger fra staten gjennom tildeling fra Fylkesmannen.

Videre framholdt informantene betydningen av den oppmerksomheten tjenesten fikk fra den kommunale toppledelsen, og at toppledelsen også selv var deltaker i tilsynet, som positiv. Det gav toppledelsen en mulighet til å både orientere seg i tjenesten og drøfte utfordringer i tjenesten med ledere og medarbeidere. Tilsynet ble beskrevet som at det skapte en arena der toppledelsen ble involvert, en arena der det oppsto en type fellesskapsfølelse rundt det å skape kvalitet i tjenesten, og dette ble framholdt som positivt. Informantene vurderte dette som en strategisk mulighet for leder av barneverntjenesten, som informantene beskriver at de var opptatt av å benytte. Det er i denne relasjonen, og relasjon mellom administrasjon og politikere, at hestehandelen om midler finner sted. En leder sier eksempelvis dette: «Jeg har brukt det i forhold til politikerne». Alle lederne beskriver at de er klar over at et avvik i en tilsynsrapport gir dem en slik strategisk mulighet. Det kommer imidlertid ikke fram en lignende kamp om ressurser mellom medarbeider og ledere i denne undersøkelsen. Slik Halvorsen (2016) beskriver denne rollen kan det også forventes at medarbeider og ledere har ulike mål. Det viser ikke denne undersøkelsen, tvert om er det enighet mellom ledere og medarbeidere om at tilsynet kan benyttes i kampen om ressurser oppover i systemet. Eksempel på dette er uttalelser fra medarbeidere som: «Tilsyn kan være et pressmiddel opp i systemet for å få mer ressurser». Det ble beskrevet noen diskusjoner mellom ansatte og leder i forhold til å bruke avvik strategisk for å vise manglende ressurser, men det var ikke den framtrepende i materialet at relasjonen mellom dem var preget av motstridende interesser.

Lederne beskriver at det i dette tilsynet også var fokus på kvalitet i samarbeidspartneres kontakt med barnverntjenestene, og at det i dette også var en strategisk mulighet for barneverntjenesten. Tilsynet gav barneverntjenestene en mulighet til å etablere et samarbeid med de eksterne tjenestene, om hvordan samarbeidspartnerne kunne videreutvikle sin tjeneste på det aktuelle området. Lederne eksemplifiserte slike områder, som særlig gjaldt samarbeidspartneres meldeplikt ovenfor barnevernet og at tilsynet bidro til å tydeliggjøre at samarbeidspartnere forventes å svare på spørsmål om innhenting av opplysninger til barneverntjenesten innen gitte tidsfrister. Strategisk arbeid på dette området ble av informantene vurdert som kvalitetsfremmende for deres egen tjeneste. Det hadde imidlertid også en vanskelig side ved seg i de tilfellene tjenestene ikke fikk avvik, på tross av at barneverntjenesten opplevde at de hadde klare forbedringspunkt når det gjaldt eksempelvis meldeplikt. Alle lederne beskrev at de ønsket å benytte denne mulighet til å jobbe strategisk for kvalitetsutvikling mot samarbeidspartnere der det var mulig.

Materialet viser at tilsynets strategiske funksjon oppleves som sentral. Tydeliggjøring av forventninger som rettes mot eksterne samarbeidspartnere synliggjør at tilsyn kan styrke barneverntjenestens kvalitetsforbedringsarbeid, men den viktigste strategiske betydningen finner vi kanskje i en indirekte form ved at funn fra tilsynet brukes aktivt til å få tilført ressurser til tjenesten, som i sin tur bedrer betingelsene som kan gjøre at det er mulig å sikre bedre tjenestekvalitet. Det at tjenestene trekker fram målemuligheter av forbedringspunkt i etterkant av eksempelvis en styrkning ved økt antall stillinger, er et tegn på at tjenestene har tro på bemanningsøkning som et kvalitetsforbedrende aspekt. Dette er måltall som det er grunn til å anta at både kommunal toppledelse, politikere og tilsynsmyndigheter vil være opptatt av.

### **5.3.3. Tilsyn som arena for omdømmehåndtering**

At tilsyn påvirker barneverntjenestens omdømme, blir av alle informantene oppfattet som sentralt. I Halvorsens (2016) typologi kalles dette aspektet ved tilsynsteamets rolle for «seremonimester», og tilsynet vil her være en arena der tildeling av ære og skyld vil være sentrale element (Halvorsen, 2016). Et tilsyn medfører, om det er avvik, ofte medieoppslag. Dette beskriver informantene at de opplever som krevende. Det blir eksempelvis formulert slik: «...det gir bekymring for hva tenker samarbeidspartnerne om oss? Hva tenker foreldrene vi er i kontakt med om oss?». Informantene beskriver at barneverntjenesten er en tjeneste som generelt får negativ oppmerksomhet i media, og informantene opplever at oppslag om tilsynet forsterker dette og videre brukes negative medieoppslag som argumentasjon for tjenestens udugelighet på sosiale medier. Det som flere av informantene framholder som ytterligere vanskelig med dette, er at det oppleves å gi et uriktig bilde av virksomheten. Det kan være mange områder hvor tjenesten har høy kvalitet, men som ikke blir bemerket i en tilsynsrapport. Her blir kun de områder hvor det er avvik beskrevet. Det gjør at medieoppmerksomheten også får en negativ slagside. Tilsynsrapporten blir altså beskrevet som en potensiell forsterkning av den generelle negative fokus tjenesten får, og informantene beskriver at dens form med ensidig fokus på avvik, oppleves «urettferdig». Det blir framholdt at tilsyn kunne bidratt til et mer positivt syn på barneverntjenesten om rapporten hadde gitt et balansert bilde av både det som var tilfredsstillende og det som var avvik i forhold til de områder som ble kontrollert under det aktuelle tilsyn. Dette samsvarer med det Åsprang (2011) beskriver i sin undersøkelse av helseforetakenes blodbankvirksomhet. Hun beskriver at

hennes informanter formidler at medienes framstilling ble opplevd som overdrevent negativ, og at uttalelser fra tilsynsmyndigheten ikke gjorde dette bedre (Åsprang, 2011).

Om vi skal se fordeling av skyld og ære i lys av kvalitetsforbedringsarbeid, er det nødvendig å formulere noen antagelser om mulige sammenhenger mellom den negative medieopplevelsen hos informantene, og betingelser for kvalitetsforbedringsarbeid i tjenesten. En antagelse kan være at bekymring for negative medieoppslag ved avvik kan være en driver for å jobbe med utvikling av kvalitet i tjenesten for unngå slike situasjoner. Mediebelastningen beskrives som svært ubehagelig for informantene, og oppleves som en vesentlig konsekvens av et tilsyn som resulterer i avvik. Mange av informantene beskriver en generell bekymring for tjenesten omdømme i forhold til negative medieoppslag, og formidler et klart ønske om at tjenestene også skal kunne sees i et positivt lys. Også Åsprang (2011) fant i sin undersøkelse at noen informanter opplevde at den negative media oppmerksomheten i selv var grunn til å følge med på og lære av andres tilsynsrapporter (Åsprang, 2011).

Det er vanskelig med utgangspunkt i funnene i denne studien å se noen klare sammenhenger mellom mediebelastningen og kvalitetsarbeidet i barneverntjenesten. Å unngå ubehaget ved negativ medieomtale kan være et insentiv for å drive med kvalitetsutviklingsarbeid. Det kan også tenkes, med utgangspunkt i det informantene sier, at en tilsynsrapport som også hadde belyste det som var tilfredsstillende i tjenesten kunne fungert som et positivt insentiv for kvalitetsutviklingsarbeid.

#### **5.3.4. Tilsyn som arena for rådgivning**

Det som tilsvarer den rådgivende tilsynsrollen som beskrives av Pollitt(1997) og Halvorsen (2016), vil i denne studien forstås som en funksjon hvor de ansatte opplever at tilsynsteamet fokuserer på å være nær leder og de ansatte i tjenestene, for å forstå deres arbeidsområde og utfordringer, og videre jobber sammen med dem for å få til endringer om det er nødvendig. Det er denne funksjonen som i teorien om tilsynsmedlemmenes rolle forventes å ha størst langsiktig virkning på tillitsbygging i relasjonen mellom tilsynsobjekt og tilsynsteam, og som medfører at tilsynsteamet vil være velkomment neste gang. Overført til denne sammenheng kan en framtreddende rådgiverfunksjon antas å ha effekt på betingelser som har å gjøre med det langsiktige kvalitetsfremmende arbeidet som gjøres i barneverntjenesten. Dette var imidlertid den funksjonen som alle informantene i denne studien beskrev som den minst framtreddende under selve tilsynet, og det kan illustreres med uttalelser som: «Jeg kunne vel for så vidt

diskutere med dem, men nå var ikke det noe som ble gjort i noe særlig grad». Om dette er en riktig forståelse, skulle det tilsi at barneverntjenesten ikke opplevde at tilsynet bidro til langsiktig tillitsbygging mellom partene for å fremme kvalitetsforbedring av tjenesten. Men funnene mine viser at selv om rådgiverfunksjonen var den minst framtrædende, opplever informantene likevel tillit til tilsynsteamet og videre at tilsyn førte til kvalitetsforbedring.

Det som imidlertid også er sentralt for den rådgivende rollen, er at tilsynsmedlemmene er nær leder og medarbeider for å forstå deres arbeidsområde og utfordringer. Dette beskriver flere informanter at de opplever. De formidler at tilsynsmedlemmene er mennesker som de treffer på kurs og arrangement, og som de dermed opplever at de har en relasjon til. De beskriver også at noen av tilsynsmedlemmer tidligere har jobbet i barneverntjenesten, og gjennom dette har inngående kjennskap til tjenesten. Tilsynsteamet fra Fylkesmannen har dermed en form for «kjenner-av-feltet» legitimitet. Videre beskrives tilsynsmedlemmene som hyggelige, faglig kompetente, og noen beskriver dem også som eksperter på fagfeltet. Disse aspektene kan antas å være kompenserende for den manglende rådgivningen i forbindelse med tilsyn, og bidrar til at det i forbindelse med tilsyn settes i gang arbeid for kvalitetsforbedring, på tross av at det rådgivende aspektet ikke er framtrædende. Dette harmonerer med det Arianson, Elvbakken, og Malterud (2008) beskriver i sin artikkel hvor de konkluderte med at det er viktig at tilsynsteamet innehar høy faglig kompetanse, gode kommunikasjonsferdigheter og opptrer hensynsfullt (Arianson, Elvbakken, & Malterud, 2008). Botne og Helle (2005) beskriver også i sin undersøkelse at kommunikasjon var vesentlig for om tilsynet bidro til forbedringsarbeid (Botne & Helle, 2005). Schafer (2014) beskriver tilsynsmyndighetspersonenes faglige kompetanse og troverdighet som viktig for å framstå med legitim myndighet, og hun beskriver gode kommunikasjonskunnskaper som avgjørende for å motivere tilsynsobjektet til endring (Schafer, 2014).

I tillegg beskriver flere av informantene at bruk av Fylkesmannen som et rådgivende organ ble en konsekvens av tilsynet. Dette ble begrunnet med at kontakt med det aktuelle tilsynsteamet skapte en relasjon som motiverte til rådgivende bruk av Fylkesmannen, selv om selve rådgivningen i etterkant ikke spesifikt var knyttet opp mot disse personene. Ut fra antakelser i rolletypologien, vil både det relasjonelle aspektet og den mer generelle rådgivende funksjonen, kunne forventes å virke positivt på tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Det er imidlertid mulig å tenke at tilsynsteamet eventuelle rådgivende funksjon kan utfordre tilsynsteamet autonome rolle som kontrollør, og at utøvelse av de to rollene utfordrer balansegang mellom innbyrdes motsetningsfylte hensyn. I følge det



informantene i denne studien forteller, ser det ut til at tilsynsteamet skiller sekvensielt mellom dommerrollen og rådgiverrollen. Lovlighetskontroll er den rollen som gjelder under selve tilsynet, mens rådgiving fra Fylkesmannen er noe som kan følge etter tilsynsbesøket, og som stimuleres av tilsynsteamets måte å kommunisere med barnevernsvirksomhetene på under tilsynsbesøket.

Oppsummert ble selve tilsynet ikke vurdert å ha en rådgivende funksjon av informantene, men det kan være mulig å anta at det i en tilsynsprosess er andre omstendigheter som er viktigere for å bidra til kvalitetsforbedring i tjenesten enn tilsynsteamets rådgivende bidrag i selve gjennomføringen av tilsynet.

Dette kan oppsummeres følgende tabell:

Tilsynets rolle	Trekk ved tilsynsrollen/funksjonen	Hypotese om barneverntjenestens bruk av tilsyn	Funn
<b>Rådgivende</b>	Vurderer kvaliteten på tilsynsmedlemmenes arbeid utfra om den bidrar til noe som er nyttig for den virksomhet som mottar tilsynet.	Ønsker å få til kvalitetsforbedring.	Lite fremtredende under selve tilsynet, men aktuell i etterkant. Ikke begrensende for hvorvidt tilsynet ble brukt til kvalitetsforbedring.
<b>Kontrollerende</b>	Har fokus på å teste ut om virksomhetene etterlever krav i loven.	Mest opptatt av å lukke avvik.	Dominerende, viktig for at tilsynet ble brukt til kvalitetsforbedring.
<b>Strategisk ressurs</b>	Forventer at de ulike parter som er en del av tilsynet alltid kjemper om knappe ressurser, og at de har interesser som står i konflikt med hverandre.	Bruker tilsynet strategisk i administrative eller politiske prosesser.	Viktig, men i en indirekte form i forhold til kvalitetsarbeidet ved at den ble brukt til styrking av tjenestens rammebetingelser.
<b>Kan påvirke omdømme</b>	Ser seg som en bærer av et viktig symbol for samfunnet, og oppdraget består i å bygge og vedlikeholde tillit mellom tilsynsmyndighet og den enkelte virksomhet som kontrolleres	Det er medieoppmerksomheten som styrer leders aktiviteter.	Tydelig, men lav sammenheng med kvalitetsforbedringsarbeid.

Fig.2 Oppsummering av funn og drøfting i forhold til rolletypologi.

#### **5.4. Oppsummering**

Jeg har i denne delen forsøkt å se funn i sammenheng med etablert teori, og vise noen linjer mellom hvordan barneverntjenesten opplever tilsyn gjennomført av Fylkesmannen og hvordan dette brukes i tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Teori om kvalitet har gitt forståelse til funnene i forhold til ansatte i barneverntjenestens kvalitetsforståelse opp mot Fylkesmannens kvalitetsindikatorer, og profesjonsteori har bidratt til å forklare funnene i forhold til ansattes opplevelser av tilsynets sett i forhold til sin egen profesjonsforståelse. Teori om rolle har vært med på å forklare at tilsyn også har flere funksjoner enn lovlighetskontroll for barnverntjenesten. Hovedfunnet er at barneverntjenesten bruker tilsyn til kvalitetsforbedring, men avslutningsvis er det viktig å poengtere at de positive funnene kan ha sammenheng med at de barneverntjenestene som sa seg villig til å bli intervjuet i denne undersøkelsen, som langt fra er alle som ble forespurt, kan være blant de tjenestene som har hatt mest utbytte av tilsynet.

## Kapittel 6. Oppsummering og forslag til videre forskning

### 6.1. Oppsummering

Denne studien viser at de barneverntjenestene som her har vært undersøkt har positive erfaringer med tilsyn gjennomført av Fylkesmannen, og at de bruker det til kvalitetsforbedring av tjenesten. Tilsynet oppleves som en nyttig gjennomgang av egne system og rutiner, som en bekreftelse på pågående kvalitetsutviklingsarbeid, og avvik ved tilsyn oppleves som en mulighet for forbedring av tjenesten. Indikatorene som kontrolleres ved tilsyn oppleves av informantene som viktige mål på kvalitet i tjenesten og samsvarer med deres faglige standarder for kvalitet. Det er mulig å anta at for at barneverntjenestene skal bruke tilsyn til kvalitetsforbedringer, er det vesentlig at tilsynets indikatorer for kvalitet samsvarer med ansatte i barneverntjenesten sine indikatorer for kvalitet, slik det gjør i denne undersøkelsen.

I et tjenesteområde og et fagfelt som historisk er preget av høy grad av skjønnsbruk i den faktiske utøvelsen av hjelp til brukerne, og som samtidig har myndighet til omfattende inngripen i barn og familiers liv, ser det ut som tilsyn kan gi en faglig bekreftelse og oppleves som en anerkjennelse av den enkelte profesjonelle og av virksomheten som helhet. Medarbeidere og ledere etterlyser imidlertid tilsynsindikatorer med fokus på selve kjernen i barnevernsarbeidet, altså på det kartleggende og endrende arbeidet i tjenesten, og som rettes mot det enkelte barn og den enkelte familie. Det at leder og medarbeidere opplever tilsynets kvalitetsindikatorer som hensiktsmessige, ser ut til å være en driver i tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid. Mangel på tid og ressurser til å gjennomføre alle lovkrav i barneverntjenestens saksbehandling, er imidlertid krevende for medarbeiderne som arbeider direkte med brukerne av tjenesten, og videre formidles det at tilsyn innimellom fører til en forskyvning av fokus for den profesjonelle som opplever at det kan gi utilsiktede konsekvenser ved at andre oppgaver blir ned prioriterte.

Studien viser at selv om lovlighetskontroll er det mest sentrale i selve gjennomføringen av tilsynet og er det samfunnsoppdraget som er gitt Fylkesmannen gjennom lovkrav, har tilsyn i praksis flere funksjoner for barneverntjenesten. I barneverntjenesten brukes tilsyn også aktivt i den strategisk i kampen om ressurser, og i samarbeid med andre tjenester der tilsyn også omfatter dem. Videre er omdømmefunksjonen viktig. Den er krevende for barneverntjenestene fordi tilsyn, som i sin form setter fokus på avvik, kan true tjenestens allerede dårlige rykte i media. Denne formen oppleves som en forsterkende faktor for den negative fokusering tjenesten opplever i media. Den rådgivende funksjon er lite framtrædende

under selve tilsynet, men drivkraften i virksomhetene for kvalitetsforbedringsarbeid ser ikke ut til bli negativt påvirket av dette. Tilsynsmedlemmenes kompetanse og relasjonsbyggende egenskaper vurderes å kompensere for at selve tilsynet er lovlighetskontroll som klart skilles fra rådgivning.

## 6.2. Forslag til videre forskning

Denne undersøkelsen viser noen tendenser som gir et utgangspunkt for å danne seg antakelser om sammenhenger mellom tilsyn og kvalitetsforbedringsarbeid. For å supplere slike kvalitative studier, som utgjør majoriteten av det som tidligere har vært gjort om virkninger av helsetilsyn, kunne det vært nyttig å bruke kvantitative metoder for teste ut noen av disse antakelsene på et større omfang informanter. Det er videre i denne undersøkelsen ikke sett på om indikatorene for kvalitet reelt sett endrer seg ved tilsyn gjennomført av Fylkesmannen, ved eksempelvis å følge ulike tjenesters resultat på kvalitetsindikatorer over tid. Det er av betydning å få undersøkt hva resultatene av tilsyn er, gitt tiden og ressursene som prioriteres til tilsyn fra Fylkesmann og tjenestene sin side, og gitt at vi i Norge er det OECD-landet som bruker mest offentlige midler på tilsyn.

Videre kunne det også vært interessant å studere om det finnes variasjon i hvordan tilsyn gjennomføres, og hvordan tilsyn oppleves i barnevernstjenesten, eksempelvis mellom ulike landsdeler og Fylkesmannsembeter. For å finne ut om det finnes ulike tilsynskulturer i Norge, kunne en også ha sammenliknet tilsyn i forskjellige sektorer.

Medienes rolle i tilsyn i denne studien er sentral. En studie som spesielt retter seg mot virksomhetenes omdømme, og sanksjonene som kan gis av såkalte surrogat-regulatorer i tilsynsmyndighetenes omgivelser, er et felt som kunne vært studert med utgangspunkt i teorier om organisasjoners forhold til sine omgivelser. Også tilsynsmyndighetenes omdømme er et tema som kan belyses gjennom forskning, ettersom tilliten til de institusjonene som driver tilsyn er avgjørende for deres legitimitet.

At tilsyn for informantene som deltok i denne undersøkelsen, viste seg å ha en strategisk betydning i kampen om midler til tjenestene, er et annet område som kan studeres videre. For Statens helsetilsyn, og for Fylkesmennene, er det viktig å være uavhengige. Både politisk og faglig uavhengighet framheves som et ideal, og tilsynsmyndighetenes legitimitet hviler på dette. Om det er slik at både den som fører tilsyn og den som mottar tilsyn, forstår det som en strategisk ressurs, har tilsynsmyndighetene en posisjon som trekker dem i retning av å være en

politisk aktør. Forholdet mellom politikk og administrasjon i tilsyn er mye diskutert i statsvitenskap, men diskusjonen er hovedsakelig innrettet på makronivå, derfor kunne flere kvalitative undersøkelser av hva som kjennetegner dynamikkene i relasjonen mellom administrasjon og politikk på mikronivå, altså i det enkelte tilsyn, være et aktuelt forskningsfelt.

## Bibliografi

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Arianson, H. (2006). Tilsyn - en akseptert og virkningsfull aktivitet? En kvalitativ og kvantitativ vurdering av tilsyn med 26 fødeinstitusjoner. (*Master*). Universitetet i Oslo.
- Arianson, H., Elvbakken, K., & Malterud, K. (2008). Hvordan opplevde helsepersonell tilsynes med fødeinstitusjoner? *Tidsskrift for Den norske lægeforening*, 128 (10). pp. 1179-1181.
- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift; nr 1; Årgang 29*, pp. 10-29.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2018, 05 28). *Endringer i barnevernloven fra 1. juli*. Retrieved 01 10, 2019, from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-barnevernloven-fra-1.-juli/id2606170/>
- Barne, ungdom og familiedirektoratet. (2018). *Gangen i en barnevernssak*. Retrieved 11 18, 14, from [https://www.bufdir.no/Barnevern/Om\\_barnevernet/Gangen\\_i\\_en\\_barnevernssak/](https://www.bufdir.no/Barnevern/Om_barnevernet/Gangen_i_en_barnevernssak/)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018). *Barn og unge som får hjelp fra barnevernet*. Retrieved 12 18, 15, from [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barn\\_og\\_unge\\_med\\_tiltak\\_fra\\_barnevernet/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/)
- Barnevernsloven. (1993). *Lovdata*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Botne, B., & Helle, K. (2005). Fra begrensninger til muligheter - kan systemrevisjon som tilsynsmetode stimulere til systematisk forbedringsarbeid i kommunehelsetjenesten? *Master of Public Health*.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl Jacobsen, K. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4.
- Ergo, T. (2016). *Stavanger Aftenplan*. Retrieved 11 1, 2018, from <https://mm.aftenbladet.no/2016/glassjenta/>
- Eriksen, E., & Molander, A. (2008). Profesjon, rett og politikk. In A. Molander, & L. Terum, *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology* 59(4) 406-422. *Doi:10.1177/0011392111402585*.
- Fontene. (2018). *Barnevernet får nye plikter i lovutkast: Trampeklapp for forslag til ny barnevernslov*. Retrieved 12 01, 2018, from <https://fontene.no/nyheter/trampeklapp-for-forslag-til-ny-barnevernslov-6.47.412319.cbb16b2be3>

- Forandringsfabrikken. (2018). *Om forandringsfabrikken*. Retrieved 12 01, 2018, from <http://www.forandringsfabrikken.no/ideen>
- Forskrift om internkontroll etter barnevernloven. (2006). *Lovdata*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-14-1584?q=forskrift%20barnevern>
- Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms. (2016). «*Dei forsto meg ikkje*». Retrieved 11 2, 2018, from <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/21c2006e3f3d45918321c006a5a370e7/dei-forsto-meg-ikkje---tilsynsrapport.pdf>
- Halvorsen, K. (2016). I nabolaget til Joseph Schumpeter. In R. B. Jørgen Amdam, *Offentleg sektor i endring - Fjordantologien 2016*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet. (2017). *Brukermedvirkning*. Retrieved 03 01, 19, from <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/brukermedvirkning>
- Helsetilsynet. (2010). *Veileder for landsomfattende tilsyn med barneverntjenester i 2011*. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Helsetilsynet. (2015). *Strategisk plan for Statens helsetilsyn 2015–2019*. Retrieved 11 2018, from [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/om\\_helsetilsynet/styringsdok/strategisk\\_plan2015-2019.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/om_helsetilsynet/styringsdok/strategisk_plan2015-2019.pdf)
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt: Rapport fra helsetilsynet 1/2017*.
- Hovlid, E. (2014). Kvalitet og kvalitetsforbedring i helsetjenester. In O. Bukve, & G. Kvåle, *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hovlid, E., Høifødt, H., Smedbråten, B., & Braut, G. S. (2015). A retrospective review of how nonconformities are expressed and finalized in external inspections of health-care facilities. *BMC Health Services Research; BioMed Central*.
- Hovlid, Einar, Frich, Jan C, Walshe, Kieran, Nilsen, Roy M, Flaatten, Hans Kristian, Braut, Geir Sverre, et al. (2017). *Effects of external inspection on sepsis detection and treatment: a study protocol for a quasiexperimental study with a stepped-wedge design*. London: BMJ Open; Volume 7; Issue 9.
- Ivers, N., Jamtvedt, G., Flottorp, S., Young Jane, M., Odgaard-Jensen, J., French Simon, D., et al. (2012). Audit and feedback: effects on professional practice and healthcare outcomes. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 6.
- Jarvunen, M., & Mik-Meyer, N. (2012). *At skabe en profession. Ansvar og autonomi i velferdsstaten*. København: Hans Reitzels.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lindøe, P., Kringen, J., & Braut, G. (2015). *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas og the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neby, S, & Skogedal Linden, T. (2015). Fra ansvar til accountability og tilbake: Ansvarsutkreving i forvaltningen av den norske velferdsstaten. *Organisasjonsstudier 17 (4): Fagbokforlaget*, pp. 3-24.
- Ot.prp.nr.69 (2008-2009). (n.d.). *Barne- og likestillingsdepartementet: Om lov om endringer i barnevernloven*. Retrieved 10 12, 18, from [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-69-2008-2009-/id556260/sec1?q=tilsyn#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-69-2008-2009-/id556260/sec1?q=tilsyn#match_0)
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Wærness, M. (1999). *Performance or compliance? Performance Audit in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. . Oxford: Oxford University Press.
- Prop.196 L (2017-2017). (2017). Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre). Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Public Health Supervisory Service, H. C. (2009). *How Effective are You? A research on how health care regulators across Europe study the effectiveness of regulation*. Utrecht.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014). Performance audit and the importance of the public debate. *Evaluation, Vol.20 (3)*, pp. 368-385.
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schafer, C. (2014). *Tilsynets strategi og praksis for å få til endring og forbedring i helsetjenesten. (Master)*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Selznick, P. (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In I. R. (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Sinclutt, T., Muscadere, J., Rozmovitz, L., Dale, M., & Scales, D. (2015). A qualitative study og audit and feedback in the ICU. *BMJ Quality and safety*. Online. *Produced by BMJ Publishing Group Ltd under licencd*.
- St.mld.nr. 17 (2002-2003). (n.d.). *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Retrieved 10 21, 2018, from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/sec3>
- Statens helsetilsyn. (2016). *Årsrapport 2015 fra Statens helsetilsyn*. Oslo: Helse-og omsorgsdepartementet.
- Statens helsetilsyn. (2017). *Årsrapport 2016 fra Statens helsetilsyn*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet.



Statens helsetilsyn. (2018). *Om tilsyn med barnevern*. Retrieved 10 21, 18, from <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/barnevern/#Barneverntjenestenesoppgaver>

Statens helsetilsyn. (2018). *Årsrapport 2017 fra Statens helsetilsyn*. Oslo: Statens helsestilsyn.

Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet. Undersøkelse og beslag i feltet mellom forvaltningsprosess og straffeprosess.(Doktorgradsavhandling)*. Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Åsprang, A. (2011). *Hvordan påvirker tilsyn helseforetakenes blodbankvirksomhet? En evaluering av planlagte tilsyn utført av Statens helsetilsyn. (Master)*. Oslo: Universitetet i Oslo.

## MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.6) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn.  Les mer om hva <a href="#">personopplysninger</a> er.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Navn <input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Adresse <input type="checkbox"/> E-post <input type="checkbox"/> Telefonnummer <input type="checkbox"/> Annet	NBI Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgave/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet.  Les mer om hva <a href="#">behandling av personopplysninger</a> innebærer.
Annet, spesifiser hvilke		
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	En person vil være <b>indirekte identifiserbar</b> dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke	Informasjon innhentes fra en leder og ansatte i et begrenset geografisk område/Hordaland.	NBI For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Skal det registreres personopplysninger (direkte/indirekte/via IP-/epost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om <a href="#">nettbaserte spørreskjema</a> .
Blir det registrert personopplysninger på digitale bilder eller videoopptak?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	NBI Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NBI Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre).  <a href="#">Les mer:</a>  Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre uttylning til svar fra REK foreligger.
2. Prosjekttittel		
Prosjekttittel	Bruker leder av barneverntjenesten tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten?	Oppgi prosjektets tittel. NBI Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Høgskulen på Vestlandet	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtale med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen.  Les mer om <a href="#">behandlingsansvarlig institusjon</a> .
Avdeling/Fakultet	Nærregion Sogn og Fjordane	
Institutt		
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Kjersti	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt. Les mer om <a href="#">daglig ansvarlig</a> .
Etternavn	Halvorsen	
Stilling	Førsteamanuensis	Daglig ansvarlig og student må i utgangspunktet være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig.
Telefon	57676209	
Mobil	41600376	Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.
E-post	Kjersti.Halvorsen@hvl.no	
Alternativ e-post	Kjersti.Halvorsen@igs.uib.no	NBI Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.

Arbeidssted	Høyskolen på Vestlandet, institutt for samfunnsvitenskap	
Adresse (arb.)	Fosshaugane campus	
Postnr./sted (arb.sted)	6856 Sogndal	
<b>5. Student (master, bachelor)</b>		
Studentprosjekt	Ja • Nei ○	Dersom det er flere studenter som samarbeider om et prosjekt, skal det velges en kontaktperson som føres opp her. Øvrige studenter kan føres opp under pkt 10.
Fornavn	Bettina	
Etternavn	Nordahl	
Telefon	93234719	
Mobil		
E-post	bettina.nordahl@osteroy.kommune.no	
Alternativ e-post	bettina.nordahl@osteroy.kommune.no	
Privatadresse	Lægdesvingen 48	
Postnr./sted (privatadr.)	5096 Bergen	
Type oppgave	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masteroppgave</li> <li>○ Bacheloroppgave</li> <li>○ Semesteroppgave</li> <li>○ Annet</li> </ul>	
<b>6. Formålet med prosjektet</b>		
Formål	Jeg ønsker i dette prosjektet å undersøke om leder av barneverntjenesten bruker tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten. Jeg vil se på dette med utgangspunkt i teori om rolle, og forsøke å se på hvilken rolle leder og ansatte i barneverntjenesten opplever at fylkesmannen tar i denne prosessen, og hvorvidt dette påvirker om det blir aktiv kvalitetsforbedring i tjenesten. Jeg ønsker videre å se på om både profesjonsforståelse og kompleksiteten i offentlige oppgaver påvirker dette.	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.
<b>7. Hvilke personer skal det innhentes personopplysninger om (utvalg)?</b>		
Kryss av for utvalg	<input type="checkbox"/> Barnehagebarn <input type="checkbox"/> Skoleelever <input type="checkbox"/> Pasienter <input type="checkbox"/> Brukere/klienter/kunder <input checked="" type="checkbox"/> Ansatte <input type="checkbox"/> Barnevernsbarn <input type="checkbox"/> Lærere <input type="checkbox"/> Helsepersonell <input type="checkbox"/> Asylsøkere <input type="checkbox"/> Andre	Les mer om forskjellige forskningstemaer og utvalg
Beskriv utvalg/deltakere	I mitt utvalg vil det være 4 barneverntjenester. Jeg vil her intervju leder (evt. ledergrupper), og ha fokusintervju med 3-4 ansatte.	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om.
Rekruttering/trekking	Utvalget vil være fra Hordaland fylke, og velges ut fra størrelse og område. Jeg vil velge barneverntjenester med ulik størrelse, og både fra bygd og by.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø eller eget nettverk, eller trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre.
Førstegangskontakt	Jeg vil sende dem et brev med informasjon, og ta kontakt med dem på telefon i etterkant av at de har mottatt brevet.	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den.  Les mer om førstegangskontakt og forskjellige utvalg på våre temasider.
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	Les om forskning som involverer barn på våre nettsider.
Omtrentlig antall personer som inngår i utvalget	12-15	

Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om sensitive opplysninger.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse.
Samles det inn personopplysninger om personer som selv ikke deltar (tredjepersoner)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan identifisere personer (direkte eller indirekte) som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem, som identifiseres i datamaterialet. Les mer.
<b>8. Metode for innsamling av personopplysninger</b>		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Papirbasert spørreskjema <input type="checkbox"/> Elektronisk spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input checked="" type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Deltakende observasjon <input type="checkbox"/> Blogg/sosiale medier/internett <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata (medisinske journaler)	<p>Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).</p> <p>NBI Dersom personopplysninger innhentes fra forskjellige personer (utvalg) og med forskjellige metoder, må dette spesifiseres i kommentar-boksen. Husk også å legge ved relevante vedlegg til alle utvalgs-gruppene og metodene som skal benyttes.</p> <p>Les mer om registerstudier: Dersom du skal anvende registerdata, må variabeliste lastes opp under pkt. 15</p> <p>Les mer om forskningametoder.</p>
	<input type="checkbox"/> Registerdata	
	<input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	
Tilleggsopplysninger		
<b>9. Informasjon og samtykke</b>		
Oppgi hvordan utvalget/deltakerne informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	<p>Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.</p> <p>Les mer: Venntligst send inn mal for skriftlig eller muntlig informasjon til deltakerne sammen med meldeskjema.</p> <p>Last ned en veiledende mal her.</p> <p>Les om krav til informasjon og samtykke.</p> <p>NBI Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 15 Vedlegg.</p>
Samtykker utvalget til deltakelse?	<input checked="" type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Flere utvalg, ikke samtykke fra alle	<p>For et samtykke til deltakelse i forskning skal være gyldig, må det være frivillig, uttrykkelig og informert.</p> <p>Samtykke kan gis skriftlig, muntlig eller gjennom en aktiv handling. For eksempel vil et besvart spørreskjema være å regne som et aktivt samtykke.</p> <p>Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes. Les mer.</p>
<b>10. Informasjonssikkerhet</b>		

Hvordan registreres og oppbevares personopplysningene?	<input type="checkbox"/> På server i virksomhetens nettverk <input type="checkbox"/> Fysisk isolert PC tilhørende virksomheten (dvs. ingen tilknytning til andre datamaskiner eller nettverk, interne eller eksterne) <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten <input checked="" type="checkbox"/> Privat datamaskin <input type="checkbox"/> Videoopptak/fotografi <input checked="" type="checkbox"/> Lydopptak <input checked="" type="checkbox"/> Notater/papir <input checked="" type="checkbox"/> Mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon) <input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p> <p>Med «virksomhet» menes her behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>NBI Som hovedregel bør data som inneholder personopplysninger lagres på behandlingsansvarlig sin forskningsserver.</p> <p>Lagring på andre medier - som privat pc, mobiltelefon, minnepenn, server på annet arbeidssted - er mindre sikkert, og må derfor begrunnes. Slik lagring må avklares med behandlingsansvarlig institusjon, og personopplysningene bør krypteres.</p>
Annen registreringsmetode beskriv		
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Privat datamaskin som er passordbeskyttet. Dette gjelder også mobil som brukes til opptak. Vil i tillegg bruke minnepenn for å sikre kopi av oppgaven. Denne og notater vil bli oppbevart i låsbart skap. Datamaskinen vil stå i hjemmet til studenten, og kan låses ned i låsbart skap. Koblingsnøkkelen vil ligge i låsbart skap, dvs de papirer der jeg har nummerert informantene og skrevet hvilke informanter som har hvilket nummer.	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrift og opptak?
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler (ekstern aktør)?	Ja <input type="checkbox"/> Nei <input checked="" type="checkbox"/>	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraksreguleres.
Hvis ja, hvilken		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/internett?	Ja <input type="checkbox"/> Nei <input checked="" type="checkbox"/>	F.eks. ved overføring av data til samarbeidspartner, databehandler mm.
Hvis ja, beskriv?		Dersom personopplysninger skal sendes via internett, bør de krypteres tilstrekkelig.  Vi anbefaler ikke lagring av personopplysninger på nettskytjenester. Bruk av nettskytjenester må avklares med behandlingsansvarlig institusjon.  Dersom nettskytjeneste benyttes, skal det inngås skriftlig databehandleravtale med leverandøren av tjenesten. Les mer.
Skal andre personer enn daglig ansvarlig/student ha tilgang til datamaterialet med personopplysninger?	Ja <input type="checkbox"/> Nei <input checked="" type="checkbox"/>	
Hvis ja, hvem (oppgi navn og arbeidssted)?		
Utleveres/deles personopplysninger med andre institusjoner eller land?	<input checked="" type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Andre institusjoner <input type="checkbox"/> Institusjoner i andre land	F.eks. ved nasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles eller ved internasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles.
<b>11. Vurdering/godkjenning fra andre instanser</b>		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="checkbox"/> Nei <input checked="" type="checkbox"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement.
Hvis ja, hvilke		
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="checkbox"/> Nei <input checked="" type="checkbox"/>	I noen forskningsprosjekter kan det være nødvendig å søke flere tillatelser. Søkes det f.eks. om tilgang til data fra en registerer? Søkes det om tillatelse til forskning i en virksomhet eller en skole? Les mer om andre godkjenninger.
Hvis ja, hvilken		
<b>12. Periode for behandling av personopplysninger</b>		
Prosjektstart	20.08.2017	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når kontakt med utvalget skal gjøres/datainsamlingen starter.
Planlagt dato for prosjektslutt	31.07.2018	Prosjektslutt: Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet.

Skal personopplysninger publiseres (direkte eller indirekte)?	<input type="checkbox"/> Ja, direkte (navn e.l.) <input checked="" type="checkbox"/> Ja, indirekte (identifiserende bakgrunnsopplysninger) <input type="checkbox"/> Nei, publiseres anonymt	<p>Les mer om <b>direkte</b> og <b>indirekte</b> personidentifiserende opplysninger.</p> <p>NBI Dersom personopplysninger skal publiseres, må det vanligvis innhentes eksplisitt samtykke til dette fra den enkelte, og deltakere bør gis anledning til å lese gjennom og godkjenne sistter.</p>
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	<p>NBI Her menes datamaterialet, ikke publikasjon. Selv om data publiseres med personidentifikasjon skal som regel <b>evig data</b> anonymiseres. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbejdes slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.</p> <p>Les mer om <b>anonymisering av data</b>.</p>
<b>13. Finansiering</b>		
Hvordan finansieres prosjektet?		Fylles ut ved eventuell eksist. finansiering (oppdragsforskning, annet).
<b>14. Tilleggsopplysninger</b>		
Tilleggsopplysninger		Dersom prosjektet er del av et prosjekt (eller skal ha data fra et prosjekt) som allerede har tilrødning fra personvernombudet og/eller konsesjon fra Datatilsynet, beskriv dette her og oppgi navn på prosjektleder, prosjektittel og/eller prosjektnummer.
<b>15. Vedlegg</b>		
Vedlegg	<p>Antall vedlegg: 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• intervjuguide.docx</li> <li>• forespoersel_om_deltagelse_i_forskningsprosjektet.docx</li> </ul>	



Kjersti Halvorsen

6851 SOGNDAL

Vår dato: 08.12.2017

Vår ref: 56852 / 3 / HJT

Deres dato:

Deres ref:

## Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 31.10.2017 for prosjektet:

56852	<i>Bruker leder av barneverntjenesten tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten?</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskulen på Vestlandet, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Kjersti Halvorsen</i>
Student	<i>Bettina Nordahl</i>

### Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

### Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

### Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

### Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

**Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt**  
Ved prosjektslutt 31.07.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Katrine Utaaker Segadal

Håkon Jørgen Tranvåg

Kontaktperson: Håkon Jørgen Tranvåg tlf: 55 58 20 43 / [Hakon.Tranvag@nsd.no](mailto:Hakon.Tranvag@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Bettina Nordahl, [bettina.nordahl@osteroy.kommune.no](mailto:bettina.nordahl@osteroy.kommune.no)





Formålet med prosjektet å undersøke om leder av barneverntjenesten bruker tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten.

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet, men vi gjør oppmerksom på at NSDs navn nå er NSD - Norsk senter for forskningsdata AS, og ikke Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskulen på Vestlandet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at indirekte identifiserende personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 31.07.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak

## Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet:

*«I hvilken grad og hvordan bruker barneverntjenesten det statlige tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten?»*

### **Bakgrunn:**

Jeg er en mastergradsstudent ved Høgskolen på Vestlandet, ved studiet «Masterstudiet i organisasjon og ledelse – helse og velferdsledelse». I forbindelse med min masteroppgave ønsker jeg å se nærmere på hvorvidt tilsyn gjennomført av Fylkesmannen fører til kvalitetsforbedring i barneverntjenesten. Jeg er tidligere ledere av en barneverntjeneste, og har gjennom denne jobben fått interesse for hvorvidt tilsyn fører til kvalitetsforbedring. Dette, kombinert med at Norge er det landet i OECD land som bruker mest offentlige penger på tilsyn, gjør at jeg opplever dette som et interessant område å se nærmere på.

Jeg ønsker i dette prosjektet å intervju fire ledere for ulike barneverntjenester, som har hatt systemtilsyn de to siste årene. Jeg ønsker videre å intervju to til tre ansatte i hver barneverntjeneste.

### **Hva innebærer deltagelse i studien?**

Deltagelse i studien innebærer å sette av en time til et intervju som vil foregå på din arbeidsplass. Spørsmålene vil omhandle dine synspunkt, erfaringer og opplevelser med tilsyn gjennomført av Fylkesmannen på din arbeidsplass. Eksempler på spørsmål er: «Beskriv hvordan du opplevde selve tilsynet? Hvordan var kontakten med Fylkesmannen?» og «Hvilke utfordringer møter barneverntjenesten når den får avvik?»

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun meg og min veileder, Kjersti Halvorsen, vil ha tilgang på materialet. Senest ved prosjektslutt vil alle data bli slettet. Intervjuobjektene vil bli anonymisert i oppgaven. Under intervjuet ønsker jeg å gjøre lydopptak som vil bli slettet så snart jeg har transkribert det som ble sagt. Årsaken til dette er å kunne bruke informasjonen som kommer fram i tildelt intervjutid mest mulig effektivt. Barneverntjenestene og personene som deltar vil bli anonymisert.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i juni 2018.

**Frivillig deltagelse:**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Jeg vil om kort tid ringe deg for å drøfte deltagelse i dette prosjektet. Håper du og ansatte i din barneverntjeneste er positive til å delta!

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD).

Ta gjerne kontakt om du lurer på noe!

**Med vennlig hilsen**

**Bettina Bødtker Nordahl**

Kontakt informasjon:

Mailadresse: [bettina.nordahl@osteroy.kommune.no](mailto:bettina.nordahl@osteroy.kommune.no)

Telefon: 93234719

**Samtykke til deltagelse i studien(sett inn tall);**

«I hvilken grad og hvordan bruker barneverntjenesten det statlige tilsyn gjennomført av Fylkesmannen til aktiv kvalitetsforbedring av tjenesten?»

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltager, dato)

## Intervjuguide, leder:

Jeg vil starte med en innledning hvor jeg gir informasjon om studien, gir rammer for tid, informerer om at samtalen blir anonymisert, at intervjuobjektet kan avbryte deltagelsen når som helst, og at de vil få tilsendt det ferdige produkt. Gjennomgang av samtykkeskjema og signering. (Ærlig – jeg går ikke noens æren – vil bare samle erfaringer på dette)

<b>A)</b>	<b>Innledning</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hvordan er din barneverntjeneste organisert? Hvor lenge har du vært leder for tjenesten?</li><li>2. Hva var tema for det siste systemtilsyn dere hadde?</li><li>3. Viste du om at tema for tilsynet den gangen var et fokusområde for Fylkesmannen? Kunne dere vist det på noe måte?</li></ol>
	<b>Før tilsyn</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>4. Har du noen tanker om hvorfor din barneverntjeneste ble valgt som tilsynsobjekt?</li><li>5. Gjorde dere noe forarbeid før tilsynet? Dykk i dette punktet. Evt. hvorfor ikke...</li></ol>
<b>B)</b>	<b>Tilsyn</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Beskriv hvordan du opplevde selve tilsynet?</li><li>7. Hvordan var kontakten med tilsynsteamet fra Fylkesmannen?</li><li>8. Er tilsynsteamet noen dere kan diskutere med? Blir dere stemme hørt?</li><li>9. Får du avklart det du evt lurer på? (I hvilken grad er det dialog)</li></ol>
<b>C)</b>	<b>Endring</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>10. Fikk dere avvik ved dette tilsynet? Fortell om dem?</li><li>11. Møtte dere på noen utfordringer når dere skulle gjøre noe med avvikene?</li><li>12. Hvordan kan en vite om de tiltak en har satt i gang virker?</li><li>13. Hvem bistår deg når du må igangsette tiltak i forhold til avvik på det området dette tilsynet gjelder? Eksempler</li><li>14. Ble de ansatte involvert? Evt. på hvilken måte?</li><li>15. For deg som leder, har du noe spesielt ansvar i dette tilsynet? Eksempel</li></ol>

<b>D)</b>	<b>Kvalitet</b>	<p>16. Gir de tiltak du har satt i gang kvalitetsforbedring for bruker, eller tilfredsstillende i større grad krav fra Fylkesmannen?</p> <p>17. Er det i forhold til området det var tilsyn på samsvar mellom det Fylkesmannen har fokus på og det du som leder i barneverntjenesten har fokus på?</p> <p>18. Hemmer eller fremmer tilsyn kvalitet i din tjeneste i dette tilsynet? Beskriv?</p> <p>a. Er det samsvar mellom det Fylkesmannen vurderer er kvalitet og det som du som fagperson mener er kvalitet? Beskriv</p>
<b>E)</b>	<b>Rolle</b>	<p>19. Opplevde du at Fylkesmannen gav råd som var til hjelp i tilsynsprosessen? Eller gjorde noe annet som ble opplevd som bistand?</p> <p>20. Hvordan påvirker medieoppmerksomheten tilsynene kan få tilsynsprosessen?</p> <p>21. Bruker du funn i tilsyn strategisk f.eks. i budsjettdiskusjoner eller lignende?</p> <p>22. Er det andre områder enn de jeg har kommet inn på som du opplever mer kjennetegner kontakten med Fylkesmannen under tilsynene og i etterkant?</p>
<b>F)</b>	<b>Oppsummert opplevelse</b>	<p>23. Har dere hatt nye tilsyn etter dette tilsynet? Hendelses tilsyn? Ble disse håndtert på en lik eller annerledes måte? Evt. tidligere tilsyn.</p> <p>24. Hvordan vil dere vurdere tilsynsprosessen samlet sett?</p> <p>a. Hva tenker dere at tilsynet har bidratt med?</p> <p>b. Hvordan er standarden på tjenestene som ytes hos dere nå, har det skjedd endringer? (For hvem og på hvilken måte? ) Eksempel</p> <p>25. Har tilsynet noen betydning for kvaliteten på tjenesten? Eksempel.</p> <p>26. Hva skulle til for at dette tilsynet var vellykket for deg? Ingen avvik - læring</p> <p>a. Hvilke faktorer er avgjørende for at tilsynet skal bli vellykket.</p> <p>b. Kan fylkesmannen gjøre noe annerledes? Kan du? Eksempler</p> <p>27. Er det noe i forhold til det vi har snakket om som du vil tilføye?</p>

## Intervjuguide, ansatte:

Jeg vil starte med en innledning hvor jeg gir informasjon om studien, gir rammer for tid, informerer om at samtalen blir anonymisert, at intervjuobjektet kan avbryte deltagelsen når som helst, og at de vil få tilsendt det ferdige produkt. Gjennomgang av samtykkeskjema og signering. (Ærlig – jeg går ikke noens æren – vil bare samle erfaringer på dette)

<b>A)</b>	<b>Innledning</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hvordan er deres barneverntjeneste organisert? Hvor lenge har dere jobbet her?</li><li>2. Hva var tema for det siste systemtilsyn dere hadde?</li><li>3. Viste dere om at tema for tilsynet den gangen var et fokusområde for Fylkesmannen? Kunne dere vist det på noe måte?</li><li>4. Har dere noen tanker om hvorfor deres barneverntjeneste ble valgt som tilsynsobjekt?</li><li>5. Gjorde dere noe forarbeid før tilsynet? Dykk i dette punktet. Evt. hvorfor ikke...</li></ol>
<b>B)</b>	<b>Tilsyn</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Beskriv hvordan dere opplevde selve tilsynet?</li><li>7. Hvordan var kontakten med tilsynsteamet fra Fylkesmannen?</li><li>8. Er tilsynsteamet noen dere kan diskutere med? Blir deres stemme hørt?</li><li>9. Får dere avklart det dere evt lurer på noe? (I hvilken grad er det dialog)</li></ol>
<b>C)</b>	<b>Endring</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>10. Fikk dere avvik ved dette tilsynet? Fortell om dem?</li><li>11. Hva ble gjort i etterkant av tilsynet?</li><li>12. Ble dere ansatte involvert? Evt. på hvilken måte?</li><li>13. Oppfatter dere tiltakene dere satt i verk som hensiktsmessige? På hvilken måte? Eksempler.</li></ol>
<b>D)</b>	<b>Kvalitet</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>14. Gir de tiltak dere evt. satt i verk kvalitetsforbedring for brukerne, eller tilfredsstillende i større grad krav fra Fylkesmannen?</li><li>15. Er det i forhold til området det var tilsyn på samsvar mellom det Fylkesmannen har fokus på og det dere som ansatt i barneverntjenesten har fokus på?</li><li>16. Hemmer eller fremmer tilsyn kvalitet i din tjeneste i dette tilsynet? Beskriv? Eksempler.</li></ol>

		<p>a. Er det samsvar mellom det Fylkesmannen vurderer er kvalitet og det som du som fagperson mener er kvalitet? Beskriv</p> <p>17. Hva tenker dere var viktige lederoppgaver i forbindelse med tilsynet?</p>
<b>E)</b>	<b>Rolle</b>	<p>18. Opplevde dere at Fylkesmannen gav råd som var til hjelp i tilsynsprosessen? Eller gjorde noe annet som ble opplevd som bistand?</p> <p>19. Hvordan påvirker medieoppmerksomheten tilsynene kan få tilsynsprosessen?</p> <p>20. Opplever dere som ansatte at du kan bruke funn i tilsynet strategisk? Evt. på hvilken måte?</p> <p>21. Er det andre områder enn de jeg har kommet inn på som dere opplever mer kjennetegner kontakten med Fylkesmannen under tilsynene og i etterkant?</p>
<b>F)</b>	<b>Oppsummert opplevelse</b>	<p>22. Har dere hatt nye tilsyn etter dette tilsynet? Hendelses tilsyn? Ble disse håndtert på en lik eller annerledes måte? Evt. tidligere tilsyn.</p> <p>23. Hvordan vil dere vurdere tilsynsprosessen samlet sett?</p> <p>a. Hva har tilsynet bidratt med?</p> <p>b. Hvordan er standarden på tjenestene som ytes hos dere nå, har det skjedd endringer? (For hvem og på hvilken måte? ) Eksempel</p> <p>24. Har tilsynet noen betydning for kvaliteten på tjenesten? Eksempel.</p> <p>25. Hva skulle til for at dette tilsynet var vellykket for dere? Ingen avvik - læring</p> <p>a. Hvilke faktorer er avgjørende for at tilsynet skal bli vellykket.</p> <p>b. Kan fylkesmannen gjøre noe annerledes? Kan dere? Eksempler</p> <p>26. Er det noe i forhold til det vi har snakket om som dere vil tilføye?</p>